



LA CORTE CONSTITUCIONAL RATIFICÓ QUE LA DEMANDA CONTRA ACTOS LEGISLATIVOS POR VICIOS DE COMPETENCIA, NO PUEDE PLANTEAR UN JUICIO DE ORDEN MATERIAL NO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 241.1 DE LA CARTA POLÍTICA

I. EXPEDIENTE D-9402 - SENTENCIA C-433/13 (julio 10)
M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

1. Norma acusada

ACTO LEGISLATIVO 6 DE 2011 (noviembre 24)

Por el cual se reforma el numeral 4 del artículo 235, el artículo 250 y el numeral 1 del artículo 251 de la Constitución Política

ARTÍCULO 1o. El numeral 4 del artículo 235 de la Constitución Política quedará así:

(...)

4. Juzgar, previa acusación del Fiscal General de la Nación, del Vicefiscal General de la Nación o de sus delegados de la unidad de fiscalías ante la Corte Suprema de Justicia, a los Ministros del Despacho, al Procurador General, al Defensor del Pueblo, a los Agentes del Ministerio Público ante la Corte, ante el Consejo de Estado y ante los Tribunales; a los Directores de los Departamentos Administrativos, al Contralor General de la República, a los Embajadores y jefe de misión diplomática o consular, a los Gobernadores, a los Magistrados de Tribunales y a los Generales y Almirantes de la Fuerza Pública, por los hechos punibles que se les imputen.

ARTÍCULO 2o. El artículo 250 de la Constitución Política tendrá un párrafo 2o del siguiente tenor:

PARÁGRAFO 2o. <Parágrafo corregido por el artículo 1 del Decreto 379 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Atendiendo la naturaleza del bien jurídico o la menor lesividad de la conducta punible, el legislador podrá asignarle el ejercicio de la acción penal a la víctima o a otras autoridades distintas a la Fiscalía General de la Nación. En todo caso, la Fiscalía General de la Nación podrá actuar en forma preferente.

ARTÍCULO 3o. El numeral 1 del artículo 251 de la Constitución Política quedará así:

1. Investigar y acusar, si hubiere lugar, directamente o por conducto del Vicefiscal General de la Nación o de sus delegados de la unidad de fiscalías ante la Corte Suprema de Justicia, a los altos servidores que gocen de fuero Constitucional, con las excepciones previstas en la Constitución.

ARTÍCULO 4o. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

2. Decisión

INHIBIRSE de emitir un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad del Acto Legislativo 6 de 2011, por ineptitud sustantiva de la demanda.

3. Síntesis de los fundamentos

La Corte reafirmó que, como sucede con toda actuación del Estado, el poder de reforma de la Constitución está sometido a límites, tanto de carácter procedimental, que se refieren a las reglas de deliberación democrática que anteceden a la reforma, como sustantivos, dirigidos a evitar el exceso en el ejercicio del poder de reforma por el constituyente derivado, de modo que el texto resultante de la modificación no constituya una sustitución de la Constitución, esto es, de los principios definitorios establecidos por el constituyente originario.

Para determinar si la Constitución fue sustituida por otra -parcial, total, transitoria o permanentemente-, la Corte ha realizado el llamado "juicio de la sustitución" que está compuesto de tres premisas: (i) la premisa mayor, en donde se aprecia si la reforma introduce un nuevo elemento esencial a la Constitución; (ii) la premisa menor, en donde se analiza, si el nuevo precepto reemplaza un principio estructural, originalmente adoptado por el constituyente y (iii) la premisa de síntesis, en donde se compara el nuevo principio con el anterior para verificar, no si son distintos, lo cual siempre ocurrirá, sino si son opuestos o integralmente diferentes, al punto que resulten incompatibles. La Corte ha señalado, que para la verificación del cumplimiento de la premisa mayor, debe comprobar a través de una lectura transversal e integral de la Constitución de 1991, si dicho elemento que se establece como sustituido es un elemento estructural o axial de la Constitución. Para construir dicha premisa es necesario que el demandante enuncie con total claridad cuál es dicho elemento, señalar a partir de múltiples referentes normativos cuáles son sus especificidades en la Carta de 1991 y mostrar por qué es esencial y definitorio de la identidad de la Constitución integralmente considerada. A través de ese método el juez constitucional puede comprobar que no se hayan sustituido tácitamente a través de la reforma, otros principios estructurales de la Constitución, sustituyendo la esencia de la misma.

De igual manera, la Corporación recordó que el juicio de sustitución no puede confundirse con un control material del acto legislativo, por tres razones: (i) la Constitución (art. 241.1), prevé el control de los actos legislativos únicamente por vicios de procedimiento; (ii) toda reforma constitucional, por definición, contradice el texto que modifica, de modo que resultaría un contrasentido afirmar, que el texto reformado tiene efectos ultractivos para efectos del control constitucional; y (iii) tanto el texto reformado como la modificación tienen el mismo carácter de normas superiores, razón por la cual no es viable considerar que el primero sirva de parámetro para el control del segundo. Es decir, no existe una relación jerárquico-normativa entre el contenido de la Constitución promulgada originalmente y el texto de la reforma constitucional. Por tales motivos, la jurisprudencia ha definido unas reglas estrictas para admitir la viabilidad del juicio de sustitución de la Carta Política, con el fin de evitar que el control de constitucionalidad de los actos legislativos por vicios de competencia, conduzcan a la petrificación de la Constitución y al subjetivismo del juez constitucional, por la indeterminación de los principios vertebrales.

En el caso concreto, en el cual se demandó el Acto Legislativo 6 de 2011, la Corte encontró que los argumentos que se exponen por los ciudadanos para sustentar los vicios de competencia en que habría incurrido el Congreso de la República, al ampliar el ejercicio de la acción penal a "la víctima o a otras autoridades distintas de la Fiscalía General", plantean en realidad un juicio de orden material, una incompatibilidad del contenido normativo Acto Legislativo 6 de 2011 con un número importante de artículos de la Constitución (arts. 4, 113, 116, 121, 249, 250, 252 y 374 a 380), pero sin lograr demostrar que los cuatro elementos que califican como definitorios de la Carta Política colombiana, configuren verdaderamente ejes axiales, estructurales, vertebrales, intangibles, cuya reforma implique una sustitución de la Constitución, que de ser así, conduciría a la inxequibilidad del mencionado acto legislativo. No basta afirmar que determinados preceptos constituyen cláusulas irreformables, sino que deben darse los argumentos que comprueben que el cambio introducido reemplazó uno de los elementos definitorios, esenciales, de la Constitución.

En consecuencia, la Corte procedió a declararse inhibida de proferir una decisión de fondo, por falta de suficiencia en la formulación de la premisa mayor del cargo de inconstitucionalidad que exige el juicio de sustitución de la Carta Política.

4. Salvamentos de voto

Los magistrados **Mauricio González Cuervo** y **Alberto Rojas Ríos** salvaron el voto, por considerar que en este caso, de acuerdo con la línea jurisprudencial sostenida por esta Corporación desde la sentencia C-551/03, la presente demanda formulada contra el Acto Legislativo 6 de 2011, cumplía con los requisitos exigidos para avocar el examen de los

presuntos vicios competenciales del constituyente derivado, por un cargo de sustitución de la Constitución.

De manera particular, el magistrado **González Cuervo**, observó que este caso evidencia uno de los peligros que plantea la tesis de la Corte Constitucional sobre los vicios competenciales que acarrea la sustitución de la Constitución, la cual, de asumirse de manera coherente, implicaba que en el caso concreto, procedía el examen de fondo de los cargos formulados contra el Acto Legislativo 6 de 2011. En su concepto, la identificación de límites con fundamento en la tesis actual relativa a la prohibición de sustitución de la Constitución, plantea problemas muy complejos que justifican un replanteamiento metodológico por parte de esta Corporación. Ese replanteamiento no implica, de ninguna manera, que el ejercicio de la facultad de reforma carezca de restricciones. De lo que se trata es de identificar, con fundamento en una interpretación adecuada de la Constitución, límites normativos más seguros que amplíen la realización del principio democrático en momentos de cambio constitucional. Esta función que se atribuye al derecho internacional cuenta, a pesar de las críticas que podrían formularse, con un fundamento constitucional, teórico y práctico suficiente. De acuerdo con la posición que ha defendido, los límites a la competencia del Congreso para reformar la Constitución deben identificarse a partir de las normas imperativas del derecho internacional y de los convenios de derechos humanos

Para el magistrado **Rojas Ríos**, al margen de si los cargos de inconstitucionalidad formulados por los demandantes contra el Acto Legislativo 6 de 2011 debían prosperar o no, lo cierto es que cumplían a cabalidad con los requisitos definidos por la jurisprudencia constitucional para las demandas basadas en vicios competenciales, en especial, el concerniente al señalamiento de la premisa mayor referente a los ejes definitorios de la Constitución de 1991, la cual, correspondía a su juicio, con la auténtica enunciación de los elementos definitorios de la Constitución que presuntamente habrían sido subvertidos por el acto reformativo. En el presente caso, los demandantes enunciaron cuatro elementos que en su parecer, conforman el modelo de persecución penal en Colombia y que ahora resultarían sustituidos por el acto legislativo impugnado. Observó, que de acuerdo con la jurisprudencia, basta que el ciudadano logre fundamentar una duda razonable sobre el exceso de competencia del constituyente derivado y la posible sustitución constitucional, como quiera que es la Corte Constitucional la que finalmente le corresponde definir, si la premisa mayor formulada es correcta y el acto reformativo expedido sustituye o no esos principios estructurales que definen la Constitución.

LA INHABILIDAD PARA CONTRATAR CON EL ESTADO IMPUESTA AL INTERVENTOR QUE NO CUMPLA CON EL DEBER DE INFORMACIÓN PREVISTO EN LA LEY 1474 DE 2011, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD NI EL DERECHO DE DEFENSA. EN CASO DE CONCURRENCIA CON OTRA SANCIÓN DE LA MISMA NATURALEZA, DEBERÁ IMPONERSE LA MÁS ALTA

II. EXPEDIENTE D-9441 - SENTENCIA C-434/13 (julio 10)
M.P. Alberto Rojas Ríos

1. Norma acusada

LEY 1474 DE 2011
(julio 12)

Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública

Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. [...]

Parágrafo 2º. Adiciónese la Ley 80 de 1993, artículo 8º, numeral 1, con el siguiente literal:

k) El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato.

Esta inhabilidad se extenderá por un término de cinco (5) años, contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que así lo declare, previa la actuación administrativa correspondiente.

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE**, por los cargos examinados, el parágrafo 2º del artículo 84 de la Ley 1474 de 2011, en el entendido que, en caso de concurrencia de sanciones de inhabilidad para contratar con el Estado, solo tendrá aplicación la más alta, siempre y cuando se hayan impuesto por el mismo hecho.

3. Síntesis de los fundamentos

En el presente caso, le correspondió a la Corte resolver: (i) si la inhabilidad para contratar por cinco años con el Estado establecida en el parágrafo 2º del artículo 84 de la Ley 1474 de 2011, desconoce el principio de legalidad (art. 29 C.Po.), al hacer referencia a *actos de corrupción*, sin que estos sean definidos en el mismo parágrafo o previstos como conductas punibles específicas en el Código Penal; (ii) si vulnera el principio *non bis in ídem* y, en consecuencia, los mandatos del debido proceso, el establecer la posibilidad de que pueda imponerse al interventor, una doble sanción por la misma causa prevista en el derecho disciplinario; y (iii) si al prever la declaratoria de incumplimiento del deber de información del interventor y la consecuente inhabilidad fruto de una actuación administrativa, vulnera el debido proceso, en cuanto desconoce el derecho de defensa.

En primer término, la Corporación encontró que el parágrafo 2º del artículo 84, aunque indeterminado, resulta determinable a partir de una lectura sistemática del cuerpo normativo en el cual está incluido, esto es, la Ley 1474 de 2011. Si bien la previsión legislativa no busca definir las conductas que constituyen actos de corrupción, a partir de su lectura es posible establecer que quiso incluir y finalmente, qué incluyó el legislador como actos de corrupción para efectos del estatuto anticorrupción bajo examen. Pese a que la Corte declaró inexecutable -por una causa distinta a la que hoy se plantea- una parte del artículo 1º de la Ley 1474 de 2011 (sentencia C-630/12), que establece inhabilidad general para contratar de quienes incurran en *actos de corrupción*, subsiste la enumeración dentro de esta categoría, de: (i) los delitos contra la administración pública y de (ii) el soborno transnacional. Una interpretación sistemática de la Ley 1474 de 2011 lleva a la conclusión que los *actos de corrupción* para efectos del parágrafo 2º del artículo 84 de la Ley 1474 de 2011, deben ser los mismos previstos en el artículo 1º de la misma ley y que fueron declarados executable. Así mismo, durante los debates legislativos se expresó la intención de consagrar como actos de corrupción no solo las formas tradicionales de atentar contra la administración pública y el patrimonio público, sino "otros delitos relacionados con actividades que constituyen corrupción". Adicionalmente, esta interpretación está en armonía con el principal objetivo que tuvo el legislador al discutir y aprobar el llamado estatuto anticorrupción. De igual modo, prevé conductas que tradicionalmente han sido consideradas como actos de corrupción en nuestro ordenamiento jurídico, como las incluidas en la Convención Interamericana contra la Corrupción de la OEA, incorporada a nuestro ordenamiento por la Ley 141 de 1997 y la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, incorporada mediante la Ley 970 de 2005. En consecuencia, el parágrafo 2º del artículo 84 de la Ley 1474 de 2011, no desconoce el principio de legalidad consagrado en el artículo 29 de la Constitución.

En segundo lugar, la Corporación ratificó lo señalado por la jurisprudencia constitucional respecto a que se presenta un desconocimiento del principio *non bis in ídem*, conforme al cual nadie puede ser sancionado dos veces por el mismo hecho, cuando concurren los tres elementos definitorios del mismo: identidad de persona, identidad de causa e identidad de objeto. Solo cuando estos tres factores coincidan, la sanción estará en contra de esa garantía constitucional. Así mismo, recordó que la jurisprudencia ha distinguido un carácter diverso entre las sanciones disciplinarias y las inhabilidades contractuales, con fundamento en que las primeras buscan el cumplimiento cabal de los deberes y funciones de los servidores públicos y las segundas, salvaguardar los principios de eficiencia, moralidad y transparencia en la actividad contractual. Por consiguiente, la identidad del sujeto activo y de los hechos

que generan la sanción disciplinaria prevista en el numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2001 y la inhabilidad prevista en el parágrafo 2º del artículo 84 de la Ley 1474 de 2011 no vulnera el principio *non bis in ídem* (art. 29 C.Po.), pues en este caso no se presenta *identidad de causa*. En otros términos, cada una de estas disposiciones legales hacen parte de un régimen sancionatorio distinto, que procuran finalidades diferentes. Consecuentemente, al no tratarse de dos sanciones de naturaleza disciplinaria no se afecta la facultad otorgada por el artículo 277, numeral 6 de la Constitución, al Procurador General de la Nación, ni tampoco se presenta problema alguno con el principio de favorabilidad en materia sancionatoria. Sin embargo, aunque la finalidad es distinta en cada uno de estos regímenes de responsabilidad, la Corte advirtió que la consecuencia jurídica es parcialmente coincidente: la inhabilidad para contratar con el Estado. Por ello, la aplicación independiente de cada una de las sanciones vulneraría el principio *non bis in ídem*, toda vez que por la misma omisión del deber de información, la persona podría ser inhabilitada para contratar con el Estado por cinco años y a la vez, por el mismo hecho, ser inhabilitado para contratar con entidades estatales de uno a diez años, como consecuencia de un proceso disciplinario. A juicio de la Corporación, este resultado es contrario al principio de proporcionalidad. Aunque encuentra que son adecuadas las dos sanciones para proteger la actividad contractual del Estado –por cuanto impiden que la realice quien se considera no tiene la aptitud para llevarla a cabo con condiciones de eficiencia, transparencia y moralidad- resulta innecesario que el mismo bien jurídico o la misma actividad se proteja dos veces, a través de dos sanciones impuestas por el mismo hecho. Por tal razón, la Corte declaró a la exequibilidad condicionada del parágrafo 2º del artículo 84 de la Ley 1474 de 2011, de manera que se entienda que, en caso de concurrencia de sanciones de inhabilidad para contratar con el Estado, solo tendrá aplicación la más alta, siempre y cuando se hayan impuesto por el mismo hecho.

4. Salvamento parcial y aclaraciones de voto

El magistrado **Luis Ernesto Vargas Silva** anunció salvamento de voto. En su concepto, la norma debió ser declarada inexecutable por violación del principio *non bis in ídem* y, por lo tanto, del artículo 29 de la Constitución Política, en el que se establece el derecho fundamental al debido proceso. Además, manifestó que no comparte diversos argumentos centrales de la providencia, así: En **primer término**, la justificación presentada para rechazar el cargo por violación del principio de tipicidad no es adecuada, al proponer una integración normativa entre la disposición objeto de análisis y un segmento normativo que ya no existe, pues fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional. O bien, entre la primera y los propósitos que perseguía el Legislador al expedir la Ley 1474 de 2011. Ese problema resultaba, con todo, superable, efectuando la remisión a los instrumentos de derecho internacional suscritos y ratificados por Colombia en la lucha contra la corrupción. En **segundo lugar**, la distinción entre el fundamento, objetivos y propósitos de la sanción disciplinaria prevista en el Código Único Disciplinario y la inhabilidad introducida por la norma demandada en la Ley 80 de 1993 no es satisfactoria. De la lectura del proyecto se desprende que la primera se dirige a garantizar los fines y principios de la función pública; mientras que la segunda pretende asegurar la transparencia en materia de contratación. Pero como la transparencia es un principio de la función pública, la diferenciación planteada en la sentencia se desvanece y todo el argumento sobre la inexistencia de identidad de causa se torna muy débil.

Finalmente a su juicio, la interpretación ‘novedosa’ del principio *non bis in ídem* propuesta en el proyecto no es adecuada por dos razones. Primero, porque no puede comprenderse el *non bis in ídem* como un componente del principio de proporcionalidad, según se sostiene en la sentencia de la cual se aparta. El principio de proporcionalidad es una herramienta conceptual del derecho constitucional que permite evaluar la validez o legitimidad constitucional de las intervenciones que las autoridades públicas (y principalmente el Legislador) en los derechos fundamentales. El *non bis in ídem* es, en cambio, una posición de derecho fundamental adscrita al debido proceso. Perteneciendo entonces a categorías distintas (el primero como herramienta conceptual, el segundo como norma de derecho

fundamental) no es cierto que el uno sea un componente del otro. Segundo, en razón a que la solución propuesta termina por desconocer el principio de favorabilidad. Ante el supuesto previsto en la sentencia que suscita su opinión individual, en que una persona se halla inmersa en la inhabilidad prevista por la norma analizada, y además es sancionada disciplinariamente por idéntica conducta, la solución que propone el proyecto es descontar de la inhabilidad de mayor duración el tiempo de la de menor duración. Esto significa, en términos más simples, que la persona debe soportar la inhabilidad más amplia de las dos que se le imponen por una misma conducta, lo que evidentemente no solo es incompatible con el *non bis in ídem*, tal como propone la demanda, sino que además viola el principio de favorabilidad, dos garantías esenciales del derecho penal liberal, respetuoso de los derechos humanos, que caracteriza nuestro ordenamiento constitucional.

Los magistrados **Luis Guillermo Guerrero Pérez** y **Gabriel Eduardo Mendoza Martelo** expresaron su aclaración de voto. El magistrado **Guerrero** precisará su posición particular frente a la tesis mayoritaria de la Corte en materia del alcance del principio *non bis in ídem*, respecto de la cual tiene algunas reservas, por lo desproporcionado que puede resultar que por un mismo hecho se pueda ser sancionado dos veces, basado en que cada sanción obedece a distintas finalidades. Por su parte, el magistrado **Mendoza Martelo** consideraba que no era necesario condicionar la exequibilidad del parágrafo 2º del artículo 84 de la Ley 1474 de 2011, ya que la precisión que se hace en el condicionamiento se ha podido incluir en la parte motiva del fallo, pues corresponde más a la aplicación de la norma que a una inconstitucionalidad de la norma, la cual, a su juicio no establece una sanción disciplinaria, sino una consecuencia derivada del incumplimiento de las obligaciones contractuales del interventor. Con esta prohibición para contratar con el Estado durante cinco años, se busca impedir que ese interventor sea contratado durante un tiempo, en contra de los intereses del erario público, por haber conocido una situación de corrupción sin informar oportunamente a la Administración, como era su deber.

Por su parte, los magistrados **María Victoria Calle Correa** y **Jorge Iván Palacio Palacio** se reservaron eventuales aclaraciones de voto, sobre los fundamentos de la decisión adoptada en la sentencia C-434/13.

LA OBLIGACIÓN DE GUARDAR LA COMPOSTURA Y EL DECORO DEBIDOS EN LOS ESPECTÁCULOS PÚBLICOS, CONFIGURA UNA LIMITACIÓN RAZONABLE Y PROPORCIONADA QUE NO CONTRADICE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

III. EXPEDIENTE D-9434 - SENTENCIA C-435/13 (julio 10)
M.P. Mauricio González Cuervo

1. Norma acusada

DECRETO 1355 DE 1970

(agosto 4)

Por el cual se dictan normas sobre policía

Artículo 137. Los espectadores están obligados a guardar la compostura y el decoro debidos.

Las expresiones de entusiasmo o desaprobación son toleradas en cuanto no alteren la tranquilidad o la seguridad de los asistentes.

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el inciso primero del artículo 137 del Decreto 1355 de 1979 "*por el cual se dictan normas de policía*", por los cargos analizados.

3. Síntesis de los fundamentos

La Corte Constitucional precisó que las nociones de decoro y debida compostura a que se refiere el inciso primero del artículo 137 del Decreto 1355 de 1970, no resultan violatorias de los derechos al libre desarrollo de la personalidad y a la recreación de los ciudadanos, por cuanto el legislador está legitimado a restringirlos proporcionada y razonablemente, con las finalidades de garantizar los derechos de los demás asistentes y para mantener la seguridad y la tranquilidad en los espectáculos públicos. Aunque tales nociones son conceptos jurídicos indeterminados, no resultan contrarios a la Constitución, toda vez que su significado es determinable al contextualizarse en las normas del Código de Policía, que regulan el comportamiento de los ciudadanos, en aras de garantizar la convivencia pacífica y el ejercicio efectivo de sus derechos constitucionales.

Para la Corte, exigir la compostura y el decoro a quienes asisten a los espectáculos públicos, no desconoce el libre desarrollo de la personalidad, el derecho a la recreación de los ciudadanos y el principio de legalidad siempre que estas nociones se entiendan referidas al mantenimiento de las condiciones de seguridad y tranquilidad necesarias para garantizar el goce del espectáculo por parte de los asistentes y que el incumplimiento de esta obligación sea evaluada en cada circunstancia particular por las autoridades competentes, atendiendo los principios constitucionales y legales. Sostuvo que en la esfera pública, es admisible restringir las libertades de unas personas en garantía del derecho ajeno y prevenir alteraciones de las condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que configuran la noción de orden público, necesarias para el goce efectivo de los derechos, con arreglo a los principios de proporcionalidad y razonabilidad en la aplicación de las normas por parte de las autoridades.

Por consiguiente, la Corporación declaró exequible, por los cargos examinados, el inciso primero del artículo 137 del Código Nacional de Policía.

ASIGNACIÓN DE FUNCIONES JURISDICCIONALES A LA DIRECCIÓN NACIONAL DE DERECHOS DE AUTOR NO CONTRADICE EL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN, PERO DEBE CONTAR CON UNA ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO QUE GARANTICE LA IMPARCIALIDAD E INDEPENDENCIA

IV. EXPEDIENTE D-9408 - SENTENCIA C-436/13 (julio 10)
M.P. Mauricio González Cuervo

1. Norma acusada

LEY 1564 DE 2012
(agosto 4)

ARTÍCULO 24. *EJERCICIO DE FUNCIONES JURISDICCIONALES POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS.* Las autoridades administrativas a que se refiere este artículo ejercerán funciones jurisdiccionales conforme a las siguientes reglas:

1. La Superintendencia de Industria y Comercio en los procesos que versen sobre:

- a) Violación a los derechos de los consumidores establecidos en el Estatuto del Consumidor.
- b) Violación a las normas relativas a la competencia desleal.

2. La Superintendencia Financiera de Colombia conocerá de las controversias que surjan entre los consumidores financieros y las entidades vigiladas relacionadas exclusivamente con la ejecución y el cumplimiento de las obligaciones contractuales que asuman con ocasión de la actividad financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público.

3. Las autoridades nacionales competentes en materia de propiedad intelectual:

- a) La Superintendencia de Industria y Comercio en los procesos de infracción de derechos de propiedad industrial.

b) La Dirección Nacional de Derechos de Autor en los procesos relacionados con los derechos de autor y conexos.

c) El Instituto Colombiano Agropecuario en los procesos por infracción a los derechos de obtentor de variedades vegetales.

4. ~~[Aparte declarado inexecutable] El Ministerio de Justicia y del Derecho, o quien haga sus veces, a través de la dependencia que para tales efectos determine la estructura interna, podrá, bajo el principio de gradualidad en la oferta, operar servicios de justicia en todos los asuntos jurisdiccionales que de conformidad con lo establecido en la Ley 446 de 1998 sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia han sido atribuidos a la Superintendencia de Industria y Comercio, Superintendencia Financiera y Superintendencia de Sociedades, así como en los asuntos jurisdiccionales relacionados con el trámite de insolvencia de personas naturales no comerciantes y los asuntos previstos en la Ley 1098 de 2006 de conocimiento de los defensores y comisarios de familia. También podrá asesorar y ejercer la representación judicial de las personas que inicien procesos judiciales de declaración de pertenencia con miras al saneamiento de sus propiedades.~~

5. La Superintendencia de Sociedades tendrá facultades jurisdiccionales en materia societaria, referidas a:

a) Las controversias relacionadas con el cumplimiento de los acuerdos de accionistas y la ejecución específica de las obligaciones pactadas en los acuerdos.

b) La resolución de conflictos societarios, las diferencias que ocurran entre los accionistas, o entre estos y la sociedad o entre estos y sus administradores, en desarrollo del contrato social o del acto unilateral.

c) La impugnación de actos de asambleas, juntas directivas, juntas de socios o de cualquier otro órgano directivo de personas sometidas a su supervisión. Con todo, la acción indemnizatoria a que haya lugar por los posibles perjuicios que se deriven del acto o decisión que se declaren nulos será competencia exclusiva del Juez.

d) La declaratoria de nulidad de los actos defraudatorios y la desestimación de la personalidad jurídica de las sociedades sometidas a su supervisión, cuando se utilice la sociedad en fraude a la ley o en perjuicio de terceros, los accionistas y los administradores que hubieren realizado, participado o facilitado los actos defraudatorios, responderán solidariamente por las obligaciones nacidas de tales actos y por los perjuicios causados. Así mismo, conocerá de la acción indemnizatoria a que haya lugar por los posibles perjuicios que se deriven de los actos defraudatorios.

e) La declaratoria de nulidad absoluta de la determinación adoptada en abuso del derecho por ilicitud del objeto y la de indemnización de perjuicios, en los casos de abuso de mayoría, como en los de minoría y de paridad, cuando los accionistas no ejerzan su derecho a voto en interés de la compañía con el propósito de causar daño a la compañía o a otros accionistas o de obtener para sí o para un tercero ventaja injustificada, así como aquel voto del que pueda resultar un perjuicio para la compañía o para los otros accionistas.

PARÁGRAFO 1o. Las funciones jurisdiccionales a que se refiere este artículo, generan competencia a prevención y, por ende, no excluyen la competencia otorgada por la ley a las autoridades judiciales y a las autoridades administrativas en estos determinados asuntos.

Cuando las autoridades administrativas ejercen funciones jurisdiccionales, el principio de inmediación se cumple con la realización del acto por parte de los funcionarios que, de acuerdo con la estructura interna de la entidad, estén habilitados para ello, su delegado o comisionado.

PARÁGRAFO 2o. Las autoridades administrativas que a la fecha de promulgación de esta ley no se encuentren ejerciendo funciones jurisdiccionales en las materias precisas que aquí se les atribuyen, administrarán justicia bajo el principio de gradualidad de la oferta. De acuerdo con lo anterior, estas autoridades informarán las condiciones y la fecha a partir de la cual ejercerán dichas funciones jurisdiccionales.

PARÁGRAFO 3o. Las autoridades administrativas tramitarán los procesos a través de las mismas vías procesales previstas en la ley para los jueces.

Las providencias que profieran las autoridades administrativas en ejercicio de funciones jurisdiccionales no son impugnables ante la jurisdicción contencioso administrativa.

Las apelaciones de providencias proferidas por las autoridades administrativas en primera instancia en ejercicio de funciones jurisdiccionales se resolverán por la autoridad judicial superior funcional del juez que hubiese sido competente en caso de haberse tramitado la primera instancia ante un juez y la providencia fuere apelable.

Cuando la competencia la hubiese podido ejercer el juez en única instancia, los asuntos atribuidos a las autoridades administrativas se tramitarán en única instancia.

PARÁGRAFO 4o. Las partes podrán concurrir directamente a los procesos que se tramitan ante autoridades administrativas en ejercicio de funciones jurisdiccionales sin necesidad de abogado, solamente en aquellos casos en que de haberse tramitado el asunto ante los jueces, tampoco hubiese sido necesaria la concurrencia a través de abogado.

PARÁGRAFO 5o. Las decisiones adoptadas en los procesos concursales y de reorganización, de liquidación y de validación de acuerdos extrajudiciales de reorganización, serán de única instancia, y seguirán los términos de duración previstos en el respectivo procedimiento.

PARÁGRAFO 6o. Las competencias que enuncia este artículo no excluyen las otorgadas por otras leyes especiales por la naturaleza del asunto.

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el literal b) del numeral 3 del artículo 24 de la Ley 1564 de 2012, siempre y cuando la estructura y funcionamiento de la Dirección Nacional de Derechos de Autor, garanticen los procedimientos de imparcialidad e independencia en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales asignadas.

3. Síntesis de los fundamentos

La Corte consideró que la atribución de funciones jurisdiccionales a la Dirección Nacional de Derechos de Autor, en los procesos relacionados con los derechos de autor y conexos, no viola los mandatos de precisión temática y orgánica derivados del artículo 116 de la Constitución. Adicionalmente, constató que tal atribución no desconoce la prohibición de asignar a las autoridades administrativas, funciones para instruir sumarios o juzgar delitos.

No obstante, considerando que el aparte acusado admite jurídicamente dos interpretaciones, una de ellas consistente en aceptar eventuales riesgos de interferencia entre las funciones administrativas y las funciones judiciales y otra que exige la distinción precisa y clara entre unas y otras, la Corte declaró la constitucionalidad condicionada del literal b), numeral 3 del artículo 24 de la Ley 1564 de 2012, siguiendo para el efecto un entendimiento similar al previsto en la sentencia C-1071/02, de modo que la estructura y funcionamiento de la Dirección Nacional de Derechos de Autor no afecten la imparcialidad e independencia de las funciones judiciales conferidas por la ley, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 116 de la Constitución.

4. Aclaración de voto

El magistrado **Luis Ernesto Vargas Silva** aclaró su voto en relación con algunos de los fundamentos de la decisión anterior.

TÉRMINO PARA REFORMAR LA DEMANDA DENTRO DEL PLAZO DE CADUCIDAD DE LA ACCIÓN ELECTORAL, NO DESCONOCE LOS POSTULADOS DE IGUALDAD, ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA NI DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA

V. EXPEDIENTE D-9369 - SENTENCIA C-437/13 (julio 10)
M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

1. Norma acusada

LEY 1437 DE 2011
(enero 18)

Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de los Contencioso Administrativo

Artículo 278. Reforma de la demanda. La demanda podrá reformarse por una sola vez dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación del auto admisorio de la demanda al demandante y se resolverá dentro de los tres (3) días siguientes. Podrán adicionarse cargos contra el acto cuya nulidad se pretende **siempre que no haya operado la caducidad, en caso contrario se rechazará la reforma en relación con estos cargos.** Contra el auto que resuelva sobre la admisión de la reforma de la demanda no procederá recurso.

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE**, por los cargos analizados, la expresión "*siempre que no haya operado la caducidad, en caso contrario se rechazará la reforma en relación con estos cargos*" contenida en el artículo 278 de la Ley 1437 de 2011.

3. Síntesis de los fundamentos

El análisis de la Corte parte de la autonomía conferida al legislador para diseñar la estructura de los procedimientos judiciales, dentro de un amplio margen de configuración, no obstante que en su ejercicio esté obligado a respetar los principios establecidos en la Constitución y garantizar la vigencia de los derechos fundamentales. Además, reiteró que la validez y legitimidad de las normas procesales está dada en función de su proporcionalidad y razonabilidad.

Por otro lado, reafirmó que el legislador también puede establecer cargas procesales para ejercer los derechos y libertades reconocidos en la normatividad superior, como el debido proceso y el acceso a la justicia, que implican así mismo, el ejercicio de responsabilidades que se pueden consolidar en el ámbito procesal y sustancial. Específicamente, la figura de la caducidad, como el plazo perentorio fijado por la ley para el ejercicio de una acción o de un derecho, entra dentro de las opciones a establecerse por el legislador. Como ya lo ha señalado la Corte, "la mayor o menor brevedad de los términos legales ha de corresponder normalmente al juicio que sobre el asunto respectivo se haya formado el legislador, por lo cual no existe en la generalidad de los casos un parámetro del que pueda disponer el juez de constitucionalidad para evaluar la fijación de un término breve no es *per se* inconstitucional". En cada caso, debe estudiarse el fin que persigue y los otros elementos normativos a la luz del derecho sustancial, para determinar si resulta o no razonable, proporcional y adecuado para el propósito de asegurar el efectivo acceso a la administración de justicia y las garantías constitucionales.

En el caso concreto, el Consejo de Estado ha indicado que aunque la acción de nulidad y la de nulidad y restablecimiento del derecho tienen algunas similitudes con la acción electoral, no pueden equipararse, al punto que deben tramitarse mediante procedimientos diferentes. Si bien es cierto que el legislador dispuso que tratándose de la acción electoral el término de caducidad para ejercerla es el mismo que se toma en consideración para determinar si la reforma a la demanda con adición de cargos se presentó en tiempo, contrario a lo acontece en el marco de los procesos de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho, también lo es que en este escenario procesal dicha diferenciación no se torna arbitraria, injustificada ni irrazonable. En primer lugar, porque las acciones contenciosas frente a las que realiza la comparación se tramitan mediante el procedimiento ordinario. En segundo lugar, porque en razón al procedimiento especialísimo que guía el trámite de las pretensiones de contenido electoral, el legislador dentro del amplio margen de configuración legislativa estableció que dicho término de caducidad también debe limitar el tiempo con el que cuenta el ciudadano para reformar la demanda, en atención a los bienes que se pretende salvaguardar, cuales son la celeridad y eficacia de estas acciones. La brevedad en que debe tramitarse el proceso electoral deviene de un mandato constitucional imperativo: la acción electoral debe decidirse en un término máximo de un año, pero si el proceso es de única instancia, no deberá sobrepasar el lapso de seis meses (art. 264, parágrafo C.Po.). La Corte resaltó que la celeridad con que debe adelantarse este tipo de procedimiento especial responde al objeto que pretende: esclarecer en el menor tiempo posible la legitimidad de la elección, nombramiento o llamamiento de quien fue elegido y en esta medida, determinar la legalidad de los actos de la administración avalando a quienes acceden a la función pública.

En tercer lugar, el término de caducidad establecido, no solo para ejercer la acción electoral sino también para reformar la demanda adicionando *nuevos cargos*, tienen como propósito guardar la coherencia con la finalidad de la ley, toda vez que de no ser así se estaría permitiendo ampliar el marco de decisión de la autoridad competente por fuera del plazo permitido para el efecto, lo cual constituiría una paradoja. En cuarto lugar, el ejercicio de la acción electoral le impone al demandante el cumplimiento de ciertos requisitos procesales, como el de la observancia del término de caducidad si se pretende reformar la demanda con nuevos cargos, lo cual no implica vulneración del derecho de defensa del demandado, ni tampoco desconocimiento del interés general de la sociedad ni del Estado. El establecimiento de dicha medida responde a la necesidad de que las situaciones jurídicas que se derivan de

los actos de elección, de nombramiento o de llamamiento queden en firme a la mayor brevedad posible. Por el contrario, dicho término ayuda a precisar el alcance del derecho a acceder a la administración de justicia de las personas que pretenden la nulidad de dichos actos y que actúan en defensa de la Constitución Política y de la ley. Resaltó que por tratarse de nuevos cargos, ya se le había permitido al actor poner en movimiento el aparato jurisdiccional, lo cual implica que obtendrá una respuesta de fondo.

LA CORTE SE PRONUNCIÓ SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE VARIAS MEDIDAS ADOPTADAS EN LA LEY 1448 DE 2011, A FAVOR DE LAS VÍCTIMAS, ACORDE CON SUS DERECHOS CONSTITUCIONALES A LA VERDAD, A LA JUSTICIA Y A LA REPARACIÓN INTEGRAL

VI. EXPEDIENTE D-9389 - SENTENCIA C-438/13 (julio 11)
M.P. Alberto Rojas Ríos

1. Norma acusada

LEY 1448 DE 2011
(junio 10)

Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones

ARTÍCULO 17. PROGRESIVIDAD. El principio de progresividad supone el compromiso de iniciar procesos que conlleven al goce efectivo de los Derechos Humanos, obligación que se suma al reconocimiento de unos contenidos mínimos o esenciales de satisfacción de esos derechos que el Estado debe garantizar a todas las personas, e ir acrecentándolos paulatinamente.

ARTÍCULO 19. SOSTENIBILIDAD. Para efectos de cumplir con las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación dispuestas en el presente marco, el Gobierno Nacional dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente Ley, creará un Plan Nacional de Financiación mediante un documento CONPES que propenda por la sostenibilidad de la ley, y tomará las medidas necesarias para garantizar de manera preferente la persecución efectiva de los bienes de los victimarios con el fin de fortalecer el Fondo de Reparaciones de que trata el artículo 54 de la Ley 975 de 2005.

El desarrollo de las medidas a que se refiere la presente ley, deberá hacerse en tal forma que asegure la sostenibilidad fiscal con el fin de darles, en conjunto, continuidad y progresividad, a efectos de garantizar su viabilidad y efectivo cumplimiento.

ARTÍCULO 27. APLICACIÓN NORMATIVA. En lo dispuesto en la presente ley, prevalecerá lo establecido en los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia sobre Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos que prohíban su limitación durante los estados de excepción, por formar parte del bloque de constitucionalidad. En los casos de reparación administrativa, el intérprete de las normas consagradas en la presente ley se encuentra en el deber de escoger y aplicar la regulación o la interpretación que más favorezca a la dignidad y libertad de persona humana, así como a la vigencia de los Derechos Humanos de las víctimas.

ARTÍCULO 28. DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS. Las víctimas de las violaciones contempladas en el artículo 30 de la presente Ley, tendrán entre otros los siguientes derechos en el marco de la normatividad vigente:

1. Derecho a la verdad, justicia y reparación.
2. Derecho a acudir a escenarios de diálogo institucional y comunitario.
3. Derecho a ser beneficiario de las acciones afirmativas adelantadas por el Estado para proteger y garantizar el derecho a la vida en condiciones de dignidad.
4. Derecho a solicitar y recibir atención humanitaria.
5. Derecho a participar en la formulación, implementación y seguimiento de la política pública de prevención, atención y reparación integral.
6. Derecho a que la política pública de que trata la presente ley, tenga enfoque diferencial.
7. Derecho a la reunificación familiar cuando por razón de su tipo de victimización se haya dividido el núcleo familiar.
8. Derecho a retornar a su lugar de origen o reubicarse en condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad, en el marco de la política de seguridad nacional.
9. Derecho a la restitución de la tierra si hubiere sido despojado de ella, en los términos establecidos en la presente Ley.
10. Derecho a la información sobre las rutas y los medios de acceso a las medidas que se establecen en la presente Ley.
11. Derecho a conocer el estado de procesos judiciales y administrativos que se estén adelantando, en los que tengan un interés como parte o intervinientes.
12. Derecho de las mujeres a vivir libres de violencia.

ARTÍCULO 37. AUDICIÓN Y PRESENTACIÓN DE PRUEBAS. **La víctima tendrá derecho, siempre que lo solicite, a ser oída dentro de la actuación penal, a pedir pruebas y a suministrar los elementos probatorios que tenga en su poder.** La autoridad competente podrá interrogar a la víctima en la medida estrictamente necesaria para el esclarecimiento de los hechos investigados, con pleno respeto a sus derechos, en especial, su dignidad y su integridad moral **y procurando en todo caso utilizar** un lenguaje y una actitud adecuados que impidan su revictimización.

ARTÍCULO 41. MODALIDAD ESPECIAL DE TESTIMONIO. **El Juez o Magistrado podrá decretar, de oficio o por solicitud del Fiscal, de la Defensa, del Ministerio Público o de la víctima, medidas especiales orientadas a facilitar el testimonio de la víctima, un niño o niña, adolescente, un adulto mayor o una víctima de violencia sexual.** El funcionario competente, tendrá en cuenta la integridad de las personas y tomando en consideración que la violación de la privacidad de un testigo o una víctima puede entrañar un riesgo para su seguridad, controlará diligentemente la forma de interrogarlo a fin de evitar cualquier tipo de hostigamiento o intimidación y prestando especial atención al caso de víctimas de delitos de violencia sexual.

ARTÍCULO 46. Cuando de los elementos materiales probatorios, evidencia física, información legalmente obtenida, o demás evidencia recaudada durante una investigación penal por el daño de los derechos de las víctimas de las que trata la presente ley, se pueda inferir razonablemente que la estructura u organización ilegal a la que perteneció el investigado recibió apoyo económico, de manera voluntaria, de una persona natural o jurídica nacional o extranjera, con filial o subsidiaria en el territorio nacional, o que servidores públicos dispusieron de la función pública para promover acciones de violaciones a las normas internacionales de derechos humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario por parte de la respectiva estructura ilegal, el fiscal deberá remitir el expediente y las pruebas recaudadas a un Fiscal ordinario, de conformidad con el Código de Procedimiento Penal y las normas que regulan la materia.

En los eventos en que durante el procedimiento regulado en la Ley 975 de 2005, el Fiscal de Justicia y Paz advierta alguna de las circunstancias mencionadas en el inciso anterior, este deberá remitir el expediente y las pruebas recaudadas a un Fiscal ordinario, de conformidad con el Código de Procedimiento Penal y las normas que regulan la materia.

En los eventos en que se declare la responsabilidad penal de la persona natural o del representante de la persona jurídica nacional o extranjera con filial o subsidiaria en el territorio nacional o del servidor público, según sea el caso, el Juez de conocimiento, **previa solicitud del fiscal o del Ministerio Público,** abrirá inmediatamente un incidente de reparación especial, que se surtirá de conformidad con lo establecido en el Código de Procedimiento Penal, **sin necesidad de que se individualicen las víctimas, comoquiera que el Juez o Magistrado de conocimiento tendrá en consideración el daño de derechos causado por el grupo armado al margen de la ley que hubiere sido apoyado.**

Al decidir el incidente de reparación el Juez o Magistrado de conocimiento ordenará, a título de reparación a las víctimas, que la misma suma de dinero con que el condenado o los condenados contribuyó o contribuyeron a la financiación de la estructura u organización ilegal, o su equivalente en dinero si el apoyo fue en especie, o la suma que el Juez o Magistrado estime pertinente en caso de que la misma no esté determinada dentro del proceso, sea consignada a favor del Fondo de Reparación a las Víctimas de la Violencia.

El Juez o Magistrado también podrá ordenar al condenado la ejecución de medidas de satisfacción, las cuales deberán ser realizadas directamente por este. Esta disposición no tendrá efectos para la responsabilidad subsidiaria del Estado la cual se regirá por lo establecido en el artículo 10 de la presente Ley

PARÁGRAFO 1o. Cuando en el transcurso del proceso penal el juez de conocimiento advierta razones fundadas para pensar que la estructura u organización ilegal a la que perteneció el acusado recibió apoyo económico, de manera voluntaria, de una persona natural o jurídica nacional o extranjera, con filial o subsidiaria en el territorio nacional, deberá remitir el expediente y las pruebas recaudadas a un Fiscal ordinario, de conformidad con el Código de Procedimiento Penal y las normas que regulan la materia.

PARÁGRAFO 2o. La persona jurídica cuyo representante legal sea condenado en los términos del presente artículo, deberá concurrir como tercero civilmente responsable al incidente de reparación en los términos del Código de Procedimiento Penal. Así mismo, el Juez o Magistrado también podrá ordenar la ejecución de medidas de satisfacción a favor de las víctimas por parte de las personas jurídicas a las que se refiere este artículo.

PARÁGRAFO 3o. **En ningún caso, en los términos del presente artículo, el Juez o Magistrado podrá ordenar a una persona jurídica, a título de reparación, consignar a favor del Fondo de Reparación a las Víctimas de la violencia en más de una ocasión por los mismos hechos.**

ARTÍCULO 47. AYUDA HUMANITARIA. Las víctimas de que trata el artículo 3o de la presente ley, recibirán ayuda humanitaria de acuerdo a las necesidades **inmediatas** que guarden relación **directa** con el hecho victimizante, con el objetivo de socorrer, asistir, proteger y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica de emergencia, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas, y con enfoque diferencial, en el momento de la violación de los derechos o en el momento en el que las autoridades tengan conocimiento de la misma.

Las víctimas de los delitos contra la libertad, integridad y formación sexual, recibirán asistencia médica y psicológica especializada de emergencia.

PARÁGRAFO 1o. Las entidades territoriales en primera instancia, la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación a Víctimas, y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar subsidiariamente, deberán prestar el alojamiento y alimentación transitoria en condiciones dignas y de manera inmediata a la violación de los derechos o en el momento en que las autoridades tengan conocimiento de la misma.

PARÁGRAFO 2o. Las instituciones hospitalarias, públicas o privadas, del territorio nacional, que prestan servicios de salud, tienen la obligación de prestar atención de emergencia de manera inmediata a las víctimas que la requieran, con independencia de la capacidad socioeconómica de los demandantes de estos servicios y sin exigir condición previa para su admisión, cuando estas lo requieran en razón a una violación a las que se refiere el artículo 3o de la presente Ley.

PARÁGRAFO 3o. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación, deberá adelantar las acciones pertinentes ante las distintas entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas para garantizar la ayuda

humanitaria. De igual manera, y de acuerdo a lo contemplado en el artículo 49 de la Ley 418 de 1997 y sus prórrogas correspondientes, prestará **por una sola vez**, a través de mecanismos eficaces y eficientes, asegurando la gratuidad en el trámite, y de acuerdo a su competencia, la ayuda humanitaria.

PARÁGRAFO 4o. En lo que respecta a la atención humanitaria para la población víctima del desplazamiento forzado, se regirá por lo establecido en el Capítulo III del presente Título.

ARTÍCULO 64. ATENCIÓN HUMANITARIA DE EMERGENCIA. Es la ayuda humanitaria a la que tienen derecho las personas u hogares en situación de desplazamiento una vez se haya expedido el acto administrativo que las incluye en el Registro Único de Víctimas, **y se entregará de acuerdo con el grado de necesidad y urgencia respecto de su subsistencia mínima.**

Realizado el registro se enviará copia de la información relativa a los hechos delictivos a la Fiscalía General de la Nación para que adelante las investigaciones necesarias.

ARTÍCULO 86. ADMISIÓN DE LA SOLICITUD. El auto que admita la solicitud deberá disponer:

a) La inscripción de la solicitud en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos indicando el folio de matrícula inmobiliaria y la orden de remisión del oficio de inscripción por el registrador al Magistrado, junto con el certificado sobre la situación jurídica del bien, dentro de los cinco (5) días siguientes al recibo de la orden de inscripción.

b) La sustracción provisional del comercio del predio o de los predios cuya restitución se solicita, hasta la ejecutoria de la sentencia.

c) La suspensión de los procesos declarativos de derechos reales sobre el predio cuya restitución se solicita, los procesos sucesorios, de embargo, divisorios, de deslinde y amojonamiento, de servidumbres, posesorios de cualquier naturaleza, de restitución de tenencia, de declaración de pertenencia y de bienes vacantes y mostrencos, que se hubieran iniciado ante la justicia ordinaria en relación con el inmueble o predio cuya restitución se solicita, así como los procesos ejecutivos, judiciales, notariales y administrativos que afecten el predio, con excepción de los procesos de expropiación.

d) La notificación del inicio del proceso al representante legal del municipio a donde esté ubicado el predio, y al Ministerio Público.

e) La publicación de la admisión de la solicitud, en un diario de amplia circulación nacional, con inclusión de la identificación del predio y los nombres e identificación de la persona **y el núcleo familiar del despojado o de** quien abandonó el predio cuya restitución se solicita, para que las personas que tengan derechos legítimos relacionados con el predio, los acreedores con garantía real y otros acreedores de obligaciones relacionadas con el predio, así como las personas que se consideren afectadas por la suspensión de procesos y procedimientos administrativos comparezcan al proceso y hagan valer sus derechos.

PARÁGRAFO. Adicionalmente el Juez o Magistrado en este auto o en cualquier estado del proceso podrá decretar las medidas cautelares que considere pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se estuviere causando sobre el inmueble.

ARTÍCULO 88. OPOSICIONES. **Las oposiciones se deberán presentar ante el juez dentro de los quince (15) días siguientes a la solicitud.** Las oposiciones a la solicitud efectuadas por particulares se presentarán bajo la gravedad del juramento y se admitirán, si son pertinentes. Las oposiciones que presente la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, cuando la solicitud no haya sido tramitada con su intervención deberá ser valorada y tenida en cuenta por el Juez o Magistrado.

La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, cuando no haya actuado como solicitante podrá presentar oposición a la solicitud de restitución.

Al escrito de oposición se acompañarán los documentos que se quieran hacer valer como prueba de la calidad de despojado del respectivo predio, de la buena fe exenta de culpa, del justo título del derecho y las demás pruebas que pretenda hacer valer el opositor en el proceso, referentes al valor del derecho, o la tacha de la calidad de despojado de la persona o grupo en cuyo favor se presentó la solicitud de restitución o formalización.

Cuando la solicitud haya sido presentada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas de conformidad con lo previsto en este capítulo y no se presenten opositores, el Juez o Magistrado procederá a dictar sentencia con base en el acervo probatorio presentado con la solicitud.

2. Decisión

Primero.- Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 17 de la Ley 1448 de 2011 y la expresión "y *progresividad*" contenida en el inciso segundo del artículo 19 de la misma ley, por el cargo estudiado en la presente sentencia.

Segundo.- Declarar **EXEQUIBLE** la expresión "*En los casos de reparación administrativa*" contenida en el artículo 27 de la Ley 1448 de 2011, por el cargo estudiado en la presente sentencia.

Tercero.- Declarar **EXEQUIBLE** la expresión "*Derecho a conocer el estado de procesos judiciales y administrativos que se estén adelantando, en los que tengan un interés como parte o intervinientes*" contenida en el numeral 11 del artículo 28 de la Ley 1448 de 2011, por el cargo estudiado en la presente sentencia.

Cuarto.- Declarar **EXEQUIBLES** las expresiones "*La víctima tendrá derecho, siempre que lo solicite, a ser oída dentro de la actuación penal, a pedir pruebas y a suministrar los elementos probatorios que tenga en su poder*" y "*procurando en todo caso utilizar*",

contenidas en el artículo 37 de la Ley 1448 de 2011, por los cargos estudiados en la presente sentencia.

Quinto.- Declarar **EXEQUIBLE** la expresión *"El Juez o Magistrado podrá decretar, de oficio o por solicitud del Fiscal, de la Defensa, del Ministerio Público o de la víctima, medidas especiales orientadas a facilitar el testimonio de la víctima, un niño o niña, adolescente, un adulto mayor o una víctima de violencia sexual"*, contenida en el artículo 41 de la Ley 1448 de 2011, por el cargo estudiado en la presente sentencia.

Sexto.- Sobre el artículo 46 de la Ley 1448 de 2011:

- Declarar **EXEQUIBLE**, por el cargo estudiado en la presente sentencia, la expresión *"previa solicitud del fiscal o del Ministerio Público"*, contenida en el inciso tercero del artículo 46 de la Ley 1448 de 2011, bajo el entendido que cuando las víctimas hayan participado en el respectivo proceso penal por financiación de grupos armados al margen de la ley, también podrán solicitar el inicio del incidente de reparación especial;
- Declarar **EXEQUIBLES**, por los cargos estudiados en la presente sentencia, la expresión *"sin necesidad de que se individualicen las víctimas, comoquiera que el Juez o Magistrado de conocimiento tendrá en consideración el daño de derechos causado por el grupo armado al margen de la ley que hubiere sido apoyado"*, así como el inciso cuarto, contenidos en el mismo artículo, bajo el entendido que el juez o magistrado podrá decretar sumas adicionales a título de reparación de acuerdo con lo probado en el proceso.

Séptimo.- Declarar **INEXEQUIBLES** las expresiones *"inmediatas"* y *"directa"* contenidas en el inciso primero del artículo 47 de la Ley 1448 de 2011.

Octavo.- Declarar **EXEQUIBLE** la expresión *"prestará por una sola vez"* contenida en el artículo 47 de la Ley 1448 de 2011, en el entendido que la ayuda humanitaria podrá ser prorrogada, siempre que se demuestre que la víctima no ha superado la situación de gravedad y urgencia.

Noveno.- Declarar **EXEQUIBLE** la expresión *"y se entregará de acuerdo con el grado de necesidad y urgencia respecto de su subsistencia mínima"* contenida en el artículo 64 de la Ley 1448 de 2011, por el cargo estudiado en la presente sentencia.

Décimo.- Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión *"y el núcleo familiar del despojado o de"* contenida en el literal e) del artículo 86 de la Ley 1448 de 2011.

Décimo primero.- Declarar **EXEQUIBLE** la expresión *"Las oposiciones se deberán presentar ante el juez dentro de los quince (15) días siguientes a la solicitud"*, contenida en el artículo 88 de la Ley 1448 de 2011, bajo el entendido que el término para las oposiciones se empezará a contar a partir de la notificación de la admisión de la solicitud.

3. Síntesis de los fundamentos

En primer lugar, la Corte Constitucional determinó que a partir de una interpretación sistemática se entiende que la consagración del principio de *progresividad* al que aluden los **artículos 17 y 19** de la Ley 1448 de 2011, se refiere al contenido de derechos estrictamente prestacionales, y no se refiere a los derechos cuyo carácter no es prestacional, pues estos son de aplicación inmediata y no gradual, ni tampoco se refiere al mínimo conseguido respecto de la garantía sobre algunos derechos, pues la misma ley dispone que la progresividad se debe aplicar desde unos mínimos, establecidos en la jurisprudencia y la misma ley. Por consiguiente los artículos 17 y 19, fueron declarados exequibles, por este cargo.

De igual modo, la Corte declaró exequible la expresión acusada del **artículo 27** de la Ley 1448 de 2011, porque los procedimientos e interpretaciones relativos a los derechos de las víctimas deben adelantarse de conformidad con los principios del Capítulo II de la Ley de Víctimas de los cuales se deriva la técnica hermenéutica *pro homine*. Por esto, la

consagración expresa de la aplicación del principio *pro homine* a los casos de reparación administrativa, constituye una reafirmación de la importancia de este principio en aquel evento, pero no una exclusión o preferencia que autorice que en otros casos se puede dejar de aplicar.

Respecto de la participación adecuada de la víctima en los procesos judiciales, la Corporación señaló que tanto el derecho de las víctimas a “conocer” el estado de procesos judiciales y administrativos en los que tengan un interés como parte o intervinientes las víctimas, como su derecho a ser oídas para pedir pruebas, son derechos adicionales de éstas en desarrollo de los procesos judiciales, pero nada indica que sugieran una restricción a las demás posibilidades de participación. Por tal motivo, fueron declarados exequibles los apartes acusados de los artículos **28.11 y 37** de la Ley 1448 de 2011. Así mismo, fue declarado ajustado a la Constitución el segundo segmento demandado del artículo 37 por cuanto (i) respecto del sentido gramatical de la expresión “*procurando*”, la misma jurisprudencia constitucional, considera que ese vocablo no supone en sí mismo la atribución de una potestad a una autoridad, sino una obligación (C-383 de 1999); y (ii) La interpretación sistemática de la norma acusada, a la luz de las normas sobre derechos de las víctimas en causas penales, incorporadas en la Ley de Víctimas, en el Código de Procedimiento Penal y en la denominada Ley de Justicia y Paz, permite concluir que la expresión demandada no se hace nada distinto a reiterar un derecho que les asiste a las víctimas de ser tratadas con dignidad, humanidad y respeto pleno de sus garantías fundamentales, en el trámite de causas penales, con la obligación correlativa de las autoridades de ofrecer dicho trato y evitar que sean revictimizadas.

En cuanto a la frase acusada del **artículo 41** la Ley 1448 de 2011, el Tribunal señaló que la persistencia de las prácticas inadecuadas en relación con víctimas, sumada al reconocimiento de que ellas son sujetos de especial protección constitucional, para la Corte era indispensable resaltar que la expresión *podrá* no puede interpretarse solamente desde su significado semántico, sino que el Juez o Magistrado tiene el deber de tomar medidas especiales en la práctica de los referidos testimonios, habida consideración de la situación de especial vulnerabilidad de estas personas en razón de su edad, sexo o del delito del que fueron víctimas. A juicio de la Corte, el artículo 1º y 2º del artículo 68 sobre protección de las víctimas y los testigos y su participación en las actuaciones del Estatuto de Roma, la Corte Penal Internacional, concluye que se *deben* decretar las medidas adecuadas para proteger la seguridad, el bienestar físico y psicológico, la dignidad y la vida privada de las víctimas y los testigos.

De otro lado, en relación con la posibilidad de solicitar el inicio del incidente restringido al Fiscal y al Ministerio Público, la Corte consideró que se imponía una declaración de exequibilidad condicionada de la primera expresión acusada del **artículo 46** de la Ley 1448 de 2011, en el sentido de que cuando la víctima participe en el proceso penal de financiamiento, ésta podrá solicitar el inicio del incidente en mención. Esto porque si bien el dinero producto del incidente de reparación especial tiene como destino el Fondo de Reparación, esta situación no es razón suficiente para desligar este incidente del interés de las víctimas. Pues el mencionado Fondo y su capitalización inciden directamente en la posibilidad de reparaciones proporcionales y correspondientes al daño y a la gravedad del hecho que lo ocasiona, respectivamente.

Respecto de la posibilidad de condenar al financiador únicamente al pago de una suma equivalente al aporte como quiera que no se le exige al juez la individualización de las víctimas para cuantificar el monto de la reparación, la Corporación precisó que la suma equivalente al aporte a que alude el mismo **artículo 46**, equivale al mínimo en casos en que el daño exceda el monto aportado por el financiador. Esto porque si el Juez detecta falta de proporcionalidad entre dicho monto, que sólo puede equivaler a la cantidad con que se apoyó al grupo ilegal, y el daño ocasionado, no podrá ordenar al condenado que consigne una suma superior; y ello impide atender la obligación no sólo de la magnitud del daño sino la de correspondencia o adecuación de la reparación, a la gravedad y naturaleza de las violaciones

que originaron el perjuicio. En este sentido se declaró exequible de manera condicionada el segundo segmento demandado del citado artículo 46.

En cuanto a ordenar a las personas jurídicas más de un pago a título de reparación por los mismos hechos, se declara la exequibilidad, porque ello no incide en el derecho de reparación integral.

En relación con el **artículo 47** de la Ley 1448 de 2011, la Corte adoptó dos decisiones: de un lado, declaró inexecutable las expresiones "*inmediatas*" y "*directa*", porque sólo mediante el reconocimiento del enfoque diferencial, es decir, de la existencia de grupos particulares en un mayor grado de vulnerabilidad, implica afirmar que **no todas las necesidades de las víctimas guardan una relación directa con el hecho victimizante**, pues muchas de éstas son previas al mismo y no fueron generadas por el hecho violento. Luego en muchos casos estas necesidades "previas e indirectas" (como una discapacidad o la minoría de edad) facilitaron el ambiente propicio para que se configuraran los hechos que originaron la victimización. Así por ejemplo, la situación de indefensión en la que se encuentra una mujer con discapacidad en una zona geográfica en conflicto, agrava su riesgo de ser víctima de violencia sexual por parte de grupos armados. Por otra parte, el Tribunal declaró la exequibilidad condicionada de la expresión "*prestará por una sola vez*" contenida en el párrafo 3º del artículo 47 de la Ley 1448 de 2011, bajo el entendido que la ayuda humanitaria se podrá entregar por más de una vez cuando se demuestre que la víctima no ha superado la situación de emergencia. Esto, por cuanto la prórroga de la ayuda humanitaria y la presunción constitucional de prórroga automática está prevista por los Autos 092 de 2008 y 006 de 2009 (de la Comisión de seguimiento de la atención a la población desplazada) reiterada en distintas sentencias de tutela, permiten entender que las demás víctimas también pueden llegar a ser beneficiarias de dichas prórrogas si se encuentran en un escenario de urgencia extraordinaria similar o aún no se encuentran en condiciones de asumir su autosostenimiento. Incluso, podrían llegar a favorecerse de la prórroga automática de la ayuda humanitaria cuando se encuentren en situaciones de vulnerabilidad acentuada e indefensión extrema que suponga su necesidad.

Además, la Corte encontró que el aparte acusado del **artículo 64** de la Ley 1448 de 2011 se ajusta a la Constitución por dos razones: (i) porque no se puede excluir del ordenamiento el sistema de evaluación en mención para la entrega por turnos de la ayuda humanitaria de emergencia, pues esto implicaría despojar a las víctimas de un mecanismo que pretende beneficiarlas en aplicación del enfoque diferencial. Lo que corresponde es que las autoridades correspondientes tomen medidas para superar las falencias operativas que han sido advertidas reiteradamente por esta Corte y así cumplir las órdenes que se han dado con este fin, en los distintos autos de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004. (ii) Los argumentos de ineficacia, relativos a situaciones que sugieren la incapacidad de las normas para producir los efectos pretendidos, no se convierten automáticamente en razones de inconstitucionalidad, luego no se puede aseverar que las falencias en la implementación de las medidas normativas, como es el caso, se corrigen eliminando la medida, menos cuando dicha medida procura la garantía adecuada de derechos fundamentales.

De otro lado, la Corte declaró inexecutable la expresión "*y el núcleo familiar del despojado o de*" contenida en el **literal e) del artículo 86** de la Ley 1448 de 2011, porque impone al reclamante de tierras despojadas la obligación de revelar datos íntimos de su vida personal, sin un fundamento constitucional concreto e imperioso, que justifique ceder algo de la esfera privada del solicitante en beneficio de la comunidad. La divulgación de la información en cuestión en un diario de circulación nacional tampoco guarda una relación de conexidad con la finalidad que persigue el literal e) en su conjunto, cual es la publicidad del proceso para asegurar que todos los eventuales interesados concurren a defender sus derechos sobre los predios en disputa. Además, la intromisión innecesaria e injustificada en la intimidad personal y familiar de las víctimas del despojo de tierras que dispone la expresión demandada, podría exponer a la familia del reclamante a amenazas para su vida e integridad personal, así como en general para la garantía de sus derechos fundamentales. Para la Corte resulta necesario

hacer notar esta situación, pues en muchos casos los procesos de restitución y formalización de tierras se adelantan en zonas del país caracterizadas por la violencia relacionada con la tenencia de la tierra, con la presencia de grupos armados al margen de la ley y, en general, en desarrollo del conflicto armado.

Por último, la Corte declaró exequible el término de 15 días para formular oposiciones a la inscripción en el Registro de Instrumentos Públicos, a partir de la solicitud, previsto en el **literal e) del artículo 87** de la Ley 1448 de 2011, bajo el entendido que dicho término se empezará a contar a partir de la notificación de la admisión de la solicitud. Esto, porque el plazo para interponer oposiciones es una regla necesaria en el procedimiento de restitución, pero su interpretación debe estar acorde con los derechos de contradicción y acceso a la administración de justicia. Y la norma permite concluir que dicho término puede empezar a correr antes de que se notifique el auto admisorio, pues no establece un término específico para admitir la solicitud de restitución, lo cual implica que podría incluso vencer en silencio el plazo para presentar las oposiciones sin que exista auto de admisión, bajo el riesgo de que ello acontezca y ninguno de los opositores se entere.

4. Aclaraciones de voto

Los magistrados **Luis Guillermo Guerrero Pérez** y **Luis Ernesto Vargas Silva** aclararon su voto en relación con algunos de los fundamentos expuestos en sustento de la sentencia anterior.

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Presidente