

Información Importante

La Universidad Santo Tomás, informa que el(los) autor(es) ha(n) autorizado a usuarios internos y externos de la institución a consultar el contenido de este documento a través del Catálogo en línea del CRAI-Biblioteca y el Repositorio Institucional en la página Web de la CRAI-Biblioteca, así como en las redes de información del país y del exterior con las cuales tenga convenio la Universidad.

Se permite la consulta a los usuarios interesados en el contenido de este documento, para todos los usos que tengan finalidad académica, nunca para usos comerciales, siempre y cuando mediante la correspondiente cita bibliográfica se le dé crédito al trabajo de grado y a su autor.

De conformidad con lo establecido en el Artículo 30 de la Ley 23 de 1982 y el artículo 11 de la Decisión Andina 351 de 1993, la Universidad Santo Tomás informa que “los derechos morales sobre documento son propiedad de los autores, los cuales son irrenunciables, imprescriptibles, inembargables e inalienables.”

Centro de Recursos para el Aprendizaje y la Investigación, CRAI-Biblioteca

Universidad Santo Tomás, Bucaramanga

Incidente de Impacto Fiscal y Sentencias de responsabilidad del Estado por ejecuciones ilegales en Colombia a la luz de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Yenni Carolina Hernández Peñaloza

**Trabajo de grado para optar el título de Magister en Derecho con profundización en
Derecho Administrativo**

Director

Gabriel Ballesteros

Doctor en Derecho

Universidad Santo Tomas, Bucaramanga

División de Ciencias Políticas y Jurídicas

Facultad de Derecho

2018

Contenido

Introducción	7
1. Incidente de Impacto Fiscal y Sentencias de responsabilidad del Estado por ejecuciones ilegales en Colombia a la luz de la Corte Interamericana de Derechos Humanos	
1.1 Diseño metodológico.....	10
1.2 Descripción del problema	12
1.3 Pregunta de investigación.....	14
1.4 Objetivos.....	14
2. El Derecho Fundamental al Acceso de la Administración de Justicia en Colombia y Su Contenido Frente a Las Ejecuciones Ilegales.....	15
2.1 De La Estructura de los Derechos Fundamentales	16
2.1.1 De los criterios provenientes de las teorías materiales y estructurales.....	16
2.2 Del derecho a la administración de justicia y su estructura.....	22
2.3 Derecho fundamental al acceso de la administración de justicia en la Convención Americana de Derechos Humanos.....	29
2.4 El Derecho a la administración de justicia y las víctimas.....	32
2.5 Principio de reparación integral de las víctimas en Colombia.....	37
3. El Incidente De Impacto Fiscal y el cumplimiento de las condenas por el Estado.....	42
3.1 Los litigios y la afectación del presupuesto nacional.....	43
3.2 Sentencias del Consejo de Estado por Responsabilidad del Estado por Ejecuciones Ilegales.....	52
3.2.1 Caso Martínez Vargas (C.P. Danilo Rojas. Radicado Interno 19886).....	55
3.2.2 Caso Argote y Argote (C.P. Danilo Rojas. Radicado Interno 28075).....	57
3.2.3 Caso Cubides Chacón (C.P. Danilo Rojas. Radicado Interno 20601).....	59
3.2.4 Caso Madariaga Carballo (C.P. Danilo Rojas. Radicado interno 21377).....	61
3.2.5 Caso Luis Alfonso Jaramillo (C.P. Ramiro Pazos. Radicado Interno 26669).....	63
3.2.6 Caso Pino Gil e Higueta Uribe (C.P. Hernán Andrade. Radicado Interno 20783).....	65
3.2.7 Caso Victoria Camayo, Grueso Zúñiga y Victoria Pinzón (C.P. Hernán Andrade. Radicado Interno 21359).....	66
3.2.8 Caso Londoño Isaza y Reyes Flórez (C.P. Olga Valle. Radicado Interno 22891).....	68
3.2.9 Caso Bertel, Madera y Arriola (C.P. Stella Conto. Radicado Interno 20145).....	69
3.2.10 Caso Arenas, Hernández, Rendón y Rodríguez (C.P. Stella Conto. Radicado Interno 18850).....	71
3.2.11 Caso Urrao, Antioquia (C.P. Stella Conto. Radicado Interno 21806).....	72
3.2.12 Caso El Aro Ituango, Antioquia” (C.P. Enrique Gil. Radicado Interno 29273).....	74
3.2.13 Caso Río Meléndez, Cali (C.P. Enrique Gil. Radicado Interno 19355).....	75
3.3 Características similares en materia de indemnización y cumplimiento de las sentencias del Consejo de Estado analizadas.....	77
3.4 Sentencias de La Corte Interamericana de Derechos Humanos.....	79
3.5 Aspectos relevantes del cumplimiento de las Sentencias por ejecuciones ilegales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.....	81
3.5.1 Los pronunciamientos de la Corte Interamericana.....	83

3.5.1.2 Caso Las Palmeras vs Colombia, sentencia de Fondo del 6 de diciembre de 2001 y sentencia de reparaciones y costas del 26 de noviembre de 2002.....	83
3.5.1.3 Caso Juan Humberto Sánchez Vs. Honduras, sentencia de 7 de junio de 2003.....	86
3.5.1.4 Caso 19 Comerciantes vs Colombia, sentencia de 5 de julio de 2004.....	89
3.5.1.5 Caso de la Comunidad Moiwana Vs. Suriname, sentencia de 15 de junio de 2005.....	91
3.5.1.6 Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia, sentencia de 31 de enero de 2006..	95
3.5.1.7 Caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia, sentencia de 26 de mayo de 2010.....	98
3.5.1.8 Caso Uzcátegui y Otros Vs. Venezuela, sentencia de 3 de septiembre de 2012.....	101
3.5.1.9 Caso Hermanos Landaeta Mejías y Otros Vs. Venezuela, sentencia de 27 de agosto de 2014	103
3.5.1.10 Caso Rodríguez Vera y Otros (desaparecidos del Palacio de Justicia) Vs. Colombia, sentencia de 14 de noviembre de 2014.....	105
3.6 Conclusiones sobre las sentencias de la Corte Interamericana en materia de ejecuciones extrajudiciales.....	108
4. La Procedencia del Incidente de Impacto Fiscal en Sentencias de Ejecuciones Ilegales	110
4.1. La Sostenibilidad Fiscal.....	112
4.1.1 De la sostenibilidad fiscal en Colombia.....	115
4.1.2 Sostenibilidad Fiscal y Víctimas en Colombia.....	121
4.1.3 Antecedentes del Acto Legislativo 3 de 2011.....	121
4.2 Incidente de impacto Fiscal y Derecho Presupuestal en Colombia.....	130
4.2.1 El incidente de impacto fiscal, naturaleza, atributos y trámite.....	137
4.2.1.1 Naturaleza y atributos.....	140
4.2.1.2 Trámite del incidente de impacto fiscal ley 1695 de 2013.....	140
4.2.1.2.1 Etapa de presentación.....	141
4.2.1.2.2 La legitimación.....	141
4.2.1.2.3 Las partes.....	142
4.2.1.2.4 La competencia.....	142
4.2.1.2.5 Procedencia y presentación.....	143
4.3. Incidentes de Impacto fiscal.....	144
4.3.1 Análisis de la procedencia del incidente de impacto fiscal.....	145
4.3.1.1 Causales de procedencia del IIF.....	145
4.3.1.1.2 Causales Genéricas de Procedibilidad del IIF.....	145
4.3.1.1.3 Causales específicas de Procedibilidad del IIF.....	146
4.4 Términos para el cumplimiento de las Sentencias proferidas por la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.....	147
4.4.1 El Decreto 01 de 1984	147
4.4.2 La ley 1437 de 2011.....	148
4.5 La regla Fiscal y los Incidentes de Impacto Fiscal tramitados.....	150
4.5.1 Relleno Doña Juana Radicación número: 25000-23-26-000-1999-00002-05(IJ).....	151
4.6. Incidente de Impacto fiscal y los derechos fundamentales.....	158
4.6.1 En relación con la inmutabilidad de la sentencia	158
4.6.2 Las cláusulas prohibitivas del Acto legislativo 3 de 2011.....	161
4.7 ¿Es posible diferir, modular o modificar, por razones económicas, el cumplimiento de una sentencia condenatoria al Estad que verse sobre asuntos de reparación de víctimas de ejecuciones	

ilegales, sin que se afecte el derecho al acceso a la administración de justicia y, en especial, la garantía del derecho a la justa indemnización y cumplimiento efectivo de las sentencias?.....	162
4.8 ¿Existe una afectación real del núcleo esencial de los derechos fundamentales con la modulación y/o modificación de los efectos de la sentencia por razones fiscales?.....	179
4.8.1Primera Regla: El derecho a las garantías judiciales comprende el examen de las etapas procesales correspondientes, al proceso en sí mismo y el cumplimiento de la decisión adoptada dentro de este, las cuales deben efectuarse dentro de un término oportuno, esto es rápido y eficaz	193
4.8.2Segunda Regla. El juez debe advertir el derecho conculcado que se declara en la sentencia, para establecer la eficacia en el cumplimiento temporal de las órdenes de reparación.....	195
5. Conclusiones.....	208

Lista de tablas

	Pag.
Tabla No 1 <i>Sentencia radicado Interno 19886 Consejo de Estado</i>	55.
Tabla No 2 <i>Sentencia radicado Interno 28075 Consejo de Estado</i>	58.
Tabla No 3 <i>Sentencia radicado Interno 20601 Consejo de Estado</i>	60.
Tabla No 4 <i>Sentencia radicado Interno 21377 Consejo de Estado</i>	61.
Tabla No 5 <i>Sentencia radicado Interno 26669 Consejo de Estado</i>	63.
Tabla No 6 <i>Sentencia radicado Interno 20783 Consejo de Estado</i>	65.
Tabla No 7 <i>Sentencia radicado Interno 21359 Consejo de Estado</i>	66.
Tabla No 8 <i>Sentencia radicado Interno 22891 Consejo de Estado</i>	68.
Tabla No 9 <i>Sentencia radicado Interno 20145 Consejo de Estado</i>	69.
Tabla No 10 <i>Sentencia radicado Interno 18850 Consejo de Estado</i>	71.
Tabla No 11 <i>Sentencia radicado Interno 21806 Consejo de Estado</i>	72.
Tabla No 12 <i>Sentencia radicado Interno 29273 Consejo de Estado</i>	74.
Tabla No 13. <i>Sentencia radicado Interno 19355 Consejo de Estado</i>	75.
Tabla No 14 <i>Gráfico No 1 Reparación del daño en caso de muerte</i>	78.
Tabla No 15 <i>Caso Las Palmeras vs Colombia</i>	83.
Tabla No 16 <i>Caso Juan Humberto Sánchez Vs. Honduras</i>	86.
Tabla No 17 <i>Caso 19 comerciantes</i>	72.
Tabla No 18 <i>Caso Moiwana Vs. Suriname</i>	89.
Tabla No 19 <i>Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia</i>	95.
Tabla No 20 <i>Caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia</i>	98.
Tabla No 21 <i>Caso Uzcátegui y Otros</i>	101.
Tabla No 22 <i>Caso Hermanos Landaeta Mejías y Otros Vs. Venezuela</i>	103.
Tabla No 23. <i>Caso Rodríguez Vera</i>	105.
Tabla No 24 <i>Cuadro comparativo 1</i>	117.
Tabla No 25 <i>Análisis relleno Doña Juana</i>	151

Resumen

Las ejecuciones ilegales en Colombia se incrementaron en el periodo comprendido entre 2004 y 2011, por lo que se ha incrementado la demanda de justicia contenciosa administrativa para la indemnización y reparación de los daños derivadas de las mismas. Esta situación puede traer consigo la activación de mecanismos de protección de la sostenibilidad fiscal como el incidente de impacto fiscal. A través, de un análisis descriptivo se establece la procedencia del incidente de impacto fiscal frente a las sentencias proferidas en contra del Estado colombiano por responsabilidad administrativa en ejecuciones ilegales en Colombia a partir del examen de las garantías del derecho fundamental al acceso efectivo a la administración de justicia establecidas por la Corte Constitucional y los criterios relevantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Palabras claves. Sostenibilidad fiscal, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Corte Constitucional, responsabilidad del estado, ejecuciones ilegales.

Abstract

Illegal executions in Colombia increased in the period between 2004 and 2011, which has increased the demand for litigation administrative justice for compensation and compensation for damages arising from them. This situation can lead to the activation of fiscal sustainability protection mechanisms such as the fiscal impact incident. Through a descriptive analysis is established the origin of the incident of fiscal impact against the judgments handed down against the Colombian State for administrative responsibility in illegal executions in Colombia from the examination of the guarantees of the fundamental right to effective access to the administration of justice established by the Constitutional Court and the relevant criteria of the Inter-American Court of Human Rights.

Keywords. Fiscal sustainability, judgments, Inter-American Court of Human Rights, Constitutional Court, State responsibility, illegal executions.

Introducción

El estudio de la realizabilidad y protección de los derechos humanos frente al instituto jurídico del incidente de impacto fiscal sobre eventuales condenas por ejecuciones ilegales en Colombia resulta trascendental para el derecho constitucional en Colombia, pues representa una contribución al escenario jurídico de la “universalización de la protección de los derechos humanos” como herramienta de legitimación de los Estados en la Comunidad Internacional.

El ejercicio dialéctico que se propone en este estudio implica la identificación de la influencia de la regla fiscal para la modulación y/o modificación de los efectos patrimoniales en las decisiones condenatorias al Estado proferidas por el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo en asuntos que pretendan una reparación integral, dentro del contexto de la realizabilidad de los derechos humanos, para efectuar una aproximación al concepto indeterminado de protección efectiva establecido en el Acto Legislativo 3 de 2011 y el parágrafo del artículo 1 de la ley 1695 de 2013 visto desde la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Es menester dilucidar el alcance del incidente de impacto fiscal frente a las condenas por ejecuciones ilegales impuestas al Estado, dado que, según el informe de la ONU para 2011, aproximadamente 3000 personas fueron ejecutadas ilegalmente por miembros de la Fuerza Pública, lo que permite inferir que el ejercicio del medio de control de reparación directa por parte de las víctimas y sus respectivas condenas podrían eventualmente ser aducidas por los Ministros de Ramo y/o el Procurador General de la Nación, como sumas de alto impacto para las finanzas del Estado y, la prolongación en el cumplimiento de las sentencias podría generar procesos de

revictimización y el incremento de condenas más onerosas por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que irrumpieren en la disciplina de las finanzas del Estado.

El desarrollo del contenido del concepto de protección efectiva de los derechos mencionado en el Acto Legislativo 3 de 2011 y la Ley 1695 de 2013 es concebido por el legislador interno como un límite a la prosperidad del Incidente de Impacto Fiscal, por lo que conviene conjugar este concepto con los estándares internacionales, entendiéndolos como parte del bloque constitucional en sentido amplio (C-401-05), en atención a la existencia de un orden universal de protección de derechos humanos. Establecido así el alcance de la protección efectiva de los derechos fundamentales, resulta útil para la comunidad judicial y las víctimas de la ejecución ilegal el empleo de dicha argumentación para la oposición de la solicitud de modulación de los efectos de la sentencia.

Sumado a lo anterior, con la expedición del Acto Legislativo 3 de 2011, se impuso el carácter obligatorio del trámite del Incidente de Impacto Fiscal, generando que la condena que repare integralmente a la víctima se encuentre en discusión después de un largo proceso judicial, situación que comparada con las sentencias de la Corte Interamericana difiere, por cuanto una vez notificada la decisión, el Estado tiene por regla general un año para el cumplimiento de la condena. Diferencia que debe examinarse toda vez que en el proceso nacional al superarse este periodo podría eventualmente afectarse el pronto cumplimiento de la sentencia como garantía del derecho fundamental de administración de justicia.

Examinar los mecanismos para aliviar dicha tensión es importante no sólo para contribuir a la convivencia social, la cual se vería afectada notablemente con la insatisfacción que produce la inapropiada indemnización a la víctima, sino que conllevaría al desplazamiento de la justicia

nacional para acceder a organismos internacionales cuyo alcance del principio de reparación integral tiene apariencia más garantista y resulta más oneroso al Estado.

En este contexto, resulta imperioso determinar los alcances de los principios en colisión y el establecimiento de reglas y/o identificación de mecanismos para proteger la víctima. Por lo tanto, debe examinarse si influye el incidente de impacto fiscal de las sentencias de responsabilidad del Estado por ejecución ilegal en la realizabilidad del derecho fundamental al acceso a la administración de justicia en Colombia a partir de la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el derecho fundamental de administración de justicia y el principio convencional de reparación integral.

Determinados los elementos del derecho a la administración de justicia y el principio de reparación integral en la jurisprudencia colombiana y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se establece la procedencia del incidente de impacto fiscal frente a las sentencias de ejecuciones ilegales, siempre que no se afecte las garantías propias del derecho a la administración de justicia y el principio de reparación integral de las víctimas.

1. Incidente de Impacto Fiscal y Sentencias de responsabilidad del Estado por ejecuciones ilegales en Colombia a la luz de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

1.1. Diseño Metodológico

El desarrollo de esta tesis es el producto de la investigación cualitativa adelantada a partir de la indagación, descripción y argumentación de los elementos que componen los institutos jurídicos establecidos como objeto de estudio. Esta investigación se desarrolló con la técnica de recolección de información denominada el análisis del discurso. Por medio del examen crítico de la información recaudada se construyó la teoría y análisis del contexto de protección de derechos

fundamentales en el derecho interno e Interamericano de protección de derechos humanos frente al incidente de impacto fiscal en sentencias condenatorias por ejecuciones legales en Colombia.

En el proceso de construcción teórica del ámbito de protección de los derechos fundamentales, especialmente el derecho a la administración de justicia, se analizaron los paradigmas que orientaron los pronunciamientos de la Corte Constitucional en la conceptualización de las garantías que componen dicho derecho y las limitaciones a la restricción del contenido del este.

Así mismo, se examinaron pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para establecer los elementos esenciales del derecho a la administración de justicia de las víctimas con el propósito de interpretar las reglas jurisprudenciales como límites a la restricción del contenido del derecho fundamental a la administración de justicia de las víctimas de ejecuciones ilegales.

Establecidos estos elementos, a través del proceso de indagación se efectuó la selección de casos sobre ejecuciones ilegales falladas por el Consejo de Estado como tribunal de cierre en la jurisdicción contenciosa administrativa colombiana y la Corte Interamericana como tribunal continental de protección y tutela internacional de derechos humanos, para verificar la hipótesis planteada sobre la improcedencia de Incidente de Impacto fiscal frente a estas sentencias por la limitación de las garantías del derecho fundamental a la administración de justicia.

Efectuada la argumentación sobre los elementos esenciales del derecho a la administración de justicia se pudo constatar que el incidente de impacto Fiscal no es instrumento de limitación de derechos fundamentales.

1.2. Descripción y planteamiento del problema

Con la expedición del Acto Legislativo No 3 de 2011, se incorpora al modelo de Estado un enfoque económico fundado en el concepto de sostenibilidad, a partir del cual, se orienta la actividad de la función Estatal a la regla fiscal, para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho, priorizando en todo caso el gasto público social.

El carácter instrumental del criterio de sostenibilidad fiscal en la planeación y ejecución de la función pública en diferentes ramas del poder público busca asegurar el acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos de los ciudadanos, razón por la cual, ante el crecimiento exponencial de condenas al Estado emerge el instituto del Incidente de Impacto Fiscal.

El incidente de impacto fiscal se desarrolló en la ley 1695 de 2013 y es definido por la Corte Constitucional en la sentencia C-1052 de 2012 como un “espacio de interlocución” entre los servidores públicos legitimados para invocarlo y las altas corporaciones judiciales, en donde se le concede a los primeros la facultad de expresar las razones por las cuales consideran que los efectos de una sentencia desconocen el criterio de sostenibilidad fiscal y con fundamento en ello, las Cortes de cierre de las diferentes jurisdicciones a través de una providencia deciden establecer si los efectos de fallo deben modularse, modificarse o diferirse con ocasión a la afectación desmesurada de las finanzas públicas.

Sin embargo, en el espacio de interlocución del incidente, no puede desconocerse derechos fundamentales y la formación axiomática del instrumento, que no es otra que propender al desarrollo de los objetivos del Estado Social de Derecho y la optimización del recurso público para lograr tal propósito. Situación que, corresponde examinar en determinados casos, en los que la regla fiscal y la aplicación rígida de la misma, desconoce los objetivos trazados dentro del marco de la responsabilidad estatal.

La responsabilidad Estatal en Colombia se edifica sobre el presupuesto de la existencia del daño antijurídico y la reparación integral del mismo, razón por la cual, es relevante determinar si la modulación de los efectos de los fallos de responsabilidad por delitos de lesa humanidad desconocen, la dignidad humana de la víctima, el acceso a la administración de justicia, la tutela judicial efectiva y la transgresión al bloque de constitucionalidad en sentido lato, en lo concerniente a la protección inmediata y eficaz de los derechos humanos.

El Informe del Relator Especial de la ONU sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, durante el periodo comprendido entre 2004 y 2008 en Colombia ha señalado el creciente fenómeno social de la ejecución ilegal que fue definido en los siguientes términos: “los llamados “falsos positivos”, ejecuciones ilegales de civiles manipuladas por las fuerzas de seguridad para que parecieran bajas legítimas de guerrilleros o delincuentes ocurridas en combate”. De lo que se infiere el cúmulo de demandas y eventuales condenas patrimoniales al Estado por la conducta de sus agentes, que afectarían las finanzas del Estado.

Conforme a los datos recaudados por el Relator de la ONU del ACNUDH (Alto Comisionado de Naciones Unidas Derechos Humanos) se estimó en 2011 que más de 3.000 personas podrían haber sido víctimas de ejecuciones extrajudiciales, atribuidas principalmente al Ejército. La mayoría de esos casos habían ocurrido entre los años 2004 y 2008. Así mismo, en el año 2013 “El estado informó que existe un total de 2013 investigaciones judiciales en casos de ejecuciones extrajudiciales que afectan a 3254 víctimas”.

En el informe de decisiones relevantes de responsabilidad del Estado sobre graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario efectuado por la Sección Tercera del Consejo de Estado a la Corte Penal Internacional, se hace una selección de un grupo específico de providencias sobre ejecuciones ilegales y se evidencia, la alusión a los

estándares internacionales al principio de reparación integral del daño. Además, se indica, que, dada la naturaleza de los asuntos, se permite la prelación de turnos para su conocimiento, situación que, sumada al número de víctimas referido en los informes señalados, permite advertir la creciente cifra de condenas al Estado.

Ahora bien, conviene examinar si el ordenamiento universal de protección de derechos humanos cuyo propósito consistió en la limitación de la arbitrariedad en la potestad Estatal y soberanía, y cuyo objeto es la protección del ser humano (Rey F, 2015, 444), se encuentra en conflicto frente a la regla fiscal del derecho interno colombiano, en lo que refiere a la responsabilidad y reparación del daño por transgresión a derechos de esta naturaleza.

Así las cosas, se analizó si el impacto fiscal de las condenas patrimoniales al Estado por ejecuciones ilegales tiene vocación de procedencia, por tratarse de una figura sobre la modulación y/o modificación de los efectos patrimoniales, pese a que las recomendaciones efectuadas por los organismos internacionales están orientadas a la reparación pronta e integral de las víctimas.

1.3. Pregunta de Investigación

¿Cómo influye el incidente de impacto fiscal de las sentencias de responsabilidad del Estado por ejecución ilegal en la realizabilidad del derecho fundamental al acceso a la administración de justicia y en la aplicación del principio de reparación integral de la víctima en Colombia a partir de la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos?

1.4. Objetivos

1.4.1 Objetivo general

Determinar las circunstancias bajo las cuales el incidente de impacto fiscal en las condenas de responsabilidad extracontractual del estado por ejecución ilegal afecta la realizabilidad del derecho fundamental de administración de justicia y desconoce el principio de reparación

integral de la víctima en Colombia a partir de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

1.4.2. Objetivos Específicos

- Definir los elementos esenciales del derecho fundamental de administración de justicia y el principio convencional de reparación integral en la jurisprudencia constitucional y la doctrina.
- Examinar el trámite, cumplimiento y ejecución de las sentencias de responsabilidad del Estado por ejecuciones ilegales, para establecer unos criterios en materia de reparación integral de las víctimas de ejecuciones ilegales, así como los impactos que las condenas, en asuntos de ejecuciones ilegales, ocasionan a las finanzas públicas.
- Determinar la procedencia del incidente de impacto fiscal en las condenas patrimoniales por responsabilidad del Estado por ejecuciones ilegales, a la luz del derecho fundamental al acceso de la administración de justicia y el principio convencional de reparación integral desarrollados en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

2. El Derecho Fundamental al Acceso de la Administración de Justicia en Colombia y Su Contenido Frente a Las Ejecuciones Ilegales

El objetivo principal del presente capítulo es definir los elementos esenciales del derecho fundamental de la administración de justicia. Pero antes de hacerlo, en primer lugar, se hará una exposición conceptual sobre la estructura de los derechos fundamentales. Una vez se haya cumplido con este propósito, se abordará, en segundo lugar, la estructura del derecho fundamental de la administración de justicia. Para tal efecto, será estudiada la naturaleza, el desarrollo convencional, constitucional, legal y jurisprudencial que se ha elaborado en Colombia.

2.1. De La Estructura de los Derechos Fundamentales

En los párrafos que siguen a continuación, será estudiada la estructura de los derechos fundamentales. A pesar de que existen diversas clasificaciones, tan sólo serán retomadas las ideas teóricas que, en torno a los derechos fundamentales, hacen Luigi Ferrajoli, Rodolfo Arango y Carlos Bernal Pulido, esta última acompañada de la reflexión realizada por Robert Alexy.

Luigi Ferrajoli considera que los derechos fundamentales son "todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del estatus de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar y que son por tanto indisponibles e inalienables" (Ferrajoli, 2006, 117). Esta explicación surge del desarrollo de la teoría de la democracia constitucional, la cual introduce el concepto de garantía como cualquier técnica normativa de protección o salvaguarda a derechos subjetivos.

Rodolfo Arango (2012, 32), por su parte, considera que los derechos fundamentales "son derechos subjetivos con un alto grado de importancia. El concepto de derecho fundamental se compone entonces de las características del derecho subjetivo y de su importancia."

Carlos Bernal Pulido precisa que para comprender el alcance de los derechos fundamentales es necesario descomponer el concepto formulado por Robert Alexy según el cual estos "se estructuran como un haz de posiciones y normas, vinculadas interpretativamente a una disposición de derecho fundamental", (Bernal, 2014, 123).

Los elementos que conforman la definición anterior son: la disposición de derecho fundamental, las normas de derechos fundamentales y la posición de derecho fundamental o derechos fundamentales en sentido estricto.

A continuación, serán explicados en forma particular cada uno de estos conceptos.

Las disposiciones de derecho fundamental son los enunciados expedidos bajo la denominación de derecho fundamental. En Colombia, los derechos fundamentales están señalados en el Título II, capítulo 1 de la Constitución Política y también en el artículo 93 de la misma carta que incorpora al ordenamiento colombiano los derechos innominados.

No obstante, la Corte Constitucional estableció, de manera uniforme, que los derechos fundamentales “son aquellos que (i) se relacionan funcionalmente con la realización de la dignidad humana, (ii) pueden traducirse o concentrarse en derechos subjetivos y (iii) encuentran consensos dogmáticos, jurisprudenciales o de derecho internacional, legal y reglamentario sobre su fundamentalidad”¹. Este concepto fue expuesto en la Sentencia T- 227 del 2003 de la Sala Séptima de Revisión con ponencia de Eduardo Montealegre Lynett del 17 de marzo de 2003² y también en la sentencia T-428 de 2012 de la Sala Primera de Revisión con ponencia de María Victoria Calle Correa del 8 de junio de 2012³.

Por otro lado, todo enunciado que esté relacionado con el desarrollo de los fines del Estado y el contenido del Preámbulo de la Constitución Política es una disposición de derecho fundamental. Las normas de derecho fundamental incumben al “conjunto de significados prescriptivos que desarrollan el deber ser de las disposiciones de derecho fundamental” (Bernal, 2014); y las posiciones de derecho fundamental “son las relaciones jurídicas entre los individuos y el Estado o

¹ La Corte Constitucional Colombiana ha adoptado diversas posturas para la explicación del concepto y alcances de los derechos fundamentales. Posturas que han definido los derechos fundamentales como derechos subjetivos de aplicación inmediata (SU-225/98) y derechos esenciales e inalienables para la persona (T 01/92, T462/92, T1306/2002). Sin embargo, las sentencias citadas recogieron el concepto de derechos fundamental.

² La Corte estudió la protección al derecho de petición, atendiendo a la que la entidad pública accionada se negaba a la expedición de una certificación laboral bajo el argumento que no se encontraba archivo físico que acreditara la relación sostenida entre el accionante y la entidad. La Corte tutela el derecho de petición y ordena a la entidad accionada la expedición de la copia.

³ En esta oportunidad se estudió la protección al derecho fundamental a la educación invocado por los accionantes atendiendo a que dentro de un programa de formación por ciclos, faltando uno de ellos, la entidad accionada se abstuvo de convocarlo por ausencia de apropiaciones presupuestales. La Corte Tutela el derecho fundamental a la educación y ordena dentro del mes siguiente a la decisión se suscriban los acuerdos necesarios para dar continuidad a la formación académica ofrecida.

entre estos”, cuyo objeto es una conducta de acción u omisión prescrita en una norma (Bernal, 2014, 124).

A partir de lo anterior, puede identificarse unos elementos comunes a los conceptos anteriormente presentados. Tales elementos son dos: la connotación de importancia de los derechos subjetivos y su carácter de inalienabilidad. Así las cosas, los derechos fundamentales son derechos subjetivos, e idóneos para el desarrollo autónomo y digno del individuo en el conglomerado social.

Es de tener en cuenta que el propósito de los derechos fundamentales es preservar la convivencia. Esto se logra implementando un sistema de límites y restricciones que está determinado por la fórmula de estado. No obstante, es de advertir que existe un orden universal de protección de los derechos fundamentales que buscan el desarrollo pleno de la persona humana, como ciudadano cosmopolita.

Ahora bien, la disposición de fundamentales tiene una dimensión material y estructural. Los criterios de cada una de estas dimensiones permiten determinar el alcance de los derechos y la limitación a su restricción. A continuación, son descritas las teorías que explican la estructura de los derechos fundamentales.

La dimensión material está determinada por criterios del ámbito normativo de las disposiciones de derecho fundamental, a partir de la cláusula de formación y organización del Estado. En Colombia y en los Estados que adoptan la cláusula de Estado Social de Derecho puede advertirse criterios de la teoría liberal, democrática y social.

Por otra parte, la dimensión estructural hace referencia a criterios que examinan el alcance a partir de la estructura de los derechos fundamentales. Existen múltiples teorías que estudian la estructura del derecho fundamental; “teorías generales subjetivas y objetivas, como en lo relativo

al sentido prescriptivo de los derechos (referido a la relación jurídica implícita en los derechos) y al sentido cualificador de los mismos (referido a los efectos que produce sobre enunciados jurídicos contrarios al derecho fundamental)”. (Gavara de Cara, 1994, 218). Sin embargo, se hará referencia a las teorías del contenido esencial, por ser el criterio más recurrido por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

2.1.1. De los criterios provenientes de las teorías materiales y estructurales

Las teorías materiales establecen que la legitimidad, los límites y el vértice de los derechos fundamentales está determinada por la ideología o por la moral que impera en un momento determinado.

El artículo 1 de la Constitución Política establece que: “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

El Constituyente consideró válido incorporar al mismo tiempo elementos de la ideología liberal, así como también de la teoría democrática y, del mismo modo, la vertiente social. Es decir, tres perspectivas teóricas diferentes en el texto constitucional. Lo anterior bien puede significar, igualmente, que la teoría liberal, democrática y social son, además de ideologías, criterios de interpretación de los derechos fundamentales.

A continuación, serán explicados los elementos más importantes que componen cada una de esas teorías (liberal, democrática y social).

Carlos Bernal Pulido, citando a Bokenforde, advierte que para la escuela liberal los derechos fundamentales son el “derecho de libertad del individuo frente al Estado”.

Ahora bien, en la escuela liberal hay una avenencia entre las ideas de Carl Schmitt y las planteadas por Rawls, en relación con la aceptación de la restricción de los derechos fundamentales por parte del legislador. Mientras que, para Schmitt, los derechos fundamentales pueden ser intervenidos, por el Estado, siempre y cuando se produzca una intervención mesurada, es decir, el legislador no puede actuar en contra de los derechos, pero si le está permitido abstenerse de desarrollarlos (Bernal, 2014, 340); Rawls acepta que los derechos fundamentales o libertades básicas, como el mismo las denomina, pueden afectarse cuando entran en colisión con otras libertades de la misma naturaleza.

La tesis básica de la teoría democrática señala “que las facultades morales de la persona democrática se convierten, bajo el imperio de la constitución en posiciones democráticas de derecho fundamental” (Bernal, 2014,400).

La teoría social incorpora los derechos de prestación, los cuales están encaminados a proteger la subsistencia del individuo ante la agresividad de la economía de mercado.

Una vez han sido explicados los criterios de la teoría material, tal como se ha hecho en los anteriores párrafos, se pasará ahora a exponer las teorías de contenido esencial de los derechos fundamentales.

Es de resaltar, que las teorías del contenido esencial de los derechos fundamentales hacen parte de la denominada dimensión estructural; dimensión que determina el derecho a través de la identificación de sus componentes esenciales que permiten distinguirlo de otro supuesto de protección y delimitar la intervención del legislador.

Según las teorías del contenido esencial, los derechos fundamentales tienen dos elementos que los identifican, a saber: el núcleo o lo indisponible por el legislador y el contorno o la periferia. Estos dos elementos determinan la substancia del derecho o “el contenido constitucionalmente

declarado del derecho”. Por esta razón, en las teorías de este tipo, se realiza una aproximación al concepto de núcleo esencial.

La teoría espacial absoluta (en adelante TEA) sostiene que el núcleo es susceptible de ser definido en abstracto con independencia de la situación jurídica dado su carácter de irreductible. Hay que delimitar el núcleo esencial para evitar que este sea intervenido, quede vacío o deje de ser lo que la norma fundamental establece. Para que esto no ocurra hay que identificar la naturaleza e intereses jurídicamente protegibles en una comunidad lingüística particular. No obstante, el legislador tiene absoluta autonomía para regular la zona de periferia.

La teoría eclíptica (en adelante TE) indica que la zona nuclear no admite intervenciones del legislador y en la zona periférica solo se permiten si opera una justificación proporcional que supere los tres juicios del principio de proporcionalidad.

La teoría temporal absoluta indica que la concreción del contenido esencial de derecho no es anterior a la interpretación de los derechos, en el juicio de constitucionalidad o a las leyes restrictivas o reguladoras.

La Corte Constitucional colombiana ha asumido el criterio de la teoría eclíptica, según la cual las intervenciones solo operan frente a la periferia y deben responder a la proporcionalidad y razonabilidad⁴.

⁴ Carlos Bernal Pulido, ha señalado que la teoría asumida por la Corte Constitucional es la aplicación del principio de proporcionalidad. No obstante, revisado en el contenido de las sentencias C-993/2014 y C-942/09, C-756/2008, se advierte frente al núcleo que no se acepta afectación o intervención y este principio solo opera para la periferia o contorno del derecho.

2.2. Del derecho a la administración de justicia y su estructura

A continuación, se hará una aproximación a los elementos del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia y la tutela efectiva, con el propósito de establecer el marco general de operatividad en los asuntos de responsabilidad del Estado por Ejecuciones Ilegales.

Desde la dimensión material, esto es la vigencia de la cláusula de Estado Social y Democrático de Derecho, el acceso a la administración de justicia y tutela efectiva se traduce en la garantía de los ciudadanos al ejercicio libre e ilimitado del derecho de acción ante las autoridades judiciales o administrativas, para la solución de las controversias suscitadas en la sociedad ,a través de una respuesta oportuna, que garantice la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Así las cosas, este derecho fundamental es un derecho subjetivo cuyo ejercicio materializa criterios axiológicos como la paz, e implica la aceptación universal y por lo tanto su legitimidad y consenso.

De lo anterior, puede afirmarse que este derecho fundamental lleva implícito un conjunto de garantías, tales como el desarrollo del derecho de acción o acceso a la jurisdicción y otros derechos subjetivos procesales que se elevan a rango fundamental, como se abordara más adelante.

En Colombia, el derecho fundamental a la administración de justicia se define a partir del preámbulo, así como también el artículo 2, 29, 228 y 229 de la Constitución Política de 1991 y los artículos 1 al 9 de la ley 270 de 1996. Dichos preceptos lo consagran como valor supremo y fin del Estado en el marco del orden político, económico y social.

El derecho fundamental al acceso a la administración de justicia es un conjunto de garantías. Al respecto, Cabañas García (2013, 2-3) indica que “el derecho de acceso a la jurisdicción, calificado por él mismo como la primera faceta «en orden lógico y cronológico», dentro del haz de derechos

procesales deducibles de la cláusula general del derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 de la Constitución Española de 1978, la primera que consagra este derecho fundamental. A él también se refiere el Tribunal como derecho de “acceso al proceso”; derecho “de acción” o “a la acción” o; en fin, derecho de “acceso a la justicia”. Su reconocimiento tuvo lugar ya en la primera Sentencia del Tribunal, la STC 1/1981, de 26 de enero, dato este sin duda revelador de su importancia y esencialidad; papel que también concede el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) al derecho de acceso a los tribunales, deducible como primero de los derechos del art. 6.1 del Convenio, a partir de su Sentencia de 21 de febrero de 1975, asunto Golder contra Reino Unido”.

La jurisprudencia colombiana ha evolucionado en torno a la estructura del derecho fundamental del acceso a la administración de justicia. Conviene ahora presentar dicha evolución porque ello permite delimitar el núcleo de protección y el contenido del derecho.

Inicialmente, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional en sentencia T-006 de 12 de mayo de 1992⁵, con ponencia del magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz, definió la estructura del derecho fundamental al acceso a la administración de justicia a partir de dos fases, las cuales denominó tramos, estos son: los momentos de tramitación y resolución de peticiones.

La corporación insistió que la materialización del derecho a la administración de justicia lleva implícito el desarrollo de criterio de justicia material, advirtiendo que:

⁵ La Corte resolvió la acción de tutela interpuesta por los señores Julián Peláez Cano y Luis Felipe arias castaño contra la sentencia del tribunal superior de Medellín de agosto de 1991 que, en lo fundamental, confirmó la sentencia dictada por el juez trece (13) superior de la misma ciudad, por la cual se los condenó a penas principales de cuarenta y ocho (48) meses y diez (10) días y sesenta (60) meses de prisión respectivamente, como responsables de los delitos de estafa agravada en documento público, atendiendo a que durante el trámite del proceso se les desconoció todo derecho a pedir pruebas, revisar dictámenes periciales practicados secretamente, provocar incidentes de cualquier naturaleza y conocer los autos del proceso para determinar en qué pruebas se fundamentaban las acusaciones. en fin, aseveran que los memoriales de petición de pruebas eran resueltos por el juez mediante autos de "cúmplase", luego de calificarlas como dilatorias o improcedentes

aparte de los criterios constitucionales aplicables a la tramitación y decisión de los procesos, cuya finalidad es incorporar a la sentencia el máximo contenido de justicia, la Constitución determina un ámbito que representa el mínimo de justicia material que ella debe contener y que en ningún caso puede sacrificarse en aras de la seguridad jurídica. Ese ámbito merecedor de tan especial protección corresponde a los derechos fundamentales cuya efectividad se eleva a fin esencial del estado y a razón de ser de sus autoridades. (1992, P. 52-53).

La Sala Segunda de Revisión de Corte Constitucional en sentencia T-554 de 9 de octubre de 1992⁶, con Ponencia del magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz, adiciona a estos elementos descriptivos, denominados tramos, un tercer supuesto que corresponde a la ejecución de las sentencias, la cual se deriva propiamente del mandato de efectivización de los derechos. La Corte Constitucional se pronunció en los siguientes términos:

Es atentatorio de los derechos fundamentales condicionar la efectividad de éstos a exigencias o procedimientos contrarios a los fines esenciales del Estado y a la función de los servidores públicos (CP arts. 2 y 123).

El sistema jurídico tiene previstos diversos mecanismos (CP arts. 86 a 89) para impedir su autodestrucción. Uno de ellos es el derecho fundamental al cumplimiento de las sentencias comprendido en el núcleo esencial del derecho a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas consagrado en el artículo 29 de la Constitución (CP. Preámbulo, arts. 1, 2, 6, 29 y 86).

⁶La Corte resolvió la acción de tutela adelantada por el señor Carmelo Emiro Chamorro Espriella, en contra el Ministerio de Educación nacional por la omisión de éste en dar cumplimiento a la sentencia del 15 de febrero de 1980, proferida por el tribunal administrativo de Cundinamarca y confirmada en todas sus partes por la sección segunda del consejo de estado, mediante fallo del 6 de junio de 1980.

Los derechos procesales fundamentales no restringen su efectividad a la existencia de un proceso. Ellos incluyen tanto el derecho a acceder a la justicia (CP art. 228) como el derecho a la ejecución de las sentencias en firme (CP arts. 1, 2 y 29). Lo contrario llevaría a restarle toda fuerza coercitiva a las normas jurídicas, convirtiendo las decisiones judiciales y la eficacia de los derechos en ellas reconocidos, en formas huera, carentes de contenido”(p. 8-9) (énfasis añadido).

La Sala Cuarta de Revisión de Tutelas con Ponencia del magistrado Carlos Gaviria Díaz reiteró el elemento estructural de la definición del derecho fundamental a la administración de justicia en sentencia T- 553 de 28 de noviembre de 1995⁷:

La observancia de las providencias ejecutoriadas, además de ser uno de los soportes del Estado Social de Derecho, hace parte del derecho de acceder a la administración de justicia. Este se concreta no sólo en la posibilidad de acudir al juez para que decida la situación jurídica planteada, **sino en la emisión de una orden y su efectivo cumplimiento**; valga decir, en la aplicación de la normatividad al caso concreto. Cuando la autoridad demandada se rehúsa a ejecutar lo dispuesto en la providencia judicial que le fue adversa, no sólo vulnera los derechos que a través de esta última se han reconocido a quien invocó protección, sino que desacata una decisión que hizo tránsito a cosa juzgada. Si tales derechos son fundamentales, el desconocimiento de la sentencia que los ampara viola el Ordenamiento Superior, también por esa razón (p. 8-9) (énfasis añadido).

⁷ En esta sentencia se resolvió la acción de tutela interpuesta por el señor Efraín Olarte Rueda contra la UIS por la omisión de la entidad demandada en dar cumplimiento a la sentencia proferida por la Jurisdicción contenciosa administrativa.

Así las cosas, con las dos providencias antes señaladas, la Corte Constitucional define la estructura del derecho a la administración de justicia, como el conjunto de garantías para acceder a la jurisdicción o administración a través de mecanismos ágiles para resolver conflictos suscitados en la sociedad, declarando y restableciendo el orden jurídico vigente para el caso, logrando la eficacia de los derechos a través del cumplimiento de las sentencias sin dilaciones injustificadas.

La Corte Constitucional en sentencia de 5 de febrero de 1996⁸, con ponencia del magistrado Vladimiro Naranjo Mesa, estableció la definición del derecho a la administración de justicia en los siguientes términos:

(...) el derecho fundamental de acceder a la administración de justicia implica necesariamente que el juez resuelva en forma imparcial, efectiva y prudente las diversas situaciones que las personas someten a su conocimiento. Para lograr lo anterior, es requisito indispensable que el juez propugne la vigencia del principio de la seguridad jurídica, es decir, que asuma el compromiso de resolver en forma diligente y oportuna los conflictos a él sometidos dentro de los plazos que define el legislador. Por ello, esta Corporación ha calificado, como parte integrante del derecho al debido proceso y de acceder a la administración de justicia, **el “derecho fundamental de las personas a tener un proceso ágil y sin retrasos indebidos”** (p. 21) (énfasis añadido).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en sentencia C- 426 de 29 de mayo de 2002 estudio la interpretación de la teoría sobre móviles y finalidades del Consejo de Estado. En su parte

⁸ Por la cual se efectúa la revisión constitucional del proyecto de ley número 58/94 Senado y 264/95 Cámara, “Estatutaria de la Administración de Justicia C-037 de 1996,

considerativa indico el carácter complejo o múltiple del derecho a la administración de justicia estableciendo las siguientes garantías:

(i) el derecho de acción o de promoción de la actividad jurisdiccional, el cual se concreta en la posibilidad que tiene todo sujeto de ser parte en un proceso y de utilizar los instrumentos que allí se proporcionan para plantear sus pretensiones al Estado, sea en defensa del orden jurídico o de sus intereses particulares; (ii) **el derecho a que la promoción de la actividad jurisdiccional concluya con una decisión de fondo en torno a las pretensiones que han sido planteadas;** (iii) el derecho a que existan procedimientos adecuados, idóneos y efectivos para la definición de las pretensiones y excepciones debatidas; (iv) el derecho a que los procesos se desarrollen en un término razonable, sin dilaciones injustificadas y con observancia de las garantías propias del debido proceso y, entre otros, (v) **el derecho a que subsistan en el orden jurídico una gama amplia y suficiente de mecanismos judiciales -acciones y recursos- para la efectiva resolución de los conflictos.** (P 40) (énfasis añadido)

Es menester indicar que los tramos inicialmente definidos por la Corte Constitucional son los pilares teóricos de la pluralidad de garantías procesales contenidas en el derecho a la administración de justicia. Los cuales se han desarrollan en la jurisprudencia de esta corporación, dando estructura al mismo y con ello, fijando los alcances de su eficacia: garantías como el recurso efectivo, la tutela efectiva, la solución pronta y ejecución de sentencias, entre otras⁹.

⁹ Ver sentencia C-893/2001, C-1195/2001, T-882/03, T-778/01, T-280 A/12, C-337/16, C-086/16, C-159/16.

Al tener en cuenta que se pretende identificar como estructura y núcleo de este derecho la efectividad de los derechos a través del cumplimiento de la sentencia, se citara finalmente la sentencia T-431 de 12 de junio de 2012 de la Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, con ponencia del magistrado Humberto Antonio Sierra Porto, que enfatiza en esta garantía en los siguientes términos:

En un estado social y democrático de derecho uno de los objetivos es la efectividad de los derechos fundamentales, el paso de la simple consagración formal, a un reconocimiento efectivo, útil y garantista, que encuentre reflejo de la concreción de los derechos fundamentales en los diferentes aspectos de la vida de las personas y, cómo no, actúe en consecuencia. **Este principio general encuentra una manifestación especialmente significativa en el acceso a la administración de justicia, pues una parte nuclear del mismo en un Estado social de derecho será que, además de respetar las garantías establecidas en desarrollo del proceso, su resultado tenga eficacia en el mundo jurídico, no siendo una manifestación formal y eminentemente declarativa, sino, asegurando que la providencia que pone fin al proceso produzca todos los efectos a que está destinada; sin este elemento, las garantías procesales perderían toda su significación sustancial, ya que serían el desarrollo de actuaciones sin ninguna consecuencia en el aseguramiento de la protección y eficacia de otros derechos, convirtiéndose en una simple mise-en-scène desprovista de significado material dentro del ordenamiento jurídico, en cuanto inoperante para la protección real de los derechos fundamentales de las personas (p.12-13) (énfasis añadido).**

El acceso a la administración de justicia comprende la posibilidad de que cualquier persona solicite a los jueces competentes la protección y el restablecimiento de los derechos que consagran la Constitución y la ley, que presente sus pretensiones en las respectivas instancias judiciales, que los órganos que administran justicia tramiten el proceso con las debidas garantías procesales y sean efectivos en la actuación procesal (Araujo, 2011,247).

2.3 Derecho fundamental al acceso de la administración de justicia en la Convención

Americana de Derechos Humanos

La Corte Constitucional, en las sentencias C-442 de 2011, T-302 de 2008, C-187 de 2006, C-1260 de 2005, C-820 de 2005 y C-616 de 2001 estableció que la Convención Americana de Derechos humanos o Pacto de San José hacen parte del bloque de constitucionalidad, en sentido estricto. Lo anterior significa que los derechos contenidos en este convenio son de aplicación inmediata y obligatoria para las autoridades nacionales. Surge así entonces el concepto doctrinal sobre una la dimensión supranacional del derecho del proceso y de la justicia (Hitters, 2008, 133).

Al examinar la Convención Americana de Derechos humanos puede establecerse como el derecho fundamental a la administración de justicia está contenido en los artículos 8 y 25¹⁰, de lo

¹⁰ Artículo 8. Garantías Judiciales. 1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

- a) derecho del inculcado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;
- b) comunicación previa y detallada al inculcado de la acusación formulada;
- c) concesión al inculcado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;
- d) derecho del inculcado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;
- e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculcado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;

que se infiere tres garantías a saber: el acceso al aparato judicial a través de un medio de control previsto en el derecho interno, el desarrollo eficaz del medio de control y la efectividad y materialización de la orden impartida por la autoridad que resuelve en términos de justicia.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos en sentencia del 30 de noviembre del año 2012 en el caso masacre de Santo Domingo vs. Colombia, se pronunció sobre el derecho a la administración de justicia, haciendo énfasis en el concepto de garantías judiciales y protección judicial en los siguientes términos:

155. La Corte recuerda que, en virtud de la protección otorgada por los artículos 8 y 25 de la Convención, los Estados están obligados a suministrar recursos judiciales efectivos a las víctimas de violaciones de los derechos humanos, que deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal. Asimismo, el Tribunal ha señalado que **el derecho de acceso a la justicia debe asegurar, en tiempo razonable**, el derecho de las presuntas víctimas o sus familiares a que se haga todo lo necesario para conocer la verdad de lo sucedido y se sancione a los

f) derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;

g) derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y

h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.

3. La confesión del inculpaado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.

4. El inculpaado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.

5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia. Artículo

25. Protección Judicial

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados Partes se comprometen:

a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y

c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

eventuales responsables. La Corte ha establecido que la obligación de garantizar (artículo 1.1) comprende el deber jurídico de **“prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos, de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponer [a los responsables] las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación”** (p. 48) (negrita fuera de texto).

Posteriormente, la Corte Interamericana en sentencia del 11 de mayo de 2007, al abordar el caso de la masacre de la Rochela, señaló:

145. La Corte ha sostenido que, según la Convención Americana, los Estados Partes están obligados a suministrar recursos judiciales efectivos a las víctimas de violaciones de los derechos humanos (artículo 25), recursos que deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal (artículo 8.1), todo ello dentro de la obligación general, a cargo de los mismos Estados, de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción (artículo 1.1) .

146. **Esta Corte ha señalado que el derecho de acceso a la justicia debe asegurar, en tiempo razonable**, el derecho de las presuntas víctimas o sus familiares, a que se haga todo lo necesario para conocer la verdad de lo sucedido y para que se sancione a los eventuales responsables. (...)

148. El Estado, al llevar a cabo o tolerar acciones dirigidas a realizar ejecuciones extrajudiciales, no investigarlas de manera adecuada y no sancionar, en su caso, a los responsables, viola el deber de respetar los derechos reconocidos por la

Convención y garantizar su libre y pleno ejercicio, tanto de la presunta víctima como de sus familiares, impide que la sociedad conozca lo ocurrido, propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y de sus familiares. La investigación de estos hechos debe ser realizada por todos los medios legales disponibles y estar orientada a la determinación de la verdad y la investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de todos los responsables, especialmente cuando están o puedan estar involucrados agentes estatales (p. 44).

En otros instrumentos internacionales, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado con la Ley 74 de 1968 y vigente con el artículo 4 del decreto 2110 de 1988, se estableció el derecho al acceso a la administración de justicia, incluyéndose como garantía de este, el cumplimiento de las decisiones adoptadas en los recursos previstos para la solución de conflictos.

2.4. El Derecho a la administración de justicia y las víctimas

Antes de analizar el núcleo esencial del derecho fundamental al acceso a la administración de justicia de las víctimas, por la actuación irregular del Estado en las ejecuciones ilegales, es menester efectuar un breve relato del fenómeno de la ejecución ilegal que se ha presentado en el escenario colombiano. Se trata de un hecho que ha incrementado la demanda de justicia contenciosa administrativa y, con ello, la afectación al erario por el pago de condenas de tribunales nacionales e internacionales.

Philip Alston, Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, indicó en el informe Misión a Colombia de 31 de marzo de 2010:

10. El fenómeno de los llamados "falsos positivos" —ejecuciones ilegales de civiles manipuladas por las fuerzas de seguridad para que parezcan bajas legítimas de guerrilleros o delincuentes ocurridas en combate— es bien conocido por los colombianos. Si bien hay ejemplos de esos casos que se remontan a la década de 1980, las pruebas documentales indican que comenzaron a ocurrir con una frecuencia alarmante en toda Colombia a partir de 2004.

11. La dinámica fáctica de estos casos está bien documentada, por lo que sólo será necesario aquí delinear las pautas generales comunes a todos los departamentos del país. En algunos casos, un "reclutador" pagado (un civil, un miembro desmovilizado de un grupo armado o un ex militar) atrae a las víctimas civiles a un lugar apartado engañándolas con un señuelo, por lo general la promesa de un trabajo. Una vez allí, las víctimas son asesinadas por miembros de las fuerzas militares, a menudo pocos días u horas después de haber sido vistos por los familiares por última vez. En otros casos, las fuerzas de seguridad sacan a las víctimas de sus hogares o las recogen en el curso de una patrulla o de un control de carretera. Las víctimas también pueden ser escogidas por "informantes", que las señalan como guerrilleros o delincuentes a los militares, a menudo a cambio de una recompensa monetaria. Una vez que estas víctimas son asesinadas, las fuerzas militares organizan un montaje de la escena, con distintos grados de habilidad, para que parezca un homicidio legítimo ocurrido en combate. El montaje puede entrañar, entre otras cosas, poner armas en manos de las víctimas; disparar armas de las manos de las víctimas; cambiar su ropa por indumentaria de combate u otras prendas asociadas con los guerrilleros; o calzarlas con botas de combate. Las víctimas son presentadas por los militares y anunciadas

a la prensa como guerrilleros o delincuentes abatidos en combate. A menudo se entierra a las víctimas sin haberlas identificado (bajo nombre desconocido), y en algunos casos en fosas comunes (p. 8)¹¹.

Christof Heyns Relator Especial de la ONU sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias presentado 15 de mayo de 2012 indicó:

14. Al mes de agosto de 2011 se había asignado a la Unidad Nacional de Derechos Humanos de la Fiscalía General un total acumulado de 1.622 casos de presuntos homicidios atribuidos a agentes del Estado, que involucraban a 3.963 miembros de las fuerzas de seguridad. Se habían pronunciado en total 148 sentencias condenatorias. (...) 15. A partir de los datos disponibles sobre los casos y las víctimas, el ACNUDH estimó en 2011 que más de 3.000 personas podrían haber sido víctimas de ejecuciones extrajudiciales, atribuidas principalmente al Ejército. La mayoría de esos casos habían ocurrido entre los años 2004 y 2008.(...)16. En marzo de 2012, el ACNUDH comunicó que la práctica de las ejecuciones extrajudiciales no estaba totalmente erradicada, y que había observado casos con características que podrían indicar la comisión de ejecuciones extrajudiciales durante 2011 en los departamentos de Arauca, Bogotá, Cauca y Cesar. El ACNUDH señaló que esos casos deberían alertar a las autoridades sobre la necesidad de redoblar los esfuerzos para prevenir esta grave violación de los derechos humanos, haciendo hincapié en la aplicación efectiva de las medidas introducidas en 2008 con ese objetivo. El ACNUDH observó que algunos oficiales del Ejército y otros altos funcionarios públicos continuaban negando la existencia de las ejecuciones

¹¹ Todo el informe puede consultarse <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Executions/Pages/AnnualReports.aspx>.

extrajudiciales y desprestigiando al sistema judicial cuando se pronunciaban sentencias condenatorias (p. 6-7)¹².

Una vez se han hecho las anteriores precisiones sobre las ejecuciones ilegales, se pasará a estudiar el núcleo del derecho de la administración de justicia de las víctimas cuando existen, valga repetir, ejecuciones ilegales. En este punto es de tener en cuenta que el alto índice de ejecuciones ilegales, además de que ha propiciado el incremento del gasto público en Colombia, lo que ha llevado a un incremento de los litigios que se tramitan en la jurisdicción contenciosa administrativa.

En la parte introductoria se advirtió que el núcleo duro o esencial del derecho a la administración de justicia busca la protección de tres garantías procesales básicas, estas son: (i) la posibilidad de que cualquier persona solicite a los jueces competentes la protección y el restablecimiento de los derechos que consagran la Constitución y la ley; (ii) que presente sus pretensiones en las respectivas instancias judiciales; y (iii) que los órganos que administran justicia tramiten el proceso con las debidas garantías procesales y sean efectivos en la actuación procesal.

En materia de víctimas, el derecho de la administración de justicia desarrolla los fines propios del Estado Social de Derecho garantizando en todo caso el derecho a la declaración judicial de los perjuicios ocasionados, el restablecimiento y reparación de estos.

La Corte Constitucional colombiana ha desarrollado una línea jurisprudencial en donde el principio de la reparación integral forma parte del núcleo del derecho a la administración de justicia¹³.

¹² Ver <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/135/12/PDF/G1213512.pdf?OpenElement>

¹³ Ver sentencia C- 715/2012, SU 254/2013, C-912/2013, C-616/2014, C-161/2016.

La Sala Plena de la Corte Constitucional en sentencia C-1149 de 31 de octubre 2001 con Ponencia de Jaime Araujo Rentería se pronunció sobre el derecho al acceso de administración de las víctimas:

se vulnera el derecho a acceder a la administración de justicia de las víctimas y perjudicados con el delito cuya competencia está asignada a la justicia penal militar, por cuanto de una parte, no pueden acceder a dicha jurisdicción con la finalidad de obtener la reparación directa de los daños causados y de otra, el derecho a obtener una decisión judicial que solucione su conflicto en forma integral, **al no tener el derecho a obtener una declaración judicial sobre los perjuicios ocasionados. El acceso a la administración de justicia no es sólo para hacerse parte dentro del proceso, sino también para que se le reconozcan sus derechos y dentro de estos, el derecho a ser indemnizado por los daños que se le han causado, a más del derecho a que se haga justicia y a conocer la verdad de lo sucedido.** En la forma como se ha previsto la institución de la parte civil en el Código Penal Militar, se desvirtúa su naturaleza misma que es esencialmente indemnizatoria y se le asigna una finalidad que no le es propia restándole toda efectividad y eficacia; además, se les limita o restringe el derecho a elegir entre el ejercer la acción civil dentro del proceso penal o fuera de éste ante la Jurisdicción Contencioso Administrativo, debiendo acudir única y necesariamente a ésta (resaltado fuera del texto) (p. 23).

En la sentencia T-197 de 2015 estableció sobre el particular, los dos derechos que asisten a la víctima:

En materia de reparación a las víctimas la Corte Constitucional ha reiterado, en atención a una interpretación armónica de los artículos 1, 2, 29, 93, 229 y 250 de la

Constitución Política y los lineamientos que al respecto ha establecido el derecho internacional, que éstas tienen en términos generales dos derechos: i) a tener y poder ejercer un recurso accesible, rápido y eficaz para obtener la reparación y ii) a ser reparadas adecuadamente por los perjuicios sufridos (p. 8).

Por otra parte, la Asamblea General de las Naciones Unidas en la Resolución 40/34 de 29 de noviembre de 1985, refiriéndose al acceso de las víctimas a la administración de justicia, estableció lo siguiente:

Se establecerá y reforzarán, cuando sea necesario, mecanismos judiciales y administrativos que permitan a las víctimas obtener reparación mediante procedimientos oficiales u oficiosos que sean expeditos, justos, poco costosos y accesibles, evitando demoras innecesarias en la resolución de las causas y en la ejecución de los mandamientos o decretos que concedan indemnizaciones a las víctimas.

2.5. Principio de reparación integral de las víctimas en Colombia

El principio de reparación integral forma parte del núcleo esencial del derecho al acceso de la administración de justicia de las víctimas, por tanto, es importante descomponer su contenido y alcance. El principio de reparación integral, como núcleo del derecho a la administración de justicia, es un componente esencial que se encuentra restringido o limitado al legislador, toda vez que de permitirse regulación restrictiva se desconocería el mandato de optimización contenido en este.

Los principios han sido definidos como “mandatos de optimización que se caracterizan porque pueden ser cumplidos en diversos grados y porque la medida ordenada de su cumplimiento no sólo

depende de las posibilidades fácticas, sino también de las posibilidades jurídicas” (Alexy R, 1988,143).

El principio de reparación integral ha sido definido por la jurisprudencia de la Corte Constitucional¹⁴ como: “un derecho fundamental de la víctima” cuyas fuentes jurídicas son (i) *el concepto mismo de dignidad humana que busca restablecer a las víctimas las condiciones anteriores al hecho ilícito (artículo 1º superior); (ii) del deber de las autoridades públicas de proteger la vida, honra y bienes de los residentes y de garantizar la plena efectividad de sus derechos (artículo 2º de la Carta Política); (iii) del principio de participación e intervención en las decisiones que los afectan (artículo 2º de la Constitución); (iv) de la consagración expresa del deber estatal de protección, asistencia, reparación integral y restablecimiento de los derechos de las víctimas (artículo 250, numerales 6º y 7º, idem) y, v) del derecho de acceso a los tribunales para hacer valer los derechos, mediante los recursos ágiles y efectivos (artículos 229 de la Constitución, 18 de la Declaración Americana de Derechos del Hombre, 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”.*

Enrique Gil Botero (2013, 128) define el principio de reparación integral como “un supuesto de coherencia, lógico y empírico, ya que, si la reparación no coincide con la entidad del daño, simple y llanamente la ecuación de equilibrio no corresponde”.

En ámbito de la responsabilidad civil “el principio de reparación integral está sujeto siempre, en su aplicación concreta, al tema de la evaluación del daño (Domínguez R, 2010 9).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en sentencia C- 694 de 11 de noviembre de 2015, en la que estudió la demanda de inconstitucionalidad contra artículos de la Ley 1592 de 2012¹⁵, hizo

¹⁴ C- 197 de 1993, C-228 de 2002, C-715 de 2012, C-616 de 2014, C- 694 de 2015, C-161 de 2016.

¹⁵ Por medio de la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios,

una precisión sobre el alcance del principio de reparación en materia de víctimas de violación a los derechos humanos, precisando el contenido de justicia restaurativa como parte descriptiva del carácter integral de este. Al respecto, la Corte sostuvo:

En esa perspectiva, la reparación integral en el ámbito de los derechos humanos supone, no sólo el resarcimiento de los daños y perjuicios que se derivan, naturalmente, de una violación a las garantías de la persona reconocidas internacionalmente, sino que también implica la búsqueda del restablecimiento del derecho vulnerado, motivo por el cual se adoptan una serie de medidas simbólicas y conmemorativas, que no propenden por la reparación de un daño (*strictu sensu*), sino por la restitución del núcleo esencial del derecho o derechos infringidos.

(...)

- (ii) el derecho a la reparación integral y las medidas que este derecho incluye se encuentran regulados por el derecho internacional en todos sus aspectos: alcance, naturaleza, modalidades y la determinación de los beneficiarios, aspectos que no pueden ser desconocidos y deben ser respetados por los Estados obligados;
- (iii) el derecho a la reparación de las víctimas es integral, en la medida en que se deben adoptar distintas medidas determinadas no solo por la justicia distributiva sino también por la justicia restaurativa, en cuanto se trata de la dignificación y restauración plena del goce efectivo de los derechos fundamentales de las víctimas;
- (iv) las obligaciones de reparación incluyen, en principio y de manera preferente, la restitución plena (*restitutio in integrum*), que hace referencia al restablecimiento de la víctima a la situación anterior al hecho de la violación, entendida ésta como una situación de garantía de sus derechos fundamentales (...) (p. 183,186).

De acuerdo con lo anterior, el principio de reparación integral ha de considerarse como un precepto de rango superior, que sirve como soporte estructural para la interpretación del instituto jurídico de la responsabilidad, que para el caso que nos ocupa se entenderá como responsabilidad del Estado.

El principio de reparación integral fue introducido en el ordenamiento jurídico colombiano, de una parte, con el artículo 16 de la ley 446 de 1998 y, por otra parte, en el artículo 8 de la ley 975 de 2005.

La Corte Constitucional en sentencia C- 197 de 2013 ha manifestado que “*el resarcimiento del perjuicio debe guardar correspondencia directa con la magnitud del daño causado, mas no puede superar ese límite*”. Por consiguiente, este principio tiene la connotación de un supuesto lógico y coherente que entraña *per se una ecuación de equilibrio como especie de justicia conmutativa y restauradora*.

La Sala Plena de la Corte Constitucional, con ponencia del magistrado Mauricio González Cuervo, en sentencia C- 753 del 30 de octubre de 2013, indicó:

La reparación es un derecho complejo, interrelacionado con la verdad y la justicia que tiene como fin proteger la dignidad e integridad de las víctimas y que consiste en la implementación de medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. El derecho a la reparación se considera afectado cuando no se reconoce la condición de víctima a las personas que han sufrido graves violaciones de derechos humanos y de derecho internacional humanitario con ocasión del conflicto, cuando se continúan vulnerando los derechos de las víctimas, o cuando estas son re-victimizadas, cuando se desconocen, ocultan, minimizan o se justifican los crímenes cometidos, cuando la reparación no se ajusta

al daño sufrido o es manifiestamente desproporcionada, o cuando se reduce o niega la posibilidad de las víctimas de sanarse de las heridas físicas y emocionales del conflicto. Con respecto al componente específico de la indemnización administrativa, este se considera afectado cuando no es reconocido, o cuando su valor no se corresponde absolutamente con el daño moral y material ocasionado a las víctimas, es decir cuando resulta desproporcionado y **cuando su entrega no es oportuna**. En otras palabras, la indemnización resulta afectada cuando no es suficiente, justa y adecuada, impidiendo a las víctimas restablecer su existencia en condiciones dignas y de normalidad (p. 36).

El Consejo de Estado ha enfatizado que cuando hay reparaciones que versan sobre derechos humanos hay que indemnizar a las víctimas a través de sentencias con órdenes pecuniarias y de reparación integral que no tienen esa condición. Así mismo, ha manifestado que se debe flexibilizar los principios procesales básicos en aras de garantizar la reparación integral de las víctimas. En otras palabras, no sería operante el fenómeno jurídico de la caducidad¹⁶.

Por otra parte, el artículo 63 de la Convención Americana de Derechos humanos recoge el principio de reparación integral como una institución propia del derecho internacional contemporáneo¹⁷.

El principio de reparación integral se ha adoptado de manera autónoma en los siguientes instrumentos internacionales: Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (artículo 6), en la Convención contra la Tortura y otros Tratos y Penas

¹⁶ Sentencias dentro de los procesos Radicado Interno 29273, Radicado Interno 19355, Radicado interno 36460 Radicado Interno 44333 CP Enrique Gil Botero

¹⁷ Para revisar el alcance del principio de reparación integral revisar caso garrido y Baigorria vs Argentina. Sentencia 27 de agosto de 1998

Cruelles, Inhumanos y Degradantes (artículo 14), en la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (artículo 24), que prevé estándares de reparación. Igualmente quedó prescrito en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (artículo 75).

El principio de reparación integral ha sido relacionado con la protección judicial y el efectivo acceso a la administración de justicia en diferentes pronunciamientos de la Corte Interamericana de derechos humanos.

3.El incidente de impacto fiscal y el cumplimiento de las condenas por el Estado

En el capítulo anterior se estudió las generalidades del derecho fundamental a la administración de justicia en relación con las víctimas de ejecuciones ilegales del Estado, estableciendo que uno de sus componentes esenciales consiste en el cumplimiento efectivo de las órdenes impuestas en las sentencias.

En esta sección, serán revisadas las condenas por ejecuciones ilegales impuestas por el Consejo de Estado y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como sus términos de cumplimiento, con el propósito de establecer criterios en materia de reparación integral, para las víctimas de ejecuciones ilegales, así como los impactos que las condenas, en asuntos de ejecuciones ilegales, ocasionan a las finanzas públicas, estableciendo elementos necesarios para efectuar el análisis sobre la afectación del incidente de impacto fiscal en la realizabilidad del derecho fundamental a la administración de justicia a partir del ámbito de protección legal y jurisprudencial a nivel nacional e internacional, con fundamento en los parámetros y criterios interpretativos jurisprudenciales de la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y la Corte Interamericana de derechos humanos.

3.1. Los litigios y la afectación del presupuesto nacional

El parágrafo del artículo 5 de la ley 1444 de 2011 crea la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Entre sus funciones se encuentra la defensa y protección efectiva de los intereses litigiosos de la Nación, en procura de la reducción de la responsabilidad patrimonial y la actividad litigiosa, a través de la evaluación y el monitoreo de la defensa efectiva de la Nación, entre otras cosas. El Decreto 4085 de 2011 estableció también, como actividades propias de la Agencia, la evaluación de los resultados de la defensa jurídica y cumplimiento de las sentencias y la administración control y procesamiento de la información relativa a la defensa jurídica del estado.

Por otra parte, dentro de las funciones relevantes para este estudio, el artículo 6 del citado decreto estableció las siguientes:

(...) diseñar y proponer estrategias, planes y acciones para el cumplimiento de sentencias y conciliaciones y la recuperación de dineros públicos por la vía de la acción de repetición; (v) diseñar e implementar, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, estrategias, planes y acciones dirigidos a mitigar los efectos negativos asociados a las controversias que por su relevancia fiscal se definan como prioritarias.

Ahora bien, la Directora de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, Adriana María Guillén Arango, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 11, numeral 6 del citado Decreto, presentó informe sobre la actividad litigiosa de la Nación correspondiente al periodo comprendido enero a diciembre de 2013¹⁸. En este informe se precisó dentro de los antecedentes el impacto del presupuesto nacional por los pagos de sentencias:

18 Ver http://www.defensajuridica.gov.co/gestion/informes/informes-gestion/Documents/informe_gestion_2013.pdf

http://www.defensajuridica.gov.co/gestion/informes/informes-gestion/Documents/informe_gestion_2013.pdf

La actividad litigiosa de Estado tiene un impacto fiscal significativo en el Presupuesto General de la Nación, derivado principalmente de los pagos de sentencias y conciliaciones realizados por las entidades públicas de orden nacional. Esta problemática se evidenció en el año 2003 y tuvo como resultado la aprobación del documento CONPES 3250, en el cual se definió un Programa de Fortalecimiento de la Defensa Legal de la Nación y una serie de acciones dirigidas a efectuar una adecuada valoración del contingente a cargo del Estado, derivadas de sentencias y conciliaciones (p. 2).

En relación con el impacto que se causa en el presupuesto de la Nación, a partir de los estudios presentados por la Agencia Nacional para la defensa jurídica del Estado se indicó el incremento exponencial del presupuesto por pagos de sentencias:

En el último año se alcanzó un pico histórico para la Nación del orden de \$1.19 billones de pesos. Tan solo entre el 2011 y el 2012 los pagos realizados se incrementaron en un 40%. Mientras en el año 2000 se cancelaron alrededor de \$201.032 millones, para el 2013 se tienen previstos \$1.07 billones. Para (sic) Agosto de 2013 se han realizado pagos por \$565.158 millones, equivalentes a una ejecución del 53%.

En el acumulado de los trece años analizados, el impacto en el Presupuesto General de la Nación alcanzó los \$6.19 billones de pesos. Esta cifra equivale al 3.3% del Presupuesto total apropiado por la Nación para el 2013 y el 14.13% de la apropiación presupuestal para inversión del mismo año².

Un análisis detallado del periodo 2006 – 2013 en el que se evidencian los mayores niveles de pagos, indica, por un lado, que el valor ejecutado para el pago de sentencias y conciliaciones equivale al 2.7% del presupuesto ejecutado de inversión en este mismo periodo y, por otro lado, que los pagos de sentencias y conciliaciones como porcentaje de la inversión ejecutada se incrementaron en todas las vigencias fiscales. Durante el 2007 se presentó el nivel de pagos más bajo, equivalente al 1.7% de la inversión ejecutada en esa vigencia. Mientras que, en el 2012, como se mencionó anteriormente, se registró el máximo nivel de pagos representando el 4.5% de la inversión nacional (p. 7).

Precisa el informe, que la afectación en las finanzas públicas con los pagos de sentencias se genera, en primer lugar, por el sector de hacienda y crédito público, dada la falla en la inspección y vigilancia en la captación de dineros, seguido, en segundo lugar, por el Ministerio de Defensa. El informe describe la realidad en los siguientes términos:

Para fines de reflejar el estado de la actividad litigiosa no es suficiente un análisis del volumen de procesos, es también necesario un estudio sobre el valor de las pretensiones y la participación de cada sector (Tabla 3). En este sentido, el sector Hacienda y Crédito Público lidera la lista con una participación de 22.8% del total de pretensiones de procesos en contra de la Nación, con una ventaja considerable respecto al segundo y tercer sector, de casi diez puntos porcentuales. La ventaja del sector Hacienda frente al resto está explicada en primer lugar por el contexto en el que se encuentra la Superintendencia Financiera de Colombia que concentra el mayor valor de pretensiones para septiembre de 2013, las cuales ascienden a \$54.4 billones. Y, en segundo lugar, por ser el sector líder en procesos de más de \$20.000

millones en pretensiones con un total de 139 procesos superando ampliamente al segundo sector -Defensa Nacional-, y tercer sector –Fiscalía-, por 40 y 58 procesos respectivamente (p. 8).

Conforme a lo anterior, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado ha elaborado un documento especializado de prevención del daño antijurídico¹⁹ en el cual se presenta la situación creciente de las demandas contra el Estado. En dicho documento se indica que:

Las erogaciones por sentencias y conciliaciones continúan con una tendencia creciente y exponencial. En 2012 el valor de las condenas se incrementó en un 39%. Estas erogaciones en los últimos once años han crecido 432% —de \$219000 millones en 2000 a \$1165347 millones en 2012—. Para 2013, en el presupuesto se apropiaron \$1029431 millones por tal concepto (Guillén Arango 2013, 7).

Posteriormente, la directora de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado Adriana María Guillén Arango en el informe de gestión del periodo comprendido entre septiembre de 2012 y enero de 2017 precisó los problemas jurídicos recurrentes en el ámbito litigioso del Estado en los siguientes términos:

Conciliación prejudicial y judicial en lo contencioso administrativo; Esquema de decisión adecuada para imponer una medida cautelar de privación de la libertad; Privación injusta de la libertad; Daños causados por o/a conscriptos; Daños causados con vehículos de uso oficial; Daños causados por o/a personas privadas de la libertad en centros carcelarios o de detención; Procesos de restructuración de

¹⁹ Consultar en https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/publicaciones-andje/Guia-generacion-politica-prevencion/Documents/parametros_prevencion_del_dano_v7.pdf

entidades públicas del orden central; Daños causados a miembros voluntarios de la fuerza pública; Contrato realidad; Desplazamiento forzado producto del análisis de providencias proferidas por la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y la Corte Interamericana de Derechos Humanos; Responsabilidad patrimonial del Estado por los daños causados con minas antipersonal (p. 13).

Se consigna dentro del informe un nuevo acápite relevante que corresponde a las condenas del Estado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el que se evidencia un número significativo de casos en el Sistema Interamericana de Derechos Humanos. Para tal efecto, se indicó:

Con fundamento en los artículos 6 y 17 numeral 6 del Decreto Ley 4085 de 2011, y el Acta No. 7 del 31 de octubre de 2012 del Consejo Directivo de la Agencia; la ANDJE asume y coordina la defensa jurídica del Estado colombiano, en el trámite de peticiones y casos individuales ante los órganos de supervisión del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, en adelante “SIDH” o “Sistema Interamericano”.

Ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH, la Agencia se encarga de la sustanciación de peticiones y casos individuales, de impulsar el cumplimiento de recomendaciones emitidas por dicho órgano conforme al artículo 50 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos - CADH, y de promover y tramitar soluciones amistosas no homologadas. Ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos- CorIDH, la entidad representa al Estado colombiano desde la notificación de la demanda hasta el proferimiento del respectivo fallo o sentencia de interpretación, si es del caso. En ambos escenarios, la Agencia define las líneas de

litigio y estrategias de defensa, a partir de la articulación de todos los actores que componen el ciclo de defensa de la Nación.

A 31 de diciembre de 2016, la Agencia reporta un total de 464 peticiones y casos ante el SIDH, 7 de ellos en conocimiento de la Corte Interamericana y 457 restantes ante la Comisión Interamericana. Estos últimos se encuentran distribuidos por etapas procesales de la siguiente manera: 376 en fase de admisibilidad, 4 con etapas acumuladas, 72 en fondo, y 5 más en cumplimiento de recomendaciones (P 26).

Se advierte que los pasivos y contingencias generados con las condenas a las entidades estatales impactan las finanzas públicas, por lo que, *prima facie*, puede inferirse que la causal general referida a la afectación de la sostenibilidad fiscal puede configurarse, sin que se libere con ello a la entidad de proponer el plan de cumplimiento de la sentencia y los documentos exigidos para la procedencia del Incidente de Impacto Fiscal, como el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Aunado a lo anterior, la Sección Tercera del Consejo de Estado, en el Informe sobre Decisiones Relevantes de Responsabilidad del Estado Sobre Graves Violaciones a los Derechos Humanos e Infracciones al Derecho Internacional Humanitario presentado el 6 de febrero de 2015, sostuvo que el 80% del total de los procesos a nivel nacional corresponden a graves lesiones a derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, como consecuencia del conflicto armado interno que vive el país hace 50 años. (Consejo de Estado, 2015, 5)²⁰.

²⁰ Consultar documento en <http://www.tribunaladministrativoantioquia.info/wp-content/uploads/2015/02/Responsabilidad-del-Estado-Graves-Infracciones-DH-DIH.pdf>

A continuación, se procederá a efectuar un estudio de pronunciamientos del Consejo de Estado sobre Responsabilidad del Estado por ejecuciones ilegales, con el objeto de determinar los derechos fundamentales y las órdenes de reconocimiento y pago de las condenas impuestas.

Las sentencias que se tomarán para efectuar el análisis son pronunciamientos que el Consejo de Estado ha resaltado como relevantes en el informe del 6 de febrero de 2015, por cuanto son referencias muy importantes de justicia reparadora en casos de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario en materia de responsabilidad del Estado. Para el análisis se han revisado del estudio de 160 providencias proferidas por la Sección Tercera entre los años 1990 y 2014, que tratan sobre las graves violaciones en materia de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, en materia de responsabilidad, las que corresponden a la categoría de falsos positivos en el periodo comprendido entre 2001-2014. Para ello, se seleccionaron las sentencias sobre crímenes de lesa humanidad y, dentro de estas, los pronunciamientos sobre ejecuciones ilegales, que es el fenómeno objeto del presente análisis.

Antes, es preciso señalar, con el fin de delimitar el objeto de análisis, que las sentencias que se examinarán corresponden a las ejecuciones extrajudiciales, las cuales son entendidas por Christof Heyns –Relator Especial de la ONU sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias– como “ejecuciones ilegales de civiles manipuladas por las fuerzas de seguridad para que parecieran bajas legítimas de guerrilleros o delincuentes ocurridas en combate”, como se advierte en el informe de recomendaciones complementarias a Colombia en el 20º periodo de sesiones, dentro del tema 3 de la agenda promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales del Consejo de Derechos Humanos de la ONU (2013, P 5).

Las sentencias que se tomaran para el análisis corresponden al periodo comprendido entre 2001 y 2014.

En diversos pronunciamientos sobre ejecuciones extrajudiciales, dentro de los que se pueden destacar, sentencia del 19 de octubre de 2012 (radicado interno 21377), la sentencia de Sala Plena de la Sección Tercera proferida el 11 de septiembre de 2013 (radicado interno 20601), el Consejo de Estado ha señalado que:

Amnistía Internacional ha señalado que el carácter extrajudicial es lo que se distingue de: un homicidio justificado en defensa propia, una muerte causada por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que han empleado la fuerza con arreglo a las normas internacionales, un homicidio en una situación de conflicto armado que no esté prohibido por el derecho internacional humanitario.

Por otra parte, se ha establecido que las ejecuciones extrajudiciales son crímenes de lesa humanidad y se encuentran subsumidas en el artículo 7 de la ley 742 de 2002, en la que se indicó:

Artículo 7º. Crímenes de lesa humanidad

1. A los efectos del presente Estatuto, se entenderá por "crimen de lesa humanidad" cualquiera de los actos siguientes cuando se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque:

a) Asesinato;(...)

2. A los efectos del párrafo 1:

a) Por "ataque contra una población civil" se entenderá una línea de conducta que implique la comisión múltiple de actos mencionados en el párrafo 1 contra una

población civil, de conformidad con la política de un Estado o de una organización de cometer ese ataque o para promover esa política; (...).

Así mismo, el artículo 3, común a los Convenios de Ginebra de 1949, relativo a la protección de personas civiles en tiempo de guerra, dispone que, en caso de conflicto armado sin carácter internacional, las partes en contienda deben respetar y distinguir a los civiles que no participen del mismo o los que haciendo parte de este depongan las armas. El artículo 3 establece que:

En caso de conflicto armado que no sea de índole internacional y que surja en el territorio de una de las Altas Partes Contratantes cada una de las Partes en conflicto tendrá la obligación de aplicar, como mínimo, las siguientes disposiciones:

Las personas que no participen directamente en las hostilidades, incluidos los miembros de las fuerzas armadas que hayan depuesto las armas y las personas puestas fuera de combate por enfermedad, herida, detención o por cualquier otra causa, serán, en todas las circunstancias, tratadas con humanidad, sin distinción alguna de índole desfavorable.

Ahora bien, dentro del informe presentado por la Sección Tercera del Consejo de Estado se han tenido en cuenta ejecuciones extrajudiciales y masacres, en las que se examinó la responsabilidad del Estado por ejecuciones ilegales de civiles que se presentaron como bajas legítimas. Es frente a estas que se procederá a efectuar el siguiente análisis.

3.2 Sentencias del Consejo de Estado por Responsabilidad del Estado por Ejecuciones

Ilegales

Las sentencias que ha expedido el Consejo de Estado y se relacionan en el informe del 6 de febrero de 2015 como ejecuciones extrajudiciales son:

- Caso Martínez Vargas (C.P. Danilo Rojas. Radicado Interno 19886).
- Caso Neusa y Neusa (C.P. Danilo Rojas. Radicado Interno 24724).
- Caso Argote y Argote (C.P. Danilo Rojas. Radicado Interno 28075).
- Caso Durán Bueno (C.P. Danilo Rojas. Radicado Interno 29839).
- Caso Cubides Chacón (C.P. Danilo Rojas. Radicado Interno 20601).
- Caso Madariaga Carballo (C.P. Danilo Rojas. Radicado interno 21377).
- Caso Carvallo, Saavedra, Giraldo, Meneses y Córdoba (C.P. Ramiro Pazos. Radicado Interno 30788).
- Caso Moreno Villaquirán (C.P. Stella Conto. Radicado Interno 29.336).
- Caso Galvis, Lora y Malaver (C.P. Mauricio Fajardo Gómez. Radicado Interno 20046).
- Caso Luis Alfonso Jaramillo (C.P. Ramiro Pazos. Radicado Interno 26669).
- Caso Rodríguez Lombo (C.P. Hernán Andrade. Radicado interno 27067).
- Caso Pino Gil e Higueta Uribe (C.P. Hernán Andrade. Radicado Interno 20783).
- Caso Perea Fonseca (C.P. Hernán Andrade. Radicado interno 36566).
- Caso Victoria Camayo, Grueso Zúñiga y Victoria Pinzón (C.P. Hernán Andrade. Radicado Interno 21359).
- Caso Ramírez Londoño (C.P. Hernán Andrade. Radicado Interno 21287).
- Caso Chacón Vera y Landazábal Gómez (C.P. Hernán Andrade. Radicado Interno 18230).

- Caso Londoño Isaza y Reyes Flórez (C.P. Olga Valle. Radicado Interno 22891).
- Caso Pablo Emilio Vargas (C.P. Hernán Andrade. Radicado Interno 20226).
- Caso Luis Adolfo León León (C.P. Hernán Andrade. Radicado Interno 18148).
- Caso Bertel, Madera y Arriola (C.P. Stella Conto. Radicado Interno 20145).
- Caso Arenas, Hernández, Rendón y Rodríguez (C.P. Stella Conto. Radicado Interno 18850).
- Caso Millán Alvarado (C.P. Stella Conto. Radicado Interno 28122).
- Caso Holguín Jurado ‘Doce Apóstoles’ (C.P. Stella Conto. Radicado Interno 21884).
- Caso Gutiérrez Gallego (C.P. Stella Conto. Radicado Interno 30015).
- Caso Díaz Salza (C.P. Stella Conto. Radicado Interno 27067).
- Caso Uni Gironza (C.P. Stella Conto. Radicado Interno 24984).
- Caso Timaná Daza (C.P. Hernán Andrade. Radicado Interno 23810) Auxiliar Judicial.
- Caso Ordóñez Muñoz (Ramiro Pazos. Radicado Interno 28178) Defensor de Derechos Humanos.
- Caso Valle Jaramillo; (C.P. Mauricio Fajardo. Radicado Interno 17639) Dirigente Político.
- Caso Giraldo Muñoz - alcalde de San Francisco (C.P. Ramiro Pazos. Radicado interno 32269).
- Caso del alcalde Arias (C.P. Ramiro Pazos. Radicado Interno 32425) Líder comunitario.
- Caso Santos Mendivelso Coconubo; (C.P. Mauricio Fajardo. Radicado Interno 16639) Miembro de corporación pública.
- Caso del diputado García Orozco (C.P. Danilo Rojas. Radicado Interno 20089).
- Caso Vallejo López (C.P. Ramiro Pazos. Radicado Interno 30108) Miembro de partido político.
- Caso Unión Patriótica Julio Alfonso Poveda (C.P. Olga Valle. Radicado Interno 26217).
- Caso Unión Patriótica, García Orozco (C.P. Danilo Rojas. Radicado Interno 20089) Sindicalista.
- Caso Orozco Serrano (C.P. Stella Conto. Radicado interno 33526).

Las sentencias referidas en el informe como masacres, - bajo los criterios - definidos con anterioridad pueden observarse como ejecuciones ilegales sumarias y son las siguientes:

- Caso La Conquista, Barranquilla (C.P. Ramiro Pazos. Radicado Interno 27580).
- Caso Urrao, Antioquia (C.P. Stella Conto. Radicado Interno 21806).
- Caso la Vereda La Fagua, Chía (C.P. Stella Conto. Radicado Interno 30377).
- Caso Puerto Alvira, Meta (C.P. Mauricio Fajardo. Radicado Interno 25310).
- Caso El Aro Ituango, Antioquia” (C.P. Enrique Gil. Radicado Interno 29273).
- Caso Río Meléndez, Cali (C.P. Enrique Gil. Radicado Interno 19355).
- Caso Sonzón, Antioquia (C.P. Enrique Gil. Radicado interno 36460).
- Caso Morroa, Sucre (C.P. Enrique Gil Botero. Radicado Interno 44333).
- Caso Caloto (C.P. Danilo Rojas. Radicado Interno 21630).
- Caso El Billar Cartagena del Chairá (C.P. Ramiro Pazos. Radicado Interno 31190).

Ahora bien, de las providencias citadas puede advertirse que se configura *ejecución ilegal de civiles manipuladas por las fuerzas de seguridad para que parecieran bajas legítimas de guerrilleros* en los siguientes 16 expedientes:

- Caso Martínez Vargas (C.P. Danilo Rojas. Radicado Interno 19886).
- Caso Argote y Argote (C.P. Danilo Rojas. Radicado Interno 28075).
- Caso Cubides Chacón (C.P. Danilo Rojas. Radicado Interno 20601).
- Caso Madariaga Carballo (C.P. Danilo Rojas. Radicado interno 21377).
- Caso Carvallo, Saavedra, Giraldo, Meneses y Córdoba (C.P. Ramiro Pazos. Radicado Interno 30788) (-Delincuentes comunes).

- Caso Luis Alfonso Jaramillo (C.P. Ramiro Pazos. Radicado Interno 26669).
- Caso Pino Gil e Higueta Uribe (C.P. Hernán Andrade. Radicado Interno 20783).
- Caso Perea Fonseca (C.P. Hernán Andrade. Radicado interno 36566).
- Caso Victoria Camayo, Grueso Zúñiga y Victoria Pinzón (C.P. Hernán Andrade. Radicado Interno 21359).
- Caso Londoño Isaza y Reyes Flórez (C.P. Olga Valle. Radicado Interno 22891).
- Caso Bertel, Madera y Arriola (C.P. Stella Conto. Radicado Interno 20145).
- Caso Arenas, Hernández, Rendón y Rodríguez (C.P. Stella Conto. Radicado Interno 18850).
- Caso Valle Jaramillo; (C.P. Mauricio Fajardo. Radicado Interno 17639).
- Caso Urrao, Antioquia (C.P. Stella Conto. Radicado Interno 21806).
- Caso El Aro Ituango, Antioquia” (C.P. Enrique Gil. Radicado Interno 29273).
- Caso Río Meléndez, Cali (C.P. Enrique Gil. Radicado Interno 19355).

La metodología de estudio se ceñirá al relato de los hechos probados, las órdenes de reparación impartidas en la providencia, los términos de cumplimiento de esta y el examen de las consideraciones que dieron lugar al reconocimiento de los perjuicios reconocidos para determinar el contexto de la reparación integral.

3.2.1 Caso Martínez Vargas (C.P. Danilo Rojas. Radicado Interno 19886).

Tabla No 1

Sentencia radicado Interno 19886 Consejo de Estado.

Identificación de la Providencia objeto de examen.

Sentencia

Corporación: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B

Fecha: 27 de septiembre de 2013

Hechos probados dentro del proceso	Radiación Número 15001-23-31-000-1995-05276-01(19886) Consejero ponente: Danilo Rojas Betancourth Demandante: Odalinda Vargas de Martínez Y Otros Demandado: Nación-Ministerio De Defensa Nacional-Ejercito Nacional Acción: Reparación Directa El señor Julio Arol Martínez falleció el día 28 de marzo de 1995, a causa de una onda explosiva que le causó politraumatismo severo y heridas múltiples. Murió por acción de miembros del Ejército Nacional en la vereda de Aguasal del municipio de Pauna-Boyacá en el desarrollo de operaciones de registro contra miembros de la cuadrilla XI de las FARC. Los miembros del Ejército Nacional, que lo ejecutaron, negaron su paradero a sus familiares y amigos por espacio de 29 a 30 horas. Posteriormente, el cuerpo fue entregado al Puesto de Salud del municipio con la noticia de que se trataba de un guerrillero, el cual fue dado de baja en medio de un enfrentamiento entre integrantes del Ejército Nacional y guerrilleros de la cuadrilla XI de las FARC, evento que nunca existió. El señor Julio Arol Martínez era campesino y se dedicaba a labores de agricultura y aserrío de maderas, trabajo notorio que venía desempeñando desde varios años antes de su deceso.
Justificación de los Perjuicios Reconocidos	Perjuicios morales: Parentesco. Se aplica la presunción de aflicción y dolor en relación con los reclamantes del primer nivel que involucra a padres e hijos. Daño emergente: Los gastos en que incurrieron los demandantes por gastos fúnebres. Medidas de no repetición: La deficiencia de la investigación de la Ejecución extrajudicial del señor Julio Jarol Martínez, para garantizar la protección de los derechos humanos.

Órdenes de reparación	Satisfacción: restablecer la dignidad y reputación del campesino asesinado y su familia por la exhibición del cadáver como delincuente por los miembros de la fuerza pública Por concepto de perjuicios morales la suma de 100 smlmv en favor de la madre y 50 smlmv en favor de cada uno de los hermanos. Montos equivalentes al máximo porcentaje establecido en los baremos de la jurisprudencia del Consejo de Estado. Por concepto de perjuicios materiales, en la modalidad de daño emergente, el valor de un millón doscientos veintiún mil ochocientos cincuenta y seis pesos (\$1 221 856) en favor de la madre. Medida de satisfacción. Se ordenó notificar al alcalde del Municipio de Pauna Gobernador de Boyacá el fallo, haciéndole saber el deber que tiene como autoridades de facilitar el acceso de los demandantes a los órganos intergubernamentales o judiciales. Así mismo se impartir medida de satisfacción al Ejército nacional para que rectifique la verdadera identidad del occiso y se aclaren las circunstancias en las que murió. Asimismo, coloque en conocimiento de los demás batallones el fallo. Medidas de no repetición Se ordenó a la Fiscalía General de la Nación iniciar la investigación penal de los miembros del Ejército Nacional involucrados en el asesinato.
Término de las órdenes impuestas	Tiempo establecido en la ley, en relación con perjuicios materiales. Medida de satisfacción y repetición: cumplimiento inmediato. Sin embargo, debe allegar publicación dentro de los 3 meses siguientes a la notificación de la providencia para probar la publicación en la que se rectifique la identidad del occiso.

Nota: Se efectúa el análisis de las variables planteadas.

3.2.2 Caso Argote y Argote (C.P. Danilo Rojas. Radicado Interno 28075).

Tabla No 2.*Sentencia radicado Interno 28075Consejo de Estado*

Identificación de la Providencia objeto de examen.	Sentencia Corporación: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B. Fecha: 30 de abril de 2014. Radiación Número 41001-23-31-000-1993-07386-00(28075). Consejero ponente: Danilo Rojas Betancourth Demandante: Alejandro Semanate Y Otros. Demandado: Nación-Ministerio De Defensa. Nacional-Ejercito Nacional. Acción: Reparación Directa.
Hechos probados dentro del proceso	Los señores Martín Gildardo Argote y Henry Sapuyes Argote fueron ejecutados por miembros del Ejército Nacional en desarrollo de operaciones de registro contra miembros de la cuadrilla XIII del frente de las FARC en el municipio de San José de Isnos. Los cadáveres fueron remitidos por miembros de esa fuerza armada como NN, primero al municipio de San José de Isnos y, posteriormente, a la morgue del Hospital Regional de Pitalito. Traían consigo la consigna militar de que se trataba de guerrilleros que habían sido “dados de baja” durante un combate armado llevado a cabo en el sector “El Mármol”, en la carretera que de San José de Isnos conduce al Cauca, en el departamento del Huila. Perjuicios morales: Parentesco. Se aplica la presunción de aflicción y dolor en relación con los reclamantes del primer nivel que involucra a padres e hijos. Lucro cesante: Dependencia y ayuda económica.
Justificación de los Perjuicios Reconocidos	Medidas de no repetición: La deficiencia de la investigación de la Ejecución extrajudicial de los señores Julio Jarol Martínez, para garantizar la protección de los derechos humanos. Satisfacción: Restablecer la dignidad y reputación del campesino asesinado y su familia por la exhibición del cadáver como delincuente por los miembros de la fuerza pública.

	Por concepto de perjuicios morales, se condenó conforme a las cuantías de la jurisprudencia unificada de la Sección Tercera del Consejo de Estado. A favor de la señora Leonor López Argote, en la modalidad de lucro cesante, la suma de \$14'315.595 por indemnización debida o consolidada; y la suma de \$54'728.618,47 por indemnización futura o anticipada en calidad de cónyuge. A favor de Lizeth Xilena Argote López, en la modalidad de lucro cesante, la suma de \$143'315.259,5 por indemnización debida o consolidada; y la suma de \$5'228.093,01 por indemnización futura o anticipada en calidad de hija.
Órdenes de reparación	Condenar en abstracto a la Nación-Ministerio de Defensa -Ejército Nacional- por los perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante causados a los demandantes Saúl Sapuyes y María Carlina Argote en calidad de padres. Medida de satisfacción. Se ordenó al Ejército Nacional publique párrafos 20 a 28 del fallo, en un medio escrito de amplia circulación nacional y en uno de amplia circulación local en el departamento del Huila, con la inclusión de un aviso en el que conste que la muerte de los señores Martín Gildardo Argote y Henry Sapuyes Argote fue una ejecución extrajudicial perpetrada por miembros del Ejército Nacional. Publicación y divulgación por medios de comunicación en los distintos batallones y brigadas sobre el contenido del fallo. Medidas de no repetición. Compulsa de copias a la Fiscalía General de la nación para que investigue la autoría intelectual y material de los crímenes ocurridos
Término de las órdenes impuestas	Tiempo establecido en la ley. No obstante, en relación con el lucro cesante condenado de manera abstracto, deberá darse trámite a lo pertinente.

Nota: Se efectúa el análisis de las variables planteadas.

3.2.3.Caso Cubides Chacón (C.P. Danilo Rojas. Radicado Interno 20601).

Tabla No 3*Sentencia radicado Interno 20601 Consejo de Estado.*

Identificación de la Providencia objeto de examen.	Sentencia Corporación: Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena. Fecha: 11 de septiembre de 2013. Radiación Número 41001-23-31-000-1994-07654-01(20601). Consejero ponente: Danilo Rojas Betancourth. Demandante: María Del Carmen Chacón y Otros Demandado: Nación-Ministerio De Defensa. Nacional-Ejercito Nacional. Acción: Reparación Directa.
Hechos probados dentro del proceso	La muerte del señor Italo Adelmo Cubides Chacón ocurrió como consecuencia de múltiples heridas ocasionadas por proyectiles de arma de fuego que le fueron propinadas el 28 de marzo de 1993 por miembros del Ejército Nacional y en desarrollo de la orden de operaciones n.º 044. El cadáver –de él y de otras tres personas- fue remitido por miembros de esa fuerza armada, primero a la Inspección de Policía de Vegalarga y, posteriormente, al Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses con sede en Neiva, con la consigna de que se trataba de guerrilleros que habían sido “dados de baja” durante un combate armado.
Justificación de los Perjuicios Reconocidos	Perjuicios morales: Parentesco. Se aplica la presunción de aflicción y dolor en relación con los reclamantes del primer nivel que involucra a padres e hijos. Medidas de no repetición: La deficiencia de la investigación de la Ejecución extrajudicial del señor Italo Adelmo Cubides Chacón, para garantizar la protección de los derechos humanos. Medidas de satisfacción: Informar que la muerte no se efectuó en combate.
Órdenes de reparación	Por concepto de perjuicios morales, se condenó conforme a las cuantías de la jurisprudencia unificada de la Sección Tercera del Consejo de Estado. Medidas de no repetición. Compulsa de copias a la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN para que evalúe la posibilidad de adelantar la investigación penal que sea conducente a efectos

	de establecer la responsabilidad individual directa e indirecta por la muerte del señor Italo Adelmo Cubides Chacón.
	Medidas de satisfacción Realización de una publicación de los apartes pertinentes del fallo – párrafos 13 a 23.4-, en un medio escrito de amplia circulación nacional y en uno de amplia circulación local en el departamento del Huila, con la inclusión de una certificación en la que conste que la muerte del señor Italo Adelmo Cubides Chacón no ocurrió con ocasión de un combate de tropas del Batallón Tenerife con la Guerrilla, sino que fue consecuencia de una ejecución extrajudicial.
Término de las órdenes impuestas	Tiempo establecido en la ley.

Nota: se efectúa análisis de las variables

3.2.4 Caso Madariaga Carballo (C.P. Danilo Rojas. Radicado interno 21377).

Tabla No 4

Sentencia radicado Interno 21377 Consejo de Estado.

	Sentencia Corporación: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B. Fecha: 29 de octubre de 2012. Radiación Número 20001-23-31-000-1999-00274-01(21377). Consejero ponente: Danilo Rojas Betancourth. Demandante: Elida Rosa Carballo Y Otros. Demandado: Nación-Ministerio De Defensa. Nacional-Ejército Nacional. Acción: Reparación Directa.
Identificación de la Providencia objeto de examen.	
Hechos probados dentro del proceso	La señora Omaira Madariaga Carballo fue asesinada por miembros del Ejército Nacional, en desarrollo de la orden de operaciones n.º 20 “Anaconda”. Su cadáver –y el de otras dos personas– fue remitido por miembros de esa fuerza armada a la sede en Curumaní (Cesar) de la Fiscalía General de la Nación, con la consigna de que se trataba de guerrilleros que habían sido “dados de baja” durante un combate armado llevado a cabo en

Justificación de los Perjuicios Reconocidos

el sector de “Quebradaseca”, en una carretera de zona rural del mencionado municipio.

Perjuicios morales: Parentesco. Se aplica la presunción de aflicción y dolor en relación con los reclamantes del primer nivel que involucra a padres e hijos.

Medidas de no repetición: La deficiencia de la investigación de la Ejecución extrajudicial de la señora Omaira Madariaga Carballo, para garantizar la protección de los derechos humanos.

Medidas de satisfacción: Informar que la muerte no se efectuó en combate.

Por concepto de **perjuicios morales**, se condenó conforme a las cuantías de la jurisprudencia unificada de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

Medidas de no repetición. Compulsación de copias a la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN para que evalúe la posibilidad de adelantar la investigación penal que sea conducente a efectos de establecer la responsabilidad individual directa e indirecta.

Órdenes de reparación

Medidas de satisfacción. realizar una publicación de los apartes del fallo, en un medio escrito de amplia circulación nacional y en uno de amplia circulación local en el departamento del Cesar, con la inclusión de un aviso en el que conste que la muerte de la señora Omaira Madariaga Carballo no ocurrió con ocasión de un combate de tropas del Batallón Guajiros con la guerrilla, sino que fue consecuencia de una ejecución extrajudicial perpetrada por los efectivos militares desplegados con ocasión de la orden de operaciones n.º 20 del 28 de agosto de 1997, expedida por el entonces comandante de la unidad militar, señor Héctor Eduardo Peña Porras, quien en aquella época detentaba el grado militar de teniente coronel al mando del Comando Operativo n.º 7. En el aviso que se publique en cumplimiento, se hará constar que el oficial al mando de la patrulla militar que dio muerte a la señora Omaira Madariaga Carballo, lo era el señor Miller González González, quien en aquella época detentaba el grado de teniente.

	- realizar una publicación escrita de esta sentencia en un lugar visible al público de la sede principal de dicha entidad, y la divulgación de la misma providencia por medios físicos y/o magnéticos en todos los batallones y brigadas del Ejército Nacional.
Término de las órdenes impuestas	Tiempo establecido en la ley.

Nota: se efectúa análisis de las variables

3.2.5 Caso Luis Alfonso Jaramillo (C.P. Ramiro Pazos. Radicado Interno 26669).

Tabla No 5

Sentencia radicado Interno 26669 Consejo de Estado.

Identificación de la Providencia objeto de examen.	Sentencia Corporación: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B. Fecha: 6 de diciembre de 2013 Radiación Número: 05001-23-31-000-2000-03380-01(26669). Consejero ponente: Ramiro Pazos. Demandante: María Rosa Ángela Gómez Restrepo y Otros. Demandado: Nación-Ministerio De Defensa Nacional-Ejército Nacional. Acción: Reparación Directa.
Hechos probados dentro del proceso	El 7 de julio de 1999, en zona rural del municipio de Yarumal, Antioquia, el señor Luis Alfonso Jaramillo Jaramillo, fue abordado por varios soldados del Ejército Nacional que lo increparon, lo despojaron de sus prendas y lo vistieron con uniforme militar, para luego ejecutarlo y tratar de ocultar las huellas del crimen.
Justificación de los Perjuicios Reconocidos	Perjuicios morales: Parentesco. Se aplica la presunción de aflicción y dolor en relación con los reclamantes del primer nivel que involucra a padres e hijos. Lucro cesante: Dependencia económica.

Órdenes de reparación

Medidas de no repetición: La deficiencia de la investigación de la Ejecución extrajudicial del señor Luis Alfonso Jaramillo Jaramillo, para garantizar la protección de los derechos humanos.

Medidas de satisfacción: Informar que la muerte no se efectuó en combate.

Por concepto de **perjuicios morales**, se condenó conforme a las cuantías de la jurisprudencia unificada de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

Lucro Cesante. A favor de María Rosa Ángela Gómez Restrepo, en calidad de compañera permanente la suma de \$245 184 758.

Medidas de no repetición. Compulsa de copias a la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN para que evalúe la posibilidad de adelantar la investigación penal que sea conducente a efectos de establecer la responsabilidad individual directa e indirecta.

Medidas de satisfacción: la presentación de una carta dirigida a todos los demandantes dentro del proceso, que deberá consignar una disculpa y un reconocimiento oficial de los hechos que le sirven de fundamento a la sentencia. La carta deberá incorporar la firma del señor Ministro de Defensa Nacional, del Comandante del Ejército Nacional y del Comandante de la Cuarta Brigada del Ejército Nacional, y deberá publicarse en un lugar visible del Ministerio de Defensa, del Comando del Ejército Nacional y del batallón que hoy opera en jurisdicción del municipio de Yarumal, Antioquia, por el término de tres meses. Su entrega a los demandantes deberá hacerse por conducto de su apoderado, a través de correo certificado.

- La publicación, dentro de los treinta días siguientes a la ejecutoria del fallo, en un medio escrito de amplia circulación nacional y en un medio de amplia circulación local en el departamento de Antioquia, previa anuencia de todos los demandantes en este proceso, de una nota en la que conste claramente que el señor Luis Alfonso Jaramillo Jaramillo no pertenecía a ningún grupo armado ilegal y que su muerte no se

	produjo por la acción de grupos guerrilleros o paramilitares, sino que fue consecuencia de una ejecución extrajudicial perpetrada el 7 de julio de 1999, en zona rural del municipio de Yarumal, Antioquia por miembros del batallón de infantería n.º 10 de la cuarta brigada del Ejército Nacional.
Término de las órdenes impuestas	Tiempo establecido en la ley. Medidas de Satisfacción 30 días.

Nota: se efectúa análisis de las variables

3.2.6. Caso Pino Gil e Higuita Uribe (C.P. Hernán Andrade. Radicado Interno 20783).

Tabla No 6

Sentencia radicado Interno 20783 Consejo de Estado.

Identificación de la Providencia objeto de examen.	Sentencia Corporación: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Fecha: 26 de mayo de 2011. Radiación Número: 05001-23-26-000-1994-02070-01(20783). Consejero ponente: Hernán Andrade. Demandante: Hernando Pino Suarez y Otros. Demandado: Nación-Ministerio De Defensa Nacional-Ejército Nacional. Acción: Reparación Directa.
Hechos probados dentro del proceso	Aparece acreditado que miembros del Ejército Nacional retuvieron a los señores Rubiel Antonio Pino Gil y Luis Alberto Higuita Uribe y que éstos aparecieron muertos horas después. Perjuicios morales: Parentesco. Se aplica la presunción de aflicción y dolor en relación con los reclamantes del primer nivel que involucra a padres e hijos.
Justificación de los Perjuicios Reconocidos	Lucro cesante: dependencia económica. Medidas de no repetición: La deficiencia de la investigación de la Ejecución extrajudicial de los señores Rubiel Antonio Pino Gil y Luis Alberto Higuita Uribe, para garantizar la protección de los derechos humanos.
Órdenes de reparación	Por concepto de perjuicios morales, se condenó conforme a las cuantías de la jurisprudencia

Justificación de los Perjuicios Reconocidos

subversivos, existiendo irregularidades en el manejo de los cuerpos.

Perjuicios morales: Parentesco. Excedió los límites establecidos en la jurisprudencia del Consejo de Estado acudiendo a la regla jurisprudencial establecida en la sentencia del 1 de noviembre de 1991 radicado 6469 según la cual los perjuicios morales deben tasarse acudiendo a las características mismas del daño, su gravedad y extensión, el grado de afectación en el caso a cada persona, vale decir, el conjunto de elementos o circunstancias de hecho que enmarcan la situación del demandante afectado, para, por vía del análisis de conjunto, debidamente razonado. Además, indica que este reconocimiento en el caso sub lite obedece a la afectación probada dentro del expediente.

Lucro cesante: Dependencia económica.

Medidas de repetición: La deficiencia de la investigación de la Ejecución extrajudicial.

Perjuicios morales

A favor del padre y madre de crianza la suma de 180 salarios mínimos mensuales vigentes para cada uno de ellos.

A favor de los hermanos, la suma de 90 salarios mínimos mensuales vigentes para cada uno de ellos.

A favor de la compañera permanente la suma de 100 salarios mínimos mensuales vigentes.

A favor de los hermanos, la suma de 50 salarios mínimos mensuales vigentes para cada uno de ellos.

Lucro Cesante

A favor de cada uno de los padres la suma de **\$73.341.415,09** por concepto de lucro cesante.

A favor la compañera permanente la suma de **\$241.589.265,66** por concepto de lucro cesante.

Órdenes de reparación

Tiempo establecido en la ley.

Término de las órdenes impuestas

Nota: se efectúa análisis de las variables.

3.2.8. Caso Londoño Isaza y Reyes Flórez (C.P. Olga Valle. Radicado Interno 22891).**Tabla No 8***Sentencia radicado Interno 22891 Consejo de Estado.*

Identificación de la Providencia objeto de examen.

Sentencia**Corporación:** Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C.**Fecha:** 9 de mayo de 2012.**Radiación Número:** 25000-23-26-000-1998-02273-01(22891).**Consejero ponente:** Olga Medila Valle de la Hoz.**Demandante:** Ariana Tovar Chauta y Otros**Demandado:** Nación-Ministerio De Defensa Nacional-Policía Nacional.**Acción:** Reparación Directa.

El 28 de junio de 1996, seis (6) bandidos interceptaron un vehículo transportador de valores de la empresa Brinks Ltda. con el ánimo de hurtarlo. La tripulación del vehículo acechado, integrada por miembros de la Policía Nacional y un grupo de apoyo con el que contaba, reaccionó utilizando sus armas de dotación, resultando muertos de inmediato tres (3) malhechores, mientras los otros emprendieron la huida.

Hechos probados dentro del proceso

Al mismo tiempo, los señores Luis Alejandro Londoño Isaza y Fabio Reyes Flórez, empleados de la Empresa Interamericana de Electrónica S.A. - INTEREC, corrían para alcanzar la entrada de la fábrica en la que trabajaban, cuando fueron detenidos por varios de los agentes que participaban en el operativo al creerlos parte del grupo de asaltantes. Estas personas fueron requisadas, obligadas a arrodillarse y ejecutadas. A pesar de las advertencias de inocencia que tanto éstos como otros trabajadores de la misma empresa increpaban a los uniformados. Después de la ejecución, los miembros de la Dijín alteraron la escena del crimen poniendo armas cerca de los cuerpos.

Justificación de los Perjuicios Reconocidos

Perjuicios morales: Parentesco. Se aplica la presunción de aflicción y dolor en relación con los reclamantes del primer nivel que involucra a padres e hijos.

Órdenes de reparación	Lucro Cesante: Dependencia económica. Por concepto de perjuicios morales, se condenó conforme a las cuantías de la jurisprudencia unificada de la Sección Tercera del Consejo de Estado. Lucro cesante La suma de \$150'982,309 a Mariana Tovar Chauta, por concepto de lucro cesante. La suma de \$92'681,393 a Luis Felipe Londoño Tovar, por concepto de lucro cesante. La suma de \$92'681,393 a Claudia Alejandra Londoño Tovar, por concepto de lucro cesante. Término de las órdenes impuestas Tiempo establecido en la ley.
-----------------------	--

Nota: se efectúa análisis de las variables

3.2.9. Caso Bertel, Madera y Arriola (C.P. Stella Conto. Radicado Interno 20145).

Tabla No 9

Sentencia radicado Interno 20145 Consejo de Estado.

Identificación de la Providencia objeto de examen.	Sentencia Corporación: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B. Fecha: 14 de abril de 2011. Radiación Número: 05001-23-31-000-1996-00237-01(20145) Consejero ponente: Stella Conto diaz del Castillo. Demandante: Ramona María Angulo Arrieta Y Otros. Demandado: Nación-Ministerio De Defensa Nacional-Ejercito Nacional. Acción: Reparación Directa. La muerte de Leonardo Bertel Navaja, Edwin Manuel Madera Mármol y Miguel Enrique Arriola el 26 de junio de 1994 en la Vereda Naranjal en zona rural del Municipio de Zaragoza Antioquia por miembros del Ejército Nacional quienes además de ocultar la
Hechos probados dentro del proceso	

Justificación de los Perjuicios Reconocidos	verdad de lo ocurrido, sin justificación alguna, pretendieron atribuir los hechos a las víctimas. Perjuicios morales: Parentesco. Se aplica la presunción de aflicción y dolor en relación con los reclamantes del primer nivel que involucra a padres e hijos. Lucro cesante: dependencia económica. Medidas de satisfacción: Rectificar información. Medidas de rehabilitación: Readaptación, integración social y superación individual, representadas en tratamientos siquiátricos, sicológicos y terapéuticos. Medidas de no repetición: La deficiencia de la investigación de la Ejecución extrajudicial. Por concepto de perjuicios morales, se condenó conforme a las cuantías de la jurisprudencia unificada de la Sección Tercera del Consejo de Estado. Perjuicios materiales – lucro cesante: a favor de la señora Ramona María Angulo Arrieta, en calidad de compañera permanente, la suma de \$118.587.543. A favor de Yobanis Andrés Angulo Arrieta en calidad de hijo de la víctima, la suma de \$46.870.982.
Órdenes de reparación	A favor de Sindy Vanessa Angulo Arrieta en calidad de hija de la víctima, la suma de \$51.783.486. Medidas de satisfacción: El Ministro de Defensa en compañía de los altos mandos militares y con la comparecencia de los integrantes de la Décima Brigada, celebrará una ceremonia con la presencia de los demandantes, participación de la comunidad e invitación a los medios de comunicación del departamento de Antioquia, con cubrimiento nacional, donde se tribute la vida de las víctimas, ofreciendo disculpas públicas a los ofendidos y a la comunidad por su muerte, repudiando clara y categóricamente la violación de los derechos humanos, con el compromiso claro y contundente de tomar los correctivos para que lo acontecido no vuelva a suceder.

	agosto de 1992, por los miembros de la fuerza pública, quienes los requisaron, pusieron en condiciones de indefensión y los retuvieron ilegalmente. Luego aparecieron los cadáveres de dos de ellos muertos por armas de fuego y los otros dos lesionados. Perjuicios morales: Parentesco. Se aplica la presunción de aflicción y dolor en relación con los reclamantes del primer nivel que involucra a padres e hijos.
Justificación de los Perjuicios Reconocidos	Medidas de satisfacción: Rectificar información. Medidas de no repetición: La deficiencia de la investigación de la Ejecución extrajudicial. Por concepto de perjuicios morales, se condenó conforme a las cuantías de la jurisprudencia unificada de la Sección Tercera del Consejo de Estado.
Órdenes de reparación	Medidas de satisfacción: Realizar una publicación, en un medio de amplia circulación nacional y en uno de amplia circulación local en el Departamento de Antioquía, que contenga una amplia reseña de la decisión y ii) pedir disculpas públicas en una ceremonia que deberá realizarse con la presencia de los altos mandos militares, los demandantes, la participación de la comunidad e invitación a los medios de comunicación del departamento de Antioquia, por la violación a los derechos humanos de que fueron víctimas. Medidas de no repetición: oficiar a la Fiscalía General de la Nación para que lleve a cabo la investigación penal de las conductas referidas en la decisión con fines de justicia y no repetición, por estar configurado un delito de lesa humanidad.
Término de las órdenes impuestas	Tiempo establecido en la ley. Medidas de satisfacción 3 meses.

Nota: se efectúa análisis de las variables

3.2.11 Caso Urrao, Antioquia (C.P. Stella Conto. Radicado Interno 21806).

Tabla No 11

Sentencia radicado Interno 21806 Consejo de Estado.

Identificación de la Providencia objeto de examen.	Sentencia Corporación: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B. Fecha: 29 de octubre de 2012. Radiación Número: 05001-23-25-000-1995-01407-01(21806). Consejero ponente: Stella Conto Diaz del Castillo. Demandante: Blanca Elisa Flórez Serna Y Otros. Demandado: Nación-Ministerio De Defensa Nacional-Ejercito Nacional. Acción: Reparación Directa.
Hechos probados dentro del proceso	La muerte y la desaparición forzada de los señores León Darío Oquendo Flórez y León Antonio Flórez Higuita, respectivamente, atribuidas a la acción de un grupo de justicia privada integrado, entre otros, por agentes de la Policía y del Ejército Nacional, quienes, valiéndose de personas conocidas por las víctimas, lograron que éstas salieran de sus lugares de residencia para posteriormente desaparecerlas y darles muerte.
Perjuicios Reconocidos	Perjuicios morales: parentesco Se aplica la presunción de aflicción y dolor en relación con los reclamantes del primer nivel que involucra a padres e hijos. Perjuicios materiales-lucro cesante Por concepto de perjuicios morales, se condenó conforme a las cuantías de la jurisprudencia unificada de la Sección Tercera del Consejo de Estado.
Justificación de los Perjuicios Reconocidos	Lucro cesante: Dependencia Económica. Medida de Reparación Integral. El artículo 16 de la Ley 446 de 1998 establece la valoración de los perjuicios causados a las personas debe atender a los principios de reparación integral y de equidad.
Órdenes de reparación	Por concepto de perjuicios morales, se condenó conforme a las cuantías de la jurisprudencia unificada de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

	Lucro cesante la suma de \$13 880 624 a favor de la señora Blanca Elisa Flórez Serna de Oquendo, por concepto de perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante Medida de Reparación integral Remitir copia de esta sentencia a la Registraduría Nacional del Estado Civil, para que proceda a la inscripción de la muerte de los señores León Darío Oquendo Flórez y León Antonio Flórez Higuita en el correspondiente registro civil.
Término de las órdenes impuestas	Tiempo establecido en la ley.

Nota: se efectúa análisis de las variables

3.2.12 Caso El Aro Ituango, Antioquia” (C.P. Enrique Gil. Radicado Interno 29273).

Tabla 12

Sentencia radicado Interno 29273 Consejo de Estado.

Identificación de la Providencia objeto de examen.	Sentencia Corporación: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B. Fecha: 19 de octubre de 2007. Radiación Número: 05001-23-31-000-1998-02290-01(29273)A. Consejero ponente: Enrique Gil Botero. Demandante: Roberto Zuleta Arango y Otros. Demandado: Nación-Ministerio De Defensa Nacional-Ejercito Nacional. Acción: Reparación Directa.
Hechos probados dentro del proceso	La muerte de los señores Fabio Zuleta Zabala y Omar Ortiz Carmona, imputable a miembros del Ejército Nacional, en hechos que tuvieron ocurrencia el 22 de octubre de 1997, en el municipio de Ituango, Departamento de Antioquia
Justificación de los Perjuicios Reconocidos	Perjuicios morales: Parentesco. Se aplica la presunción de aflicción y dolor en relación con los reclamantes del primer nivel que involucra a padres e hijos.
Órdenes de reparación	Por concepto de perjuicios morales la suma equivalente en pesos de cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales a favor del señor Joaquín Guillermo Zuleta Zabala en calidad de

Término de las órdenes impuestas

hermano. En relación con las demás peticiones se declaró Cosa Juzgada Internacional.

Tiempo establecido en la ley.

Nota: se efectúa análisis de las variables

3.2.13 Caso Río Meléndez, Cali (C.P. Enrique Gil. Radicado Interno 19355).

Tabla No 13

Sentencia radicado Interno 19355 Consejo de Estado.

Identificación de la Providencia objeto de examen.

Sentencia

Corporación: Consejo de Estado, Sección Tercera.

Fecha: 4 de mayo de 2011.

Radiación Número: 76001-23-25-000-1996-02231-01(19355) -22231, 22289 y 22528-Acumulados).

Consejero ponente: Enrique Gil Botero.

Demandante: Jorge Lino Ortiz y Otros.

Demandado: Nación-Ministerio De Defensa Nacional-Policía Nacional.

Acción: Reparación Directa.

Hechos probados dentro del proceso

El 27 de abril de 1994, Francisco Ortiz Jiménez, Juan Carlos Muriel Guerrero, y María del Carmen Leguizamón se encontraban reunidos con un grupo de amigos en la casa de Tarcicio Córdoba Mosquera, localizada en la ciudad de Cali, cuando a las 11:30 de la noche irrumpieron en la residencia un número aproximado de 10 personas encapuchadas y armadas, quienes manifestaron que eran de la judicial y les ordenaron a todos subir a una camioneta Trooper blanca, para ser supuestamente conducidos a una estación de policía. Al vehículo ingresaron siete personas, ya que las demás lograron huir del lugar.

El automotor se dirigió a la orilla del río Meléndez, sector El Polvorín, lugar donde los hicieron descender y acostarse sobre el pasto, bajo el anuncio de que los iban a matar. Los asesinos empezaron a consumir el acto criminal para lo cual dispararon sus armas contra los indefensos ciudadanos, de los cuales sólo dos de ellos alcanzaron a escapar.

Justificación de los Perjuicios Reconocidos	Por concepto de perjuicios morales, se condenó conforme a las cuantías de la jurisprudencia unificada de la Sección Tercera del Consejo de Estado. Medidas de satisfacción: Rectificar información. Medidas de no repetición: la deficiencia de la investigación de la Ejecución extrajudicial.
Órdenes de reparación	Por concepto de perjuicios morales, se condenó conforme a las cuantías de la jurisprudencia unificada de la Sección Tercera del Consejo de Estado. Lucro cesante a favor de: i) Nini Johanna Rentería Leguizamón, la suma de \$28.133.530; ii) Claudia Viviana Rentería Leguizamón, el valor de \$38.107.080; iii) Luis Fernando Rentería Leguizamón, la suma de \$38.822.438, oo, y iv) Emilcen Lorena Rentería Leguizamón, la suma de \$40.201.185, en calidad de hijos de la víctima directa. Medidas de no repetición. Oficiar a la Fiscalía General de la Nación, para que, sin perjuicio de su autonomía institucional, inicie las respectivas investigaciones dirigidas a esclarecer la responsabilidad penal y los demás presuntos responsables de los hechos ocurridos el 28 de abril de 1994, puesto que se trata de una violación de derechos humanos. Medidas de satisfacción. La sentencia será publicada, en un lugar visible, en el Comando de Policía de la ciudad de Santiago de Cali, así como en la 5ª Estación de Policía esa misma ciudad, localizada en el barrio Meléndez.
Término de las órdenes impuestas	Tiempo establecido en la ley.

Nota: se efectúa análisis de las variables.

3. 3. Características similares en materia de indemnización y cumplimiento de las sentencias del Consejo de Estado analizadas

Después de contrastar las sentencias del Consejo de Estado en materia de indemnización y cumplimiento, que fueron expuestas anteriormente, se ha podido advertir las siguientes características del objeto de estudio:

- Las órdenes de indemnización de carácter patrimonial contenidas en las sentencias no contienen efectos diferidos en el tiempo, por lo que su cumplimiento está sujeto a las reglas generales de cumplimiento, esto es, el trascurso de 18 meses para su exigibilidad, dado que las demandas se iniciaron bajo la vigencia del decreto 01 de 1984.
- El Juez Contencioso Administrativo aplicó el principio de reparación integral y equidad en sus pronunciamientos e introdujo la cláusula del derecho Internacional humanitario para fundamentar medidas no pecuniarias de satisfacción y no repetición, para las cuales fijó un término no superior 3 meses.
- A pesar de que es reiterada la solicitud de condena en perjuicio material por lucro cesante y daño emergente, se rechaza por ausencia de material probatorio, aduciendo en relación con el lucro cesante que se debe acreditar la dependencia con la víctima directa. No obstante, en un número considerable de sentencias examinadas que corresponden al 61,5% de la cantidad correspondiente a la muestra seleccionada, se condena al lucro cesante, en atención a la dependencia económica del núcleo familiar de la víctima directa con la misma.
- El perjuicio moral otorgado equivale a la tasa objetiva más alta trazada por la Jurisprudencia del Contencioso Administrativo y obedece a la indemnización por la aflicción

padecida por la pérdida de un integrante del núcleo familiar. La tabla indemnizatoria empleada es la siguiente:

Tabla No 14

Grafico No 1 Reparación del daño en caso de muerte

GRAFICO No. 1					
REPARACION DEL DAÑO MORAL EN CASO DE MUERTE					
	NIVEL 1	NIVEL 2	NIVEL 3	NIVEL 4	NIVEL 5
Regla general en el caso de muerte	Relaciones afectivas conyugales y paterno-filiales	Relación afectiva del 2º de consanguinidad o civil (abuelos, hermanos y nietos)	Relación afectiva del 3º de consanguinidad o civil	Relación afectiva del 4º de consanguinidad o civil.	Relaciones afectivas no familiares - terceros damnificados
Porcentaje	100%	50%	35%	25%	15%
Equivalencia en salarios mínimos	100	50	35	25	15

Nota: Tomada de sentencia de unificación del 28 de agosto de 2014 Consejo de Estado.

- Es importante señalar que para los niveles 1 y 2 se concede el máximo monto exigiendo a los demandantes acreditar el parentesco o vínculo de afectividad; y para los niveles 3 y 4 se exige además de acreditar el parentesco, la relación afectiva de los reclamantes con la víctima directa, por lo que de la muestra se observa en un proceso la negativa del reconocimiento de este perjuicio a los demandantes del nivel 3 por no probar la relación afectiva. No obstante, el máximo monto establecido en la jurisprudencia fue superado en el proceso radicado interno 21359, en el que se argumentó que se reunían presupuestos objetivos que permitían inferir una aflicción superior en atención a la manera en que ocurrió la muerte.
- El hecho dañoso que dio origen a la reparación corresponde a una ejecución extrajudicial y para su identificación se acudió a la prueba indirecta, esto es, a la prueba indiciaria, habida cuenta que en algunos casos la autoridad involucrada desdibujó las evidencias materiales del hecho.
- Las autoridades se abstuvieron de adelantar las labores tendientes a orientar a las víctimas y a accionar el aparato jurisdiccional en búsqueda de la verdad en la ocurrencia de los hechos.

- En uno de los procesos se declara la cosa juzgada internacional en relación con unos demandantes por existir condena de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

3.4. Sentencias de La Corte Interamericana de Derechos Humanos

A continuación, se citarán las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos por Ejecuciones Extrajudiciales en el periodo comprendido entre 2001 y 2014:

- Caso Las Palmeras vs Colombia, Sentencia del 6 de diciembre de 2001.
- Caso Juan Humberto Sánchez *Vs.* Honduras, Sentencia de 7 de junio de 2003.
- Caso 19 Comerciantes vs Colombia, Sentencia de 5 de julio de 2004.
- Caso Huilca Tecse *Vs.* Perú, Sentencia de 3 de marzo de 2005 (Es de advertir, que finalmente las víctimas y el estado parte llegaron a un acuerdo que fue acogido por la Corte).
- Caso Masacre Mapiripan Vs Colombia, sentencia de 15 de septiembre de 2015.
- Caso de la Comunidad Moiwana *Vs.* Suriname, Sentencia de 15 de junio de 2005
- Caso de la Masacre de Pueblo Bello *Vs.* Colombia, sentencia de 31 de enero de 2006.
- Caso la Rochela Vs Colombia, sentencia de 11 de mayo de 2007.
- Caso Escue Zapata Vs Colombia, sentencia del 4 de julio de 2007.
- Caso Manuel Cepeda Vargas *Vs.* Colombia, sentencia de 26 de mayo de 2010.
- Caso Gomes Lund Vs Brasil, sentencia 24 de noviembre de 2010
- Caso Mejía Idrovo Vs. Ecuador, Sentencia de 5 de Julio de 2011.
- Caso Familia Barrios *Vs.* Perú, Sentencia de 24 de noviembre de 2011.
- Caso Uzcátegui y Otros Vs. Venezuela, Sentencia de 3 de septiembre de 2012.
- Caso Hermanos Landaeta Mejías y Otros *Vs.* Venezuela, sentencia de 27 de agosto de 2014.

- Caso Rodríguez Vera y Otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) Vs. Colombia, sentencia de 14 de noviembre de 2014.
- Caso Comunidad Campesina de Santa Bárbara Vs. Perú, sentencia de 1 de septiembre de 2015.
- Caso García Ibarra y Otros Vs. Ecuador, Sentencia del 17 de noviembre de 2015
- Caso Cruz Sánchez y Otros Vs. Perú, Sentencia del 17 de abril de 2015.

Hay que tener presente que el análisis se efectuará teniendo como base solamente 9 sentencias sobre ejecuciones extrajudiciales en el período comprendido entre 2001 y 2014, atendiendo a que en este período se incrementó la demanda de justicia por ejecuciones ilegales a nivel interno y se hicieron observaciones por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el relator de la ONU en materia de ejecuciones ilegales sobre la ocurrencia de esta práctica en el territorio nacional y la necesidad de la extinción de la misma.

Se examinará el uso de mecanismos internacionales de protección como las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en aras de verificar el cumplimiento del principio de reparación integral y los criterios relevantes de interpretación del derecho fundamental al acceso a la administración de justicia, en estos casos para establecer si eventualmente se configura una situación de inconstitucionalidad o desconocimiento a la convencionalidad con la aplicación del incidente de impacto fiscal en sentencias por ejecuciones ilegales. Más aun cuando, es requisito previo para accionar en la jurisdicción internacional de derechos humanos el agotamiento de los recursos internos y cuando a través de la jurisprudencia reiterada de la Corte Interamericana desde el año 2001, se ha enfatizado en la necesidad de acoger las observaciones planteadas en relación con ejecuciones extrajudiciales a los diferentes países, dentro de los cuales se encuentra Colombia. Sumado a ello, se pretende examinar el carácter pecuniario de las condenas de la Corte

Interamericana de Derechos Humanos, para establecer si resulta más gravoso al presupuesto nacional que los administrados acudan a la jurisdicción internacional de manera prevalente ante la mora judicial y/o la insatisfacción de las reclamaciones invocadas a través de los medios de control judicial internos.

En el análisis se tendrán en cuenta los mismos datos empleados en el examen de las providencias del Consejo de Estado previamente expuestas y se examinarán los criterios para la reparación de las víctimas por ejecuciones ilegales por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Para lo cual previamente se efectuará una descripción del sistema de protección de derechos humanos

3.5 Aspectos relevantes del cumplimiento de las Sentencias por ejecuciones ilegales de La Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La Corte Interamericana de Derechos humanos, como sistema tutelar de derechos humanos a nivel regional, es la institución por excelencia para la reparación de la conculcación de los derechos de esta naturaleza. Pese a que la convención entró en vigor en 1979 y solo 25 de los 34 estados del continente la han ratificado (y de ellos solo 21 acepta la jurisdicción, siendo denunciada únicamente por Trinidad y Tobago el 26 de mayo de 1998) existen reglas procedimentales que resultan beneficiosas para el acceso a la administración de justicia internacional, en aspectos como la firmeza de la sentencia y la actualización de la misma, la flexibilidad en la recaudación de la prueba pericial, el amplio sistema de reparaciones y el término de duración de los procesos.

García Ramírez en su obra “las reparaciones en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos de 2003” señala que:

En el sistema interamericano, no se obliga a la verificación sobre la eficacia reparadora de la vía interna; avanza directamente sobre la reparación internacional que proviene de una responsabilidad asimismo internacional del Estado. Así se observó por la Corte: "Ninguna parte (del artículo 63.1) hace mención ni condiciona las disposiciones de la Corte a la eficacia de los instrumentos de reparación existentes en el derecho interno del Estado Parte responsable de la infracción, de manera que aquélla no se establece en función de los defectos, imperfecciones o insuficiencias del derecho nacional, sino con independencia del mismo

Existe una diferencia en el acceso a la jurisdicción internacional entre el sistema interamericano con otros sistemas, como el europeo. En este último, al introducirse el protocolo II, existe capacidad jurídica para proteger a las víctimas que les hayan sido vulnerados los derechos humanos, sin hacer distinción personas jurídicas y naturales. En el sistema interamericano, según el artículo 43.3 del Reglamento de la CIDH, el acceso a la jurisdicción se efectúa por medio de la Comisión, la cual opera como un filtro. Así las cosas, el acceso a la jurisdicción se hace efectivo con la afirmación de la víctima tendiente a emplear los mecanismos convencionales previstos para la protección de sus derechos.

Por último, cabe precisar que en “el sistema interamericano, en el tiempo de tramitación de los casos en la etapa judicial, la resolución de una causa demora aproximadamente 18 meses”, sus sentencias cobran firmeza desde su expedición y consignan un sistema de actualización que

suprime tramites posteriores ajenos al seguimiento de cumplimiento de la sentencia y la eventual interpretación de la misma (Acosta Alvarado, 2007).

3.5.1 Los pronunciamientos de la Corte Interamericana son los siguientes:

3.5.1.2 Caso Las Palmeras vs Colombia, Sentencia de Fondo del 6 de diciembre de 2001 y sentencia de reparaciones y costas del 26 de noviembre de 2002.

Tabla No 15

Caso Las Palmeras vs Colombia

Identificación de la Providencia objeto de examen.	Sentencia Corporación: Corte Interamericana de Derechos Humanos. Presidente: Antonio A. Cançado Trindade El 23 de enero de 1991 el Comandante Departamental de la Policía de Putumayo ordenó a miembros de la Policía Nacional llevar a cabo una operación armada en la localidad de Las Palmeras, Municipio de Mocoa, Departamento de Putumayo. La Policía Nacional fue apoyada por efectivos del Ejército.
Hechos probados dentro del proceso	En la mañana de ese mismo día, se encontraban en la escuela rural de Las Palmeras unos niños que esperaban el comienzo de las clases y dos trabajadores que reparaban un tanque séptico. Estos eran Julio Milciades Cerón Gómez y Artemio Pantoja. En un terreno lindero se hallaban los hermanos William Hamilton y Edebraes Norberto, ambos Cerón Rojas, ordeñando una vaca. El maestro Hernán Javier Cuarán Muchavisoy estaba por llegar a la escuela. Las fuerzas del Ejército abrieron fuego desde un helicóptero e hirieron al niño Enio Quinayas Molina, en ese entonces de seis años, quien se dirigía a la escuela. La Policía detuvo en la escuela y en sus alrededores al maestro Cuarán Muchavisoy, a los trabajadores Cerón Gómez y Pantoja, a los hermanos William

	Hamilton y Edebraes Cerón y a otra persona no identificada que podría ser Moisés Ojeda o Hernán Lizcano Jacanamejoy. La Policía Nacional ejecutó extrajudicialmente por lo menos a seis de estas personas. Se invocó la responsabilidad por la muerte y por la violación al derecho a la protección judicial. - Perjuicios inmaterial en relación con la violación a los derechos a las garantías judiciales y protección judicial toda vez que no fue objeto de evaluación ni reparación por parte de los tribunales internos el daño sufrido por las víctimas por la denegación de justicia por la situación de impunidad. - Perjuicios inmateriales por la violación al artículo 4 convencional referido a la vida por la ejecución extrajudicial del señor NN Moisés atendiendo a que no existe condena por parte de la jurisdicción contenciosa administrativa.
Perjuicios Reconocidos	- otras formas de reparación: - Las costas y gastos deben entenderse comprendidos dentro del concepto de reparación consagrada en el artículo 63.1. Medidas de Satisfacción: concluir los procesos judiciales adelantados para establecer la responsabilidad material e intelectual en los hechos en que se presentó la ejecución extrajudicial.
Justificación de los Perjuicios Reconocidos	En relación con el cargo de violación a la vida por Perjuicios Pecuniarios se estableció: US100.000 que deberán ser distribuidos entre los herederos de NN Moisés, dentro de los 24 meses contados a partir de la notificación para lo cual deberá acreditarse el parentesco dentro de los 6 meses siguientes. En relación con el cargo de violación a los derechos y garantías judiciales: se estableció que

Órdenes de reparación

se generó la trasgresión debido a la deficiente conducción de los procesos judiciales, su morosidad, y obstáculos interpuestos para impedir que se llegara a una decisión pronta y adecuada.

Los hijos o los hermanos de las víctimas que probaron que su perjuicio se agravó por el retiro del contrato laboral, problemas en sus relaciones interpersonales, detenciones, entre otros, fueron indemnizados por una cantidad mayor a la de los otros hijos o hermanos.

Indemnizados por las vejaciones recibidas por familiares de las víctimas

Medidas de satisfacción y no repetición. Publicación de la sentencia en diario oficial y en boletín de prensa de la Policía y Ejército Nacional.

La cantidad total de US\$ 139.000, correspondientes a la compensación del daño relacionado con la violación de los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (familiares de víctimas ejecutadas).

La cantidad total de US\$ 14.500 correspondientes a la compensación del daño relacionado con la violación de los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (familiares víctimas desaparecidas).

US\$ 100.000,00 por concepto de daño inmaterial en relación con la trasgresión del derecho a la vida artículo 4 Convencional a los familiares de N.N./Moisés, quienes deberán presentarse ante el Estado dentro de los 24 meses contados a partir de la identificación de dicha persona.

Por concepto de reintegro de costas y gastos, a la Comisión Colombiana de Juristas la cantidad de US\$ 50.000,00 (cincuenta mil dólares de los Estados Unidos de América) o su equivalente en moneda colombiana.

Medidas de satisfacción y no repetición. Publicación de la sentencia en diario oficial y en un boletín de prensa de la policía y ejército.

Término de las órdenes impuestas	Cancelación de los gastos generados con el traslado y sepultura de los restos. Adelantar y culminar los procesos penales para establecer la responsabilidad material e intelectual de las ejecuciones extrajudiciales Para dar cumplimiento a la sentencia, el Estado deberá pagar las indemnizaciones y el reintegro de gastos y costas, dentro del plazo de seis meses contados a partir de la notificación de la Sentencia. La sentencia no podrá ser objeto de impuesto o tasa actualmente existentes o que puedan decretarse en el futuro
---	--

Nota: Se analizaron las mismas variables aplicadas a las sentencias del Consejo de Estado.

3.5.1.3.Caso Juan Humberto Sánchez Vs. Honduras, Sentencia de 7 de junio de 2003.

Tabla No 16

Caso Juan Humberto Sánchez Vs. Honduras

Identificación de la Providencia objeto de examen.	Sentencia Corporación: Corte Interamericana de Derechos Humanos. Presidente: Antônio A. Cançado Trindade.
Hechos probados dentro del proceso	Se capturó al señor Juan Humberto Sánchez por efectivos del Primer Batallón de Fuerzas Territoriales en su casa de habitación la noche del 11 de julio de 1992. El 22 de julio de 1992 los familiares de la presunta víctima se enteraron que se había producido el hallazgo del cadáver este, en un pozo del Río Negro trabado entre las piedras y en estado de descomposición, llevaba un lazo al cuello que le cruzaba el pecho hasta atarle las manos hacia atrás y mostraba señales de tortura.
Justificación de los Perjuicios Reconocidos	En atención a las graves circunstancias del presente caso, la intensidad de los sufrimientos que los respectivos hechos causaron a la víctima y que produjeron también sufrimientos a sus familiares, las alteraciones de las condiciones de existencia de sus familiares y las demás consecuencias de orden no material o no pecuniario que le produjeron a estos últimos, la Corte estima que debe ordenar el pago de una compensación por concepto de daños inmateriales, conforme a equidad.

Órdenes de reparación

Daño material, supone la pérdida o detrimento de los ingresos de las víctimas, los gastos efectuados con motivo de los hechos y las consecuencias de carácter pecuniario. Resulta relevante resaltar que se indemniza la afectación del bien convencional de la víctima directa, estableciendo que sumas son objeto de transmisión por sucesión a sus familiares y a cuáles de ellos.

Medidas de satisfacción y no repetición. Se adoptaron medidas de repercusión pública con el propósito de reparar los daños inmateriales ocasionados.

Costas y gastos por concepto US\$16.000,00 (dieciséis mil dólares de los Estados Unidos de América).

US\$39.700 por concepto de indemnización del daño material. Distribuidos así:

Reparación por concepto de daño material				
	Pérdida de ingresos	Gastos de búsqueda	Gastos médicos y traslado	Total
Juan Humberto Sánchez	US\$25.000,00			US\$25.000,00
Donatila Argueta	US\$1.500,00	US\$1.500,00	US\$500,00	US\$3.500,00
Juan José Vijil y Dominga Sanchez		US\$200,00	US\$8.000,00	US\$8.200,00
Domitila Vijil Sánchez	US\$1.500,00			US\$1.500,00
Reina Isabel Sánchez	US\$1.500,00			US\$1.500,00
TOTAL	US\$39.700,00			

US\$245.000 por concepto de indemnización del daño inmaterial. Distribuidos así:

Reparación por concepto de Daño Inmaterial	
Víctima y familiares	Cantidad
Juan Humberto Sánchez	US\$100.000,00
Juan José Vijil	US\$20.000,00
María Dominga Sánchez	US\$20.000,00
Donatila Arqueta Sánchez	US\$20.000,00
Velvia Lastenia Arqueta	US\$5.000,00
Breidy Maybeli Sánchez Arqueta	US\$20.000,00
Norma Iveth Sánchez Arqueta	US\$20.000,00
Reina Isabel Sánchez	US\$5.000,00
Julio Sánchez	US\$5.000,00
María Milagro Sánchez	US\$5.000,00
Rosa Delia Sánchez	US\$5.000,00
Domitila Vijil Sánchez	US\$5.000,00
María Florinda Vijil Sánchez	US\$5.000,00
Juan Carlos Vijil Sánchez	US\$5.000,00
Celio Vijil Sánchez	US\$5.000,00
TOTAL	US\$245.000,00

Medidas de satisfacción y no repetición. Continuar con la investigación que permita establecer la responsabilidad material e intelectual de los autores del homicidio con la participación de las víctimas durante las diferentes actuaciones procesales.

- El Estado debe brindar las condiciones necesarias para trasladar los restos mortales del señor Juan Humberto Sánchez al lugar de elección de sus familiares, sin costo alguno.
- el Estado, debe implementar un registro de detenidos que permita controlar la legalidad de las detenciones.
- el Estado debe reconocer públicamente su responsabilidad en relación con los hechos de este caso y en desagravio a las víctimas deberá publicar en el Diario Oficial y en otro diario de circulación nacional, por una sola vez, la parte resolutive de la sentencia

El Estado deberá cumplir las medidas de reparación ordenadas en la sentencia dentro del plazo de seis meses contado a partir de la notificación de ésta.

En caso de que el Estado incurriese en mora, deberá pagar un interés sobre la cantidad adeudada que corresponderá al interés bancario moratorio en Honduras.

La sentencia no podrá ser objeto de impuesto o tasa actualmente existentes o que puedan decretarse en el futuro.

Término de las órdenes impuestas

Nota: Se analizaron las mismas variables aplicadas a las sentencias del Consejo de Estado

3.5.1.4. Caso 19 Comerciantes vs Colombia, Sentencia de 5 de julio de 2004.

Tabla No 17

Caso 19 Comerciantes vs Colombia

Identificación de la Providencia objeto de examen.	Corporación: Corte Interamericana de Derechos Humanos Presidente: Sergio García Ramírez El 6 de octubre de 1987 en la tarde, las víctimas pasaron por el caserío de Puerto Araujo, donde fueron requisadas por miembros de las Fuerzas Militares, lo cual se constituyó en la última indicación oficial sobre su paradero. En el retén militar, donde fueron requisados los comerciantes, el teniente a cargo simplemente verificó si éstos llevaban o no armas y les permitió seguir, haciendo caso omiso de la cantidad considerable de mercancías de contrabando que logró detectar
Hechos probados dentro del proceso	En la tarde del 6 de octubre de 1987 los señores Álvaro Lobo Pacheco, Gerson Javier Rodríguez Quintero, Israel Pundor Quintero, Ángel María Barrera Sánchez, Antonio Flórez Contreras, Víctor Manuel Ayala Sánchez, Alirio Chaparro Murillo, Álvaro Camargo, Gilberto Ortiz Sarmiento, Reinaldo Corzo Vargas, Luis Hernando Jáuregui Jaimes, Luis Domingo Sauza Suárez, Rubén Emilio Pineda Bedoya, Carlos Arturo Riatiga Carvajal, Juan Bautista, Alberto Gómez (posiblemente de segundo apellido Ramírez) y Huber Pérez (posiblemente de segundo apellido Castaño) fueron detenidos por miembros del referido grupo “paramilitar” o grupo delictivo que operaba en el Municipio de Puerto Boyacá cerca de la finca “El Diamante”, la cual era propiedad del dirigente del referido grupo y se encontraba ubicada en la localidad de Cimitarra de dicho municipio y dieron muerte a los 17 comerciantes, descuartizaron sus cuerpos y los lanzaron a las aguas del caño “El Ermitaño”.
Justificación de los Perjuicios Reconocidos	La intensidad de los sufrimientos que se causaron a las víctimas que produjeron también sufrimientos a sus familiares, las alteraciones de las condiciones de

Órdenes de reparación

existencia de sus familiares la Corte ha tomado en consideración que y las demás consecuencias de orden no material o no pecuniario que le produjeron a estos últimos.

En relación con los perjuicios materiales. Se indemnizó la pérdida de ingreso a los 19 comerciantes, para lo cual se estableció en equidad una suma que corresponde a lo que dejaron de percibir estos, con ocurrencia de la muerte.

Así mismo, se indemnizó el daño emergente, para lo cual se tuvieron en cuenta los gastos en que incurrieron los familiares de las víctimas en comités de búsqueda, gastos por visitas a instituciones públicas, gastos por concepto de transporte, hospedaje y otros

Medidas de satisfacción y no repetición. Se adoptaron medidas de repercusión pública con el propósito de reparar los daños inmateriales ocasionados y aproximar a la víctima al derecho a la verdad.

US\$ 55.000 por concepto de los ingresos dejados de percibir por cada una de las 19 víctimas y se establece el orden sucesoral para la reclamación de dichas sumas.

US\$ 2.000,00 por concepto de daño emergente en favor de cada uno los familiares de las víctimas.

US\$ 80.000,00 por concepto de indemnización del daño inmaterial a los 19 comerciantes, US\$ 50.000,00 a los hijos de los 19 comerciantes; US \$ 80.000,00 a las compañeras permanente y cónyuges de los comerciantes y US 8.500,00 a cada uno de los hermanos por este mismo concepto.

Medidas de Satisfacción y no repetición. Investigar y sancionar a los autores intelectuales y materiales de las ejecuciones extrajudiciales.

Búsqueda de los restos de las víctimas y entrega a sus familiares.

Erigir un monumento en memoria de las víctimas y en ceremonia pública ubicando una placa con el nombre de los 19 comerciantes.

-Acto público de reconocimiento de responsabilidad

Término de las órdenes impuestas	- Brindar gratuitamente, a través de sus instituciones de salud especializadas, el tratamiento médico y psicológico a los familiares de las víctimas. - Establecer todas las condiciones necesarias para que los miembros de la familia de la víctima Antonio Flórez Contreras que están en el exilio puedan regresar a Colombia. Y otras formas de reparación. Por costas y gastos la cantidad de US\$ 10.000,00 (diez mil dólares de los Estados Unidos de América) o su equivalente en moneda colombiana, la cual deberá ser entregada a la Comisión Colombiana de Juristas, y la cantidad de US\$ 3.000,00 (tres mil dólares de los Estados Unidos de América) o su equivalente en moneda colombiana, la cual deberá ser entregada al Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL). El Estado debe efectuar el pago de las indemnizaciones, el reintegro de costas y gastos y la adopción de las medidas de la sentencia <u>dentro del plazo de un año</u>, contado a partir de su notificación. En caso de que el Estado incurriese en mora, deberá pagar un interés sobre la cantidad adeudada que corresponderá al interés bancario moratorio en Colombia. Los pagos ordenados en la sentencia estarán exentos de todo tributo o gravamen actualmente existente o que pueda decretarse en el futuro.
---	---

Nota: Se analizaron las mismas variables aplicadas a las sentencias del Consejo de Estado

3.5.1.5. Caso de la Comunidad Moiwana Vs. Suriname, Sentencia de 15 de junio de 2005.

Tabla No 18

Caso Moiwana Vs. Suriname

Identificación de la Providencia objeto de examen.	Sentencia Corporación: Corte Interamericana de Derechos Humanos Presidente: Sergio García Ramírez
Hechos probados dentro del proceso	El 29 de noviembre de 1986 se efectuó una operación militar en la aldea de Moiwana. Agentes del Estado y sus colaboradores mataron al menos a 39 miembros indefensos de la comunidad, entre los cuales había niños, mujeres y ancianos, e hirieron a otros. En este caso se precisó que la competencia de la Corte es para examinar la conducta del Estado respecto del cumplimiento de la obligación de investigar estos hechos, habida cuenta que la competencia de la corte se aceptó por el país con posterioridad al momento en que se produjeron las ejecuciones.
Justificación de los Perjuicios Reconocidos	En atención a la conexión de los miembros de la comunidad con su territorio ancestral fue interrumpida de forma brusca – provocando su dispersión por todo Suriname Guyana Francesa. Dado que la relación de la comunidad N’djuka con su tierra tradicional es de vital importancia espiritual, cultural y material, el desplazamiento forzado ha lesionado emocional, espiritual, cultural y económicamente a los integrantes de aquélla. Además, las graves circunstancias del caso, la intensidad de los sufrimientos que los respectivos hechos causaron a las víctimas, y que produjeron también sufrimientos a sus familiares, las alteraciones de las condiciones de existencia de sus familiares y las demás consecuencias de orden no material o no pecuniario que le produjeron a estos últimos, justifican el reconocimiento de perjuicios inmateriales. Medidas de satisfacción y no repetición. Establece que la competencia de la Corte en el presente caso está orientada al reconocimiento de los derechos declarados en la convención interamericana y las correlativas obligaciones de los estados en la observancia y respeto de los mismos, en especial la obligación del Estado de investigar los hechos del caso, identificar, juzgar y sancionar a los

Órdenes de reparación

responsables, así como recuperar los restos de los miembros de la comunidad que fallecieron en el ataque de 1986.

El Estado debe pagar US \$3,000.00 (tres mil dólares de los Estados Unidos de América), a cada una de las víctimas por concepto de daño material.

El estado debe pagar US \$10,000.00 (diez mil dólares de los Estados Unidos de América) a cada una de las víctimas por concepto de daño inmaterial

Medidas de satisfacción y no repetición.

El Estado debe realizar inmediatamente una investigación y un proceso judicial efectivo y pronto sobre las ejecuciones extrajudiciales que ocurrieron el 29 de noviembre de 1986

El Estado deberá abstenerse de realizar acciones – ya sea por parte de agentes estatales o de terceros que actúen con la aquiescencia o tolerancia del Estado – que afecten la existencia, valor, uso o goce de la propiedad ubicada en el área geográfica donde vivieron tradicionalmente los miembros de la comunidad hasta los hechos del 29 de noviembre de 1986.

Suriname deberá crear un fondo de desarrollo por el monto US \$1,200,000.00 (un millón doscientos mil dólares de los Estados Unidos de América), que será destinado a programas de salud, vivienda y educación de los miembros de la comunidad.

El Estado deberá reconocer públicamente su responsabilidad internacional por los hechos del presente caso, y emitir una disculpa a los miembros de la comunidad.

El Estado deberá construir un monumento y colocarlo en un lugar público apropiado

Otras reparaciones.

Ordenar al Estado, que se entregue US \$45,000.00 (cuarenta y cinco mil dólares de los Estados Unidos de América), por concepto de gastos, al representante legal de la Association Moiwana, el

Término de las órdenes impuestas

cual funciona como un mecanismo de coordinación entre las víctimas. De este monto total, la cantidad de US \$27,000.00 (veintisiete mil dólares de los Estados Unidos de América), corresponderá a los gastos de la organización Moiwana '86, y US \$10,000.00 (diez mil dólares de los Estados Unidos de América) corresponderá a los gastos de la organización Forest Peoples Programme.

El Estado, para dar cumplimiento a la Sentencia, deberá efectuar el pago de las indemnizaciones, el reintegro de gastos, el acto público de disculpa y reconocimiento de responsabilidad internacional, así como la construcción del monumento, dentro del plazo de un año. Respecto del fondo de desarrollo, que será destinado a programas de salud, vivienda y educación de los miembros de la comunidad, los elementos específicos de dichos programas deberán ser determinados por un comité de implementación, y deberán ser completados en un plazo de cinco años. La Corte los convocará a una reunión para decidir sobre este asunto si dentro de los seis meses a partir de la notificación de la Sentencia, el Estado y los representantes no hubieren llegado a un acuerdo respecto de la integración del comité de implementación. Finalmente, el Estado deberá, a la brevedad posible, recuperar los restos de los miembros de la comunidad que fallecieron durante los hechos del 29 de noviembre de 1986, así como entregarlos a los miembros de la comunidad sobrevivientes. Todos estos plazos se contarán a partir de la notificación de la Sentencia. Respecto de las otras medidas ordenadas sin un plazo específico dispuesto, el Estado deberá cumplirlas dentro de un plazo razonable, contado a partir de la notificación de la sentencia.

Los montos asignados en la sentencia bajo los conceptos de indemnización del daño material, inmaterial, costas y gastos no podrán ser afectados, reducidos o condicionados por motivos fiscales actuales o futuros

En caso de que el Estado incurriese en mora, deberá pagar un interés sobre la cantidad adeudada, correspondiente al interés bancario moratorio en Suriname.

Nota: Se analizaron las mismas variables aplicadas a las sentencias del Consejo de Estado.

3.5.1.6 Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia, sentencia de 31 de enero de 2006.

Tabla No 19

Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia

Identificación de la Providencia objeto de examen.	Sentencia. Corporación: Corte Interamericana de Derechos Humanos. Presidente: Sergio García Ramírez.
Hechos probados dentro del proceso	La desaparición forzada de 37 personas, así como la ejecución extrajudicial de seis campesinos de la población de Pueblo Bello en enero de 1990 a manos de los grupos paramilitares entonces liderados por Fidel Castaño en el Departamento de Córdoba, perpetrado con la aquiescencia de agentes del Estado.
Justificación de los Perjuicios Reconocidos	Las medidas de satisfacción que buscan reparar el daño inmaterial, que no tienen alcance pecuniario, y dispondrá medidas de alcance o repercusión pública. Estas medidas fueron tratamientos psicológicos, disculpas públicas, adelantar investigación de la responsabilidad penal en los hechos.
Órdenes de reparación	La medida de reparación que busque reducir los padecimientos físicos y psíquicos de los familiares inmediatos de las personas desaparecidas o privadas de su vida. Dentro de estas se encuentra la indemnización del daño inmaterial, material y el reconocimiento de costas y gastos. Por cada una de las 37 víctimas desaparecidas y las seis privadas de su vida, la Corte fija la cantidad de US\$ 30.000,00 (treinta mil dólares de los Estados Unidos de América) como compensación del daño inmaterial. US \$ 10.000 en el caso de la madre, del padre, del cónyuge o de la compañera permanente y de cada

hija e hijo, de las 37 víctimas desaparecidas como compensación del daño inmaterial.

US\$ 8.000 en el caso de la madre, del padre, del cónyuge o de la compañera permanente y de cada hija e hijo, de las seis víctimas privadas de su vida, como compensación del daño inmaterial.

US\$ 500 en el caso de cada hermana o hermano de los desaparecidos y privados de la vida, como compensación del daño inmaterial.

Estas cantidades serán acrecidas mediante el pago de US\$ 2.000 para las señoras Macrina Onelia Martínez Paternina, madre de Manuel de Jesús Montes Martínez, Dora Isabel Tuberquia Petro, compañera de Genor José Arrieta Lora, Gloria de Jesús Petro Pérez, compañera de Luis Miguel Salgado Berrío, y Dormelina Barba Monterrosa, compañera de Andrés Manuel Perosa Jiménez, quienes estaban embarazadas al momento de la desaparición de ellos, como compensación del daño inmaterial.

Daño material

	Nombre del desaparecido o privado de su vida	Monto
1	Manuel de Jesús Montes Martínez	US \$ 80.400,
2	Andrés Manuel Flórez Altamiranda	US \$ 57.300,
3	Juan Bautista Meza Salgado	US \$ 74.100,
4	Juan Luis Escobar Duarte	US \$ 74.500,
5	José Leonel Escobar Duarte	US \$ 84.800,
6	Ariel Dullis Díaz Delgado	US \$ 73.500,
7	Jorge Fermin Calle Hernández	US \$ 68.100,
8	Santiago Manuel González López	US \$ 39.300,
9	Raúl Antonio Pérez Martínez	US \$ 67.800,
10	Andrés Manuel Peroza Jiménez	US \$ 75.100,
11	Juan Miguel Cruz	US \$ 49.400,
12	Genor José Arrieta Lora	US \$ 73.500,
13	Célmo Arcadio Hurtado	US \$ 47.500,
14	José Manuel Petro Hernández	US \$ 43.500,
15	Cristóbal Manuel Arroyo Blanco	US \$ 63.400,
16	Luis Miguel Salgado Berrio	US \$ 62.800,
17	Ángel Benito Jiménez Julio	US \$ 32.300,
18	Benito José Pérez Pedroza	US \$ 49.400,
19	Pedro Antonio Mercado Montes	US \$ 63.000,
20	Carmelo Manuel Guerra Pestana	US \$ 43.300,
21	César Augusto Espinoza Pulgarín	US \$ 67.000,
22	Miguel Ángel López Cuadro	US \$ 53.200,
23	Miguel Ángel Gutiérrez Arrieta	US \$ 55.700,
24	Diómedes Barrera Orozco	US \$ 67.100,
25	José Encarnación Barrera Orozco	US \$ 81.100,
26	Urias Barrera Orozco	US \$ 67.900,
27	José del Carmen Álvarez Blanco	US \$ 40.200,
28	Camilo Antonio Durango Moreno	US \$ 76.300,
29	Jorge David Martínez Moreno	US \$ 78.700,
30	Carlos Antonio Melo Uribe	US \$ 75.900,
31	Mario Melo Palacio	US \$ 60.400,
32	Víctor Argel Hernández	US \$ 69.200,
33	Fermín Agresott Romero	US \$ 74.100,
34	Jesús Humberto Barbosa Vega	US \$ 62.900,
35	Ricardo Bohórquez Pastrana	US \$ 35.800,
36	Benito Genaro Calderón Ramos	US \$ 73.800,
37	Ovidio Carmona Suárez	US \$ 78.300,
38	Jorge Arturo Castro Galindo	US \$ 61.800,
39	Wilson Uberto Fuentes Marimón	US \$ 43.600,
40	Miguel Antonio Pérez Ramos	US \$ 80.100,
41	Elides Manuel Ricardo Pérez	US \$ 67.600,
42	Luis Carlos Ricardo Pérez	US \$ 70.200,
43	Lucio Miguel Urzola Sotelo	US \$ 75.500,

Término de las órdenes impuestas

Costas

La cantidad de US\$ 15.000,00 (quince mil dólares de los Estados Unidos de América) o su equivalente en moneda colombiana, a la Comisión Colombiana de Juristas por concepto de costas y gastos en que incurrieron en el ámbito interno y en el proceso internacional ante el sistema interamericano de protección de los derechos humanos; la cantidad de US\$ 10.000,00 (diez mil dólares de los Estados Unidos de América) a ASFADDES por concepto de costas y gastos en que incurrieron en el ámbito interno e internacional; y la cantidad de US\$ 8.000,00 (ocho mil dólares de los Estados Unidos de América) o su equivalente en moneda colombiana a CEJIL por concepto de costas y gastos en que incurrió en el proceso internacional.

Colombia deberá efectuar el pago de las indemnizaciones y compensaciones por concepto de daño material e inmaterial el reintegro de costas y gastos, el acto de disculpa pública y

reconocimiento de responsabilidad y la construcción de un monumento apropiado y digno a fin no solo para dar cumplimiento a la sentencia, sino también para recordar los hechos de la masacre de Pueblo Bello, **dentro del plazo de un año, contado a partir de la notificación de la misma**

Las cantidades asignadas en la presente Sentencia bajo los conceptos de indemnizaciones por daño material e inmaterial, así como por reintegro de costas y gastos, no podrán ser afectados, reducidos o condicionados por motivos fiscales actuales o futuros. Por ende, deberán ser entregados a los beneficiarios en forma íntegra conforme a lo establecido en esta Sentencia.

En caso de que el Estado incurriese en mora, deberá pagar un interés sobre la cantidad adeudada, correspondiente al interés bancario moratorio en Colombia.

Nota: Se analizaron las mismas variables aplicadas a las sentencias del Consejo de Estado.

3.5.1.7 . Caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia, sentencia de 26 de mayo de 2010.

Tabla No 20

Caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia

Identificación de la Providencia objeto de examen.	Sentencia Corporación: Corte Interamericana de Derechos Humanos. Presidente: Diego García-Sayán.
Hechos probados dentro del proceso	La ejecución extrajudicial del Senador Manuel Cepeda Vargas perpetrada el 9 de agosto de 1994 en la ciudad de Bogotá. La ejecución se enmarca en un patrón sistemático de violencia contra los miembros de la UP y del PCC y que fue perpetrada mediante la coordinación operativa entre miembros del Ejército y grupos paramilitares, a través del llamado “plan golpe de gracia”.
Justificación de los Perjuicios Reconocidos	Daño material – lucro cesante. Si esos mecanismos internos no satisfacen criterios de objetividad, razonabilidad y efectividad para reparar adecuadamente las violaciones de derechos reconocidos en la Convención y declarados por la Corte Interamericana, corresponde a ésta, en ejercicio de su competencia subsidiaria y

Órdenes de reparación

complementaria, disponer las reparaciones pertinentes. Para lo cual dispuso que a pesar de que la jurisdicción contenciosa ordeno el reconocimiento de lucro cesante en favor de la compañera del senador Manuel Cepeda por depender económicamente de este. Lo cierto es que los hijos debieron abandonar el país e incurrir en gastos para fijar la residencia en otro país diferente al de su origen, por lo que se justifica el reconocimiento de perjuicios materiales.

Reconoció que no se otorgó indemnización a favor del Senador Manuel Cepeda Vargas, por las amenazas que sufrió, por lo que aceptó que se ordene esta indemnización, por las violaciones sufridas por el propio Senador, la cual se cancelará en favor de sus hijos.

La Corte estima que corresponde otorgar, en equidad, una compensación por el daño inmaterial sufrido por esos familiares, adicional a la ya establecida en los procesos contencioso administrativos, toda vez que dentro de los procesos no se hizo alusión a la falta de un adecuado acceso a la justicia e impunidad parcial.

Las medidas de satisfacción que buscan reparar el daño inmaterial, que no tienen alcance pecuniario, y dispondrá medidas de alcance o repercusión pública.

La medida de reparación que busque reducir los padecimientos físicos y psíquicos de los familiares inmediatos de las personas desaparecidas o privadas de su vida.

El Estado debe pagar la suma de US\$ 40.000,00 (cuarenta mil dólares de los Estados Unidos de América) a favor de Iván Cepeda Castro y de Claudia Girón, así como la suma de US\$ 10.000,00 (diez mil dólares de los Estados Unidos de América) a favor de María Cepeda Castro y el mismo monto a favor de Olga Navia Soto, por daño material.

El pago de una compensación de US \$80,000.00 (ochenta mil dólares de los Estados Unidos de América) por los daños inmateriales sufridos por

Término de las órdenes impuestas

el Senador Manuel Cepeda Vargas. Dicha cantidad deberá ser entregada en su totalidad y en partes iguales a los hijos de la víctima, Iván Cepeda Castro y María Cepeda Castro.

Una compensación por el daño inmaterial sufrido por esos familiares, adicional a la ya establecida en los procesos contencioso administrativos, por lo que ordena al Estado pagar las siguientes cantidades: US\$ 70,000.00 (setenta mil dólares de los Estados Unidos de América) a favor del señor Iván Cepeda Castro; US\$ 40,000.00 (cuarenta mil dólares de los Estados Unidos de América) a favor de María Cepeda Castro; US\$ 35,000.00 (treinta y cinco mil dólares de los Estados Unidos de América) a favor de Claudia Girón Ortíz; y US\$ 20,000.00 (veinte mil dólares de los Estados Unidos de América) a favor de María Estella Cepeda Vargas.

El Estado debe entregar la cantidad de US\$ 35.000,00 (treinta y cinco mil dólares de los Estados Unidos de América) al señor Iván Cepeda Castro, para que éste la entregue a los respectivos representantes por concepto de costas y gastos incurridos ante la Comisión y ante este Tribunal. Estos montos incluyen los gastos futuros en que puedan incurrir las víctimas durante la supervisión del cumplimiento de esta Sentencia. Si hubiere un pacto de cuota litis entre los representantes y las víctimas, el monto pactado deberá imputarse al pago del monto establecido por concepto de costas y gastos.

El pago de la indemnización por daños materiales e inmateriales, así como el reintegro de costas y gastos, establecidos en la sentencia serán hechos directamente a las personas indicadas en la misma, en el plazo de un año, contado a partir de la notificación de la misma. **En caso de que el Estado incurriera en mora, deberá pagar un interés sobre la cantidad adeudada correspondiente al interés bancario moratorio en Colombia.**

Nota: Se analizaron las mismas variables aplicadas a las sentencias del Consejo de Estado.

3.5.1.8.Caso Uzcátegui y Otros Vs. Venezuela, Sentencia de 3 de septiembre de 2012.

Tabla No 21

Caso Uzcátegui y Otros

Identificación de la Providencia objeto de examen.	Sentencia Corporación: Corte Interamericana de Derechos Humanos Presidente: Diego García-Sayán
Hechos probados dentro del proceso	El 1º de enero de 2001, en horas de la mañana, funcionarios de la Dirección de Investigación Policial (“DIPE”) y de un grupo de élite de las Fuerzas Armadas Policiales del Estado de Falcón (“Grupo Lince) allanaron la casa situada en la urbanización la Velita II, en la ciudad de Coro, Estado de Falcón, en búsqueda de Néstor José Uzcátegui, quién en ese momento se encontraba junto con otros miembros de su familia. Al menos uno de los policías le disparó dos veces a Néstor José Uzcátegui causando su muerte. Néstor José Uzcátegui fue posteriormente transportado hasta al Hospital Universitario “Alfredo Van Brieken” en una unidad de la policía. En dicho hospital, fue declarada su muerte a causa de “anemia aguda por ruptura visceral producida por herida de arma de fuego en el tórax”.
Justificación de los Perjuicios Reconocidos	Daño material – lucro cesante: indemnizar los ingresos cesantes de la víctima fallecida, para lo cual se tuvo en cuenta la edad y se fijó en equidad una suma. Daño inmaterial. El dolor causado con la muerte de un familiar. Medidas de satisfacción que buscan reparar el daño inmaterial, que no tienen alcance pecuniario, y dispondrá medidas de alcance o repercusión pública.

Órdenes de reparación

Medida de reparación que busque reducir los padecimientos físicos y psíquicos de los familiares inmediatos de las personas desaparecidas o privadas de su vida.

Costas Los gastos incurridos en los procesos legales internos a la familia de Néstor José Uzcátegui y por los tramites internacionales

Ordena al Estado que pague las sumas de US\$ 65.000,00 (sesenta y cinco mil dólares de los Estados Unidos de América), por concepto de lucro cesante y de US\$ 100,00 (cien dólares de los Estados Unidos de América) por concepto de gastos funerarios de Néstor José Uzcátegui.

Nombre	Cantidad (en dólares de los Estados Unidos de América)
Néstor José Uzcátegui	US\$ 60.000,00
Luis Enrique Uzcátegui	US\$ 50.000,00
Carlos Eduardo Uzcátegui	US\$ 25.000,00
Yrma Josefina Jiménez (madre)	US\$ 15.000,00
Luis Gilberto Uzcátegui (padre)	US\$ 15.000,00
Gregorio Mavarez Jiménez (hermano)	US\$ 10.000,00
José Leonardo Mavarez Jiménez (hermano)	US\$ 10.000,00
Paula Yulimar Uzcátegui Jiménez (hermana)	US\$ 10.000,00
Gleimar Coromoto Uzcátegui Jiménez (hermana)	US\$ 10.000,00
Irmely Gabriela Uzcátegui Jiménez (hermana)	US\$ 10.000,00
Josianni De Jesús Mora Jiménez (sobrina)	US\$ 5.000,00

Costas y gastos. La suma de US\$ 5.000,00 (cinco mil dólares de los Estados Unidos de América), por los gastos en que incurrió en los procesos internos para buscar la verdad sobre la muerte de su hermano, la cual deberá ser entregada al señor Luis Enrique Uzcátegui.

La suma total de US\$ 25.000,00 (veinte y cinco mil dólares de los Estados Unidos de América) a favor de COFAVIC y la suma total de US\$ 4.000,00 (cuatro mil dólares de los Estados Unidos de América) a favor de CEJIL.

Medidas de satisfacción 2. El Estado debe conducir eficazmente la investigación de los hechos del presente caso a fin de esclarecerlos, determinar las correspondientes responsabilidades

	penales y aplicar efectivamente las sanciones y consecuencias que la ley prevea -El Estado debe brindar atención médica y psicológica gratuita y de forma inmediata, adecuada y efectiva, a las víctimas que así lo soliciten. -Publicación de la sentencia
Término de las órdenes impuestas	El Estado deberá efectuar el pago de las cantidades precedentemente señaladas, en forma íntegra y sin reducciones derivadas de eventuales cargas fiscales, dentro del plazo de un año, contado a partir de la notificación del fallo. En caso de que el Estado incurriera en mora, deberá pagar un interés sobre la cantidad adeudada correspondiente al interés bancario moratorio en Venezuela.

Nota: Se analizaron las mismas variables aplicadas a las sentencias del Consejo de Estado.

3.5.1.9. Caso *Hermanos Landaeta Mejías y Otros Vs. Venezuela*, sentencia de 27 de agosto de 2014.

Tabla No 22

Caso Hermanos Landaeta Mejías y Otros Vs. Venezuela

Identificación de la Providencia objeto de examen.	Sentencia Corporación: Corte Interamericana de Derechos Humanos Presidente: Humberto Antonio Sierra Porto
Hechos probados dentro del proceso	Igmar Landaeta falleció con motivo de dos impactos de bala recibidos por parte de agentes policiales y resultado del uso desproporcionado de la fuerza por parte de los agentes policiales que participaron en un presunto enfrentamiento, lo cual constituyó una privación arbitraria de su derecho a la vida y su hermano Eduardo Landaeta murió bajo custodia del Estado
Justificación de los Perjuicios Reconocidos	Daño material – lucro cesante. Tomando en consideración las edades de los hermanos Landaeta Mejías al momento de su muerte (18 y 17 años), la expectativa de vida de un hombre en 1996 en Venezuela (71.80 años) y el salario mínimo. Daño inmaterial el daño moral ocasionado por la ejecución extrajudicial de Igmar Landaeta, la

Órdenes de reparación

detención arbitraria y ejecución extrajudicial de Eduardo Landaeta.

Las medidas de satisfacción que buscan reparar el daño inmaterial, que no tienen alcance pecuniario, y dispondrá medidas de alcance o repercusión pública

La medida de reparación que busque reducir los padecimientos físicos y psíquicos de los familiares inmediatos de las personas desaparecidas o privadas de su vida.

Por concepto de **perjuicio inmaterial** se dispuso:

Nombre	Cantidad
Igmar Alexander Landaeta Mejías	\$60.000
Eduardo José Landaeta Mejías	\$60.000
María Magdalena Mejías Camero	\$35.000
Ignacio Landaeta Muñoz	\$35.000
Francy Yellut Parra Guzmán	\$30.000
Johanyelis Alejandra Landaeta Parra	\$20.000
Victoria Eneri Landaeta Galindo	\$15.000
Leydis Rosimar Landaeta Galindo	\$15.000

Término de las órdenes impuestas

Por perjuicio material El Estado debe pagar una suma de US\$177.540 (ciento setenta y siete mil quinientos cuarenta dólares de los Estados Unidos de América), por concepto de indemnización compensatoria con motivo del lucro cesante de Igmar Landaeta y US\$180.840 (ciento ochenta mil ochocientos cuarenta dólares de los Estados Unidos de América), por concepto de indemnización compensatoria con motivo del lucro cesante de Eduardo Landaeta, a favor de los familiares de los hermanos Landaeta Mejías.

Por medidas de satisfacción y reparación. El Estado debe de investigar y esclarecer los hechos, y en su caso, establecer la determinación de responsabilidades.

El Estado debe brindar gratuitamente, a través de sus instituciones de salud especializadas y de forma inmediata el tratamiento psicológico que requieran las víctimas, previo consentimiento informado y por el tiempo que sea necesario, incluida la provisión gratuita de medicamentos

El Estado debe realizar un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional y disculpas públicas en relación con los hechos

Costas fija un monto proporcional por la cantidad de US\$1.500 (mil quinientos dólares de los Estados Unidos de América) para Ignacio Landaeta Muñoz con motivo de los gastos realizados en la jurisdicción interna; US\$2.000 (dos mil dólares de los Estados Unidos de América) para la Comisión de Derechos Humanos de Justicia y Paz del estado Aragua con motivo de los gastos por la tramitación del proceso ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos; US\$2.000 (dos mil dólares de los Estados Unidos de América) para la Vicaría Episcopal de Derechos Humanos de Caracas con motivo de los gastos por la tramitación del proceso ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, y US\$6.511 (seis mil quinientos once dólares de los Estados Unidos de América) para el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) con motivo de los gastos comprobados por la tramitación del proceso ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

El Estado deberá efectuar el pago de las indemnizaciones por concepto de daño material e inmaterial y el reintegro de costas y gastos establecidos en la presente Sentencia directamente a las personas indicadas en la misma, dentro del plazo de un año, contado a partir de la notificación del fallo.

Nota: Se analizaron las mismas variables aplicadas a las sentencias del Consejo de Estado.

3.5.1.10. Caso Rodríguez Vera y Otros (desaparecidos del Palacio de Justicia) Vs. Colombia, sentencia de 14 de noviembre de 2014

Tabla No 23

Caso Rodríguez Vera

Identificación de la Providencia objeto de examen.

Sentencia.

Corporación: Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Hechos probados dentro del proceso

Los días 6 y 7 de noviembre de 1985 el grupo guerrillero conocido como M-19 tomó violentamente las instalaciones del Palacio de

Justificación de los Perjuicios Reconocidos

Justicia, donde tenían su sede la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado colombiano, tomando como rehenes a cientos de personas entre magistrados, magistrados auxiliares, abogados, empleados administrativos y de servicios, así como visitantes de ambas corporaciones judiciales. Ante dicha incursión armada de la guerrilla, conocida como “la toma del Palacio de Justicia”, las fuerzas de seguridad del Estado dieron una respuesta que es conocida como “la retoma del Palacio de Justicia”. Dicha operación militar ha sido calificada como desproporcionada y excesiva y de ella resulto las desapariciones forzadas de 12 personas que se encontraban en el Palacio de Justicia y que habrían sobrevivido los hechos, sin que se conozca el paradero de 11 de ellas hasta la fecha; la presunta desaparición forzada seguida de ejecución extrajudicial por parte de las fuerzas del Estado de un Magistrado Auxiliar del Consejo de Estado; las alegadas detenciones y torturas de 4 personas adicionales en relación con estos hechos, 3 de las cuales también sobrevivieron los hechos de la toma y la retoma del Palacio de Justicia, y las investigaciones .

Daño material el daño material abarca “la pérdida o detrimento de los ingresos de las víctimas, los gastos efectuados con motivo de los hechos y las consecuencias de carácter pecuniario que tengan un nexo causal con los hechos del caso.

Daño emergente en equidad: los gastos en que incurrieron en la búsqueda de justicia de los familiares.

Daño inmaterial -daño moral y al proyecto de vida: Daño provocado por la estigmatización a la que han sido sometidos, por la imposibilidad de concluir el duelo y por los daños ocasionados por la impunidad jurídica y social.

Órdenes de reparación

Daño material

Las cantidades de US\$ 45.000,00 (cuarenta y cinco mil dólares de los Estados Unidos de América) a favor de Cristina del Pilar Guarín Cortés; US\$ 38.000,00 (treinta y ocho mil dólares de los Estados Unidos de América) a favor de Bernardo

Beltrán Hernández; US\$ 35.000,00 (treinta y cinco mil dólares de los Estados Unidos de América) a favor de Luz Mary Portela León, y US\$ 5.000,00 (cinco mil dólares de los Estados Unidos de América) a favor de Irma Franco Pineda, por concepto de indemnización por daño material.

La cantidad de US\$ 10.000,00 (diez mil dólares de los Estados Unidos de América), como indemnización por concepto de daño material a favor de la señora Yolanda Santo domingo Albericci y los señores Orlando Quijano, Eduardo Matson Ospino y José Vicente Rubiano Galvis en calidad de familiares de la víctima directa.

Daño inmaterial la cantidad de US\$ 100.000,00 (cien mil dólares de los Estados Unidos de América) a favor de las once víctimas de desaparición forzada, incluyendo a Carlos Horacio Urán Rojas; US\$ 80.000,00 (ochenta mil dólares de los Estados Unidos de América) a favor de madres, padres, hijas e hijos, cónyuges, compañeros y compañeras permanentes de las referidas víctimas de desaparición forzada y Carlos Horacio Urán Rojas, y US\$ 40.000,00 (cuarenta mil dólares de los Estados Unidos de América) a favor de los hermanos y hermanas de dichas víctimas, ya que se han comprobado las afectaciones a la integridad personal de éstos, sufridas como consecuencia de los hechos del presente caso, así como de sus esfuerzos para la búsqueda del paradero de sus seres queridos y de justicia.

la indemnización de US\$ 80.000 (ochenta mil dólares de los Estados Unidos de América) a favor de Norma Constanza Esguerra Forero y US\$ 70.000 (setenta mil dólares de los Estados Unidos de América) a favor de Ana Rosa Castiblanco Torres, así como US\$ 20.000,00 (veinte mil dólares de los Estados Unidos de América) a favor de cada uno de los familiares de estas dos víctimas.

El Estado debe, dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación de esta Sentencia, rendir al Tribunal un informe sobre las medidas adoptadas para cumplir con la misma.

Término de las órdenes impuestas

Nota: Se analizaron las mismas variables aplicadas a las sentencias del Consejo de Estado.

3.6 Conclusiones sobre las sentencias de la Corte Interamericana en materia de ejecuciones extrajudiciales

Las principales conclusiones que se pueden extraer de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de ejecuciones extrajudiciales son las siguientes:

- Los pronunciamientos de la Corte Interamericana sobre ejecuciones ilegales se orientan hacia el estudio de los bienes jurídicos tutelados en la convención y que refieren: a la vida e integridad personal, a las garantías judiciales y protección judicial.
- La indemnización es la forma de reparación frecuentemente utilizada en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos para compensar el daño material producido por la violación a los derechos humanos.
- La reparación del daño ocasionado por la infracción a una obligación internacional debe efectuarse por regla general aplicando la restitutio in integrum, es decir, la restitución de los derechos vulnerados a la situación anterior a la violación. De no ser posible dicha indemnización se puede aplicar la justa indemnización o compensación pecuniaria como ocurre en la mayoría de los casos de la CIDH.
- Los gastos y costas están comprendidas dentro del concepto de reparación consagrado en el artículo 63.1 de la Convención Interamericana.
- La Corte Interamericana de Derechos humanos hace énfasis, en sus diferentes fallos, en que los Estados tienen la obligación de establecer un recurso efectivo que permita reparar las violaciones a los derechos humanos. No obstante, las normas internacionales no regulan

expresamente cuáles son los parámetros que los Estados deben observar para determinar las indemnizaciones que permitan compensar los daños materiales causados.

- Dentro de las categorías de daño material, la Corte Interamericana ha reconocido el daño emergente, daño al patrimonio familiar y la pérdida de ingresos. No obstante, en los casos de ejecuciones extrajudiciales ha sido recurrente el reconocimiento de daño emergente y pérdida de ingresos.

- Los perjuicios materiales e inmateriales se tasan conforme el criterio de equidad, dada la ausencia, en ocasiones de elementos probatorios que acreditan la suma expresa.

- Los plazos de cumplimiento de las condenas materiales corresponden a un año. Vencido este término sin que se cancele la respectiva condena se causa un interés bancario moratorio. Las condenas no están sujetas a deducciones por tributación. El término de un año durante el periodo anterior al año 2003, era de 6 meses y en relación con la comunidad de Moiwana fue de 5 años, atendiendo a que las órdenes estaban orientadas a adoptar programas de vivienda y educación.

- El pago a los menores se efectuó a través de mecanismo especial como la constitución de fiducias.

- Se evidencia la importancia de protección del derecho emergente a la justicia y verdad.

- Existen algunas diferencias de criterios en cuanto a las indemnizaciones otorgadas a nivel interno y las indemnizaciones que generalmente otorga la Corte interamericana de Derechos Humanos. La jurisdicción contenciosa administrativa colombiana no otorga indemnizaciones a favor de las personas desaparecidas o fallecidas, y la indemnización por “lucro cesante” (equiparable a la indemnización por pérdida de ingresos en la jurisdicción interamericana) solamente es otorgada si acuden los familiares dependientes de la víctima desaparecida o fallecida.

- A pesar de que las condenas de la Corte Interamericana deben responder al principio de complementariedad dentro del caso Manuel Cepeda vs Colombia, Masacre de Pueblo Bello vs Colombia entre otros, una vez verificada la trasgresión de un bien jurídico protegido por la Convención interamericana, se desplaza la competencia del juez administrativo interno y se fijan indemnizaciones superiores a las reconocidas por la jurisdicción contenciosa colombiana y se tasan en moneda diferente a la nacional y cuyo valor supera a la misma. Por consiguiente, se concluye que las condenas de la Corte Interamericana, son superiores en relación con las cuantías y los tiempos de cumplimiento otorgado por el estado colombiano en la jurisdicción contenciosa administrativa es superior en relación con las condenas de la Corte Interamericana.

- Así mismo, se logró establecer que los casos contenciosos ante la Corte Interamericana de derechos humanos constituyen una vía autónoma para reclamar los perjuicios generados como consecuencia de la violación de las garantías judiciales y al derecho a la administración de justicia a nivel interno, por falta de funcionamiento del Estado en establecer los hechos o por deficiente funcionamiento, cuando no se alcanza la reparación del daño en tiempos razonables siendo ineficaz para la víctima la protección judicial.

4. La Procedencia del Incidente de Impacto Fiscal en Sentencias de Ejecuciones Ilegales

En los capítulos anteriores se establecieron los elementos esenciales de la estructura del derecho al acceso de la administración de justicia de las víctimas de ejecuciones ilegales, estos son, la garantía de tener y poder ejercer un recurso accesible, rápido y eficaz para obtener la reparación y la garantía de ser reparados adecuadamente, incluyendo dentro de esta última, la efectividad y eficacia de los derechos reconocidos en las sentencias. Estos elementos se extrajeron de los preceptos legales y convencionales que regulan este derecho, con apoyo del desarrollo jurisprudencial y doctrinal efectuado por la Corte Constitucional, la Corte Interamericana de

Derechos Humanos y la ONU a través de sus diferentes órganos. Aunado a lo anterior, en el estudio de la estructura de la dimensión material del derecho a la administración de justicia, se concluyó que este derecho desarrolla los fines propios del Estado Social de Derecho, enunciados en el artículo 2 de la Constitución Política Colombiana, y estructuralmente se encuentra influenciado por el principio de reparación integral, cuya fuente jurídica es el concepto de dignidad humana, que busca restablecer a las víctimas las condiciones anteriores al hecho ilícito, a través de mecanismos ágiles que resuelven en tiempos razonables la demanda de justicia.

Luego de este estudio, con el ánimo de establecer hallazgos sobre la afectación del presupuesto nacional por el pago de condenas, se efectuó un diagnóstico real sobre esos pagos a través de los informes de litigiosidad rendidos por la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado, encontrando justificada la necesidad de implementar medidas para alcanzar disciplina en el gasto público.

En el capítulo anterior, se analizaron pronunciamientos del Consejo de Estado y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, concluyendo que las condenas de la Corte Interamericana, son superiores en relación con las cuantías ordenadas a título de condena e inferiores en tiempos de cumplimiento otorgados en los Estados infractores. Aunado a esto, constituyen una vía autónoma para reclamar los perjuicios generados como consecuencia de la violación de las garantías judiciales y al derecho a la administración de justicia a nivel interno, por falta de funcionamiento del Estado en establecer los hechos o por deficiente funcionamiento, cuando no se alcanza la reparación del daño en tiempos razonables siendo ineficaz para la víctima la protección judicial.

Ahora bien, el objeto del presente capítulo es analizar la procedencia o aplicación del incidente de impacto fiscal, como herramienta de la sostenibilidad fiscal, en las sentencias condenatorias al

Estado, por ejecuciones ilegales de sus agentes, con el propósito de establecer si este riñe con los pilares del Estado constitucional social y democrático de derecho, como quiera que con la prolongación del pago efectivo de las órdenes impartidas en la sentencia, se podrían desconocer los elementos del derecho fundamental a la administración de justicia y protección de las garantías judiciales constitucional y convencionalmente protegidas.

Para abordar este análisis, se efectuará una valoración de la eficacia de los derechos fundamentales de las víctimas, lo cual permitirá corroborar que no toda modulación de los efectos patrimoniales de las órdenes impartidas para el restablecimiento y reparación de los derechos conculcados por el Estado, en las ejecuciones ilegales, influye en el ámbito de protección efectiva y el alcance propio del derecho a la administración de justicia y reparación integral de las víctimas. En otras palabras, este análisis examinará los casos en que la modulación y/o modificación de los efectos de la sentencia implican el desconocimiento de derechos fundamentales y las herramientas con que cuentan las víctimas para afrontar la desprotección.

4.1. La Sostenibilidad Fiscal

La revolución francesa significó una reacción contra el modelo económico de la tenencia de la tierra. Pasa de este modelo feudal a la lógica de la acumulación capitalista. Como lo indica Aguilera J (2014 P 49) citando a Bodarli:

El contenido económico de toda Constitución aparece como de toda lógica, especialmente cuando miramos originariamente al Texto Fundamental como un catálogo de derechos de los ciudadanos para hacer frente al poder del monarca o del Estado. En esa lógica, el ciudadano exige no sólo el reconocimiento de derechos de tipo político, sino también aquellos de marcado acento económico, que contribuirán al aseguramiento de su autonomía individual. Si analizamos el constitucionalismo

clásico, es también un constitucionalismo económico y transformador radical de las estructuras económicas del Antiguo Régimen, consagrado básicamente con el reconocimiento del derecho de propiedad privada y las libertades de comercio y de industria (Bordali, 1998, p. 48).

En los años 50 del siglo 20, aparecieron en el escenario jurídico internacional normas que, como la Ley Fundamental de Bonn, introducen preceptos cuyo contenido material se refiere a la economía del Estado (artículo 140 y ss). Los Estados asumieron así un rol más activo en la regulación de los mercados con el propósito de otorgar un enfoque de economía social del mercado y surgió una tendencia conocida como el ordoliberalismo.

Tras ello, en los años 80 y 90, personajes como Margaret Thatcher y Ronald Reagan, asumieron criterios para la desregularización de la industria, la agricultura y la extracción de recursos y reducción del gasto social, con lo que surgieron los planteamientos de la sostenibilidad fiscal. Esto fue consecuencia de una reacción a los procesos inflacionarios y el desbordamiento en el gasto público e inversión social (Monroy, 2014 P5-6).

Álvaro Pío Guerrero Vinuesa (2012, P. 83) sostiene que, en el siglo XX, el principio de equilibrio presupuestal, en la teoría de la hacienda pública clásica, consistía en que los gastos totales del Estado no debían superar, en un ejercicio presupuestal normal, el total de los ingresos corrientes del Estado. Es decir, se trata de un principio en el sentido de norma muy general, entendiendo por tal las que regulan un caso cuyas propiedades relevantes son muy generales.

La Unión Europea adoptó el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, denominado también 'Pacto Fiscal Europeo'. En él se forjó el compromiso tanto de garantizar la estabilidad presupuestaria como de inscribir este principio en sus Constituciones²¹, teniendo los jueces la potestad de sancionar al Estado que no incorpore la regla fiscal o que presente un presupuesto con un déficit superior al establecido en el sistema de integración.

Ahora bien, los principios propios del Estado Social de Derecho colisionan con un modelo económico liberal totalmente desregularizado, que desconoce los cláusulas pétreas de protección de derechos y garantías reconocidas, razón por la cual el Estado funge como director de la economía e interviene ante las fallas del mercado para su regularización.

El modelo económico o constitución económica colombiana es abierta, pero no neutra, sin que dicha condición envuelva el exterminio del pluralismo y quebrante la legitimidad del ordenamiento jurídico (Uprimny, R, & Rodríguez, C 2005,37-38).

Así las cosas, la constitución económica, que adoptó la Carta Política de 1991, impuso como fundamento de las políticas públicas la realización de los derechos. Razón por la cual los jueces, en aras de garantizar la realización de los derechos, solamente consultaran el modelo económico a través de la razonabilidad en los términos previstos en el artículo 334 constitucional. En otras palabras, no pueden atar sus decisiones al modelo económico.

De lo anterior se advierte que el binomio de la declaración de derechos y la sujeción al modelo liberal clásico, que acompañaba a las constituciones antiguas, mutó en un sistema abierto orientado

²¹ Consejo de la Unión Europea, Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria / 2012, Art.1

por dos principios, el principio de libertad económica y el principio de inversión social, el cual se plasma en nuestro ordenamiento constitucional (Uprimny, R, & Rodríguez, C 2005, 28-39).

El criterio de sostenibilidad fiscal fue introducido en Colombia con el Acto Legislativo número 1 de 2005 y el Acto Legislativo número 3 de 2011.

4.1.1 De la sostenibilidad fiscal en Colombia.

La sostenibilidad fiscal es una herramienta para conservar la disciplina del gasto público, a fin de garantizar la estabilidad macroeconómica del Estado.

En Colombia, el término sostenibilidad financiera se empleó por primera vez en el Acto Legislativo 01 de 2005, el cual estableció en el artículo 1 que:

El Estado garantizará los derechos, la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional, respetará los derechos adquiridos con arreglo a la ley y asumirá el pago de la deuda pensional que de acuerdo con la ley esté a su cargo. Las leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo, deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas.

La conservación del equilibrio del sistema fue uno de los motivos que sustentaron el Acto Legislativo. Al respecto se indicó que:

El proyecto de acto legislativo que se presenta a consideración del Congreso constituye un elemento fundamental del conjunto de medidas que se han venido adoptando para hacerle frente a los graves problemas que se presentan en materia de financiación del pasivo pensional.

A través de dicho proyecto se introduce como criterio el que debe procurarse la sostenibilidad financiera del Sistema de Seguridad Social, asegurando realmente la efectividad del derecho a una pensión para todos los colombianos, y conciliando el derecho a las pensiones con la necesidad que tiene el Estado de destinar recursos para atender sus deberes frente a todos los colombianos en materia de salud, educación y otros gastos sociales. Buscando lograr esto también se establece que a partir de la vigencia del presente acto legislativo el Sistema General de Pensiones sólo reconocerá trece mesadas al año. (GACETA 452 del 20 de agosto de 2004 del Congreso proyecto de acto legislativo 127 de 2004 Cámara).

Así las cosas, el principio de la sostenibilidad fiscal se adoptó a nivel constitucional para establecer un equilibrio financiero en el ámbito pensional, únicamente.

De otra parte, la coherencia macroeconómica y la homeóstasis presupuestal, se establecieron a través del decreto 111 de 1996, con el propósito de establecer la congruencia que debe existir entre el crecimiento del real presupuesto con el crecimiento de la economía, siendo el principio de coherencia el que establece la condición que debe tener presente cada política macroeconómica plasmada en los respectivos planes de desarrollo y el principio de homeostasis el que orienta la congruencia entre el crecimiento de rentas y créditos para que no se genere un desequilibrio económico y que impida cumplir la metas planteadas en el plan de desarrollo, orientando la actividad presupuestal las entidades para que no adquieran compromisos sin los recursos y sin su carácter de obligatoriedad.

De lo anterior se infiere que, hasta el año 2011, los principios que orientaron el modelo económico colombiano fueron la iniciativa privada, la inversión social, la coherencia macroeconómica y homeostasis presupuestal, dada la naturaleza de sistema abierto.

Con el Acto legislativo 3 de 2011, la sostenibilidad fiscal se adopta como criterio orientador de la actividad de los órganos del Estado. Así mismo, se integra dentro del articulado que hace parte de la constitución económica. De esta manera, y siguiendo la metodología establecida por la Corte Constitucional en la sentencia C-288 de 2012, se pasará ahora a transcribir los preceptos descritos realizando un cuadro comparativo con el propósito de determinar la modificación del modelo económico.

Tabla No 24

Cuadro comparativo 1

Texto original de la Constitución	Texto actual con la reforma que introdujo el Acto Legislativo No 03 de 2011.
Artículo 334. La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.	Artículo 334. La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir <u>en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal,</u> el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. <u>Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de</u>

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.	<u>manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.</u> El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones. <u>La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.</u> <u>El Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Se oirán las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su</u>
--	--

	<u>cumplimiento y se decidirá si procede modular, modificar o diferir los efectos de la misma, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales.</u> <u>Parágrafo. Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva.</u>
Artículo 339. Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los	Artículo 339. Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los

recursos financieros requeridos para su ejecución. (...).	de los recursos financieros requeridos para su ejecución, <u>dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal.</u> (...)
Artículo 346. El Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones que deberá corresponder al plan nacional de desarrollo y lo presentará el Congreso, dentro de los primeros diez días de cada legislatura. (...).	Artículo 346. El Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que será presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura. <u>El presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal</u> y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo. (...).

Nota: Cuadro comparativo del artículo 334 original y el establecido por el acto legislativo 3 de 2011 tomado de sentencia C-288 de 2011 la Corte Constitucional.

En síntesis, el criterio de sostenibilidad fiscal constituye un elemento integrador de la gestión estatal. Por lo mismo, y en tanto la dirección de la economía está en cabeza del Estado, no solo debe desarrollarse dentro del marco de la sostenibilidad fiscal, sino que, además, debe servir como herramienta para la realización progresiva del Estado Social de derecho privilegiando el gasto público social.

4.1.2 Sostenibilidad Fiscal y Víctimas en Colombia.

La Corte Constitucional ha reconocido el derecho fundamental a la reparación integral de las víctimas en relación con la aplicación del criterio de sostenibilidad fiscal. En dirección de lo anterior, esta corporación sostuvo en la Sentencia C-753 de 2013 que²²:

Los artículos 19 de la Ley 1448 de 2011 y 77 del Decreto Ley 4634 de 2011 son **exequibles porque no suponen una restricción del derecho a la reparación integral y en particular a la indemnización administrativa atendiendo al criterio de sostenibilidad fiscal. En efecto, el derecho a la reparación de las víctimas es fundamental y no puede ser limitado, negado o desconocido por razones de sostenibilidad fiscal ya que se ha considerado que este es solo un criterio orientador de las ramas del poder para conseguir los fines del Estado.**

Bajo la misma lógica, la estabilidad fiscal tampoco se constituye en un criterio que pueda limitar o socavar los derechos fundamentales. El artículo 80 del Decreto Ley 4635 de 2011 es exequible siempre que se entienda que las autoridades se encuentran en el deber de garantizar los recursos para indemnizar de manera adecuada y proporcional a las víctimas. P. 43 (énfasis fuera de texto).

4.1.3 Antecedentes del Acto Legislativo 3 de 2011.

El proyecto del Acto Legislativo 3 de 2011 fue presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el 20 de julio de 2010, ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes. El texto

²² Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 19 (parcial) de la Ley 1448 de 2011 “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 77 (parcial) del Decreto Ley 4634 de 2011 “Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rom o Gitano”; artículo 80 (parcial) del Decreto Ley 4635 de 2011 “Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras”. MS MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

del articulado, que se publicó en la Gaceta No 451 de 2010, advirtió la necesidad de adoptar el derecho de la sostenibilidad fiscal para enfrentar desarrollo de la economía y los deberes sociales propios del estado social de derecho, indicando que dicho derecho permitía reducir a largo plazo, la pobreza, la desigualdad y la equidad intergeneracional. Al respecto indicó:

Esta vez, la propuesta que el Gobierno Nacional presenta a consideración del Congreso de la República consiste en adoptar un derecho que contribuye a proteger a todos los demás y a darles continuidad bajo las diferentes condiciones que enfrente la economía para atender sus deberes sociales. De este derecho se deriva el deber de todas las ramas y órganos del poder público para que sus decisiones sean acordes con la sostenibilidad fiscal para realizar los propósitos del Estado Social de Derecho.

La sostenibilidad fiscal es importante para el progreso económico y social de un país en la medida en que el sector público busca que, ante una determinada y limitada capacidad para recaudar ingresos y para acceder a recursos de financiamiento, la política de gasto pueda mantenerse o sostenerse en el tiempo, de manera que en el mediano y en el largo plazo se logren importantes objetivos públicos, como la reducción de la pobreza y la desigualdad y la equidad intergeneracional, y un crecimiento económico estable. En otras palabras, el Gobierno protege la sostenibilidad fiscal cuando la senda de gasto que adopta en el presente no socava su capacidad para seguir gastando en la promoción de los derechos sociales y en los demás objetivos del Estado en el mediano plazo.

Alcanzar y garantizar la sostenibilidad no es fácil y requiere de un gran compromiso y disciplina del sector público y del apoyo de la sociedad en la búsqueda de este objetivo. De no garantizarla, los riesgos y los costos económicos

y sociales pueden ser elevados. Eso no sólo lo ha demostrado la literatura económica sino también se ha evidenciado con la experiencia de muchos países en las últimas décadas, inclusive en tiempos recientes.

En el desarrollo del *primer debate* surgieron dos ponencias, las cuales coinciden en señalar que la sostenibilidad fiscal contribuye en el desarrollo del Estado Social del Derecho. Estas fueron publicadas en las Gacetas número 723 del 30 de septiembre de 2010 y 734 del 4 de octubre del mismo año.

En la primera de ellas se indicó que el gasto de 2008 y 2009 superaba de manera ostensible el ingreso público, lo que constituía “*per se una justificación para desconocer las necesidades de los más vulnerables*”. De acuerdo lo anterior, se propuso un pliego de modificaciones al texto propuesto por el Gobierno, dentro del cual se incluyeron los siguientes aspectos:

los límites para invocar el derecho a la sostenibilidad fiscal —estableciendo que el marco de la sostenibilidad fiscal, así como el derecho en sí mismo, no pueden oponerse a las características del Estado Social de Derecho; manifestaron que la progresividad a que se refería el texto del proyecto debía concretarse en un cronograma, que materializara el Estado Social de Derecho, por lo que propusieron adicionar la siguiente oración al primer inciso del artículo: “Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva y programática los objetivos del Estado Social de Derecho”. (Pliego de modificaciones a la ponencia para primer debate al proyecto de Acto Legislativo 016 de 2010 cámara. Gaceta del congreso 723 del 30 de septiembre de 2010).

La segunda ponencia, por su parte, indicó que el proyecto desdibujada la cláusula de Estado social del derecho, habida cuenta que somete los derechos al influjo avasallante y opresor de la economía.

En todo caso, al final se aprobó un texto que, conciliando las dos posturas antes mencionadas, recoge la definición del derecho a la sostenibilidad fiscal como derecho de todos. El texto fue publicado el 13 de octubre del 2010, en la Gaceta No. 758 de 2010 de la Cámara de Representantes.

En el segundo debate de la primera vuelta se presentaron dos ponencias adicionales, las cuales fueron publicadas en las Gacetas Nos. 758 del 13 de octubre de 2010 y 779 del 15 de octubre del mismo año. Por una parte, se propuso modificar la naturaleza de derecho fundamental a la sostenibilidad fiscal como principio y, de otra parte, archivar el proyecto con los fundamentos esgrimidos en la segunda ponencia del primer debate. No obstante, en plenaria se recoge la propuesta que optaba por considerar la naturaleza de la sostenibilidad fiscal como un principio, y no como un derecho. Al final el proyecto de Acto Legislativo No 016 de 2010 se publica en la Gaceta No. 833 de 2010.

En el tercer debate de la primera vuelta, en el Senado de la República, se presentaron cuatro ponencias publicadas en las Gacetas número 919 del 18 de noviembre de 2010, 937 del 22 de noviembre del mismo año y 943 del 22 de noviembre del mismo año. En la primera de ellas, los ponentes llamaron la atención sobre la conveniencia del proyecto: además de proteger a los más pobres, aseguraría el cumplimiento de los fines del estado social de derecho. En las demás ponencias se indicó que la sostenibilidad fiscal desconoce el núcleo esencial de la Constitución Política, así como la protección de los derechos fundamentales. Sin embargo, el texto aprobado en el debate, que se publicó en la Gaceta No. 989 de 2010 del Senado de la República, no introdujo cambios significativos.

En el último debate de la primera vuelta (cuarto de la primera vuelta y segundo del Senado) se presentaron tres ponencias (Gaceta No. 989 del 30 de noviembre del 2010). Una de las ponencias, que apoyaba el proyecto de acto legislativo, indicaba no solo que la sostenibilidad fiscal responde a los cambios económicos en el escenario mundial sino también que el mismo debe adoptarse como un criterio orientador de la actividad judicial y legislativa conforme a la sentencia T-406 de 1992. Las otras ponencias solicitaban que se archive el proyecto por desconocer el estado social de derecho. El texto aprobado en sesión plenaria del Senado de la República, el día 7 de diciembre de 2010, se publicó en la Gaceta número 1116, el 22 de diciembre de 2010.

Finalmente, se adoptó el texto gubernamental presentado a pesar de las discrepancias presentadas. El Informe se publicó en las Gacetas número 1079 de 2010, Senado, y 1081 de 2010, Cámara.

En el tercer debate de la segunda vuelta se presentaron tres ponencias (Gacetas número. 284 del 19 de mayo del 2011, 305 del 24 de mayo y 310 del 25 de mayo). En la primera de ellas se propuso modificar el título de la reforma desechando la naturaleza de principio y adoptando el concepto de criterio de sostenibilidad fiscal. En la segunda, se estableció que no puede pasarse del antropocentrismo al economocentrismo. La última ponencia manifestó la necesidad de adoptar un instrumento de la sostenibilidad fiscal, proponiendo la posibilidad de adelantar un incidente.

Durante el trámite se presentaron tres líneas argumentativas a saber: una tendiente a favorecer las disposiciones de la iniciativa gubernamental, una línea intermedia que desarrolla la protección de los derechos fundamentales a través de observaciones respecto de los límites de eficacia de estos y, finalmente, una línea que se opone al proyecto presentado por el gobierno argumentando que existe sustitución constitucional.

La línea argumentativa que estaba en favor del proyecto de acto legislativo contiene los siguientes argumentos, dentro de los cuales se puede destacar la autonomía y liberalidad de los diferentes actores en el gasto público:

En la medida que los derechos y su garantía desborde estos criterios constitucionales, imposibilitando el ejercicio de las funciones del ejecutivo inflexibilizando el gasto, o que impida al Congreso la elaboración de leyes que avancen con un contenido programático, se vulneraría el principio democrático, debido a que si bien, hasta ahora la sostenibilidad fiscal no ha sido reconocida de forma absoluta como criterio que se pueda armonizar con otros principios constitucionales para dar cumplimiento a la efectividad de los derechos, su desconocimiento por parte de algunas autoridades impide y limita el marco de acción y la capacidad con que cuenta el Gobierno Nacional, especialmente en cuanto a la iniciativa del gasto al imitar sus recursos de forma excepcional, como al Congreso de la República en la elaboración de planes y programas reales que avancen en el cumplimiento de unos mínimos en materia de DESC, en su calidad de órganos de representación.

Ante la escasez de los recursos con que cuenta el Estado, se imposibilita que estos órganos elaboren herramientas programáticas con el fin de avanzar y garantizar el cumplimiento de unos mínimos que permitan atender sus deberes sociales constitucionales, debido a que muchas veces los DESC en cuanto a su naturaleza programática son transmutados a derechos de naturaleza subjetiva, por

lo que la exigibilidad de los mismos depende no solo del mecanismo social, sino de los recursos con los que cuente el Estado para este fin.

En la línea intermedia se indicó la moderación e interdependencia de la ejecución de la función pública y la correlativa preservación moderada y útil del gasto público:

La sostenibilidad fiscal debe ser un instrumento legal para conseguir el goce efectivo de los derechos de las y los ciudadanos y no es sano convertirlo en un fin en sí mismo.

Sin duda la sostenibilidad fiscal es importante para el progreso económico y social de un país en la medida en que el sector público busca que, ante una determinada y limitada capacidad para recaudar ingresos y para acceder a recursos de financiamiento, la política de gasto pueda mantenerse o sostenerse en el tiempo, de manera que en el mediano y en el largo plazo se logren importantes objetivos públicos, como la reducción de la pobreza y la desigualdad, la equidad intergeneracional y un crecimiento económico estable.

Nadie discute que los recursos públicos son limitados, que hay restricciones presupuestales que deben ser valoradas y que la sostenibilidad fiscal es importante para el Estado y la sociedad. Pero la sostenibilidad del gasto fiscal depende de la previsión de los ingresos para financiar dicho gasto, previsión que depende de distintos parámetros, y sobre todo de límites exactos a la gestión fiscal. Si bien es cierto que las finanzas públicas no alcanzan para garantizar los derechos reconocidos por la Constitución, también lo es que dada la forma en que se prioriza y distribuye el presupuesto, este objetivo social no se ha cumplido con el paso de los años y muchas veces el ciudadano, individualmente considerado, sólo

tiene en el ejercicio del derecho a la tutela, la oportunidad de que sus derechos sean respetados y reconocidos por el Estado (Gaceta 310 del 25 de mayo de 2011).

La línea interpretativa que estuvo en contra de la iniciativa gubernamental señalaba, la tendencia creciente a la protección superior de los derechos y la destrucción de la relación de dependencia entre el gasto público de los derechos y la sostenibilidad fiscal:

El principio de Sostenibilidad Fiscal que en virtud del proyecto de Acto Legislativo que se estudia enmarcará la intervención del Estado en la Economía, en particular en lo concerniente al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano y que además ¿orientará a las Ramas del poder público en un marco de colaboración armónica?, al ser elevado a rango Constitucional, a nuestro juicio produce una transformación del carácter personalista centrado en la dignidad del ser humano, que el Constituyente le imprimió a la carta de 1991, para convertirla en una carta centrada en la economía para la cual la garantía de los derechos estará mediada por el criterio de sostenibilidad fiscal, en tanto derecho colectivo de amplia configuración política en manos del poder ejecutivo (Gaceta 304 del 24 de mayo de 2011).

Finalmente, en la segunda vuelta también se convocó a una Comisión de Conciliación, por las diferencias que se presentaron. El Informe se publicó en las Gacetas Nos. 421 de 2011 (Senado) y 430 de 2011 (Cámara).

Tras revisar los textos que fueron conciliados se aprobó íntegramente el proyecto que había sido discutido en el Senado. Al final se ratificó con el nombre de incidente de impacto fiscal. Posteriormente, la Corte Constitucional revisó la constitucionalidad del Proyecto de Acto Legislativo, mediante la Sentencia C- 1052 de 2012. En esta decisión el máximo Tribunal estableció que, en virtud del principio de identidad flexible, no era contraria a la Constitución.

La Corte Constitucional determinó que no había una sustitución constitucional con la implementación del Acto Legislativo 01 de 2011, que modifica el artículo 334 de la Constitución. Esta situación se dio al revisar la constitucionalidad del referido acto legislativo, y de acuerdo a la demanda presentada por el ciudadano Humberto de Jesús Longas, En la Sentencia C-288 de 2012 se precisó:

Las modificaciones que el Acto Legislativo 3 de 2011 afectan contenidos normativos que hacen parte, únicamente, del título XII, “Del régimen económico y de la hacienda pública”, en específico las reglas constitucionales sobre intervención del Estado en la economía, al igual que las definiciones del plan nacional de desarrollo y el plan de inversiones contenido en el presupuesto general de la Nación. Aunque es evidente que la Constitución no puede ser válidamente interpretada a partir del estudio aislado de sus distintas disposiciones, en todo caso resulta importante destacar que las previsiones que determinan tanto la cláusula de Estado Social y Democrático de Derecho, así como las que enlistan los fines esenciales del Estado, no sufrieron ninguna modificación nominal. Quiere esto decir que ese núcleo dogmático de la Constitución, descrito principalmente en los artículos 1º y

2º C.P. Mantiene su vigencia y eficacia como criterio ordenador e identitario del Estado (p. 121).

La Corte Constitucional también afirmó que la sostenibilidad fiscal no es un principio. Antes bien señala que es un marco que orienta las actuaciones del Estado.

En ese orden de ideas, la inclusión en la Carta Política de la SF se comprende como una previsión, adjetiva si se quiere, que viene a integrar las diversas herramientas, procedimientos y estrategias contenidos en la Constitución y dirigidos a la satisfacción de los fines del Estado.

Ahora bien, si se estudia detalladamente el contenido de la reforma constitucional, la Sala advierte que en ninguno de los textos reformados o adicionados a la Constitución se hace referencia a que la sostenibilidad fiscal sea un “principio”. Esa previsión solo está contenida en el título del Acto Legislativo 4 de 2011, el cual, aunque pueda tener algún valor interpretativo, en modo alguno tiene la condición de disposición constitucional autónoma, en tanto no afecta el Texto Superior. En cambio, el Acto Legislativo define a la SF como un “marco” que tiene la función de “orientar”. La acepción usual de esos conceptos indica que la SF, así entendida, consiste en un patrón o guía para la actuación de las autoridades del Estado (p. 124-125).

4.2 Incidente de impacto Fiscal y Derecho Presupuestal en Colombia

El incidente de impacto fiscal, que desarrolla el criterio de la sostenibilidad fiscal introducido por el Acto Legislativo 3 de 2011, se define como un trámite instrumental de naturaleza procesal cuyo objeto se centra, en la discusión sobre la modulación o modificación de los efectos

pecuniarios, generados por la expedición de una sentencia de los órganos de cierre de las jurisdicciones colombianas.

Para entender el alcance instrumental del incidente de impacto fiscal, es menester estudiar primero el criterio de sostenibilidad fiscal que ha sido definido por la Corte Constitucional así:

El criterio de sf está dirigido a disciplinar las finanzas públicas, de manera tal que la proyección hacia su desarrollo futuro reduzca el déficit fiscal, a través de la limitación de la diferencia entre los ingresos nacionales y los gastos públicos. Esto a partir de la evaluación de esa diferencia entre los distintos presupuestos sucesivos y de los factores endógenos y exógenos que la aumentan o reducen (C-288 del 18 de abril de 2012, párr. 30).

La sostenibilidad fiscal, como criterio para disciplinar las finanzas y disminuir el déficit fiscal, busca generar estabilidad y crecimiento económico a largo plazo, a través de la implementación de políticas públicas medidas y medidas de saneamiento del presupuesto público nacional. Dentro de este contexto, el incidente de impacto fiscal ha sido introducido para moderar la afectación de las finanzas por las sentencias producidas por las Cortes.

Aunque en Colombia no se han tramitado incidentes de impacto fiscal contra las sentencias que declaran la responsabilidad administrativa del Estado por ejecuciones ilegales, sí se ha adelantado en relación con otras materias. En este orden de ideas, a partir de los argumentos esgrimidos por las entidades administrativas condenadas, así como de los jueces de conocimiento, se hará un contraste de información a fin de establecer la influencia en el ámbito de protección del derecho al acceso de administración de las víctimas y también su inaplicación para asuntos que versen sobre derechos humanos.

Primero se examinarán brevemente los incidentes que se han adelantado, luego, se revisará la regla fiscal aplicable en Colombia y la necesidad de su implementación. En este punto, se tendrá en cuenta el espíritu que subyace al incidente de impacto fiscal (IIF): se trata de un instituto jurídico que hace parte del entramado fiscal y presupuestal que, así mismo, orienta las disposiciones de la constitución económica colombiana y busca la sostenibilidad y disciplina fiscal en relación con los pagos de las sentencias proferidas por las Cortes de Cierre.

La regla fiscal en Colombia se encuentra definida en el artículo 5 de la ley 1473 de 2011 en los siguientes términos:

Artículo 5°. Regla Fiscal. El gasto estructural²³ no podrá superar al ingreso estructural, en un monto que exceda la meta anual de balance estructural establecido.

El déficit estructural del Gobierno Nacional Central no será mayor a 1% del PIB a partir del año 2022.

La doctrina ha señalado sobre la regla fiscal que:

La regla fiscal establece un balance primario que permitirá reducir progresivamente la deuda del Gobierno Nacional desde el nivel de 39,4% del PIB proyectado para 2010 a uno de 28,4% del PIB en el año 2020. Para que esto sea posible se requiere que en el transcurso de la próxima década se alcance, en promedio por año, un superávit primario de 1,3% del PIB. Teniendo en cuenta los nuevos compromisos de gasto derivados de las sentencias de la Corte Constitucional en materia de salud

²³ El Gasto Estructural: Es el nivel de gasto consistente con el ingreso estructural, en las condiciones establecidas en la presente ley. Ingreso Estructural: Es el ingreso total del Gobierno Nacional Central, una vez ajustado por el efecto del ciclo económico y los efectos extraordinarios de la actividad minero energética y otros efectos similares (artículo 3 de la ley 1473 de 2011)

y desplazados, que se suman a las obligaciones de gasto relacionadas con pensiones y transferencias territoriales, se consideró prudente incorporar un período de transición entre 2011 y 2015, durante el cual hay menor exigencia sobre este indicador. (Interinstitucional, C. T. 2010, 15).

Por otra parte, en relación con la implementación de la regla fiscal se ha establecido:

El diseño de una regla fiscal debe tener en cuenta tanto los aspectos técnicos relativos a la regla, como los requisitos institucionales y jurídicos que permitan su operatividad, seguimiento y cumplimiento. De esta manera se asegura que las autoridades económicas, y la sociedad en su conjunto, identifiquen con claridad los objetivos y los mecanismos de funcionamiento de dicho instrumento. Vale la pena recordar que los principales propósitos de la regla fiscal son garantizar la sostenibilidad de la deuda pública y establecer una herramienta en pro de la disciplina fiscal que contribuya a la estabilidad macroeconómica.

La adopción de una regla para el manejo fiscal en Colombia plantea la necesidad de establecer un marco jurídico e institucional, el cual defina claramente el papel de la autoridad fiscal y de las distintas entidades que participan en el proceso de preparación del presupuesto general de la nación y en el seguimiento y operatividad de la regla. Así mismo, institucionalizar una regla requiere la armonización entre la ley que la crea y las demás normas, instituciones e instrumentos disponibles para el manejo fiscal. En este sentido, la legislación que se expida debe definir de manera precisa la regla, su operatividad, responsabilidades, sanciones por incumplimiento y los cambios institucionales necesarios para su aplicación (Interinstitucional, C. T. 2010, 44).

La regla fiscal forma parte de un marco legal denominado derecho presupuestal, que está integrado por diversas instituciones que bien vale la pena examinar. Forman parte del marco legal del presupuesto las siguientes disposiciones:

- Estatuto Orgánico de Presupuesto, Decreto 111 de 1996, que desarrolla los principios generales del sistema presupuestal a saber: principios de coherencia macroeconómica y homeóstasis presupuestal, mantener las condiciones de sostenibilidad.
- Ley de Semáforos o Ley 358 de 1997: estableció un conjunto de medidas cuantitativas para restringir el endeudamiento de los gobiernos territoriales conforme con su capacidad de pago.
- Ley 617 de 2000 o Ley de Responsabilidad Fiscal Territorial: fijó criterios cuantitativos para limitar el crecimiento del gasto de funcionamiento de los entes territoriales y del Gasto Público Nacional.
- Ley 819 de 2003: estipuló reglas para proporcionar transparencia y responsabilidad fiscal en el sector público no financiero, haciendo obligatoria la presentación anual del marco fiscal de mediano plazo, con un marco de gasto para un horizonte de cuatro años.
- Ley 1448 de 2011, por medio de la cual se adoptan las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación.
- Ley 1454 de 2011, “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”, establece el “principio rector del ordenamiento territorial” a la sostenibilidad fiscal.
- Ley 1473 de 2011 específicamente consagra y desarrolla una regla fiscal, de largo plazo de las finanzas públicas y contribuyan a la estabilidad macroeconómica del país.

Así las cosas, existe un entramado de disposiciones que conforman el derecho presupuestal. Al respecto, Plazas indica que:

como puede apreciarse en el ámbito legal colombiano existen numerosas leyes, sean ordinarias u orgánicas, que estipulan reglas fiscales encaminadas a (i) sanear las finanzas públicas, en especial, aquellas de las entidades territoriales; (ii) imponer obligaciones al Gobierno Nacional al momento de elaborar el presupuesto nacional; (iii) racionalizar el gasto público; y, en definitiva (iv) lograr niveles de sostenibilidad fiscal (Plazas, J. R., 2012 ,159).

El principio de homeostasis presupuestal forma parte de tales normas. El mismo ha sido definido legalmente así: “el crecimiento real del presupuesto de rentas incluida la totalidad de los créditos adicionales de cualquier naturaleza, deberán guardar congruencia con el crecimiento de la economía, de tal manera que no genere desequilibrio macroeconómico (L. 179/94, art. 8º)”.

La Corte Constitucional en sentencia C-935 de 2004 definió el contenido del principio de homeostasis presupuestal en los siguientes términos:

Ha de tenerse en cuenta así mismo que en el caso del principio de homeóstasis presupuestal la norma en la que éste se contiene se limita a señalar que el crecimiento real del Presupuesto de Rentas incluida la totalidad de los créditos adicionales de cualquier naturaleza, deberán guardar “congruencia” con el crecimiento de la economía, de tal manera que no genere desequilibrio macroeconómico. Se trata entonces de que se eviten excesos en la estimación de los ingresos que puedan dar lugar a un déficit estructural, en cuanto al no corresponder dicha estimación con la realidad de la actividad económica que permita la

generación de esos ingresos se produzca un desfase de tal magnitud que altere los grandes equilibrios que sirven de sustento al sistema económico. Ello no significa, empero que, deban siempre necesariamente coincidir el crecimiento real del Presupuesto de Rentas y el crecimiento de la economía. **En esas circunstancias lo que debe examinarse es la coherencia macroeconómica desde una perspectiva de largo plazo. (negrilla y subrayado fuera de texto).**

El orden presupuestal debe estar en consonancia con el crecimiento mismo de la economía, en especial, con la coherencia macroeconómica. Esto impone a las entidades administrativas de los distintos órdenes la obligación de disciplinar sus finanzas, a partir de la planeación administrativa.

En lo concerniente a los créditos judiciales de las entidades estatales, la ley 1437 de 2011 ha previsto un fondo que permite que establezca un rubro denominado “contingencia”, para cubrir la eventual condena dentro del término legal.

El aporte al fondo de contingencias se hace teniendo en cuenta los montos, condiciones, porcentajes y cuantías, así mismo valorando la contingencia judicial y la disponibilidad presupuestal. El fondo de contingencias es un instrumento que permite presupuestalmente (y sin afectar la ejecutoriedad de las providencias proferidas en contra del Estado) la realización de los fines estatales, a partir del respeto al derecho a la administración de justicia y la colaboración armónica de las ramas del poder público con la sostenibilidad fiscal.

Este mecanismo materializa el principio de homeostasis presupuestal y el mandato establecido en el artículo 346 Constitucional, referido a la no inclusión en la ley de apropiaciones de partidas

que no correspondan a un crédito judicialmente reconocido. En este sentido, al aprovisionarse de las sumas necesarias, antes de que se consolide el derecho en cabeza del titular, se evita que el usuario de la justicia sufra una indefensión en el derecho fundamental a la administración de justicia con el no pago oportuno de las sentencias.

4.2.1 El incidente de impacto fiscal, naturaleza, atributos y trámite

Como se indicó anteriormente, el incidente de impacto fiscal se introdujo a partir del Acto Legislativo 3 de 2011 para armonizar el propósito de la disciplina fiscal. Es un mecanismo o instrumento para armonizar el propósito de la disciplina fiscal, el cual se suma a las acciones judiciales establecidas por el constituyente para alcanzar los fines estatales.

El trámite del incidente es obligatorio. Para su presentación solamente se encuentra legitimados el Ministerio Público o el Ministro de Gobierno.

Una vez presentado, en ningún caso se podrá restringir los derechos fundamentales. Sin embargo, serán oídas las explicaciones que los proponentes realicen sobre las consecuencias de la sentencia que han sido proferidas por la Corte de cierre. Dichas explicaciones versaran sobre las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento. Al final, se decidirá si procede modular, modificar o diferir los efectos de la misma.

El inciso final artículo 334 de la Constitución definió el incidente fiscal en los siguientes términos:

El Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales,

podrán solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Se oirán las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento y se decidirá si procede modular, modificar o diferir los efectos de la misma, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

El incidente fiscal es un espacio de interlocución del Estado a través del Procurador y los ministros de gobierno y los altos tribunales, a fin de presentar argumentos correspondientes a la disciplina fiscal que permitan inferir la necesidad financiera de que se modulen, modifiquen o difieran los efectos del fallo para no afectar el gasto estructural del estado.

El artículo 1 de la ley 1695 de 2013 estableció que:

Artículo 1°. Incidente de impacto fiscal. De conformidad con lo señalado en el artículo 334 de la Constitución Política, el Procurador General de la Nación o uno de los ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia o los autos que se profieran con posterioridad a la misma, por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrá solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio.

En todo caso, el Ministro de Hacienda y Crédito Público será parte dentro del trámite.

Parágrafo. Bajo ninguna circunstancia se podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos, restringir su alcance o negar su protección efectiva.

La Corte Constitucional en sentencia C-288 de 2012 definió el Incidente de impacto Fiscal IIF como un espacio de interlocución:

El incidente de impacto fiscal es, como se ha explicado en esta sentencia, un espacio de interlocución entre los mencionados funcionarios y las altas cortes, donde se les confiere a aquellos la potestad de presentar explicaciones y argumentos a estas, relativos a la afectación de la SF por los efectos de una sentencia judicial. Esto implica que la Constitución impone a una carga argumentativa particular a dichos servidores estatales, la cual no puede en modo alguno trasladarse a las altas cortes, sin contrariar con ello la regulación constitucional objeto de estudio (p. 139).

Así mismo, la Corte Constitucional en sentencia C-1052 de 2012²⁴, definió el incidente de impacto fiscal en los siguientes términos:

El incidente de impacto fiscal es consagrado como un espacio de interlocución entre los servidores públicos antes referidos y las altas corporaciones judiciales, en donde se les concede a los primeros la facultad de expresar las razones por las cuales consideran que los efectos de una sentencia desconoce el criterio de sostenibilidad fiscal, carga argumentativa que en ningún caso puede trasladarse a las altas cortes. Sumado a lo anterior, al tratarse de una decisión judicial, el incidente de impacto fiscal se encuentra sometido a los deberes que son exigibles para este tipo de actuaciones procesales, en particular, la obligación de motivar las decisiones que en el marco del procedimiento del incidente se adopte, máxime si se opta por la

²⁴ La Sala Plena de la Corte Constitucional, Magistrado Ponente: JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

modificación, modulación o se difieren los efectos del fallo objeto de análisis (p. 98).

4.2.1.1. Naturaleza y atributos.

El incidente de impacto fiscal es un instrumento de naturaleza constitucional para la materialización de los fines del estado y la realización de los derechos.

La Corte Constitucional en las sentencias C-288 de 2012, C-1052 de 2012, la C- 870 de 2014 y el Consejo de Estado (IJ 25000-23-26-000-1999-00002-05) ha establecido los atributos del impacto fiscal de la siguiente forma:

- Es una instancia deliberativa que, aunque tiene un trámite obligatorio, no impone a las altas cortes un deber específico de modificación de lo fallado, pues supedita las opciones de modulación, modificación o diferimiento de los efectos de la sentencia al ejercicio de la potestad jurisdiccional.
- Es un procedimiento judicial sui generis, que no puede ser subsumido por otro trámite judicial preexistente, lo que conduce a la posibilidad de que se prevean reglas particulares, específicas y concretas que determinen el alcance de sus diferentes etapas procesales.
- Difiere del trámite de incidente procesal propio de los ordenamientos adjetivos o procesales vigentes porque no se proponen las partes del proceso ni dentro del trámite del proceso. Advirtiéndose en todo caso que si una de las partes es el Procurador General de la Nación y el ministro de gobierno estos están legitimados para proponerlos, atendiendo la exigencia de la carga argumentativa.

4.2.1.2 Trámite del incidente de impacto fiscal ley 1695 de 2013.

La Corte Constitucional indicó, mediante la Sentencia C-288/12, que el incidente del impacto fiscal tiene dos etapas. En la primera, son presentados los argumentos de quienes proponen el incidente de impacto fiscal (Procurador General de la Nación y Ministro de Gobierno) contra la

sentencia de tribunal de cierre, en relación con los efectos en las finanzas públicas y el cumplimiento de la misma. En la segunda, la fase de la deliberación y decisión del tribunal, se resuelve correspondiente, en el sentido de resolver si procede o se abstiene de modular, modificar o diferir los efectos de la decisión del tribunal.

La ley 1695 de 2013, que desarrolla el Acto Legislativo 3 de 2011, establece el trámite del incidente de impacto fiscal. En el articulado se pueden distinguir las fases del incidente de impacto fiscal: etapa de presentación y de sustentación, la etapa de admisibilidad, etapa de la audiencia de impacto fiscal y la decisión.

4.2.1.2.1 Etapa de presentación.

Esta etapa está regulada en los artículos 1 a 8 de la ley 1695 de 2013, busca reunir los presupuestos procesales entendiendo estos como requisitos mínimos que determinan el desarrollo normal y su culminación en la decisión.

A continuación, serán establecidos los presupuestos que establece la Ley 1695 de 2013: la legitimación, las partes, la competencia, la procedencia y el contenido del incidente.

4.2.1.2.2 .La legitimación.

El artículo 334 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 1 de la ley 1695 de 2013 establecen que “*el Procurador General de la Nación o uno de los ministros del Gobierno*” adelantará el incidente de impacto fiscal, una vez profiera la sentencia o auto proferido con posterioridad a la misma.

Así las cosas, la constitución señala cuales son los funcionarios que están legitimados para presentar el incidente de impacto fiscal. Por lo tanto, no es posible delegar esta función a otros

funcionarios. Ni mucho menos que se interponga por un ministro cuya cartera no se encuentre asociada al asunto objeto de la decisión judicial.

4.2.1.2.3 Las partes.

El artículo 4 de la ley 1695 de 2013 indica cuales son las partes del incidente: *El solicitante del incidente de impacto fiscal*, que podrá ser el Procurador General de la Nación o uno de los Ministros de Gobierno, El Ministro de Hacienda y Crédito Público. Así mismo, son partes los demandantes y demandados dentro del proceso que dio origen a la sentencia o a los autos que se profieran con posterioridad a la misma, sobre el cual se solicita el incidente de impacto fiscal

Al tener en cuenta la naturaleza del incidente, como espacio de interlocución entre el Jefe del Ministerio Público y el poder judicial, es posible advertir el debate se concentra en determinar la afectación a las finanzas públicas y con ello la sostenibilidad fiscal. Por lo mismo y tanto debe adelantarse con la presencia de las partes involucradas en el proceso judicial que culminó y con la presencia del Ministro de Hacienda y crédito público, que es conocedor de la hacienda pública del país.

4.2.1.2.4 La competencia.

De conformidad con el artículo 3 de la ley 1695 de 2013 es el competente para resolver el Incidente de Impacto Fiscal, la Sala Plena de la Corte Constitucional, la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado o la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura de la que haga parte el magistrado de la alta corporación que presentó la ponencia de la sentencia o de los autos que se profieran con posterioridad a la misma, sobre las cuales se solicita el incidente.

La Corte Constitucional en Sentencia en C-870 de 2014 precisó el alcance de la expresión los autos que se profieran con posterioridad a la misma, sobre el cual se solicita el incidente. Para tal efecto determinó que, al existir reserva de ley estatutaria, estas previsiones no se aplican a los autos que se expidan en materia de tutela y que los autos a que se refieren son aquellos a través de los cuales, sin importar su denominación, se ajustan o modifican las órdenes de la sentencia, o se adicionan unas nuevas, con incidencia autónoma en materia fiscal.

4.2.1.2.5 Procedencia y presentación.

El artículo 5 de la Ley 1695 de 2013 establece que el incidente de impacto fiscal debe presentarse ante el magistrado de la alta corporación que presentó la ponencia de la sentencia o el auto que se profirió con posterioridad a la misma, dentro del término de ejecutoria. Una vez revisado que se haya presentado en término, el juez concederá la apertura del incidente dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la solicitud de apertura del incidente y deberá sustentarse dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes al día en que fue concedido. Posteriormente, la Sala Plena de la Corte Constitucional, la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado o la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, decidirá sobre su admisibilidad y, en caso de no sustentarse, ordena la declaratoria de desierto.

El contenido del incidente está establecido en el artículo 6 de la ley plurimencionado²⁵.

²⁵ Artículo 6°. Contenido del incidente. La sustentación del incidente de impacto fiscal deberá contener lo siguiente:

1. Las posibles consecuencias de la providencia en la sostenibilidad de las finanzas públicas.
2. Las condiciones específicas que explican dichas consecuencias.
3. Los planes concretos para el cumplimiento de la sentencia o de los autos que se profieran con posterioridad a la misma, que aseguren los derechos reconocidos en ella, en un marco de sostenibilidad fiscal.

Parágrafo. A la sustentación del incidente de impacto fiscal se acompañará como anexo concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

4.3. Incidentes de Impacto fiscal

En Colombia se han presentado 4 Incidentes de impacto Fiscal, de los cuales en sólo uno de ellos accedió a la modulación.

El primer incidente fue presentado por el Procurador General de la Nación por solicitud del alcalde del Distrito Capital de Bogotá. En el fallo proferido por el Consejo de Estado en contra Bogotá D.C. y la empresa contratista PROSANTANA S.A., el cual ordenó indemnizar a las personas víctimas del daño ambiental generado por el derrumbe del Relleno Doña Juana.

El segundo incidente fue presentado por la Procuradora (E) respecto de la Sentencia C-101/2013 de la Corte Constitucional, cuya orden fue que, en un término máximo de seis meses, contados a partir de la notificación del fallo, se convoque a un concurso público para la provisión en propiedad de los cargos de Procurador Judicial, el cual deberá culminar a más tardar en un año desde la notificación de esta sentencia.

El tercer incidente fue presentado por el Procurador General contra la Sentencia T-147/13 de la Corte Constitucional que ordenó a: “la Procuraduría General de la Nación que, en el término máximo de seis (6) meses contados a partir de la notificación de este fallo, inicie los trámites para convocar el concurso o concursos públicos necesarios para proveer todos los cargos de carrera que en la actualidad son ejercidos en provisionalidad y frente a las cuales no se ha convocado concurso de méritos. En todo caso, en un término máximo de dos (2) años contados a partir de la notificación de esta sentencia, la Procuraría General de la Nación deberá haber culminado dichos concursos y provisto los respectivos cargos”.

El cuarto fue presentado por el Ministro de Hacienda contra la sentencia C-492 de 2015, de la Corte Constitucional “particularmente en lo que se refiere a la aplicación del numeral segundo de la parte resolutive de la misma, mediante el cual se declaró la exequibilidad condicionada del artículo 10 de la Ley 1607 de 2012”.

El quinto fue presentado por el Procurador General de la Nación contra la Sentencia T-066 de 2015, que concedió la protección de los derechos políticos y el derecho al debido proceso de Pedro Laureano Rincón Zamora y en consecuencia, ordenó a la Registraduría Distrital de Bogotá continuar con el trámite de revocatoria del mandato contra el alcalde Gustavo Petro Urrego dentro de un término máximo de dos (2) meses. Sin embargo, por Auto 174/15 se rechazó el trámite.

4.3.1. Análisis de la procedencia del incidente de impacto fiscal

4.3.1.1 Causales de procedencia del IIF.

En relación con las causales de procedencia del Incidente de impacto Fiscal es menester indicar que, por una parte, existen unas causales de procedencia general y, por otra parte, hay unas casuales específicas de naturaleza constitucional y legal, las cuales se encuentran establecidas en el artículo 334 de la Constitución Política y el artículo 2 de la ley 1695 de 2013. A continuación, serán estudiadas cada una de ellas.

4.3.1.1.2 Causales Genéricas de Procedibilidad del IIF.

El incidente de impacto fiscal procederá contra las siguientes providencias:

- Las sentencias proferidas por las máximas corporaciones judiciales.
- Los autos que se profieran con posterioridad a las sentencias dictadas por las máximas corporaciones judiciales sin importar su denominación, si ajustan o modifican las órdenes de la

sentencia, o se adicionan unas nuevas, siempre que tengan incidencia autónoma en materia fiscal en procesos diferentes a la acción de tutela, atendiendo a la reserva de ley estatutaria de dicha acción.

- Las sentencias de revisión, incluso si en el trámite del respectivo proceso ya se había solicitado y tramitado.

Es imperioso señalar que el IIF solo procede frente a los efectos de la providencia y no sobre la decisión, la cual se encuentra amparada por los estrictos efectos de la cosa juzgada y la imposibilidad de reversar la decisión de protección de los derechos restablecidos en uso del derecho a la jurisdicción.

4.3.1.1.3 Causales específicas de Procedibilidad del IIF.

Las causales específicas son las que se relacionan en el escrito de incidente de impacto fiscal y aparecen consignadas en el artículo 334 de la Constitución Nacional, así como en los artículos 1 y 6 de la ley 1695 de 2013, a saber:

- El IIF no puede invocarse para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva.
- El señalamiento de las posibles consecuencias de la providencia en la sostenibilidad de las finanzas públicas.
- Las condiciones específicas que explican dichas consecuencias.
- Los planes concretos para el cumplimiento de la sentencia o de los autos que se profieran con posterioridad a la misma, que aseguren los derechos reconocidos en ella, en un marco de sostenibilidad fiscal.

Por otra parte, el IIF debe ser compatible con el contenido de los derechos fundamentales que se encuentren involucrados en los efectos de la providencia frente a la que se propone el incidente.

A continuación se examinará la procedencia del IIF contra las sentencias de responsabilidad del Estado y, en particular, las proferidas en casos de ejecución extrajudicial, con el propósito de establecer parámetros generales que, de conformidad con un análisis comparativo con las sentencias proferidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en casos de ejecuciones extrajudiciales.

Pero, antes de realizar el referido examen comparativo de sentencias, es necesario examinar los términos de cumplimiento de las sentencias en lo contencioso administrativo, para determinar la afectación de los derechos protegidos por la tardanza en la realización de las medidas de protección ordenadas en las sentencias.

4.4. Términos para el cumplimiento de las sentencias proferidas por la jurisdicción contenciosa administrativa

En Colombia, actualmente coexisten dos sistemas legales que regulan los procedimientos contenciosos administrativos: el decreto 01 de 1984 para procesos iniciados anteriores al 2 de julio de 2012 y la ley 1437 de 2011 que aplica a procesos iniciados después de la fecha mencionada. Cada uno de ellos establece parámetros específicos en relación con los términos de cumplimiento y pago de las condenas estatales. A continuación, serán descritos ambos sistemas normativos.

4.4.1 El Decreto 01 de 1984.

A las acciones de Reparación Directa que se iniciaron antes del 2 de julio de 2012 se les aplica los artículos 176 y 177 del Decreto 01 de 1984. De acuerdo con estos, la entidad administrativa condenada proferirá la resolución correspondiente dentro del término de treinta (30) días contados desde su comunicación. En ella adoptarán las medidas necesarias para su cumplimiento y, en

relación con el pago de las condenas impuestas, estas serán ejecutables ante la justicia contenciosa administrativa dieciocho (18) meses después de su ejecutoria. Las cantidades reconocidas en tales sentencias devengarán intereses comerciales durante los seis (6) meses siguientes a su ejecutoria y moratorios después de este término.

El artículo 177 le impuso al Ministerio Público una función de vigilancia sobre los funcionarios competentes que preparan el presupuesto de las entidades, el cual consiste en exigir que incluyan en sus presupuestos las partidas para dar cumplimiento a las condenas impuestas.

4.4.2. La ley 1437 de 2011

Los artículos 192 a 195 de la Ley 1437 de 2011, que regulan lo concerniente al pago de las sentencias, establecen que la autoridad a quien corresponda su ejecución adoptará, dentro del término de treinta (30) días contados desde su comunicación, las medidas necesarias para su cumplimiento. Señalan además que las condenas consistentes en el pago o devolución de una suma de dinero serán cumplidas en un plazo máximo de diez (10) meses, contados a partir de la fecha de la ejecutoria de la sentencia. Desde la ejecutoria de la providencia que contenga la suma líquida obligada a cancelar, devengará intereses equivalentes a una tasa equivalente al DTF, salvo que no presente la solicitud dentro de los 3 meses siguientes, evento en que cesará el derecho a devengar interés o vencido el término de los diez (10) meses de que trata el inciso segundo del artículo 192 de este Código sin que la entidad obligada hubiese realizado el pago efectivo del crédito judicialmente reconocido, las cantidades líquidas adeudadas causarán un interés moratoria a la tasa comercial. Es oportuno indicar que en este ordenamiento se ha previsto unos aportes al Fondo de Contingencias con el propósito de sufragar las condenas impuestas dentro del término.

Al revisar los términos de cumplimiento de sentencias en la jurisdicción contenciosa administrativa es posible afirmar que el sistema de intereses presentó una variación, resultando más gravoso para los usuarios de la administración de justicia cuyos procesos se radicaron el 2 de julio de 2012. Sin embargo, la Corte Constitucional en sentencia C-604 de 1 de agosto de 2012, que examinó la constitucionalidad del artículo 195 de la ley 1437 de 2011, no advirtió contrariedad con la constitución por afectación de derecho a la igualdad. Al respecto la Corte Constitucional indicó:

En primer lugar, el procedimiento para el pago de las obligaciones de la administración pública es completamente distinto al llevado a cabo por los particulares, pues éstos no deben cumplir con las normas del presupuesto ni con los procedimientos internos de las entidades públicas, por lo cual resulta razonable establecer un plazo distinto para el cumplimiento de las obligaciones del Estado.

En este sentido, el artículo 192 de la Ley 1437 de 2011 contempla un procedimiento que deben llevar a cabo las entidades públicas para el cumplimiento de sus obligaciones en un plazo de 10 meses, el cual no se encontraba regulado en el Código Contencioso Administrativo, situación que ha variado las reglas aplicables antes de la vigencia del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En segundo lugar, la norma sí consagra un interés moratorio en contra de la administración pública, pues la DTF no solamente tiene un componente inflacionario, sino también un valor adicional que se reconoce en este caso como el elemento indemnizatorio.

En tercer lugar, esta Corporación ha reconocido la posibilidad de que existan diferencias entre las tasas de interés en el ordenamiento jurídico colombiano, tal como sucede con los intereses civiles y los comerciales. En este sentido, históricamente las tasas de interés contempladas en el Código de Comercio han sido muy superiores a la tasa de interés del 6 por ciento anual establecida en el Código Civil, llegando incluso a ser más de cuatro veces mayor en el año 2001.

Una vez examinados los términos y modalidades de cumplimiento y pago de las sentencias de la jurisdicción contenciosa administrativa, se pasará a estudiar los escenarios de litigiosidad y los compromisos presupuestales que resultan de los procesos judiciales. Esto con el objetivo, no sólo de realizar una aproximación *al elemento temporal* de la reparación real de la víctima, sino también de vislumbrar las causales específicas de procedencia de IIF, concretamente las referidas al impacto de las finanzas públicas y ruptura eventual del equilibrio de los gastos públicos.

4.5. La regla fiscal y los incidentes de impacto fiscal tramitados

A continuación, se procederá a revisar los escritos contentivos de incidentes de impacto fiscal que han sido presentados en Colombia, desde el acto legislativo 3 de 2011, a fin de establecer los aspectos más relevantes en el trámite y las consideraciones en materia de reglas fiscales efectuadas por los diferentes órganos jurisdiccionales.

En Colombia se han presentado 5 trámites incidentales de impacto fiscal, sólo uno de ellos se ha resuelto de fondo mediante providencia motivada que accedió a la solicitud de modulación presentada por el Ministerio Público. Por consiguiente, y atendiendo a que resulta relevante para determinar si estos trámites afectan o no el derecho fundamental a la administración de justicia de

manera constitucionalmente relevante, se observarán las reglas aducidas en este incidente y la justificación de su procedencia por parte del Consejo de Estado. El único incidente fallado será objeto de examen, atendiendo a que los anteriores no fueron resueltos de fondo y su trámite concluyó en la etapa de admisión, por lo que no generaron el impacto que se pretende examinar, esto es, el análisis por parte del juez de conocimiento de los argumentos de sostenibilidad fiscal.

4.5.1 Relleno Doña Juana radicación número: 25000-23-26-000-1999-00002-05(IJ)

El IIF se interpuso por el Procurador General de la Nación atendiendo a la solicitud efectuada por el Alcalde Mayor del Distrito de Bogotá. El incidente fue promovido contra los efectos de la sentencia de segunda instancia que la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado profirió el primero (1º) de noviembre de 2012. La Sentencia, que fue proferida dentro de un proceso de acción de grupo, declaró la responsabilidad de Bogotá y condenó al pago de \$227.440.511.400, por concepto de los daños ocasionados por el derrumbe del Relleno Sanitario Doña Juana acaecido el 27 de septiembre de 1997.

El término otorgado para el cumplimiento del pago de la condena fue de diez (10) días. A continuación, se referirán los argumentos más importantes esgrimidos por el incidentalista. En primer lugar, se ubicará el argumento en la regla fiscal, para después efectuar la transcripción del plan de pagos aducido dentro del trámite.

Tabla No 25

Análisis Relleno Doña Juana

RELLENO DOÑA JUANA		
Argumentos de sostenibilidad Fiscal	Regla Fiscal	Plan de Pagos

propuestos por el incidentalista		
En el presupuesto general del 2013, la mayor participación de recursos corresponde al eje estratégico del Plan de Desarrollo denominado “una ciudad que supera la segregación y la discriminación: el ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo”. El 90% total de la inversión directa, que corresponde a \$10’729.904’000.000, será destinado a los sectores sociales de educación, salud, integración social, hábitat y movilidad	Se aduce que de cancelarse la condena en el término señalado el Distrito, incumple el criterio de meta de Balance Primario superior al balance requerido para garantizar la sostenibilidad de la deuda,	Un (1) primer pago por \$6.000 millones que se realizaría en el mes de febrero de 2013, del cual \$4.605 millones corresponden a los recursos para atender la indemnización de las 1.472 personas que vivían, laboraban o estudiaban alrededor del foco emisor de 1 a 1.500 mts, que componen el Subgrupo Uno y de 1.500 a 3000 mts., que corresponde al Subgrupo Dos, y \$1.395 millones para el pago de las eventuales personas que no se hicieron parte en el transcurso del proceso y presenten las pruebas idóneas; y Dos (2) pagos por \$110.720 millones cada uno, que corresponderían a la suma de \$221.440,5 millones
Con el fin de cumplir la sentencia condenatoria dictada en la acción de grupo, el Distrito debía		

realizar modificaciones con cargo al Fondo de Compensación Distrital para apropiar los recursos en la Unidad Administrativa de Servicios Públicos UAESP, y proponer un traslado presupuestal entre las secciones que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital		
Pagar la condena en la forma indicada en la sentencia implica para el Distrito: a) un esfuerzo adicional significativo para la consecución de recursos que no se tenían previstos ni en la estrategia financiera del plan de desarrollo, ni en el marco fiscal de mediano plazo 2013-2023 presentado conjuntamente con el Proyecto de Presupuesto 2013 al Concejo Distrital; b) la disminución de las fuentes de ingreso del presupuesto distrital por concepto de rendimientos financieros; y c) plantear un recorte en las inversiones		

programadas en el Plan de Desarrollo ‘Bogotá Humana’, generando consecuencias en la atención de la población vulnerable.– fl. 5, cdno. ppal.		
--	--	--

Nota: se efectúa análisis de la regla fiscal aplicada al incidente de impacto fiscal Doña Juana por el autor.

El incidente presentado en el caso Doña Juana prosperó y se dispuso la modulación del término para el cumplimiento de la orden impartida. Sin embargo, la posición adoptada no se refiere con exactitud a la afectación de las finanzas públicas, sino a la afectación del trámite administrativo debido al tiempo que se ordenó para efectuar el pago, lo que permite advertir, que el incidente de impacto fiscal no necesariamente implica una evaluación sobre las alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal.

En relación con la procedencia de la modulación se indicó por parte del Consejo de Estado:

“si bien concedió un término breve para hacerlo, lo hizo en cumplimiento del art. 65 de la Ley 472 de 1998, según el cual el dinero de la condena lo debe entregar la entidad a la Defensoría del Pueblo en ese lapso. **Sin embargo, partiendo de la realidad presupuestal que rige las entidades del Estado, es razonable ampliarlo, no obstante el contenido de esta norma, teniendo en cuenta que la condena es muy alta –aunque no desestabiliza, per se, la economía de la entidad (como ya se analizó)-, de manera que es prudente que el juez valore este hecho con racionalidad financiera y ajuste la orden temporal a las variables presupuestales que exige el gasto público.” (negrilla fuera de texto)**

De allí, la dificultad que en el caso particular representa hacer traslados presupuestales tan cuantiosos justifica modular los efectos de una sentencia como esta, porque la actividad administrativa que demanda su cumplimiento, pese a que es del resorte de su destinatario -de ahí que tiene la obligación de hacer lo que sea pertinente para pagar-, no deja de incidir en la capacidad de cumplir oportunamente, por eso la Sala modulará los efectos de la condena y ampliará el plazo para pagar, pero en los términos más óptimos y eficientes para cumplir, no en otros que generen desidia en el condenado para desembolsar los recursos que posee.

Así las cosas, resulta relevante examinar las consideraciones efectuadas por la autoridad judicial, lo anterior, claro está, teniendo en cuenta los argumentos que el Procurador General de la Nación esgrime para acreditar la afectación seria de la sostenibilidad fiscal.

La providencia establece en el acápite 4.1. las razones que el Ministerio Público propuso y que no acreditan la alteración seria de la sostenibilidad fiscal. Estas razones son:

el valor de la condena, que ninguna otra sentencia ha impactado financieramente al Distrito en los últimos doce años, como la que se pide modular; igualmente se sostuvo que pagar la condena en la forma que establece la sentencia afecta el cumplimiento del Plan de Desarrollo 2012-2016, porque se alteraría sensiblemente el componente social; también se tuvo en cuenta que la inversión directa proyectada por el Distrito Capital para el 2013 se acerca a los once billones de pesos – concretamente es de \$10.729.904 millones-, de los cuales el 90% se destinan a los sectores sociales; así mismo se dijo que el traslado del dinero a la Defensoría del

Pueblo para el pago de la condena supone que ésta no lo ejecutará inmediatamente, con lo cual se pueden perder intereses que rentan mejor en el portafolio que administra el Distrito; la Defensoría del Pueblo debe tramitar ante el Congreso una adición presupuestal para que ingrese a su patrimonio los recursos que le transfiere el Distrito.

Los argumentos fueron rechazados porque se consideró que no se evidenciaba la afectación del presupuesto público de la entidad, pero si a la operabilidad administrativa para las apropiaciones y el pago, por lo que corresponde señalar que, en este escenario se puede afectar la inmutabilidad de la condena por aspectos que indirectamente se relacionan con las finanzas de la entidad, pero que no obedecen a la conservación de la disciplina fiscal como en el presente caso ocurrió. Pese a ello, es relevante destacar que dentro de las consideraciones de la providencia se efectuaron las siguientes precisiones:

- Claro está que no se desconoce que una condena –toda condena- afecta las finanzas de quien la debe pagar, porque en lugar de destinar esos recursos a determinados proyectos los debe gastar reparando el daño que causó con una conducta anterior. Sin embargo, esto tampoco es una “alteración seria” a la sostenibilidad fiscal de la entidad, si no, simplemente, un impase para cumplir el Plan de Desarrollo. Es más, pueden existir dificultades grandes para ejecutar todos los proyectos que conforman el Plan de Desarrollo, incluso que se incumplan algunos por falta de recursos, pero eso no significa que la situación fiscal de la entidad se haya alterado seriamente.
- La circunstancia de que el dinero con que se pagaría la condena rente mejor en el portafolio financiero de una entidad o en el de la otra -mientras se les entrega a las víctimas-, no afecta la única razón que justifica acceder a la solicitud que inicia el incidente de impacto fiscal.

- Por este sólo hecho es impensable, a priori, que la escueta situación financiera difícil del condenado justifique sobradamente variar los efectos de un fallo. Se requiere una afectación más que severa a la sostenibilidad fiscal –“sería”, como lo exige el art. 334-, pues los derechos y garantías ciudadanas valen tanto como aquélla, y la justicia no puede declinar cómodamente ante valoraciones simples, que ponen en incertidumbre la administración de justicia del caso concreto, posponiendo inicuaamente el derecho a percibir la justa indemnización, ya muy afectado con la duración del proceso donde se impuso la condena.

En esta medida, el juez del incidente de impacto fiscal debe establecer la capacidad real y material que tiene la entidad estatal para sufragar la condena, sin que opere el detrimento serio a la sostenibilidad fiscal y la afectación real del sujeto titular del derecho a percibir una indemnización justa y pronta, habida cuenta que, en relación con este último se afecta la garantía de un derecho fundamental de naturaleza constitucional de mayor grado de importancia.

Resulta relevante enfatizar que la protección al derecho a la administración de justicia no puede decrecer ante la somera afectación a la sostenibilidad fiscal, más aún, cuando la demanda de esta se encuentra afectada por la duración del proceso que impone la condena a la administración.

Así las cosas, se puede advertir que el espacio de interlocución debe contener como primer aspecto de diálogo, la afectación real de los derechos fundamentales contenidos en la decisión judicial.

Ahora bien, en relación con la cláusula prohibitiva de menoscabo a los derechos fundamentales, el Consejo de Estado enfatizó en este trámite, que en ningún caso debe prevalecer el criterio fiscalista sobre la efectividad de los derechos, por lo que debe analizarse si el sacrificio del derecho que se impone es superior y constitucionalmente relevante, con el propósito de no dar superior valor a un interés utilitarista como la sostenibilidad fiscal sobre la efectividad de los derechos fundamentales; condición que materializa la fórmula de Estado Social y Constitucional de Derecho.

Conforme a lo anterior, emerge una regla jurisprudencial para determinar la procedencia del Incidente de Impacto Fiscal, a la que denominaremos test de identificación de intereses constitucionalmente relevantes, que no es otra cosa que identificar por parte del juez el contraste de derechos constitucionales enfrentados a través de la razonabilidad y ponderación de estos.

4.6 Incidente de Impacto fiscal y los derechos fundamentales

Ahora bien, atendiendo a que la procedencia de este instrumento está condicionada a la prohibición del menoscabo de los derechos fundamentales, su restricción o negación, se examinan los argumentos generales planteados en las sentencias de constitucionalidad sobre el incidente de impacto fiscal, para establecer el campo de delimitación de los derechos fundamentales en este escenario.

Básicamente, serán examinados los argumentos de la inmutabilidad de la decisión judicial y las cláusulas prohibitivas del acto legislativo advertidas en la sentencia C-288 de 2012.

4.6.1. En relación con la inmutabilidad de la sentencia

La Corte Constitucional advierte que el Acto Legislativo 3 de 2011, al introducir el IIF para la conservación de la disciplina fiscal del Estado, implementa un instrumento para lograr la

protección y eficacia de los derechos fundamentales, a través de su realizabilidad como eje material más relevante de un Estado social de derecho. La Corte advierte que las sentencias objeto del trámite incidental se encuentran bajo la égida de la cosa juzgada, razón por la cual no pueden afectarse los derechos subjetivos declarados en las sentencias. No obstante, también señala que esta situación no se extiende a los efectos patrimoniales que impacten fiscalmente, frente a los que opera la orden de modular, diferir o modificar en caso que el juez advierta el impacto fiscal. Al respecto indicó:

nótese que el campo de acción del incidente también está restringido a asuntos diferentes a la sentencia en sí misma considerada. Si bien en la versión original de la iniciativa, el incidente se oponía a la decisión judicial, el texto definitivo hace referencia exclusiva a los “efectos” de la sentencia. Esta modificación es trascendental, puesto que permite afirmar que las implicaciones del incidente de impacto fiscal no pueden llegar a afectar los efectos de cosa juzgada de lo decidido por la alta corte de que se trate. Por ejemplo, en virtud del incidente en comento no podría modificarse una decisión que protege derechos constitucionales, al punto de cambiar el sentido de la decisión a uno que niegue el amparo de esas garantías. Esto debido a que esa transformación no versaría sobre los efectos, sino sobre la sentencia en sí misma considerada, que por mandato de la Constitución no puede verse afectada por lo que resuelvan las altas cortes como consecuencia del trámite del incidente de impacto fiscal (p. 140).

Hay que tener en cuenta, que las sentencias de tutela contienen dos tipos diferentes de órdenes, esto es, la orden de amparo de un derecho que dada su naturaleza es inmutable y la orden que es

consecuencia de la decisión de amparo, esto es, la de asegurar el goce efectivo del derecho. La Corte precisó en relación con las sentencias de tutela:

La misión primordial que la Constitución encomienda al juez de tutela es decidir si en cada caso concreto el derecho invocado por el accionante ha sido violado o amenazado y, en caso de que así sea, es su deber tutelarlos y, en consecuencia, tomar las medidas necesarias para que cese la violación o la amenaza. Entonces, se pueden distinguir dos partes constitutivas del fallo: la decisión de amparo, es decir, la determinación de si se concede o no el amparo solicitado mediante la acción de tutela, y la orden específica y necesaria para garantizar el goce efectivo del derecho amparado. El principio de la cosa juzgada se aplica en términos absolutos a la primera parte del fallo, es decir, a lo decidido. (P 141)

Al respecto, también conviene revisar la teoría de la cosa juzgada adoptada por el Consejo de Estado -dentro del trámite incidental previamente desarrollado-, según la cual, contrario a lo establecido por la Corte Constitucional, la cosa juzgada de los fallos sí se afecta, atendiendo a que de alguna manera, la modulación, modificación o suspensión de las órdenes contenidas en la sentencia alteran el derecho declarado dentro de la misma, empero, corresponde al juez el examen riguroso de la afectación, en aras de garantizar que no prevalezca el criterio fiscal eficientista:

Sin embargo, para no engañarse incautamente, se sabe que es imposible no alterar la decisión inicial, aunque sea de forma parcial y levemente, cuando la Alta Corte accede a modular, modificar o diferir los efectos de la providencia, pues si se condenó y ordenó cumplir de una manera, decir luego que se cumplirá de otra o en un tiempo diferente al que señaló la sentencia, supone, necesariamente, una variación de la orden impartida. En realidad, después de dictarse sentencia, su

modulación, modificación o diferimiento, así sea sólo de los efectos de la condena, necesariamente cambia ese aspecto de la misma, y el juez debe actuar con prudencia excesiva y máxima sensatez, para no intervenir más allá de la limitada posibilidad que adquiere, a partir del art. 334 de la C.P., de alterar parte de la decisión inicial, y no poner en peligro la cosa juzgada, cuyo valor jurídico no puede estar en riesgo, hasta desnaturalizarla y quedar a merced de un principio económico, que también debe ajustarse a la necesidad que existe de concretar la idea de justicia material y particular, representada en el cumplimiento de una condena, producto de años de disputa entre las partes ante la rama judicial (Consejo de Estado radicado 25000-23-26-000-1999-00002-05(IJ), 37, 2014).

Así pues, la presentación de la cosa juzgada y el respeto a la misma planteado por la Corte Constitucional, desconoce un componente importante del derecho fundamental a la administración de justicia, esto es, la garantía del cumplimiento eficaz de las órdenes contenidas en la sentencia, en los términos previstos en la norma, garantía que se encuentra afectada por la modulación de los efectos patrimoniales, al imponer la incertidumbre al derecho de percibir la justa indemnización al usuario de la administración de justicia.

4.6.2 Las cláusulas prohibitivas del Acto legislativo 3 de 2011

La Corte Constitucional sostiene que, en el Acto legislativo 3 de 2011 se evidencia la existencia de dos cláusulas prohibitivas o de cautela, de las que se infiere el carácter orientador del criterio de sostenibilidad fiscal y su compatibilidad con los aspectos sustantivos de la Constitución Política. Estas cláusulas corresponden a la regla de priorización del gasto público social, y la

prohibición del menoscabo de los derechos fundamentales y su protección efectiva. Al respecto indicó:

La intención del Acto Legislativo en este punto está suficiente definida. De lo que se trata es que la consideración de la SF por parte de las autoridades del Estado debe ser siempre compatible con la protección de los derechos fundamentales, no solo a partir de la vigencia de su núcleo esencial, sino también desde una perspectiva de vigencia integral de esos derechos. Es por lo que la fórmula adoptada por la reforma constitucional hace expresa referencia a que el principio o criterio de SF no puede, en ningún caso, servir de base para el menoscabo, restricción o negación de los derechos fundamentales. Existe, en ese orden de ideas, un mandato de intangibilidad de esas garantías constitucionales frente a la consideración de la sostenibilidad fiscal. Nuevamente, esta distinción será de nodal importancia al momento en que la Sala asuma la interpretación sistemática de las reglas introducidas a la Constitución por el Acto Legislativo demandado. (C-288 de 2011 p 91).

Después de revisar los argumentos desarrollados por la Corte Constitucional, en las sentencias de control de constitucionalidad del acto legislativo 3 de 2011 y del Consejo de Estado en que resuelve el incidente de impacto fiscal, se pasará ahora a responder la siguiente pregunta:

4.7 ¿Es posible diferir, modular o modificar, por razones económicas, el cumplimiento de una sentencia condenatoria al Estado que verse sobre asuntos de reparación de víctimas de ejecuciones ilegales, sin que se afecte el derecho al acceso a la administración de justicia y, en especial, la garantía del derecho a la justa indemnización y cumplimiento efectivo de las sentencias?

La tesis que se defenderá es que sí es posible diferir, modificar o modular el cumplimiento de la sentencia de responsabilidad por ejecuciones ilegales, sin que, en la mayoría de casos, se afecte

el derecho a la administración de justicia de las víctimas y, en consecuencia, es aplicable el IIF a estas. En efecto, la presentación del incidente, el trámite del mismo y la decisión favorable de este, no conlleva implícitamente la restricción y trasgresión de los derechos fundamentales.

Diferir el cumplimiento de la sentencia conlleva la mutación de la efectividad de los derechos, sin que ello implique su trasgresión.

Antes de proseguir, conviene precisar que un sector de la doctrina considera que es procedente el IIF, atendiendo a que se debe actualizar el Estado social de derecho con la economía nacional, revisada desde la macroeconomía y el escenario global; por lo tanto, el IIF es un instrumento útil para la realización de los fines del Estado. Este sector de la doctrina se apoya en las recomendaciones que la OCDE ha hecho en sus estudios económicos, sobre la situación de Latinoamérica y la solidez monetaria a partir de la adopción de medidas de sostenibilidad fiscal.

Otro sector afirma que el IIF no es procedente, en razón a que su aplicación supone la sustitución de la constitución en sentido material, y desconoce la intangibilidad de los derechos humanos cuya protección deviene del orden internacional. Sumado a estos argumentos, aparece una crítica a la confusión de los conceptos de derechos y fines políticos y una aproximación al principio de progresividad aplicable a la faceta prestacional, que tienen todos los derechos constitucionales fundamentales. A continuación, se enunciará brevemente autores que respaldan estas posturas.

Jaime Ramírez Plazas concluye que es procedente el IIF como instrumento para la realización de los fines del Estado a partir de la medida económica. Al respecto indica que:

la nueva figura del incidente de impacto fiscal, antes que ser considerada como un instrumento que socave la autonomía judicial, pretende erigirse en un escenario procesal donde los jueces escuchen los argumentos de las demás ramas del poder público, a efectos de que ajusten sus fallos a los requerimientos de la sostenibilidad fiscal.(164, 2012)

Así mismo establece, que el incidente de impacto fiscal es un escenario para debatir el contenido económico de las decisiones judiciales:

“sostenibilidad fiscal apunta a que exista un equilibrio fiscal, es decir, que los gastos previstos u ordenados para el pago de una sentencia estén previstos o presupuestados y a la judicialización de la economía. La maleabilidad del concepto de sostenibilidad fiscal pone de manifiesto que el Acto Legislativo realiza una apuesta por la judicialización de la economía. Paradójicamente: se quería colocar límites severos al ejercicio de las competencias judiciales, en especial, aquellas de la Corte Constitucional en materia de DESC, y lo que se obtuvo fue que los jueces se erigieran en los principales árbitros sobre las decisiones económicas (Ramírez, p. 164, 2012).

Francisco R. Barbosa Delgado, por su parte, sostiene que los derechos fundamentales, en calidad de derechos humanos conforme al orden internacional, deben ser garantizados de manera inmediata y, por lo tanto, el IIF no es un instrumento idóneo al desconocer la garantía de protección del carácter prestacional de los derechos fundamentales (P.15, 2014).

Rodolfo Arango Rivadeneira plantea que el incidente de impacto fiscal ha insertado en la constitución económica una modificación referida a las decisiones de los jueces. Esta

modificación, que se basa en el reconocimiento de los derechos de los ciudadanos, evidencia la confusión de los derechos y los fines políticos, además de transgredir el principio de progresividad en la garantía de los derechos humanos. En relación con lo anterior, el referido autor manifestó que:

La falta de claridad sobre la distinción entre derechos y fines políticos amenaza con destruir el corazón del constitucionalismo democrático desarrollado a partir de la Constitución de 1991. La defensa de los derechos fundamentales como verdaderos límites al poder dispositivo del Estado tambalea ante los difusos límites entre derechos y fines u objetivos políticos. Tal confusión conceptual y teórica alimenta la pérdida de legitimidad del Estado. Las reformas constitucional y legal mencionadas, así como la errática ejecución de la política pública de atención a los desplazados desconocen o devalúan el estatus constitucional de los derechos, igualándolos a directrices políticas que se someten a las reglas del mercado. Lamentablemente la Corte Constitucional no ha advertido este desarrollo negativo, lo que se hace manifiesto en la sentencia que convalidó la reforma constitucional el artículo 334 de la Constitución.

El fin general del equilibrio fiscal termina así por imponerse al goce efectivo del derecho del ciudadano. Tal es la consecuencia del incidente fiscal introducido en la reforma al artículo 334 de la Constitución. La anterior evolución no sólo atenta contra derechos particulares. También afecta la ejecución y el control de las políticas públicas que buscan realizar derechos. Los avances teóricos respecto al control de la ejecución de políticas públicas -la aplicación del principio de proporcionalidad a

actuaciones defectuosas u omisivas del Estado son opacados por el imperativo del equilibrio fiscal (Arango R., p. 14, 2012).

Felipe Galvis Castro indica que la invención del incidente de impacto fiscal en relación con los derechos fundamentales introduce un cambio importante, al restarle el carácter prioritario propio de un Estado social de derecho para ubicarlo en el escenario de las finanzas públicas. En lo atinente, Galvis Castro manifiesta:

ii) El criterio de sostenibilidad fiscal y el incidente de impacto fiscal constituyen un desconocimiento del principio de independencia judicial y una intromisión en el cumplimiento de las decisiones del Tribunal Constitucional colombiano. Con base en la enmienda, la Corte ya no podría decidir por sí misma acerca del cumplimiento de sus propios fallos. La autonomía de que gozaba hasta el momento para decidir los remedios necesarios para superar, por ejemplo, las situaciones de violaciones sistemáticas a derechos fundamentales, la había llevado a desarrollar mecanismos novedosos de seguimiento a sus decisiones, como las audiencias públicas y los autos de seguimiento.

Por el contrario, de conformidad con la reforma constitucional y mediante el nuevo incidente de impacto fiscal, la CCC debería discutir con el Gobierno Nacional los términos de cumplimiento de sus propias decisiones, cuando quiera que el Procurador General de la Nación o alguno de los ministros consideren que se trata de un pronunciamiento con eventuales consecuencias fiscales. De esta manera, resultaría restringida la autonomía de la Corte para decidir la forma en que deberán ser acatados sus fallos, la manera en que les hará seguimiento y las órdenes que

podría impartir en la evaluación de los avances o retrocesos. (iii) Por último, la reforma de 2011 cambia las reglas de juego del debate constitucional sobre la protección efectiva de los derechos fundamentales. En este sentido, la reforma cambia el lenguaje, el estándar de examen, el ritmo y los actores del debate constitucional. En primer lugar, es posible anticipar que la reforma de 2011 cambiará el lenguaje y el estándar de evaluación, pues de poner el acento en el goce efectivo de derechos como norte de la actuación del Estado, en adelante se partiría de una discusión gobernada por el criterio de sostenibilidad fiscal, y se impondrá el umbral de lo posible fiscalmente como marco de deliberación pública. (Castro, F. G, p. 34, 35.).

German López Daza considera que el incidente de Impacto fiscal no constituye per se un mecanismo idóneo para la protección de los derechos fundamentales por ser contradictorio. Sumado a ello, indica que no es técnico llevar al texto constitucional una política pública.

En el supuesto caso de que la Corporación judicial module, modifique o difiera la decisión inicialmente tomada, su posición no deberá afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales. Esta situación puede ser contradictoria, pues si decide posponer la decisión tomada (porque, por ejemplo, no existen los recursos para atender la orden impartida), deberá buscar la forma de no afectar los derechos de las personas vulneradas, lo cual puede ser una tarea difícil, puesto que, en la mayoría de los casos, la protección de derechos fundamentales sólo se logra con la destinación de recursos (López Daza, p. 31, 2012).

De otra parte, Álvaro Pío Guerrero sostiene que la introducción del Incidente de Impacto Fiscal es inconstitucional toda vez que desconoce los principios y valores propios del estado social de derecho.

En contravía a este panorama tan esclarecedor y tan ambicioso del tema de la seguridad jurídica en Iberoamérica, en Colombia, al socaire de “adoptar un derecho que contribuye a proteger todos los demás y a darles continuidad bajo las diferentes condiciones que enfrenta la economía para atender sus deberes sociales [...]”, se introdujo en la Constitución un extraño “incidente de impacto fiscal”, que no solo riñe con una técnica legislativa moderna que proscribe la introducción de aspectos procesales en el cuerpo de la Constitución, sino que menoscaba el núcleo esencial del valor de la seguridad jurídica, paradójicamente instituida para consolidar el Estado capitalista. Este instrumento procesal “postproceso” viene a generar una imprevisibilidad del precedente jurisprudencial, pues, como es natural y racional, un juez de alta corte no puede y no debe, por razones más que jurídicas, morales y éticas, supeditar sus decisiones a la salud del criterio de sostenibilidad fiscal, según como lo entienda en su momento el Gobierno o el Ministerio Público, lo que consecuentemente afectaría la confianza y credibilidad del ciudadano hacia el sistema de justicia, además de hacer de las sentencias judiciales unas decisiones de coyuntura económico fiscal. Vinuesa, Á. P. G. 2012, 120

De los argumentos anteriormente mencionados, se puede advertir que la doctrina coincide en establecer como elemento esencial del Estado social de derecho, la efectividad de los derechos fundamentales y por tanto se impone como parte instrumental propia de la naturaleza de esta forma de Estado, el respeto a los mecanismos para acceder de manera rápida a los contenidos esenciales

de los derechos fundamentales, dentro de los cuales se sitúa el derecho al acceso a la administración de justicia y la garantía de que el acceso a los derechos declarados a través de una resolución judicial sea rápida y oportuna.

La tensión dialéctica surge respecto de la garantía referida al cumplimiento rápido y efectivo de los derechos declarados en la resolución judicial y si esta, se encuentra afectada con la prolongación en el tiempo para el pago de una condena ejecutoriada por sostenibilidad fiscal.

Un sector de la doctrina orientado por los principios utilitaristas sostiene que no se afecta ningún derecho fundamental, toda vez que, la sostenibilidad fiscal propende por la realización de los fines del Estado social del derecho a través del gasto razonable y disciplinado. Este sector de la doctrina acepta y avala, la influencia transversal de la economía en las decisiones de los jueces, en especial si están orientadas a efectuar una disposición considerable de dinero, por tal razón, condicionan los derechos a la disponibilidad presupuestal inmediata del Estado.

Otro sector de la doctrina enfatiza en que la permeabilidad de la economía en las decisiones de los jueces que versen sobre derechos fundamentales impone una confusión estructural de elementos esenciales del constitucionalismo, esto son, los fines y los derechos. Por ende, se desnaturaliza la cláusula de Estado Social de Derecho, al imponer un peso superior a una aspiración o meta colectiva como la sostenibilidad fiscal frente a un mandato de optimización individual de derechos subjetivos.

Así las cosas, la naturaleza del criterio de sostenibilidad fiscal no puede equipararse a la de un principio, como quiera que no entraña el ejercicio de una libertad o abstención de naturaleza

individual sino que corresponde a una aspiración colectiva de distribución óptima de recursos. A este aserto llegó la Corte Constitucional en las sentencias C- 288 de 2011.

Por lo tanto, el IIF impone al juez la obligación de examinar el ámbito de inadmisibles intervención del derecho fundamental declarado en la sentencia; en relación con el derecho fundamental al acceso de la administración de justicia, dicho espacio se refiere a la garantía de ejecución y reparación justa y oportuna.

Para ilustrar y defender la tesis propuesta, serán desarrollados los siguientes pasos: primero, se hará una descripción sobre de las ejecuciones ilegales como violaciones sistemáticas de derechos humanos; luego, una aproximación al concepto de bloque de constitucionalidad con el propósito de determinar los criterios y principios de protección de los derechos fundamentales en especial de las víctimas; posteriormente, se concretarán los elementos que indican la existencia o no de una afectación real del núcleo esencial de los derechos fundamentales; y, finalmente, se propondrán soluciones alternativas para aplicar el IIF en relación con los derechos fundamentales de las víctimas, sin que se menoscabe las garantías judiciales.

El relator de las Naciones Unidas ha definido las ejecuciones ilegales como “ejecuciones de civiles manipuladas por las fuerzas de seguridad para que parezcan bajas legítimas de guerrilleros o delincuentes ocurridas en combate” Christof Heyns 2013, P 5. El Consejo de Estado, en diversos fallos sobre la materia²⁶, las califica como crímenes de lesa humanidad que se encuentran

²⁶ Además de los analizados en el capítulo anterior. Los siguientes pronunciamientos: sentencia del 29 de octubre de 2012 radicado interno 21377, sentencia del 11 de febrero de 2009 radicado interno 16641, sentencia del 3 de diciembre de 2014 radicado interno 45433.

subsumidos en el artículo 7 de la ley 742 de 2002 por medio de la cual se aprueba el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, o crímenes contra personas protegidas subsumidos en lo establecidos en el artículo 135 de la ley 599 de 2000 y artículo 3 común en los convenios de Ginebra o trasgresión a la violación del artículo 3 de la Corte Interamericana de derechos Humanos, que refiere al deber de los Estados partes por el respeto de la vida.

En este orden de ideas, hay que realizar la siguiente aclaración: las sentencias que declaran la responsabilidad del Estado por ejecuciones ilegales debaten la reparación de las víctimas de agresiones estatales, razón por la cual el presente análisis no sólo debe abordarse desde el desconocimiento del derecho al acceso a la administración de justicia y el debido proceso, debido a que existe una suspensión de los efectos de la sentencia, sino que también el argumento de principio aplicable, en este caso, subyace en el mandato de optimización de la reparación integral y la dignidad de las víctimas del Estado, frente al fin de sostenibilidad fiscal que se justifica, con base en la meta colectiva de mantener la sanidad fiscal de la nación colombiana.

Resulta además relevante señalar, que conforme a las conclusiones efectuadas por el Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Humanitario Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, respecto al estudio de ejecuciones extrajudiciales durante el año 2015²⁷, los agentes estatales han disminuido la sistemática violación de derechos humanos. Lo anterior en comparación con el periodo 2002-2010 dentro del cual decenas de familias, especialmente de los sectores más humildes y ubicados en zonas agudas de conflictos sociales y de intensa marginación

²⁷ Ver en <https://es.slideshare.net/biofilo63/ejecuciones-extrajudiciales-en-colombia-2015-continuidad-y-encubrimiento-cceeu>.

económica y social, fueron víctimas de la muerte de seres queridos a manos de agentes estatales o sus aliados paraestatales.

No obstante, es imperioso indicar que, conforme al estudio efectuado por el observatorio de derechos humanos en coordinación Colombia, Europa y Estados Unidos, debido al proceso de paz con las FARC-EP, la muerte de civiles ha disminuido considerablemente. No obstante, todavía se presentan ejecuciones ilegales perpetradas por agentes de la fuerza pública – Ejército Nacional y Policía Nacional. La citada presentación expone que:

Durante el periodo comprendido entre el 1º de enero y el 31 de diciembre [de 2015] el Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Coordinación Colombia documentó 62 casos de presuntas ejecuciones extrajudiciales que privaron de la vida a 65 personas. En 3 casos (ocurridos en Baraya – Huila, San Vicente del Cagúan – Caquetá y San Onofre – Sucre) se ocasionaron 2 víctimas en cada episodio y en los otros 59 eventos se ocasionó una víctima mortal en cada caso.

1.1. Distribución geográfica de los casos. Estas privaciones arbitrarias de la vida por cuenta de agentes estatales se produjeron en 24 de los 32 departamentos. Los departamentos en que ocasionaron el mayor número de víctimas en su orden, Bolívar (9 víctimas), Atlántico (6), Antioquia (6), Bogotá DC (5), Cauca (6), Caquetá (4), Cundinamarca (3), Nariño (3) y Valle del Cauca con 3 víctimas. (Observatorio de Derechos Humanos, & Colombia, D. H. C. 9, 2015).

Ahora bien, la presentación referida añade que la mayoría de las víctimas son jóvenes, criterio que resulta importante al momento de determinar las condenas en perjuicios materiales:

La gran mayoría de las víctimas eran personas jóvenes (54 de las 66 víctimas estaban por debajo de los 45 años) y pertenecientes a los estratos más humildes de la población. Muchos de ellos desempleados y moradores de barrios marginados. Mientras gran parte de las víctimas de las ejecuciones perpetradas por el Ejército Nacional se ubicaban en zonas rurales de municipios alejados, las víctimas de la Policía Nacional corresponden en su gran mayoría a jóvenes de entornos urbanos que padecieron en su vida la exclusión, la denegación de derechos sociales básicos y la marginación social.

Entre las víctimas, 7 eran pertenecientes a comunidades indígenas (entre ellos un ex gobernador indígena), 7 eran campesinos, 6 líderes comunitarios, 4 guerrilleros rematados cuando estaban heridos o fuera de combate, y 3 eran presuntos transgresores de la ley penal (expendedor, consumidor de drogas, contrabandista), 2 eran ancianos y 7 menores de edad. (Observatorio de Derechos Humanos, & Colombia, D. H. C. 11, 2015).

Al margen de lo anterior, bien vale la pena presentar el contexto general del estudio que la Corte Constitucional efectuó en la sentencia de constitucionalidad C-288 de 2012, sobre las restricciones de la sostenibilidad fiscal. La Corte Constitucional estableció al respecto:

64.5. Por ende, se impone una conclusión sobre la interpretación adecuada de la sostenibilidad fiscal: Como la SF es, por mandato superior, un criterio orientador que carece de la jerarquía propia de los principios fundamentales del Estado Social

y Democrático de Derecho, estos sí con mandatos particulares que deben ser optimizados, no podrá predicarse en casos concretos que estos principios puedan ser limitados o restringidos en pos de alcanzar la disciplina fiscal, pues ello significaría que un principio constitucional que otorga identidad a la Carta Política sería desplazado por un marco o guía para la actuación estatal, lo que es manifiestamente erróneo desde la perspectiva de la interpretación constitucional.

La regla interpretativa del criterio de la sostenibilidad fiscal consiste en que el peso de este no puede ser superior en casos concretos a los principios orientadores del Estado Social de Derecho, toda vez que ello, llevaría a una interpretación constitucional errónea y ajena a los valores y principios contenidos en esta, por desconocer el contenido de la constitución Política.

Ahora bien, uno de los pilares del Estado Social, democrático y constitucional de derecho es la efectividad de los derechos fundamentales, dentro de los cuales se encuentra el derecho al acceso efectivo a la administración de justicia y la garantía del cumplimiento de las sentencias, armonizado con el principio de reparación integral, por lo que en principio no debería preferirse la sostenibilidad fiscal al cumplimiento efectivo de las sentencias.

Sin embargo, la Corte Constitucional en la sentencia C-288 de 2012 al permitir el incidente de impacto fiscal como un espacio de interlocución entre el Ministerio Público, el ministros de ramo y la rama judicial, para debatir los impactos fiscales de sus condenas y la adopción de un plan de cumplimiento, introduce en el escenario del derecho fundamental a la administración de justicia, una condición especial restrictiva referida a la posibilidad de modular los efectos de los fallos, esto

es, la posibilidad de que sin desconocer los derechos contenidos en la sentencia, el componente pecuniario relevante para las finanzas del Estado sea supeditado al plan de pagos propuesto por el Ministerio Público o ministro de ramo sin que ingrese al patrimonio de su titular de manera automática como cumplimiento del fallo expedido por el órgano de cierre, sino que se incorpore vencido un plazo extenso diferente a la regla general de ejecución establecida al inicio del proceso judicial.

El límite de la propuesta que se debate al interior del incidente de impacto fiscal es la prohibición al menoscabo de los derechos fundamentales. No obstante, consultado el sentido gramatical de los verbos orientadores de la orden favorable en el incidente de impacto fiscal, se puede establecer que el titular del derecho al acceso a la administración de justicia inevitablemente se somete a un escenario de protección constitucional de derechos diferentes al establecido en la Carta política de 1991, y más cercano a lo que se ha denominado doctrinalmente la infra-aplicación judicial de la Constitución o el modelo de dictadura fiscal, en el que con beneplácito del ejecutivo se teje un nuevo orden jurídico de protección inmediata conforme los lineamientos económicos planteados por éste. (Roa, Roa J, 1-23,2015).

Así las cosas, resulta imperioso señalar que este escenario modifica la estructura del esquema de protección de la carta política, suprimiendo en el rol del juez protector de derechos la legitimidad democrática en la toma de decisión que impliquen impacto fiscal. Aspecto que no es ajeno a otros modelos constitucionales y de protección de derechos, pero que en relación con nuestro sistema difiere de los principios fundantes y de la lectura de estos en las diferentes ramas del poder.

El constitucionalismo liberal prohibió a los jueces la intervención judicial en la economía reservando esta facultad al legislativo. Como ejemplos de este modelo constitucional podemos citar Human Rights Act de 1998 y el artículo 33 de la carta canadiense de derechos y libertades 1982. (Roa, Roa J, 1-23,2015).

Por otra parte, en el movimiento del constitucionalismo débil se reconoce a los jueces legitimidad democrática, sin embargo, esta debe asociarse con mecanismos que permitan, ante el impacto económico de las decisiones, oponerse a su cumplimiento, ya sea a través de una reacción democrática, entendida esta como respuestas legislativas, o una reacción tecnocrática, a partir de argumentos de técnica económica del gobierno. (Roa, Roa J, 1-23,2015).

En el constitucionalismo deliberativo se reconoce la competencia de los jueces para adoptar decisiones con efectos económicos cuando se trata de protección de derechos fundamentales, reconociendo un nivel intermedio de legitimidad democrática para adoptar decisiones con impacto fiscal. Ejemplo de esta situación ocurre en Italia a través de la Sala Interna de la Corte Constitucional, cuando, antes de tomar decisiones, se consulta con la comunidad algunos aspectos. (Roa, Roa J, 1-23,2015).

No obstante, el neoconstitucionalismo reconoce un alto nivel de legitimidad democrática de los jueces, para adoptar decisiones con efectos fiscales y les atribuye un papel garante de los derechos constitucionales, por lo que el único límite de decisión es la interpretación del contenido

constitucional protegido en cada derecho a través de la adopción de elementos de racionalización de la decisión, como el principio de ponderación y el de proporcionalidad (Roa, Roa J, 1-23,2015).

Así las cosas, en la percepción de legitimidad democrática y decisiones con impacto fiscal del neoconstitucionalismo a partir del cual se pretende dar respuesta al problema de investigación planteado, se presente una dicotomía entre la cláusula de protección de derechos y la modulación del incidente de impacto fiscal en algunos casos. Lo anterior por cuanto es innegable la modificación del ámbito de protección del derecho fundamental toda vez que, pese a que las órdenes contenidas se encuentran sometidas al fenómeno jurídico de la cosa juzgada, el cumplimiento y/o ejecución de estas, si puede ser objeto de modificación afectando el contenido de derecho y ámbito de protección, sin consultar el contenido mismo

Como se expuso en el primer acápite, en nuestro ordenamiento constitucional se configura el derecho fundamental al acceso al aparato judicial a través de un medio de control previsto en el derecho interno, el desarrollo eficaz del medio de control y la efectividad y materialización de la orden impartida por la autoridad que resuelve en términos de justicia. En relación con esta última garantía, debe advertirse que la misma se encuentra supeditada a un trámite que se demora, aproximadamente, más de 50 días hábiles para su decisión (ley 1695 de 2013, artículo 6-13). Este término puede, además, prolongarse debido a la congestión judicial de las altas cortes y, en caso de decidirse favorablemente la modulación de los efectos, se prolongará en la medida en que el fisco no se afecte, por cuanto no existe en la norma límite temporal para la modulación de los efectos. Por consiguiente, la garantía a la protección judicial que hace parte del contenido del derecho a la administración de justicia y de los derechos protegidos en la convención interamericana de derechos humanos resulta afectada en algunos casos en los que la prolongación

lleve *per se* a la vulneración de una garantía del derecho fundamental al acceso a la administración de justicia.

Así las cosas, pueden desconocerse criterios relevantes y disposiciones supraconstitucionales, por lo que corresponde brevemente desarrollar el concepto de bloque de constitucionalidad.

Al seguir con el hilo del asunto, se pasará ahora a realizar unas anotaciones en torno al bloque de constitucionalidad. El bloque de constitucionalidad es una figura utilizada para aplicar normas que no se encuentran explícitamente en la constitución, pero que, por la remisión que hace la misma constitución, adquieren la condición de texto constitucional. Rodrigo Uprimny expone que actualmente se considera que:

hace parte del bloque en sentido estricto (i) el Preámbulo, (ii) el articulado constitucional, (iii) los tratados de límites ratificados por Colombia, (iv) los tratados de derecho humanitario, (v) los tratados ratificados por Colombia que reconocen derechos intangibles, (vi) los artículos de los tratados de derechos humanos ratificados por Colombia, cuando se trate de derechos reconocidos por la Carta, y (vi) la doctrina elaborada por los tribunales internacionales en relación con esas normas internacionales. Como es obvio, esta lista genérica incluye específicamente los convenios de la OIT y la doctrina elaborada por los órganos de control de esa organización internacional. Y de otro lado, para integrar el bloque en sentido lato, habría que agregar a las anteriores pautas normativas (i) las leyes estatutarias y (ii) las leyes orgánicas, en lo pertinente. (2015, 20)

Hecha la anterior cita es oportuno comentar que, dentro de todas esas garantías judiciales se encuentra contenido del derecho al acceso a la justicia y que la exigencia, según el cual los procesos

deben definirse pronta y eficazmente, se halla contemplado en los artículos 8 y 25 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos. Así mismo, se encuentra en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado con la Ley 74 de 1968 y vigente con el artículo 4 del decreto 2110 de 1988.

En relación con el derecho al reconocimiento oportuno, rápido y eficaz de las sentencias, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derecho Humanos han proferido las siguientes decisiones: CIDH Caso Forlan y familiares Vs Argentina párr. 209, 201, 211, Caso Mejía Idrovo Vs. Ecuador, párr. 105, citando T.E.D.H., Caso Cocchiarella Vs. Italia, (No. 64886/01), G.C., Sentencia de 29 de marzo de 2006, párr. 89, y Caso Gaglione y otros Vs. Italia, (No. 45867/07 y otros), Sentencia de 21 de diciembre de 2010. Final, 20 de junio de 2011, párr. 34. A la luz de la jurisprudencia consolidada del T.E.D.H., T.E.D.H., Caso Hornsby Vs. Grecia, (No. 18357/91), Sentencia de 19 de marzo de 1997, párr. 40, y Caso Jasiūnienė Vs. Lituania, (No. 41510/98), Sentencia del 6 de marzo de 2003. Final, 6 de junio de 2003, párr. 27. Caso vereda la esperanza vs. Colombia sentencia de 31 de agosto 2017 parr.192-194 Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de noviembre de 2014, entre otros.

4.8 ¿Existe una afectación real del núcleo esencial de los derechos fundamentales con la modulación y/o modificación de los efectos de la sentencia por razones fiscales?

La procedencia del incidente de impacto fiscal debe estar en consonancia con la prohibición del menoscabo de los derechos fundamentales. Según el artículo 2 de la Constitución, las autoridades administrativas y judiciales tienen que garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución.

Como se abordó en el primer capítulo el sistema de derechos fundamentales en Colombia está delimitado en la relación que existe entre estos derechos y el concepto de dignidad humana, por lo que se puede advertir que el derecho a la administración de justicia de las víctimas desarrolla la dignidad humana como mandato de optimización.

Ahora bien, para determinar si existe restricción o denegación efectiva del derecho, el operador jurídico puede valerse de la metodología propia de la teoría externa de los derechos, la cual supone dos niveles: la adscripción o subsunción *prima facie*, y la adscripción definitiva en cada caso.

El primer nivel consiste en determinar el ámbito de protección inicial de los derechos. El contenido de los derechos se integra en un primer momento por normas y posiciones válidas que definen un ámbito de protección muy amplio que constituye una entidad jurídica nutrida por el principio *in dubio pro libertate*, que consagra la lectura positiva y favorecimiento en caso de duda de los derechos fundamentales. Dada la apertura de las normas de derecho fundamental, este primer momento puede suponer una colisión de posiciones constitucionalmente protegidas, por lo que surge la imperiosa necesidad de intervención de los poderes públicos para advertir el ámbito de amparo y garantizar la protección efectiva. (Bernal Pulido, 2009, 109-115)

Así las cosas, en un primer momento, el intérprete debe verificar si la decisión o medida que se aduce restringe el contenido de un derecho fundamental, o si en verdad no garantiza de antemano el derecho fundamental, para lo cual debe identificar la sustancia que lo forma.

El alcance de los derechos fundamentales puede determinarse al aplicar en cada caso de incompatibilidad con otra fuente jurídica, el principio de proporcionalidad, respaldado por la teoría externa y el método de la averiguación, mediante la interpretación y la subsunción del contenido único y verdadero de los derechos fundamentales, defendido por las teorías internas. El primer método supone la existencia de un sistema constitucional dentro del cual los derechos se relacionan

con otros bienes y derechos, respecto de los cuales resulta relevante establecer los ámbitos de protección. De otra parte, el segundo método es consecuencia de la tesis neoconstitucionalista, según la cual la constitución contiene disposiciones que regulan explícitamente los derechos, determinándolos a través de mandatos, de permisión y prohibición, por lo que su contenido está determinado y limitado geográficamente. Así las cosas, solo en relación con esta materia o sustancia, explícitamente referida, puede extraerse el parámetro contenido en las normas de derecho fundamental y frente al cual el intérprete no tiene campo de intervención. (Bernal Pulido, 2009, 109-115)

El ámbito de protección de los derechos fundamentales, debe examinarse con sujeción a los presupuestos de optimización y con sujeción a la regla de proporcionalidad con los demás bienes o derechos en colisión. El ejercicio interpretativo atenderá así a la naturaleza de constitución material, al principio de supremacía constitucional y a la efectividad de los derechos fundamentales. (Bernal Pulido, 2009, 109-115)

Ahora bien, corresponde advertir que el operador jurídico que resuelve sobre la procedencia del incidente de impacto fiscal IIF, debe acudir a la interpretación y la subsunción del contenido único y verdadero de los derechos fundamentales, para disponer la orden de modulación, modificación y/o diferir los efectos patrimoniales de la sentencia. Es decir, debe contrastar el núcleo o espacio geográficamente delimitado como inmodificable con la suspensión provisional de la ejecución de la orden de la sentencia, en aras de resguardar la cláusula de prohibición de menoscabo de los derechos fundamentales.

Sin embargo, en lo concerniente al derecho fundamental de acceso a la administración de justicia es necesario establecer que una de las garantías que lleva implícito este derecho, en su

contenido, es la tutela efectiva a través de la resolución oportuna y eficaz de la reclamación de justicia.

4.8. De la realizabilidad del derecho fundamental del acceso a la administración de justicia

La primera tarea, para determinar si realizabilidad hace parte del contenido esencial del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, consiste en definir el límite de intromisión de las autoridades en el contenido de este derecho para articular la voluntad general dentro del contrato social.

Los derechos fundamentales son auténticos principios dada su estructura, los cuales poseen unos elementos de la realizabilidad que constituyen un ingrediente sustancial de los mismos, pues opera como una delimitación al margen de acción y protección del Estado a través del ordenamiento jurídico.

Para examinar la realizabilidad, como elemento esencial de los derechos, es imperioso introducirse en la concepción y evolución histórica de los derechos, habida cuenta que estos no obedecen a creaciones naturales o derecho natural, sino que son producto de la evolución y necesidades de la sociedad.

La teoría de los derechos fundamentales fue concebida y desarrollada a partir de la teoría de los derechos subjetivos. Su evolución ha experimentado los estadios de evolución de la sociedad que determinaron la concepción de los derechos humanos. Este camino abarca desde la protección de las libertades políticas como reacción al absolutismo del poder del Estado, y fruto de las revoluciones burguesas, pasando por la invención social de protección, hasta los derechos de preservación de la existencia humana, dando cabida a la categoría de derechos humanos emergentes. (Pérez Luño, 2013, 163-196).

Detalladas las propiedades de los derechos fundamentales en el primer capítulo, el paso siguiente es explicar las dimensiones de los derechos fundamentales en aras de identificar la realizabilidad dentro de tales dimensiones.

En la doctrina se ha entendido que los derechos fundamentales tienen dos dimensiones: una subjetiva y otra objetiva. La dimensión subjetiva se entiende como la protección y determinación de la posición jurídica en relación con un bien tutelado, esto es, el derecho planteado como prestación o derecho de defensa y por dimensión objetiva a las directrices constitucionales o abstracciones de las prerrogativas de la mayor importancia protegidas (Martínez, 2006, 261,299)

En ese orden de ideas, la dimensión subjetiva del derecho de acceso a la administración de justicia frente a las víctimas de ejecuciones ilegales comprende el derecho de defensa al acceso oportuno y al recurso eficaz. Por otra parte, la dimensión objetiva abarca el mandato de optimización o principio de la reparación integral.

La Corte Constitucional colombiana ha desarrollado²⁸, como elemento esencial de la dimensión objetiva del derecho a la administración de justicia de las víctimas, el principio de la reparación integral. También ha dicho que este derecho fundamental se presenta como derecho de prestación, atendiendo a que impone al Estado la acción positiva de resguardar: (i) el ejercicio de un recurso accesible, rápido y eficaz para obtener la reparación y a (ii) la garantía de ser reparadas adecuadamente por los perjuicios sufridos.

²⁸ C- 715/2012, SU 254/2013, C-912/2013, C-616/2014, C-161/2016.

Al efecto, la Corte indicó el carácter fundamental del derecho a la representación de las víctimas:

En efecto, **el derecho a la reparación de las víctimas es fundamental y no puede ser limitado, negado o desconocido por razones de sostenibilidad fiscal** ya que se ha considerado que este es solo un criterio orientador de las ramas del poder para conseguir los fines del estado. Bajo la misma lógica, la estabilidad fiscal tampoco se constituye en un criterio que pueda limitar o socavar los derechos fundamentales (...) Así, la reparación se cataloga como un derecho fundamental porque: 1) busca restablecer la dignidad de las víctimas a quienes se les han vulnerado sus derechos constitucionales; y 2) por tratarse de un derecho complejo que se interrelaciona con la verdad y la justicia, que se traduce en pretensiones concretas de restitución, indemnización, rehabilitación, medidas de satisfacción y no repetición. De esta manera, el reconocimiento de la reparación como derecho fundamental se ajusta a los estándares internacionales en la materia y hace posible su amparo por vía de tutela. En esta línea, la Corte ha reconocido en sentencias de tutela, que el daño resultante de la violación de los derechos humanos de las víctimas, genera a su favor el derecho fundamental a la reparación a través de la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y la garantía de no repetición consagradas en el Derecho Internacional, que se desprenden de la condición de víctimas y que deben ser salvaguardados por el Estado independientemente de la identificación, aprehensión, enjuiciamiento o condena de los victimarios. Es importante anotar que, los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas, a pesar de ser fundamentales, no pueden considerarse absolutos. De otro lado, es importante

destacar que en escenarios de transición y en contextos de escasez de recursos, es necesario hacer ciertas concesiones para lograr la reconciliación y la paz definitiva. No obstante, lo anterior, dichas restricciones nunca podrán traducirse en una afectación excesiva o en una negación o desnaturalización los derechos de las víctimas. (negrilla fuera de texto).

De otra parte, el Consejo de Estado ha manifestó, en providencia del 6 de diciembre de 2013, en relación con los denominados casos de falsos positivos y los derechos de las víctimas, que:

La vida es un derecho esencial cuyo goce pleno es una condición ineludible para el disfrute de los demás derechos. Frente al derecho a la vida, el Estado tiene una obligación de doble naturaleza: por una parte, el deber de no privar arbitrariamente de la vida a ninguna persona (obligación negativa); y (sic) de otro lado, a la luz de su deber de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos, la adopción de medidas apropiadas para proteger y preservar este derecho (obligación positiva). En este caso, **la privación arbitraria de la vida por parte del Ejército supone una clara violación de derechos humanos que hace surgir sin duda alguna la responsabilidad administrativa del Estado**²⁹ (negrilla fuera de texto).

En el caso Domingo vs. Colombia, la Corte Interamericana de Derecho humanos enfatizo en los recursos judiciales efectivos y el tiempo razonable para resolverlos. Además, manifestó lo siguiente en materia de derecho a la administración de justicia y falsos positivos:

²⁹ Consejo de Estado, Sentencia seis (6) de diciembre de dos mil trece (2013), Radicación número: 05001-23-31-000-2000-03380-01(26669)

155. La Corte recuerda que, en virtud de la protección otorgada por los artículos 8 y 25 de la Convención, **los Estados están obligados a suministrar recursos judiciales efectivos a las víctimas de violaciones de los derechos humanos, que deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal. Asimismo, el Tribunal ha señalado que el derecho de acceso a la justicia debe asegurar, en tiempo razonable, el derecho de las presuntas víctimas o sus familiares a que se haga todo lo necesario para conocer la verdad de lo sucedido y se sancione a los eventuales responsables.** La Corte ha establecido que la obligación de garantizar (artículo 1.1) comprende el deber jurídico de “prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos, de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponer [a los responsables] las sanciones pertinentes y **de asegurar a la víctima una adecuada reparación** (P. 48) (negrita fuera de texto).

Por otro lado, en el caso La Rochela vs Colombia, la Corte Interamericana indicó las garantías del derecho a la administración de justicia:

146. Esta Corte ha señalado que **el derecho de acceso a la justicia debe asegurar, en tiempo razonable, el derecho de las presuntas víctimas o sus familiares, a que se haga todo lo necesario para conocer la verdad de lo sucedido y para que se sancione a los eventuales responsables.** (...)

148. El Estado, al llevar a cabo o tolerar acciones dirigidas a realizar ejecuciones extrajudiciales, no investigarlas de manera adecuada y no sancionar, en su caso, a

los responsables, viola el deber de respetar los derechos reconocidos por la Convención y garantizar su libre y pleno ejercicio, tanto de la presunta víctima como de sus familiares, impide que la sociedad conozca lo ocurrido, propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y de sus familiares. La investigación de estos hechos debe ser realizada por todos los medios legales disponibles y estar orientada a la determinación de la verdad y la investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de todos los responsables, especialmente cuando están o puedan estar involucrados agentes estatales. (P 44).

Ahora bien, el IIF solo transgrede los derechos fundamentales de los usuarios de la administración de justicia cuando con la modulación de los efectos del fallo se desconoce la posibilidad de establecer la repetición como garantía, habida cuenta que la prolongación del cumplimiento del fallo genera la imposibilidad de ejercer acciones de repetición contra agentes del estado por superar el término de caducidad previsto como se explicara más adelante.

Además, como criterio hermenéutico relevante para establecer el sentido de las normas constitucionales sobre derechos fundamentales, la Corte Interamericana de Derecho Humanos advirtió en el caso *Furlan y familiares vs Argentina* que la etapa de ejecución de las providencias judiciales se debe analizar desde la garantía en la obligatoriedad de definir las situaciones jurídicas dentro de un término razonable. Al respecto indico:

149. Respecto a la etapa de ejecución de las providencias judiciales, este Tribunal ha reconocido que la falta de ejecución de las sentencias tiene “vinculación directa con la tutela judicial efectiva para la ejecución de los fallos internos, por lo que ha realizado su análisis a la luz del artículo 25 de la Convención

Americana. Sin embargo, la Corte considera que **el análisis de la etapa de ejecución de las sentencias también puede abordarse para contabilizar el término de duración de un proceso, con el fin de determinar su incidencia en la prolongación del plazo razonable de un proceso.**

150. En efecto, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha señalado en reiteradas oportunidades que “los procedimientos de ejecución deben ser considerados como una segunda etapa de los procedimientos. En ese orden de ideas, en el caso Silva e Pontes Vs. Portugal, dicho Tribunal estableció que las garantías establecidas en el artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos aplican tanto a la primera etapa de los procedimientos como a la segunda. Asimismo, en el caso Robins Vs. Reino Unido, ese Tribunal concluyó que todas las etapas de los procedimientos para determinar derechos y obligaciones civiles, “sin excluir etapas subsiguientes a la sentencia de fondo”, deben resolverse en un plazo razonable. (negrilla fuera de texto).

En relación con los pagos diferidos de las sentencias, la Corte Interamericana indicó que los jueces deben valorar las condiciones particulares de la víctima y propender porque la reparación que se efectúa en la providencia sea eficaz y oportuna:

209. La Corte ha señalado que, en los términos del artículo 25 de la Convención, es posible identificar dos responsabilidades concretas del Estado. La primera, consagrar normativamente y asegurar la debida aplicación de recursos efectivos ante las autoridades competentes, que amparen a todas las personas bajo su jurisdicción contra actos que violen sus derechos fundamentales o que conlleven (sic) a la determinación de los derechos y obligaciones de éstas. La segunda, **garantizar los**

medios para ejecutar las respectivas decisiones y sentencias definitivas emitidas por tales autoridades competentes, de manera que se protejan efectivamente los derechos declarados o reconocidos. El proceso debe tender a la materialización de la protección del derecho reconocido en el pronunciamiento judicial mediante la aplicación idónea de dicho pronunciamiento. Por tanto, **la efectividad de las sentencias depende de su ejecución.** Esto último, debido a que una sentencia con carácter de cosa juzgada otorga certeza sobre el derecho o controversia discutida en el caso concreto y, por ende, tiene como uno de sus efectos la obligatoriedad o necesidad de cumplimiento. Lo contrario supone la negación misma del derecho involucrado.

210. Al respecto, la Corte reitera que **la ejecución de las sentencias debe ser regida por aquellos estándares específicos que permitan hacer efectivos los principios, inter alia, de tutela judicial, debido proceso, seguridad jurídica, independencia judicial, y estado de derecho.** La Corte concuerda con el Tribunal Europeo de Derechos Humanos al considerar que para lograr plenamente la efectividad de la sentencia la ejecución debe ser completa, perfecta, integral y sin demora.

211. Asimismo, de conformidad con el artículo 25.2.c de la Convención Americana, el principio de tutela judicial efectiva requiere que los procedimientos de ejecución sean accesibles para las partes, sin obstáculos o demoras indebidas, a fin de que alcancen su objetivo de manera rápida, sencilla e integral. Adicionalmente, las disposiciones que rigen la independencia del orden jurisdiccional deben estar formuladas de manera idónea para asegurar la puntual

ejecución de las sentencias sin que exista interferencia por los otros poderes del Estado y garantizar el carácter vinculante y obligatorio de las decisiones de última instancia. **La Corte estima que en un ordenamiento basado sobre el principio del Estado de Derecho todas las autoridades públicas, dentro del marco de su competencia, deben atender las decisiones judiciales, así como dar impulso y ejecución a las mismas sin obstaculizar el sentido y alcance de la decisión ni retrasar indebidamente su ejecución**(negrilla fuera de texto).

En este mismo sentido, la Corte Interamericana de Derecho Humanos estableció en el Caso Mejía Idrovo Vs. Ecuador que en el cumplimiento de decisiones judiciales se debe producir puntualmente y sin que interfieran otros poderes del Estado:

105. **La Corte considera que la ejecución de las sentencias debe ser regida por aquellos estándares específicos que permitan hacer efectivos los principios, inter alia, de tutela judicial, debido proceso, seguridad jurídica, independencia judicial, y estado de derecho.** La Corte concuerda con el Tribunal Europeo de Derechos Humanos al considerar que para lograr plenamente la efectividad de la sentencia la ejecución debe ser completa, perfecta, integral y sin demora.

106. Asimismo, el **principio de tutela judicial efectiva requiere que los procedimientos de ejecución sean accesibles para las partes, sin obstáculos o demoras indebidas, a fin de que alcancen su objetivo de manera rápida, sencilla e integral.** Adicionalmente, las disposiciones que rigen la independencia del orden jurisdiccional deben estar formuladas de manera idónea para asegurar la puntual ejecución de las sentencias sin que exista interferencia por los otros

poderes del Estado y garantizar el carácter vinculante y obligatorio de las decisiones de última instancia. La Corte estima que en un ordenamiento basado sobre el principio del Estado de Derecho todas las autoridades públicas, dentro del marco de su competencia, deben atender las decisiones judiciales, así como dar impulso y ejecución a las mismas sin obstaculizar el sentido y alcance de la decisión ni retrasar indebidamente su ejecución.

De las citas jurisprudenciales transcritas, es importante subrayar el desarrollo efectuado por los distintos órganos jurisdiccionales sobre el contenido del derecho a la administración de justicia de las víctimas y su ámbito de protección.

La Corte Constitucional colombiana aduce que el derecho a la reparación ostenta el carácter de derecho fundamental por dos razones, a saber; el restablecimiento de la dignidad de aquellos a quienes se les han vulnerado los derechos constitucionales y la complejidad de este derecho al interrelacionarse con la verdad y justicia, razón por la cual, este derecho no puede ser limitado, negado o desconocido por razones de sostenibilidad fiscal.

Aunado a ello, la Corte indica que toda trasgresión de derechos humanos genera en favor de la víctima una reparación integral a través de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantía de no repetición.

El Consejo de Estado establece que las víctimas de ejecuciones ilegales son afectadas en sus derechos humanos por el incumplimiento del Estado en su obligación negativa de no privar arbitrariamente la vida a una persona y la obligación positiva de adoptar las medidas para proteger la vida de sus habitantes.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos sostiene que, el ámbito de protección del derecho a las garantías judiciales comprende el resguardo a la garantía del suministro de recursos

efectivos y respuestas a las pretensiones de justicia en tiempos razonables. En relación con esta última, ha desarrollado un elemento de vital importancia, este es, la ejecución de las decisiones judiciales, a las que equipara con la efectividad de los derechos. Por lo tanto, indica que el término de ejecución de las providencias debe ser pronto, oportuno e independiente de otras decisiones estatales, garantizando acceder eficazmente a la verdad y reparación.

La anterior sistematización de criterios jurídicos relevantes permite determinar tres presupuestos a considerar en la interpretación de la procedencia del IIF, en sentencias de responsabilidad estatal por ejecuciones ilegales. Estos son: (I) el derecho a las garantías judiciales el cual comprende el examen de las etapas procesales correspondientes, al proceso en sí mismo y el cumplimiento de la decisión adoptada dentro de este, las cuales deben efectuarse dentro de un término oportuno, esto es rápido y eficaz; (II) el juez debe advertir el derecho conculcado que se declara en la sentencia para establecer la eficacia en el cumplimiento temporal de las órdenes de reparación; (III) no es válido el escenario de interlocución de poderes diferentes al judicial dentro de la etapa de ejecución en procesos de ejecuciones ilegales, sino puede asegurarse la efectividad del derecho en plazo razonable, el cual abarca el lapso de duración del proceso declarativo sumado al del cumplimiento efectivo de las condenas impuestas.

Los anteriores criterios al ser aplicados para justificar la modulación de los efectos patrimoniales de las sentencias patentizan la contradicción de la figura del IIF con la protección efectiva del derecho fundamental a la administración de justicia y reparación de las víctimas de ejecuciones ilegales por parte de agentes del Estado.

Por lo que se procederá a analizar individualmente cada regla extraída, en relación al derecho fundamental al acceso a la administración de justicia de las víctimas de ejecuciones ilegales por agentes del estado.

4.8.1. Primera Regla: El derecho a las garantías judiciales comprende el examen de las etapas procesales correspondientes, al proceso en sí mismo y el cumplimiento de la decisión adoptada dentro de este, las cuales deben efectuarse dentro de un término oportuno, esto es rápido y eficaz

Los procesos de responsabilidad del Estado por la ejecución ilegal de civiles son adelantados por la jurisdicción contenciosa administrativa a través de un proceso ordinario cuya duración, bien se sabe, se dilata en el tiempo dada la congestión judicial que existe en Colombia. Esta situación permite afirmar que las decisiones, además de tardar un período de tiempo considerable, se tornan ineficaces e inoportunas para resarcir la trasgresión de los derechos humanos ocasionada por agentes del Estado. La situación de desprotección se torna más grave porque, en la mayoría de los casos, la muerte ha sido ocasionada al responsable de la economía doméstica. En efecto, es de advertir que, en el caso de ejecuciones de civiles por agentes del Estado, ocho (8) de trece (13) procesos fallados la víctima de la ejecución era responsable de la economía del hogar, (radicado interno 28075, radicado interno 26669, radicado interno 20783, radicado interno 21359, radicado interno 22891, radicado interno 20145, radicado interno 21806, radicado interno 19355) como se advirtió en el tercer capítulo.

Así mismo, en los casos estudiados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, analizados en el capítulo anterior, en donde está involucrado el Estado colombiano, se evidencia que se concedió un plazo de un año para cancelar las sumas reconocidas a título de reparación por causa de ejecuciones ilegales. Ello sucedió en los siguientes casos: Las Palmeras vs Colombia, Caso 19 Comerciantes, Caso de la Masacre de Pueblo Bello, Caso Manuel Cepeda Vargas, Caso

Rodríguez Vera y Otros (desaparecidos del Palacio de Justicia), Caso la Rochela, Caso Masacre Mapiripan, Caso Escuela Zapata.

Como pudo advertirse asimismo en el capítulo segundo de esta investigación, el perfil de la víctima de ejecuciones ilegales está caracterizado por la precariedad de condiciones de subsistencia que se acentúan con el daño ocasionado por el Estado con la ejecución ilegal.

Sumado a ello, la mayoría de las ejecuciones se han presentado en zonas rurales donde existe una marcada desprotección de los órganos estatales a las víctimas, y se presenta disociación con el grupo social al que pertenecen como consecuencia de los señalamientos públicos efectuados por los agentes del Estado que ocasionan las ejecuciones ilegales, lo que inevitablemente provoca el desplazamiento de las víctimas a otros lugares.

El observatorio de Derechos Humanos y Derecho Humanitario Coordinación Colombia - Europa - Estados Unidos en estudio sobre ejecuciones ilegales en Colombia en el año 2015 se refirió sobre el perfil de las víctimas indicando:

La gran mayoría de las víctimas eran personas jóvenes (54 de las 66 víctimas estaban por debajo de los 45 años) y pertenecientes a los estratos más humildes de la población. Muchos de ellos desempleados y moradores de barrios marginados. Mientras gran parte de las víctimas de las ejecuciones perpetradas por el Ejército Nacional se ubicaban en zonas rurales de municipios alejados, las víctimas de la Policía Nacional corresponden en su gran mayoría a jóvenes de entornos urbanos que padecieron en su vida la exclusión, la denegación de derechos sociales básicos y la marginación social.

Entre las víctimas, 7 eran pertenecientes a comunidades indígenas (entre ellos un exgobernador indígena), 7 eran campesinos, 6 líderes comunitarios, 4 guerrilleros

rematados cuando estaban heridos o fuera de combate, y 3 eran presuntos transgresores de la ley penal (expendedor, consumidor de drogas, contrabandista), 2 eran ancianos y 7 menores de edad.

Por tanto, las órdenes impartidas en las sentencias a título de reparación deben cumplirse con prontitud, a fin de restablecer las condiciones normales de las víctimas. De lo contrario, los elementos que se definen como esenciales en el derecho al acceso a la administración de justicia y tutela efectiva del derecho a las víctimas y que refieren a la restitución, indemnización, rehabilitación se encontrarían trasgredidos.

Cabe resaltar lo señalado por Felipe Gómez, al indicar que el derecho de las víctimas a un remedio efectivo conlleva tanto el derecho de acceso a la justicia, como el derecho subjetivo a la reparación. Además, algunas disposiciones específicas de ciertos tratados contienen el reconocimiento de un derecho a la reparación ante la violación de determinados derechos (2007, p. 21)

4.8.2. Segunda Regla. El juez debe advertir el derecho conculcado que se declara en la sentencia, para establecer la eficacia en el cumplimiento temporal de las órdenes de reparación

Las sentencias proferidas dentro de los procesos de reparación directa contienen la declaración de responsabilidad administrativa del Estado y la reparación del daño antijurídico causado a los accionantes, la cual opera, principalmente, mediante una indemnización, así como medidas de carácter no pecuniario.

En este acápite es necesario examinar el elemento del plazo razonable establecido por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como elemento del derecho a la

protección y garantías judiciales establecido en el Convención Interamericana, aplicable por disposición del artículo 93 de la Constitución Política y que ostenta el carácter de fundamental.

Recapitulando el contenido de los casos de la Corte Interamericana transcritos con anterioridad, se ha establecido que la etapa de ejecución de las providencias judiciales tiene vinculación directa con la tutela judicial efectiva desarrollada en el artículo 8 y 25 de la Convención Interamericana, por lo que el cumplimiento de las sentencias debe resguardar los principios de tutela judicial, debido proceso, seguridad jurídica, **independencia judicial** y **estado de derecho**. Estos dos últimos principios pueden verse desconocidos por el IIF toda vez que, su aplicación o trámite implica la intervención del poder ejecutivo en el cumplimiento de las órdenes contenidas en los fallos ejecutoriados y al decidir favorablemente el IIF, se modifica al usuario de la administración de justicia las normas sobre el cumplimiento del fallo establecidas al momento de inicio de su proceso, sin que exista razón diferente a la afectación de las finanzas del Estado, haciendo tránsito del principio de legalidad propio del estado de derecho a la sostenibilidad fiscal propia del estado fiscal.

La intervención del ejecutivo en el cumplimiento de las sentencias a través del incidente de impacto fiscal, ha sido denominada por la Corte Constitucional “espacio de interlocución de las ramas del poder público”. No obstante, conviene examinar si la intervención del ejecutivo al presentar una objeción al cumplimiento de la sentencia, en los términos de ley, y proponer un plan concreto de pago, representa una intromisión en escenario judicial-que amenace la independencia judicial- para afectar una orden ejecutoriada impartida por autoridad competente.

El artículo 230 de la Constitución Política indica:

Artículo 230. Los jueces, en sus providencias, **sólo están sometidos al imperio de la ley.**

La equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial

Sin embargo, el Juez que profiere la decisión del IIF no sólo se encuentra sometido a la ley para adoptarla, sino que también debe consultar el plan de pago para cumplimiento de la sentencia conforme a la disciplina fiscal propuesto por el Ministerio Público, el ministro de ramo y/o Ministro de Hacienda. Sobre este particular, corresponde indicar que este espacio de interlocución, si bien es cierto, no puede afectar lo resuelto en la sentencia, sí puede fijar un plazo mayor al previsto en la ley para dar cumplimiento a la orden judicial.

El artículo 12 de la ley 1695 de 2013 establece

ARTÍCULO 12. DECISIÓN. <Aparte subrayado **CONDICIONALMENTE** exequible> En los diez (10) días siguientes a la realización de la audiencia a la que se refiere el artículo 11 de la presente ley, la Sala Plena de la Corte Constitucional, la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado o la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, según corresponda, decidirá por mayoría de sus miembros **si procede a modular, modificar o diferir los efectos de la misma, sin que puedan cambiar el sentido del fallo, con el objeto de evitar alteraciones serias, de la sostenibilidad fiscal.** Los magistrados podrán en escrito separado aclarar su voto o exponer las razones para salvarlo.

Por consiguiente, se puede indicar que para la Corte Constitucional no existe intromisión y/o amenaza a la independencia judicial, por cuanto al juez corresponde la decisión favorable o desfavorable del incidente y la propuesta presentada por el ejecutivo no es vinculante.

Así las cosas, se advierte que no se afecta la independencia judicial con el IIF como quiera que la decisión adoptada en el proceso, no se puede modificar y que el concepto presentado por el ejecutivo no resulta vinculante al juez, por lo que el único límite vinculante de este es la protección de los derechos fundamentales.

De otra parte, la prolongación en el cumplimiento efectivo de las órdenes establecidas en la sentencia con la decisión favorable del IIF por razones de sostenibilidad fiscal, no constituyen *per se*, un desconocimiento del derecho a la administración de justicia; contrario a ello, debe apreciarse cada caso en particular para lo cual debe revisarse si la prolongación en tiempo de la ejecución de las sentencias se debió a: a) la complejidad del asunto; b) la actividad procesal del interesado; c) la conducta de las autoridades judiciales, y d) la afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso. Esta última condición es importante toda vez que impone al juez la labor de determinar el menoscabo de derechos fundamentales con las órdenes de modificación impartidas.

Para reforzar lo anterior, es preciso traer a colación el caso Vereda la Esperanza de 31 de agosto de 2017, en el que se estableció que la duración del proceso puede generar el quebrantamiento del derecho a las garantías judiciales, y establece los elementos que debe considerar el fallador para determinar si la extensión o prolongación de la ejecución y/o o solución del caso a nivel interno, constituye *per se* una vulneración:

193. **La Corte recuerda que el artículo 8.1 de la Convención requiere que los hechos investigados en un proceso penal sean resueltos en un plazo razonable, toda vez que una demora prolongada puede llegar a constituir, en ciertos casos, por sí misma, una violación de las garantías judiciales.** Del mismo modo, la jurisprudencia de este Tribunal ha considerado cuatro elementos para determinar si se cumplió o no con la garantía judicial de plazo razonable, a saber: **a) la complejidad del asunto; b) la actividad procesal del interesado; c) la conducta de las autoridades judiciales, y d) la afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso.** De igual manera, corresponde al Estado justificar con fundamento en dichos criterios, la razón por la cual ha requerido del tiempo transcurrido para tratar el caso. (negrilla fuera de texto)

Por consiguiente, para determinar si la duración de un proceso trasgredió las garantías y protección judiciales, se examinará por el juez si la mora o dilación de este, se debió a la complejidad del asunto, la actividad procesal del interesado, la conducta de las autoridades judiciales y la afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso. Así las cosas, en todos los casos de ejecuciones ilegales no puede concluirse que la mora en el reconocimiento de las pretensiones de justicia constituye automáticamente una trasgresión. Por lo que, la trasgresión de esta garantía se establecerá por el juez determinando las condiciones de la víctima y el manejo de los componentes de reparación en cada caso.

Adicionalmente, se advierte que prolongar en el tiempo el cumplimiento efectivo de las sentencias, propicia la infracción sistemática de los derechos humanos por los agentes del Estado. Al suspender o modificar el cumplimiento o pago de las sentencias de responsabilidad

administrativa por falsos positivos, se aniquila la posibilidad de perseguir a través del medio de repetición a los agentes del Estado que dieron lugar a dichas condenas, con ocasión a la caducidad, generando que el componente de NO REPETICIÓN esencial en el derecho fundamental de la administración de justicia y reparación de las víctimas, se desconozca en su integridad.

El Consejo de Estado ha establecido reiteradamente³⁰, que el medio de control de repetición caduca, si no se adelanta dentro los dos años siguientes a la fecha del pago de la sentencia y/o a la expiración del término legal con el que contaba la administración, para cancelar las sumas ordenadas en la sentencia, siempre que este ocurra primero. Al respecto, en sentencia del 29 de enero de 2018 radicado interno 57264 se indicó:

Se debe aplicar para la contabilización del término de la caducidad del medio de control de repetición, la regla contenida en el artículo 177 inciso 4 del C. C. A., según la cual el pago de las condenas judiciales son ejecutables 18 meses después de su ejecutoria, **de manera que como en el presente caso el pago total de la condena impuesta en la sentencia que dio origen al presente proceso, se dio después del mencionado plazo, la Sala realizará el conteo a partir de este momento (...) En consecuencia, la caducidad se debe contar desde el día siguiente en que se cumplió el plazo de 18 meses**, esto es, el 17 de octubre de 2011 y no, como lo adujo el demandante a partir de la fecha del último pago realizado a la beneficiaria (25 de septiembre de 2012); es decir, que el plazo de los dos años de que trata el artículo 164 del CPACA, corrió entre el 17 de octubre de 2011 y el 17 de octubre de 2013, y como la demanda fue interpuesta el 22 de noviembre de 2013,

³⁰ Sentencia del 14 de marzo de 2018 radicado interno 52946 CP MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO, sentencia 1 de marzo de 2018 radicado interno radicado interno 52209 CP MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO, sentencia del 6 de diciembre de 2017 radicado interno 51395CP MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO entre otras.

forzoso es concluir que se encuentra caducada. (...) la Sala concluye que la presente acción se encuentra caducada (Magistrado Ponente Jaime Orlando Santofimio).

Así las cosas, si la orden de diferir los efectos de la sentencia se extiende más allá de 18 meses en los procesos fallados con vigencia del CCA o de 10 meses en los procesos fallados por el CPACA, se impediría la persecución de los agentes del Estado responsables a través del medio de control de repetición y con ello se desconocería el elemento de la no repetición propio del derecho a la reparación de las víctimas.

La Corte Constitucional ha señalado que el principio de cosa juzgada, no se desconoce con la disertación de los incidentalistas y la autoridad judicial, toda vez que el derecho declarado o reconocido en la sentencia no es objeto de debate. Sin embargo, deberá señalarse que la modulación de los efectos conlleva, en algunos casos, al desconocimiento de la garantía de cumplimiento oportuna y eficaz y la no repetición, propias del núcleo esencial del derecho a la administración de justicia, tal como lo ha advertido la Corte Constitucional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En este estado de cosas, es pertinente traer a colación las conclusiones efectuadas por la Corte Constitucional en sentencia C-006 de 2002³¹ en la que se estudió de la exequibilidad del artículo 38 de la ley 1420 de 2010. En esta providencia se estudió por la Corporación, el artículo que condicionaba a la disponibilidad de los recursos públicos el ingreso al presupuesto de las sumas ordenadas por concepto de pago de las sentencias y conciliaciones, lo cual, al efectuarse la comparación con la IIF, genera indefectiblemente una similitud, esta es, el sometimiento de los

³¹ En esta sentencia la Corte Constitucional estudio la exequibilidad de varios preceptos normativos contenidos en la ley 1420 de 2010 por medio de la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiações para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2011. Dentro de los debates de dicha norma, se establecía que los fallos de la corte constitucional afectaban notablemente las finanzas del estado.

pagos de las sentencias o el cumplimiento de las mismas cuando no se afecte la sostenibilidad de las finanzas públicas.

En esta oportunidad, la Corte advirtió que las decisiones judiciales tienen fuerza vinculante y su desconocimiento se traduce en la trasgresión a los derechos fundamentales de los usuarios de la administración de justicia.

Someter el cumplimiento de las decisiones judiciales adversas al Estado a tal condición equivaldría, en la práctica, a privarles de toda fuerza vinculante, puesto que siempre existiría la posibilidad de argumentar falta de recursos disponibles para justificar el incumplimiento de las órdenes judiciales correspondientes mediante su no inclusión en los presupuestos públicos respectivos, haciéndolas nugatorias. Si bien el cumplimiento de los fallos judiciales proferidos contra el Estado debe realizarse en **el marco de los procesos presupuestales propios de las entidades públicas, no por ello puede menoscabarse la obligatoriedad de cumplir siempre con las obligaciones impuestas por las decisiones en firme de los jueces, que se deriva de numerosos mandatos constitucionales entre los cuales se incluye la estructuración de Colombia como un Estado Social de Derecho** (artículo 1, C.P.), la primacía normativa de la Constitución (artículo 4, C.P.), la prevalencia de los derechos fundamentales (artículo 5, C.P.), el derecho al debido proceso (artículo 29, C.P.), el deber del Estado de responder por los daños antijurídicos que le sean imputables (artículo 90, C.P.), el carácter de función pública de la Administración de Justicia (artículo 228, C.P.), el derecho de acceso a la administración de justicia (artículo 229, C.P.) y la fuerza de cosa juzgada constitucional (artículo 243, C.P.), entre otros.

Es la elaboración del presupuesto general del Estado la que debe sujetarse a las órdenes dictadas por los jueces en contra de las entidades públicas, y no al revés.

(Negrilla fuera de texto)

Resuelta pertinente indicar que los parámetros o criterios relevantes, inferidos de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, coinciden con los aplicados al caso expuesto en la sentencia C-002 de 2012. Pero no sucede lo mismo, en principio, con las sentencias que examinaron la exequibilidad del acto legislativo 3 de 2011 y la ley 1695 de 2013 (C-288 de 2011 y C-132 de 2012), en las que se avaló el espacio de interlocución del juez con el Ministro de ramo para discutir y adoptar planes concretos de pago de sentencias en tiempo diferente al establecido por la ley (CCA o CPACA), condicionando los cumplimientos de las sentencias a la disponibilidad de recursos públicos. La sostenibilidad fiscal es equiparable a la disponibilidad de recursos, toda vez que, el propósito de la sostenibilidad fiscal es el mantenimiento de la disciplina fiscal a través del equilibrio entre ingresos y gastos del presupuesto para no afectar la disponibilidad de recursos.

El cambio de pensamiento de la Corte Constitucional entre el año 2002 y el año 2011, permite indagar si el escenario de los derechos fundamentales y su ámbito de protección se encuentra influenciado por el proyecto global neoliberal que pregona el renacimiento de lógicas económicas neoclásicas, a ello, tendríamos que responder positivamente solo en el caso de que se aplicará y decidiera favorablemente el supuesto fáctico mencionado, es decir, si se modula o difieren los efectos de la condena para término superior a dos años contados a partir del vencimiento del término legal para dar cumplimiento a la providencia judicial.

Si bien es cierto, que la sostenibilidad fiscal en el escenario global y, en especial, en el latinoamericano, constituye una meta para adaptar al mundo competitivo a los Estados; esta meta

o aspiración colectiva no puede constituirse, *per se*, en un principio como lo indicó la Corte Constitucional.

Ahora bien, con el propósito de examinar en el ámbito internacional de protección de derechos humanos, es pertinente revisar el contenido de la resolución 60/147 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, a fin de reforzar la idea según la cual no se puede conciliar la meta colectiva de la sostenibilidad fiscal con el derecho a la administración de justicia de las víctimas de un proceso que debate la trasgresión de garantías de derechos humanos.

La resolución enunciada adopta principios y directrices básicas, sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario, entre los que se desataca, el derecho a interponer recursos y obtener reparaciones. Además, establece que el Estado debe velar por que, en la medida de lo posible, el derecho interno disponga que la víctima de violencia goce de una consideración y atención especial, para que los procedimientos jurídicos y administrativos destinados a hacer justicia y conceder una reparación, no den lugar a un nuevo trauma.

Por consiguiente, a las víctimas del Estado en casos de trasgresión de derechos humanos, como el caso de las ejecuciones ilegales, debe garantizarse la prontitud en el proceso de reparación y no someterlas a un trámite poco ágil, por cuanto se estaría vulnerando las garantías del derecho a la administración de justicia.

Sumado a ello, modificar, modular y/o diferir la orden de una sentencia de responsabilidad administrativa en favor de víctimas de ejecuciones ilegales, en aquellos casos que el juez perciba que el cumplimiento y pago de la sentencia conlleva la garantía del derecho a la reparación integral

del daño, por cuanto de ella depende el restablecimiento de las condiciones afectadas con la transgresión estatal, desconocería un derecho fundamental para otorgar mayor valor o peso a una meta colectiva (sostenibilidad fiscal), más aun, cuando existen mecanismos legales para prever el pago de las contingencias económicas dentro del desarrollo de los procesos que dan origen a las condenas.

Dejado en claro este aspecto, se hace necesario efectuar unas consideraciones en relación con las consecuencias económicas que se generan con el pago de sentencias en término posterior al establecido por el ordenamiento legal (CCA o CPACA).

El acto legislativo 3 de 2011 y la ley 1695 de 2013, buscan mantener la disciplina fiscal y sanear las finanzas públicas, evitando que el gasto supere el ingreso a través del incidente de impacto fiscal IIF por medio del cual se modula, modifica o difieren los efectos de las sentencias siempre que se encuentre acreditado el impacto fiscal a las finanzas con el pago dentro término de ley de éstas.

Empero, esta modificación al sistema de pagos de sentencia genera un detrimento superior al erario público, por cuanto las sumas ordenadas en la sentencia no sólo deben ser actualizadas, sino que generan intereses moratorios con tasas comerciales equivalentes al DTF, según sea la fecha de su expedición.

De otra parte, es importante señalar que el Estado hace parte de la Convención Interamericana de Derechos Humanos y, por lo tanto, acepta su jurisdicción obligándose a cumplir en los términos y condiciones en que ésta resuelva un caso adelantado en su contra. Así las cosas, debe analizarse que la suspensión del pago o cumplimiento de la sentencia, puede constituirse en la justificación de la víctima para acudir al sistema interamericano de derechos humanos en busca de protección inmediata; situación que ya ha tenido ocurrencia como se puede evidenciar en las sentencias

proferidas por la Corte Interamericana de derechos humanos y en el informe de litigiosidad, en el que se debate en este momento una suma representativa de pleitos ante esta Corte. Por consiguiente, estimular a las víctimas a accionar otros mecanismos internacionales por la mora o suspensión de las condenas, resulta más gravoso a las finanzas del Estado.

En síntesis, la proposición, trámite y resolución del IIF no trasgrede los derechos fundamentales del acceso a la administración de justicia de las víctimas, si con ello no se afectan los elementos esenciales del derecho fundamental a la reparación. Sin embargo, siempre que el plazo para resolver los asuntos exceda del término de 18 meses o 10 meses, según la fecha de la sentencia, y no se analicen los elementos de reparación por el juez, se enfrentará a un escenario de trasgresión de derechos que desdibuja el estado social de derecho. Lo anterior, por cuanto superado este término se pierde la posibilidad de iniciar repetición por parte del estado a sus agentes, para lo cual debe tenerse en cuenta que si bien es cierto que no se establece un plazo fijo en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de derechos Humanos, en el medio de control no se busca sino restablecer al fisco los dineros cancelados con ocasión de la conducta dolosa o gravemente culposa del agente del estado que incurrió en la infracción de derechos humanos, específicamente en la ejecución ilegal.

Además, el IIF, como mecanismo de disciplina fiscal, constituye un medio eficaz para alcanzar los fines estatales e incluso la sostenibilidad fiscal en las diferentes funciones públicas, el propósito del IIF en los siguientes casos se desdibuja:

- Al prolongar en el tiempo el cumplimiento de la sentencia, genera intereses desde la fecha en que se constituyó el título ejecutivo y el pago real de la obligación.

- Habilita a las víctimas usuarias de la justicia a acudir a Tribunales Internacionales, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos para hacer efectivo el derecho transgredido. De conformidad con el artículo 2 de la CIDH que establece:

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

Por consiguiente, los mecanismos correctivos ante la improcedencia del IIF para no afectar las finanzas con el pago de condenas por ejecuciones ilegales y, en general, por condenas por trasgresión de derechos humanos, son básicamente los siguientes:

1. Establecer la contingencia judicial y efectuar la consignación de tales sumas al Fondo de Contingencias. Sobre este particular corresponde indicar que en el decreto 111 de 1996, por medio del cual se compilan las normas de derecho presupuestal se indica: “(...) los funcionarios competentes deberán adoptar las medidas conducentes al pago de las sentencias en contra de los órganos respectivos, dentro de los plazos establecidos para ello, y respetarán en su integridad los derechos reconocidos a terceros en estas sentencias”
2. Adelantar los medios de control o acciones de repetición a los agentes del Estado que incurrieron en la conducta delictiva que dio origen a la ejecución ilegal.

5. Conclusiones

Los derechos fundamentales se identifican porque: (i) se relacionan funcionalmente con la realización de la dignidad humana, (ii) se traducen o concentran en derechos subjetivos y (iii) encuentran consensos dogmáticos, jurisprudenciales o de derecho internacional, legal y reglamentario sobre su fundamentalidad.

El contenido del derecho fundamental a la administración de justicia está constituido por las siguientes garantías: (i) el acceso al aparato judicial a través de un medio de control previsto en el derecho interno; y (ii) el desarrollo eficaz del medio de control y la efectividad y materialización de la orden impartida por la autoridad que resuelve en términos de justicia. La falta de una de ellas constituye una vulneración a este derecho.

El derecho de acceso a la administración de justicia frente a las víctimas de ejecuciones ilegales, en su dimensión subjetiva, comprende al acceso oportuno y al recurso eficaz; mientras que en su dimensión objetiva comprende un mandato de optimización o principio de la reparación integral.

Así las cosas, el mandato de optimización del derecho a la administración de justicia de las víctimas es el principio de la reparación integral, el cual contiene un desarrollo convencional, constitucional y legal, en el que se restringe la posibilidad de limitar este derecho por razones económicas o fiscales y cuya fuente jurídica, conforme a la Corte Constitucional, proviene: (i) del concepto mismo de dignidad humana que busca restablecer a las víctimas las condiciones anteriores al hecho ilícito; (ii) del deber de las autoridades públicas de proteger la vida, honra y

bienes de los residentes y de garantizar la plena efectividad de sus derechos; (iii) del principio de participación e intervención en las decisiones que los afectan; (iv) de la consagración expresa del deber estatal de protección, asistencia, reparación integral y restablecimiento de los derechos de las víctimas; y, (v) del derecho de acceso a los tribunales para hacer valer los derechos, mediante los recursos ágiles y efectivos.

El incidente fiscal introducido en el acto legislativo 3 de 2011, es un instrumento de naturaleza constitucional, para que el Estado no afecte sus finanzas con el cumplimiento inmediato de los fallos de las altas cortes, y que busca la protección y garantía de los derechos y fines del Estado, el cual no puede menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva.

En las sentencias del Consejo de Estado sobre ejecuciones ilegales se encontraron factores homogéneos, como: (i) la comprensión de las ejecuciones como crímenes de lesa humanidad; (ii) que en un alto porcentaje de los ejecutados ilegalmente corresponden a personas responsables de la economía doméstica, aspecto que eleva los valores de las condenas; (iii) que la indemnización por perjuicio moral otorgada equivale a la tasa objetiva más alta trazada por la jurisprudencia del contencioso administrativo y obedece a la indemnización por la aflicción padecida por la pérdida de un integrante del núcleo familiar.

Por otra parte, las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos humanos sobre ejecuciones ilegales: (i) se orientan hacia el estudio de los bienes jurídicos tutelados en la convención y que refieren: a la vida e integridad personal, a las garantías judiciales y protección

judicial; (ii) dentro de las categorías de daño material, se ha reconocido el daño emergente, daño al patrimonio familiar y la pérdida de ingresos; (iii) en los casos de ejecuciones extrajudiciales es recurrente el reconocimiento de daño emergente y pérdida de ingresos; (iv) los perjuicios materiales e inmateriales se tasan conforme el criterio de equidad, dada la ausencia, en ocasiones, de elementos probatorios para acreditar la suma; (v) los plazos de cumplimiento de las condenas materiales corresponde a un año y, vencido este término sin que se cancele, se causa un interés bancario moratorio; (vi) las condenas no están sujetas a deducciones por tributación; (vii) el máximo término para dar cumplimiento a las órdenes impartidas en las sentencias es de un año. Con anterioridad al año 2003 dicho término era de 6 meses y en relación con la comunidad de Moiwana fue de 5 años, atendiendo a que las órdenes estaban orientadas a adoptar programas de vivienda y educación.

Las condenas de la Corte Interamericana en relación con las condenas del Consejo de Estado por responsabilidad administrativa en ejecuciones ilegales (i) son superiores en las cuantías ordenadas a título de condena; (ii) el tiempo otorgado para el cumplimiento de las sentencias a los Estados infractores es inferior al establecido en la legislación colombiana, esto es, en el decreto 01 de 1984 y la ley 1437 de 2011; (iii) la vía contenciosa interamericana puede activarse de manera autónoma para reclamar los perjuicios generados como consecuencia de la violación de las garantías judiciales y al derecho a la administración de justicia a nivel interno, por falta de funcionamiento del Estado en establecer los hechos o por deficiente funcionamiento, cuando no se alcanza la reparación del daño en tiempos razonables siendo ineficaz para la víctima la protección judicial; (iv) el derecho a la administración de justicia debe apreciarse cada caso en particular para lo cual debe revisarse si la prolongación en tiempo de la ejecución de las sentencias se debió a la

complejidad del asunto, la actividad procesal del interesado, la conducta de las autoridades judiciales, y la afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso.

Por otra parte, los tres presupuestos que deben orientar la interpretación de la procedencia del IIF en sentencias de responsabilidad estatal por ejecuciones ilegales conforme los criterios de la Corte Interamericana son: (i) que el derecho a las garantías judiciales comprende el examen de las etapas procesales correspondientes al proceso en sí mismo y el cumplimiento de la decisión adoptada dentro de este; (ii) las cuales deben efectuarse dentro de un término oportuno, esto es rápido y eficaz; y (iii) el juez debe advertir el derecho conculcado que se declara en la sentencia, para establecer la eficacia en el cumplimiento temporal de las órdenes de reparación.

Sumado a ello, modificar, modular y/o diferir la orden de una sentencia de responsabilidad administrativa en favor de víctimas de ejecuciones ilegales, en aquellos casos que el juez perciba que la modificación del cumplimiento y pago de la sentencia conlleva al desconocimiento de la garantía del derecho a la reparación integral del daño ya sea por ineficacia de la prolongación en el reconocimiento del derecho y/o imposibilidad de garantizar la no repetición a través del ejercicio de todas las acciones para censurar las ejecuciones ilegales desconocería un derecho fundamental para otorgar mayor valor o peso a una meta colectiva (sostenibilidad fiscal), más aun, cuando existen mecanismos legales para prever el pago de las contingencias económicas dentro del desarrollo de los procesos que dan origen a las condenas.

La proposición, trámite y resolución del incidente de impacto fiscal no trasgrede los derechos fundamentales del acceso a la administración de justicia de las víctimas, si con ello no se afectan los elementos esenciales del derecho fundamental a la reparación.

Referencias

Acosta, P. (2007). El derecho de acceso a la justicia en la jurisprudencia interamericana. Bogotá: Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita.

Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado, 2013, informe sobre la actividad litigiosa de la Nación correspondiente al periodo comprendido enero a diciembre de 2013. Disponible en http://www.defensajuridica.gov.co/gestion/informes/informesgestion/Documents/informe_gestion2013.pdf .

Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado, 2013, documento especializado de prevención del daño antijurídico. Disponible en https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/publicaciones-andje/Guia-generacion-politica-prevencion/Documents/parametros_prevencion_del_dano_v7.pdf.

Aguilera D. J, Límites y Alcances Del Principio De Sostenibilidad Fiscal En El Estado Social De Derecho, Tesis de grado, Universidad Militar Nueva Granada, 2014. Disponible [https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/11968/1/LIMITES%20Y%20ALCANCES%20DEL%20PRINCIPIO%20DE%20SOSTENIBILIDAD%20FISCAL%20EN%20EL%20ESTADO%20SOCIAL%20DE%20DERECHO%20\(1\).pdf](https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/11968/1/LIMITES%20Y%20ALCANCES%20DEL%20PRINCIPIO%20DE%20SOSTENIBILIDAD%20FISCAL%20EN%20EL%20ESTADO%20SOCIAL%20DE%20DERECHO%20(1).pdf) .Recuperado 11 de enero de 2015.

Alexy, R. (1988). Sistema jurídico, principios jurídicos y razón práctica. Disponible en:

https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/10871/1/Doxa5_07.pdf Recuperado 7 de noviembre de 2014.

Arango, R. (2012). Derechos y Fines Políticos. Revista Jurídicas, 9(1). Disponible en

[http://juridicas.ucaldas.edu.co/downloads/juridicas_Vol9\(1\)Completa.pdf#page=13](http://juridicas.ucaldas.edu.co/downloads/juridicas_Vol9(1)Completa.pdf#page=13)

Recuperado el 12 de febrero de 2014.

Arango, R.R. (2012).El concepto de los derechos sociales fundamentales, 2 edición, Bogotá DC, Legis.

Araujo-Oñate, Rocío Mercedes. Acceso a la Justicia y Tutela Judicial Efectiva. Propuesta para

fortalecer la Justicia Administrativa. Visión de derecho comparado. Estudios Socio-Jurídicos, [S.l.], v. 13, n. 1, p. 247-291, mayo 2011. ISSN 2145-4531. Disponible en:

<http://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/1513> . Recuperado: 2 de febrero de 2015.

Bernal, P. C. (2014). El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales. El principio de proporcionalidad como criterio para determinar el contenido de los derechos fundamentales vinculante para el legislador, 4 edición, Bogotá DC, Universidad Externado de Colombia.

Bernal, P. C.(2009). El neoconstitucionalismo y la normatividad del derecho, Bogotá DC, Universidad Externado de Colombia.

Bordali, A. S. (1998). Universidad Austral de Chile. Constitución Económica y Protección del Medio Ambiente. Volumen 9, N° Especial. Disponible en: <http://www.mingaonline.uach.cl>.

Castro, F. G. Restricciones presupuestales y protección judicial de derechos económicos, sociales y culturales: el debate en Colombia. Disponible en [https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/38543985/Restricciones_presupuestales_y_derechos_sociales.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1534131965&Signature=tBnGTMBNkft%2F9ULWT8mULDX%2Beg%3D&response-](https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/38543985/Restricciones_presupuestales_y_derechos_sociales.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1534131965&Signature=tBnGTMBNkft%2F9ULWT8mULDX%2Beg%3D&response-contentdisposition=inline%3B%20filename%3DRestricciones_presupuestales_y_protecci)
[contentdisposition=inline%3B%20filename%3DRestricciones_presupuestales_y_protecci](https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/38543985/Restricciones_presupuestales_y_derechos_sociales.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1534131965&Signature=tBnGTMBNkft%2F9ULWT8mULDX%2Beg%3D&response-contentdisposition=inline%3B%20filename%3DRestricciones_presupuestales_y_protecci)
[o](https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/38543985/Restricciones_presupuestales_y_derechos_sociales.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1534131965&Signature=tBnGTMBNkft%2F9ULWT8mULDX%2Beg%3D&response-contentdisposition=inline%3B%20filename%3DRestricciones_presupuestales_y_protecci). Recuperado 11 noviembre de 2017.

Consejo de Estado, el Informe sobre Decisiones Relevantes de Responsabilidad del Estado Sobre Graves Violaciones a los Derechos Humanos e Infracciones al Derecho Internacional Humanitario presentado el 6 de febrero de 2015. Disponible en <http://www.tribunaladministrativoantioquia.info/wp-content/uploads/2015/02/Responsabilidad-del-Estado-Graves-Infracciones-DH-DIH.pdf>.

Daza, G. A. L. (2012). Los derechos sociales en Colombia y el principio de sostenibilidad fiscal. DIXI, (15), 22-39. Disponible en <https://Dialnet->

[LosDerechosSocialesEnColombiaYElPrincipioDeSosteni-4331932%20\(1\).pdf.](#)

Recuperado 8 de marzo de 2015.

Delgado, F. R. B. (2014). La sostenibilidad fiscal: desafío al Estado social de derecho en Colombia. *Derecho Público*, (33), 8. Disponible en https://derechopublico.uniandes.edu.co/components/com_revista/archivos/derechopub/pub458.pdf . Recuperado el 30 de marzo de 2015.

Domínguez Águila, Ramón. (2010). OS LIMITES DO PRINCIPIO DE REPARAÇÃO INTEGRAL. *Revista chilena de derecho privado*, (15), 9-28. Disponible en <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-80722010000200001>. Recuperado 15 de noviembre de 2014.

Ferrajoli, Luigi, Sobre los derechos fundamentales. *Cuestiones Constitucionales* [en línea] 2006, (julio-diciembre). Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=88501505> ISSN 1405-9193: Recuperado el 8 marzo de 2015.

García, J. C. C. (2013). El derecho fundamental de acceso a la justicia civil y su configuración por el Tribunal Constitucional. *Revista general de derecho constitucional*, (16), 3. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4577759>: Recuperado 8 de julio de 2016.

Gavara, D. C., & Carlos, J. (1994). Derechos fundamentales y desarrollo legislativo: la garantía del contenido esencial de los derechos fundamentales en la Ley Fundamental de Bonn. Madrid: Centro de estudios constitucionales.

Gil Botero E., Responsabilidad extracontractual del Estado, Bogotá, edit. Temis, 2013, p. 128.

Gómez Isa, F. (2006). El derecho de las víctimas a la reparación por violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos. F. Gómez Isa, El derecho a la memoria, Giza Eskubideak-Derechos Humanos. Bilbao: Alberdania.

Hitters, J. C. (2008). ¿Son vinculantes los pronunciamientos de la Comisión y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos?(control de constitucionalidad y convencionalidad). Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional, 10, 131-156. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r25295.pdf> Recuperado 3 de marzo de 2015.

Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones, extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Philip Alston presentado el 31 de marzo de 2010. Disponible en http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/14session/A.HRC.14.24.Add.2_sp.pdf Recuperado el 30 de noviembre de 2014.

Informe del Relator Especial de la ONU sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns presentado 15 de mayo de 2012. Disponible en:

<http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9692.pdf>. Recuperado 30 de noviembre de 2014.

López, C. C. A. (2015). Mutación de los derechos fundamentales por la interpretación de la Corte Constitucional Colombiana. Concepto, justificación y límites, 1 edición, Bogotá DC, Universidad Externado de Colombia.

Luño, A. E. P. (2013). Las generaciones de derechos humanos. Revista Direitos Emergentes na Sociedade Global, 2(1), 163-196. Disponible en https://periodicos.ufsm.br/index.php/REDESG/article/viewFile/10183/pdf_1. Recuperado 10 enero de 2018.

Monroy Rodríguez, A. Interpretación jurídica que sustentaría un incidente de impacto fiscal frente a la posición jurídica del Consejo de Estado del 4 de agosto de 2010, respecto de la liquidación de las pensiones del sector público (Doctoral dissertation, Universidad Nacional de Colombia). Disponible en <https://bdigital.unal.edu.co/46692/>. Recuperado 15 abril de 2015.

Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Humanitario Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, respecto al estudio de ejecuciones extrajudiciales durante el año 2015. Disponible en <https://es.slideshare.net/biofilo63/ejecuciones-extrajudiciales-en-colombia-2015-continuidad-y-encubrimiento-cceeu> Recuperado marzo de 2017.

Plazas, J. R. (2012). Sostenibilidad Fiscal en Colombia Fiscal. Revista Jurídica Piélagus, 11(1), 149-165. Disponible en <https://www.journalusco.edu.co/index.php/pielagus/article/view/644>. Recuperado 8 de octubre de 2015.

Ramírez, S. G. (2008). Las reparaciones en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Ciudad de México: UNAM. Disponible en <http://www.corteidh.or.cr/tablas/a11651.pdf> Recuperado 5 de noviembre de 2014.

Regla Fiscal para Colombia, Comité Técnico Interinstitucional, Banco de la República Ministerio de Hacienda y Crédito Público Departamento Nacional de Planeación <http://www.banrep.gov.co/es/node/24574,2010>

Rey, C. F.A (Colombia) El derecho internacional de los derechos humanos en el sistema jurídico colombiano. Logros y dilemas en su aplicación. Konrad-Adenauer-Stiftung, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Derecho Latinoamericano. (2016). Anuario de derecho constitucional latinoamericano, 421. Disponible en <http://www.kas.de/rspla/es/publications/46909/>. Recuperado el 4 de marzo de 2017.

Roa, J. (2015). El incidente de impacto fiscal y la legitimidad democrática de los tribunales constitucionales. Documentos de trabajo-Departamento de Derecho constitucional, 26, 5-27. Disponible en <http://icrp.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2015/05/DOC-DE-TRABAJO-26.pdf> Recuperado 30 de noviembre de 2017.

Tole Martínez, J. (2006). La teoría de la doble dimensión de los derechos fundamentales en Colombia. El estado de cosas inconstitucionales, un ejemplo de su aplicación. Cuestiones Constitucionales, (15). Disponible en <http://www.redalyc.org/html/885/88501510/> Recuperado el 30 de enero de 2015.

Uprimny, R., & Rodríguez, C. (2005). Constitución y modelo económico en Colombia: hacia una discusión productiva entre economía y derecho. Bogotá: De justicia. Disponible en http://www.dejusticia.org/files/r2_actividades_recursos/fi_name_recurso775 . Recuperado 13 de agosto de 2016.

Uprimny, R. (2005). El bloque de constitucionalidad en Colombia. Un análisis jurisprudencial y un ensayo de sistematización doctrinal. Disponible https://cdn.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_46.pdf Recuperado 1 de diciembre de 2017.

Vinueza, Á. P. G. (2012). Sostenibilidad fiscal y principios en el Estado Social de Derecho. Criterio jurídico, 12(1). Disponible: <http://revistas.javerianacali.edu.co/index.php/criteriojuridico/article/view/584> Recuperado 8 de marzo de 2015.

Referencias Jurisprudenciales.

Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia radicado interno 21377, Consejero Ponente:
Danilo Rojas Betancourth, 29 de octubre de 2012.

Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Tercera, Sentencia radicado interno 20601,
Consejero Ponente: Danilo Rojas Betancourth, 11 de septiembre de 2013.

Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia radicado interno 19886, Consejero Ponente
Danilo Rojas Betancourth, 27 de septiembre de 2013.

Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia radicado interno 28075, Consejero Ponente
Danilo Rojas Betancourth, 30 de abril de 2014.

Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia radicado interno 20601, Consejero Ponente
Danilo Rojas Betancourth, 13 de febrero de 2014.

Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia Radicado Interno 29273, Magistrado Ponente
Enrique Gil Botero. 19 de noviembre de 2007.

Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia Radicado Interno 19355. Magistrado Ponente
Enrique Gil Botero, 4 de mayo de 2011

Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de Unificación, Radicado Interno, 36460
Magistrado Ponente Enrique Gil Botero, 25 de septiembre de 2013.

Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencias Radicado Interno 44333 CP Enrique Gil Botero, 9 de julio de 2014.

Consejo de Estado, Sala Plena (IJ 25000-23-26-000-1999-00002-05), Consejero Ponente: Enrique Gil Botero, 25 de noviembre de 2014.

Consejo de Estado, Sección Tercera, subsección a, Sentencia radicado interno 20783, Consejero Ponente Hernán Andrade, 26 de mayo de 2011.

Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia radicado interno 21359, Consejero Ponente Hernán Andrade, 13 de marzo de 2013.

Consejo de Estado, Sección Tercera, subsección a, Sentencia radicado interno 36566, Consejero Ponente Hernán Andrade, 17 de abril de 2013.

Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia radicado interno 17639, Consejero Ponente Mauricio Fajardo Gómez, 19 de agosto de 2007.

Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia radicado interno 52946
Consejero Ponente: Marta Nubia Velásquez Rico, 14 de marzo de 2018.

Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia radicado interno 52209

Consejero Ponente: Marta Nubia Velásquez Rico 1 de marzo de 2018.

Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia radicado interno 51395

Consejero Ponente: Marta Nubia Velásquez Rico 6 de diciembre de 2017.

Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia radicado interno 22891, Consejero Ponente

Olga Mélida Valle de La Hoz, 9 de mayo de 2012.

Consejo de Estado, Sección Tercera, subsección b, Sentencia radicado interno 30788,

Consejero Ponente Ramiro Pazos, 13 de noviembre de 2014

Consejo de Estado, Sección Tercera, subsección b, Sentencia radicado interno 26669,

Consejero Ponente Ramiro Pazos, 6 de diciembre de 2013.

Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia radicado interno 20145, Consejero Ponente

Stella Conto Díaz del Castillo, 14 de abril de 2011.

Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia radicado interno 18850, Consejero Ponente

Stella Conto Díaz del Castillo, 26 de octubre de 2011.

Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia radicado interno 21806, Consejero Ponente

Stella Conto Díaz del Castillo, 29 de octubre de 2012.

Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia radicado interno 21806, Consejero Ponente Stella Conto Díaz del Castillo, 29 de octubre de 2012.

Consejo de Estado, Sentencia seis (6) de diciembre de dos mil trece (2013), Radicación número: 05001-23-31-000-2000-03380-01(26669).

Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C- 694 de 2015, Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos. 11 de noviembre de 2015.

Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-935 de 2004, Magistrado Ponente: Álvaro Tafur Galvis, 29 de septiembre de 2004.

Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C- 197 de 1993, Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell, 20 de mayo de 1993.

Corte Constitucional, Sala Cuarta de revisión, Sentencia T- 553/1995, Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz, 28 de noviembre de 1995.

Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-006 de 2002, Magistrado Ponente: Clara Inés Vargas Hernández. 23 de enero de 2002.

Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-820 de 2005, Magistrada Ponente: Clara Inés Vargas Hernández, 9 de agosto de 2005.

Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-187 de 2006, Magistrada Ponente: Clara Inés Vargas Hernández, 15 de marzo de 2006.

Corte Constitucional, Sala Segunda de revisión, Sentencia T-006/1992, Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz. 12 de mayo de 1992.

Corte Constitucional, Sala Segunda de revisión, Sentencia T-554/1992, Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz, 9 de octubre de 1992.

Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia SU-225/98, Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz, 20 de mayo de 1998

Corte Constitucional, Sala Séptima de revisión, Sentencia T- 227 del 2003, Magistrado Ponente: Eduardo Montealegre Lynett, 17 de marzo de 2003.

Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-442 de 2011, Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto, 25 de mayo de 2011.

Corte Constitucional, Sala Octava de revisión, sentencia T-431/12, Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto, 12 de junio de 2012.

Corte Constitucional, Sala Tercera de revisión, Sentencia T-302 de 2008, Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño, 3 de abril de 2008.

Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-1149/2001, Magistrado Ponente: Jaime Araujo Rentería, 31 de octubre 2001.

Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-993/2014, Magistrado Ponente: Jaime Araujo Rentería, 12 de octubre de 2004.

Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-942/09, Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, 16 de diciembre de 2009.

Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-1052 de 2012, Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, 5 de diciembre de 2012

Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-604/2012 Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. 1 de agosto de 2012.

Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-616 de 2014, Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, 27 de agosto de 2014.

Corte Constitucional, Sala de revisión No 3, T 01/92, Magistrado Ponente José Gregorio Hernandez Galindo, 3 de abril de 1992.

Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-288 de 2012 Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva, 18 de abril de 2012.

Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-715 de 2012, Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva. 13 de septiembre de 2012.

Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia SU 254/2013, Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva. 24 de abril de 2013.

Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-161 de 2016, Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva. 7 de abril de 2016.

Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C- 197/2013 Magistrado Ponente: Luis Guillermo Guerrero Pérez, 10 de abril de 2013.

Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C- 870 de 2014, Magistrado Ponente: Luis Guillermo Guerrero Pérez. 13 de noviembre de 2014.

Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-756/2008, Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra. 30 de julio de 2008.

Corte Constitucional, Sala Primera de revisión, sentencia T-428 de 2012, Magistrada Ponente: María Victoria Calle Correa, 8 de junio de 2012.

Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-912/2013, Magistrado Ponente: María Victoria Calle Correa. 3 de diciembre de 2013.

Corte Constitucional, Sala Octava de Revisión, Sentencia T-197 de 2015, Magistrado Ponente: Martha Victoria Sáchica Méndez, 20 de abril de 2015.

Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-228 de 2002, Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa y Eduardo Montealegre Lynett. 3 de abril de 2002.

Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C- 753/2013 Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo, 30 de octubre de 2013.

Corte Constitucional, Sala de revisión No 6, T462/92, Magistrado Ponente: Simón Rodríguez Rodríguez, 13 de julio de 1992.

Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C- 037/96, Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa, 5 de febrero de 1996.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, CASO 19 COMERCIANTES VS COLOMBIA, Comisión Colombiana de Juristas, Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) vs Colombia, Serie C No. 93, Excepción Preliminar. Sentencia de 12 de junio de

2002. Disponible en <http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/index.cfm?lang=es>. 12 de junio de 2002.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, CASO LAS PALMERAS VS COLOMBIA, Comisión Colombiana de Juristas y Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) vs Colombia, Serie C No. 96. Sentencia de Fondo del 6 de diciembre de 2001 y sentencia de reparaciones y costas del 26 de noviembre de 2002. Disponible en <http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/index.cfm?lang=es> , 26 de noviembre de 2002 .

Corte Interamericana de Derechos Humanos, CASO JUAN HUMBERTO SÁNCHEZ VS. HONDURAS, Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos en Centroamérica y Centro para la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) vs Honduras, Serie C No. 99. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de junio de 2003. Disponible en <http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/index.cfm?lang=es> , 7 de junio de 2003.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, CASO DE LA COMUNIDAD MOIWANA VS. SURINAME, Moiwana '86, Forest Peoples Programme, Association Moiwana, Serie C No. 124, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 15 de junio de 2005. Disponible en <http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/index.cfm?lang=es> . 15 de junio de 2005.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, CASO DE LA MASACRE DE PUEBLO BELLO VS. COLOMBIA, Comisión Colombiana de Juristas, Asociación de Familiares de Detenidos y Desaparecidos (ASFADDES), Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) vs Colombia, Serie C No. 140, Sentencia de 31 de enero de 2006. Disponible en <http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/index.cfm?lang=es> 31 de enero de 2006.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. CASO DE LA MASACRE DE LA ROCHELA VS. COLOMBIA, Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL). Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo. Serie C No. 163. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/index.cfm?lang=es> . 11 de mayo de 2007.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, CASO MANUEL CEPEDA VARGAS VS. COLOMBIA, Corporación Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo”; Fundación “Manuel Cepeda Vargas” vs Colombia. Serie C No. 213. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Disponible en <http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/index.cfm?lang=es> .26 de mayo de 2010

Corte Interamericana de Derechos Humanos, CASO MEJÍA IDROVO VS. ECUADOR, Comisión Ecuemenica de Derechos Humanos (CEDHU) vs Ecuador. Serie C No. 228. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2011.

Disponible en <http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/index.cfm?lang=es> 5 de julio de 2011.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, CASO FURLAN Y FAMILIARES VS ARGENTINA, María Fernanda López Puleio y Andrés Mariño vs Argentina. Serie C No. 246.Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2012. Disponible en <http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/index.cfm?lang=es> . 31 de agosto de 2012.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, CASO SANTO DOMINGO VS. COLOMBIA, Corporación Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo", Humanidad Vigente Corporación Jurídica, Fundación de Derechos Humanos "Joel Sierra", Asociación para la Promoción Social Alternativa (Minga), Douglass Cassel, David Stahl, Lisa Meyer vs Colombia. Serie C No. 259, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de noviembre de 2012. Disponible en <http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/index.cfm?lang=es> . 30 de noviembre de 2012

Corte Interamericana de Derechos Humanos, CASO HERMANOS LANDAETA MEJÍAS Y OTROS VS. VENEZUELA, Igmarr Landaeta y otros vs Venezuela. Serie C No. 281.Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de agosto de 2014. Disponible en <http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/index.cfm?lang=es> . 27 de agosto de 2014

Corte Interamericana de Derechos Humanos, CASO RODRÍGUEZ VERA Y OTROS (DESAPARECIDOS DEL PALACIO DE JUSTICIA) VS. COLOMBIA, Serie C No. 287, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de noviembre de 2014. Disponible en <http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/index.cfm?lang=es> 14 de noviembre de 2014.

Corte Interamericana de Derechos Humanos CASO VEREDA LA ESPERANZA VS. COLOMBIA. Serie C No. 341. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017 Disponible en <http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/index.cfm?lang=es> 31 de agosto de 2017.

Referencias Normativas.

Tratado de la Unión Europea. disponible en: https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_es.pdf.

Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/20384/st00tscg26-es-12.pdf>.

CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS SUSCRITA EN LA CONFERENCIA ESPECIALIZADA INTERAMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, San José, Costa Rica, 1969.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado con la Ley 74 de 1968

Resolución 40/34 de 29 de noviembre de 1985, Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delito y del Abuso de Poder. 29 de noviembre de 1985. Asamblea General de las Naciones Unidas.

Constitución Política de Colombia de 1991.

Acto legislativo 1 de 2005, por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política, 22 de julio de 2005. Diario Oficial 45.980

Acto legislativo 3 de 2011, Por el cual se establece el principio de la Sostenibilidad Fiscal, 1 de julio de 2011. Diario Oficial 48117

Ley 1437 de 2011, Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. 18 de enero de 2011. Diario Oficial No. 47.956

Ley 1444 de 2011, por medio de la cual se escinden unos ministerios, se otorgan precisas, facultades extraordinarias al presidente de la república para modificar la estructura de la administración pública y la planta de personal de la fiscalía general de la nación y se dictan otras disposiciones, 4 de mayo de 2011. Diario Oficial No. 48.059.

Ley 1473 de 2011, por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones. 5 de julio de 2011. Diario Oficial No. 48.121

Ley 1695 de 2013, Por medio de la cual se desarrolla el artículo 334 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones, 17 de diciembre de 2013. Diario Oficial No. 49.007

Decreto 01 de 1984 Código Contencioso Administrativo, 2 de enero de 1984. Diario Oficial 36.439.

Decreto 111 de 1996, Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995, enero 15 de 1996 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Diario Oficial 42.692.

Decreto 4085 de 2011, por el cual se establecen los objetivos y la estructura de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 01 de noviembre 11 de 2011. Diario Oficial No 48240