

**La Indemnización Por Vía Administrativa Para Las Víctimas Del Conflicto**

**Armado: Alcances En La Reparación.**

**María Juliana García Muñoz**

**C.C: 1.017.211.579**

**Universidad Autónoma Latinoamericana**

**Facultad De Derecho**

**Departamento De Investigaciones**

**Medellín**

**2018**

**La Indemnización Por Vía Administrativa Para Las Víctimas Del Conflicto**

**Armado: Alcances En La Reparación.**

**Maria Juliana García Muñoz**

**C.C: 1.017.211.579**

**Monografía De Grado Para Optar El Título De**

**Abogada**

**Universidad Autónoma Latinoamericana**

**Facultad De Derecho**

**Departamento De Investigaciones**

**Medellín**

**2018**

## Resumen

La presente investigación monográfica hace una compilación documental desde el marco jurídico, jurisprudencial y académico acerca de los alcances de ley sobre la indemnización por vía administrativa para las víctimas del conflicto armado en Colombia de cara a todos los procesos que se han llevado a cabo durante las últimas décadas para lograr la reparación de las víctimas por el flagelo de la violencia en todo el territorio colombiano. En este sentido, se pretende realizar un recorrido jurídico de la indemnización por vía administrativa, teniendo en cuenta el marco en el que se han definido a las víctimas de la violencia, la reparación individual y la medida o la figura de indemnización en el Estado Colombiano; para, finalmente entrever los alcances de esta reparación individual específica y sus aspectos tanto positivos como negativos en la aplicación desde los aspectos económicos y sociales. Para el logro de este objetivo de investigación monográfica se realiza un estudio cualitativo de revisión documental con el enfoque socio-jurídico.

**Palabras clave:** Reparación por vía administrativa, reparación individual, víctimas, conflicto armado, Colombia,

## **Abstract**

The present monographic investigation makes a documentary compilation from the juridical, jurisprudential and academic framework about the scope of law on the compensation by administrative means for the victims of the armed conflict in Colombia with regard to all the processes that have been carried out during the last decades to achieve the reparation of victims by the scourge of violence throughout the Colombian territory. In this sense, it is intended to make a legal journey of compensation through administrative channels taking into account the framework in which the victims of violence have been defined, the individual reparation and the measure or figure of compensation in the Colombian State; in order to finally understand the scope of this specific individual reparation and its positive aspects as negative in the application from the economic and social aspects. In order to achieve this monographic research objective, a qualitative documentary review study with a socio-legal approach is carried out.

## Contenido

<b>Lista de tablas</b> .....	6
<b>1. Introducción</b> .....	7
<b>2. Justificación</b> .....	10
<b>3. Planteamiento del Problema</b> .....	12
<b>4. Objetivos</b> .....	14
<b>4.1 Objetivo general</b> .....	14
<b>4.2 Objetivos específicos</b> .....	14
<b>5. Metodología</b> .....	15
<b>Tabla 1. Protocolo de Revisión documental</b> .....	17
<b>6. Marco Conceptual</b> .....	18
<b>6.1 Víctimas</b> .....	18
<b>6.2 Reparación</b> .....	20
<b>6.3 Indemnización</b> .....	23
<b>6.4 La Indemnización por vía administrativa</b> .....	24
<b>Tabla 2.</b> .....	28
<b>Diferencias en la Indemnización por Justicia y Paz y la Indemnización por vía administrativa</b> .....	31
<b>1. Marco Jurídico de la Reparación por Vía Administrativa</b> .....	32
<b>1.1 Ley 975 de 2005</b> .....	32
<b>1.2 Decreto 1290 de 2008</b> .....	33
<b>1.3 Ley 1448 de 2011</b> .....	35
<b>1.4 Decreto 4800 de 2011</b> .....	36
<b>1.5 Decreto 1377 de 2014</b> .....	37

<b>2. Marco jurisprudencial .....</b>	<b>39</b>
<b>3. Reflexiones .....</b>	<b>54</b>
<b>4. Conclusiones .....</b>	<b>56</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>58</b>
<b>Anexos.....</b>	<b>60</b>

### **Lista de tablas**

Tabla 1. Protocolo de Revisión documental.....	17
Tabla 2. Diferencias en la Indemnización por Justicia y Paz y la Indemnización por vía administrativa .....	28

## 1. Introducción

El proceso del conflicto armado en Colombia ha sido prolongado por diferentes grupos sociales, políticos y grupos armados al margen de la ley, que han conllevado al país a una situación de emergencia y crisis continua en la violación de los derechos humanos. A partir de las diferentes normativas que se han establecido a lo largo de este proceso histórico, se han realizado esfuerzos por mitigar los daños a las víctimas del conflicto en las diferentes zonas del país; tales normativas se han basado, principalmente, en los supuestos de reparación como una serie de garantías que permiten dilucidar la verdad, la justicia y la reparación integral, cumpliendo a su vez con la Constitución y el fin del Estado como garante de derechos y deberes, y de la seguridad de la población que habita el territorio colombiano.

Los orígenes de la guerra en el territorio colombiano tienen lugar a principios del siglo XX, donde se recrudece una disputa por los poderes desde las ideologías, convirtiéndose a su vez en un conflicto civil que desencadena en diversos fenómenos económicos, políticos y sociales, entre ellos la conformación de grupos al margen de la ley que hasta hoy han perpetrado la guerra afectando principalmente a la población civil. Grupos de guerrilla y paramilitares han sido eje de las disputas territoriales del poder, obligando a la población civil a desplazarse a otros lugares dando lugar a un fenómeno de desplazamiento forzado que ha sido una de las problemáticas más grande del país en el último siglo frente a los tanto Colombianos que han sufrido el flagelo de la guerra, Igualmente, diferentes grupos armados, legales e ilegales, han afectado a las comunidades étnicas, niños, niñas, adolescentes y adultos de las zonas rurales principalmente, y recientemente, en las zonas urbanas.

Todos estos hechos violentos causados por el conflicto armado se pueden catalogar de manera sucinta como violaciones a los derechos humanos que comprenden, también, crímenes de lesa humanidad, como masacres, desplazamientos, secuestros, desapariciones, extorsión, entre otros flagelos que han sido las estrategias de todos los grupos armados sin excepción.

Por esto, el Estado Colombiano, ante esta problemática nacional, se ha encargado de diseñar programas y leyes que protejan y reparen los daños causados a la población civil. De acuerdo con González (2017) existe en promedio 6.8 millones de víctimas de este conflicto armado, en donde el 86% de ellas han sido desplazados y el resto han sufrido el flagelo del secuestro, la desaparición, el reclutamiento, tortura, violencia sexual y demás actos asociados a la violación de los derechos fundamentales. Estas cifras se hacen importantes tanto que permiten vislumbrar la magnitud de las víctimas y todo el proceso normativo que se ha implementado para identificarlas desde las leyes 387 de 1997, 418 de 1997, 975 de 2005 y 1448 de 2011 que se rige en el momento.

Estas leyes tienen como objeto principal identificar las víctimas, reconocer su flagelo e implementar procesos de reparación diversos que permitan abarcar las necesidades de la población desde su carácter como individuo o como perteneciente a una colectividad. Frente al primero, se han implementado diferentes reparaciones e indemnizaciones individuales entre las que se contempla la indemnización. Esta indemnización proviene de los diversos fondos económicos nacionales creados para reparar desde diferentes enfoques, entre ellos el que se menciona; en este sentido, para garantizar la reparación de la víctimas, se contempla la indemnización en el Decreto 1290 de 2008 que establece por primera vez la Reparación Individual por Vía Administrativa y que se rectifica en la Ley 1448 de 2011 en su artículo 132 debido a que fue en esta donde se implementó el proceso de Indemnización por vía Administrativa.

De acuerdo con lo anterior, el presente proyecto monográfico hace una revisión o compilación documental de lo que se ha desarrollado referente a la reparación a víctimas por vía administrativa desde sus aspectos legislativo, jurídico, jurisprudencial y las reflexiones en el círculo académico y social sobre los alcances de dicha figura de reparación en todo su recorrido histórico, destacando, además, las críticas que se hacen desde la sociedad civil frente a este proceso.

Para lograr con el objetivo principal, esta investigación monográfica se divide en cuatro partes. Primero se exponen los conceptos principales que atañen la

investigación y la metodología de revisión documental desde el enfoque socio-jurídico. En el segundo aparte, se compilan los documentos contenciosos legislativos que han establecido las normativas para dicho proceso de reparación individual por vía administrativa. En el tercer aparte de esta investigación se describe el proceso jurisprudencial a través de las sentencias que abarcan exigencias con respecto al tema. Por último, se realiza una compilación de las reflexiones sobre la reparación individual por vía administrativa desde sus alcances, eficacia y, los aspectos positivos y negativos que se argumentan desde la sociedad civil.

## 2. Justificación

El conflicto armado ha sido un tema ampliamente estudiado desde una perspectiva interdisciplinaria, es decir, las diferentes disciplinas y profesiones han argumentado el tema de la violencia en Colombia desde sus respectivas posiciones epistemológicas e ideológicas; como se puede ver según Martínez (2011) y Quecedo & Castaño (2002) que desde luego, el ejercicio legislativo y el derecho ha sido esencial en la construcción de las normativas ligadas a la mitigación de las causas y las consecuencias del conflicto armado, y ha sido una fuente de reflexión para la decisión en la legislación colombiana.

La Ley de víctimas surge como una legislación que pretende reparar a las personas víctimas del conflicto teniendo como base a los acuerdos internacionales que han estipulado la reparación como un eje central dentro de los procesos de justicia y dentro de los acuerdos de paz entre las diferentes partes de los conflictos internos de las naciones. En este sentido, se proponen principios entre los que se contempla la reparación como medida para la justicia y la verdad. En este sentido, se han generado diferentes procesos de reparación en dos dimensiones: la individual y la colectiva. Frente a la primera se han definido acciones legales que permiten que las víctimas sean reparadas, ejemplo de ello es la indemnización que tiene el propósito de reparar económicamente los daños físicos y materiales causados por la guerra.

Esta indemnización ha sido un tema de debate dentro de la legislación puesto que permea diversas estipulaciones jurídicas como la sostenibilidad fiscal, el presupuesto, y la jurisdicción respecto a los derechos humanos. Igualmente ha sido objeto de reflexión socio-jurídica respecto a los alcances de dicha reparación en la concepción de las víctimas y de los daños no materiales que supone la guerra.

Por estos argumentos anteriores, esta investigación monográfica centra su interés en las reflexiones jurídicas entorno a la indemnización por vía administrativa como una medida de reparación individual dentro de la Ley 1448 de 2011, y pretende

ser una revisión documental útil para brindar otra perspectiva del tema dentro de la coyuntura del posconflicto y la reparación de las víctimas de la violencia.

### 3. Planteamiento del Problema

La garantía del derecho a la reparación a las víctimas del conflicto en Colombia constituye una obligación estatal, en concordancia con las disposiciones constitucionales que comprometen garantizar la aplicación de los Derechos Humanos en el territorio nacional y su incumplimiento se puede definir un elemento de la impunidad. Con el conflicto armado colombiano estas garantías se han visto cesadas para cientos de miles de personas que jurídicamente son catalogadas como víctimas. Para resarcir los daños materiales y morales, efectos del conflicto en Colombia, se han diseñado mecanismos jurídicos de responsabilidad penal, garantías a las víctimas de recursos y del derecho inalienable de conocer la verdad, de la no repetición y la protección de los derechos fundamentales; además de la participación de las víctimas frente a las tomas de decisiones jurídicas (Montalvo, 2010).

Entre las décadas de 1990 y 2000, con el recrudecimiento y escalonamiento del conflicto armado en Colombia, la necesidad mitigar los efectos de este, suscitó la necesidad de legislar herramientas para hacer frente a la cesación de derechos y la falta de garantías para el normal goce de tales es por ella que La Ley 387 de 1997 tipificó el desplazamiento forzado y sentó algunas medidas de atención en materia de seguridad social y oportunidades económicas, sin embargo, no dimensionó la crisis social que enfrentaría la nación una década más tarde para atender de forma integral, y conforme a La Constitución, a los cientos de miles de víctimas que dejaría la guerra entrando el siglo XXI y de igual forma, para esta fecha no se contemplaba que las víctimas fuesen sujetos de reparación. Sólo hasta la Ley 975 de 2005 y con la promulgación del Decreto 1290 se establece el derecho de reparación como parte de una política estatal contemplándose por primera vez la indemnización por vía administrativa a las víctimas y delimitándose los procedimientos para dicha indemnización que después, dentro 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”, se establece que es un proceso el

cual no requiere de la intervención de un juez, ni la necesidad de un proceso judicial, concediendo de manera inmediata una compensación económica a través de los recursos del Estado (Salgado, Nobles, Arias, 2011).

Igualmente, la reparación por vía administrativa dentro de la Ley de Víctimas se establece como una compensación a la población de acuerdo con los daños causados por el conflicto, en este sentido, existen diferentes rangos de reparación que se determinan de acuerdo con la gravedad de las acciones violentas a la que fue sometida la persona y lograr que las personas afectadas puedan volver a vivir en las condiciones en las que estaban anteriormente (Uprimmy y Guzmán, 2010).

La reparación por vía administrativa ha suscitado diferentes contradicciones en los procedimientos, esto se evidencia desde el presupuesto destinado en el CONPES 3726 de 2012, en donde se estiman los recursos para cada tipo de reparación en un periodo de diez años a partir de la fecha. Esto generó un problema de fondo, puesto que se presentaron falencias en el registro de víctimas que para unos años después duplicaba el número constatado. Otras de las falencias se han presentado en las bases presupuestales del conflicto armado y la posibilidad de una sostenibilidad fiscal en la reparación; se han dimensionado desde el marco jurisprudencial diversos conflictos y de la misma manera se han logrado rescatar avances en el tema de reparación que han sido importantes para la continuación de las políticas y legislaciones en el posconflicto.

Debido a las contradicciones que se han enunciado, y otras que se observan en el marco académico y jurisprudencial, y teniendo en cuenta que la reparación es un proceso reciente, este trabajo de revisión documental pretende dar cuenta de la problemática desde el enfoque socio-jurídico a través de la pregunta: ¿Cuáles son los alcances que se han previsto en la reparación a víctimas en la indemnización por vía administrativa y cuál es la norma jurídica colombiana estipulada para este proceso?

## **4. Objetivos**

### **4.1 Objetivo general**

Identificar los alcances de la reparación a víctimas del conflicto armado en Colombia, a través de la figura de indemnización por vía administrativa.

### **4.2 Objetivos específicos**

- Describir los alcances de la indemnización por vía administrativa desde las teorías y preceptos jurídicos
- Relacionar las normativas jurídicas y jurisprudenciales contenciosas del derecho a la reparación por vía administrativa
- Reflexionar sobre los alcances y críticas al derecho de reparación por vía administrativa.

## 5. Metodología

El presente proyecto de investigación utilizará una ruta metodológica de análisis y recolección de datos bajo el paradigma de investigación cualitativo-interpretativo desde el enfoque socio jurídico.

Según Martínez (2011) el paradigma investigativo es el modelo, concepción y/o estructura creados por el ser humano para observar su entorno y los fenómenos que ocurren en él, es decir, la totalidad de su mundo. El paradigma permite que, a través de una manera sistemática, categorizada y/o estructurada se puedan comprender, analizar, explicar, argumentar y percibir la naturaleza de un todo que compone el mundo.

Quecedo & Castaño (2002) argumentan que la metodología hace referencia a la manera en la que se responde a una pregunta de investigación y de acuerdo, a los preceptos teóricos se define cómo se van a recolectar los datos. La metodología indicada para la presente investigación es la cualitativa que se enmarca en la corriente teórica fenomenológica; esta corriente busca comprender a los sujetos y actores desde sus perspectivas y vivencias. Estos mismos autores relatan que la metodología cualitativa posee una serie de características que se ajustan al objeto de estudio tales como su flexibilidad, pues es a través de la relación con el otro que se da cuenta de la pertinencia de algunas preguntas; es reflexiva puesto que el investigador debe reflexionar todo el tiempo sobre su sujeto de investigación y la forma en que lo aborda; es humanista pues no ve al otro como un objeto de información sino como un ser que vive diferentes procesos y aspectos de acuerdo con su esquema cultural; el investigador no sólo observa, sino que está inmerso en una comunidad donde participa y es observado, y es un proceso empírico que se retroalimenta constantemente (Quecedo & Castaño, 2002).

El enfoque socio-jurídico, de acuerdo con Rodríguez (2017), parte del reconocimiento de los aspectos sociales que influyen en la constitución del Derecho; en este sentido, el autor argumenta la importancia de las disciplinas de las ciencias

sociales, como la sociología, para definir fenómenos asociados a las legislaciones y otros elementos constitutivos del Derecho en las relaciones con las sociedades particulares. De la misma manera existen criterios que posibilitan adentrarse dentro dicho enfoque como lo son la relación entre la norma jurídica y el hecho social; el segundo se refiere a las consecuencias que dicho hecho social ejerza sobre la norma jurídica y como tercer criterio se establece el impacto de la norma jurídica en la sociedad para lograr definir, en términos de eficacia, entre los supuestos de la norma y los hechos fácticos que se materializan en la cotidianidad de las sociedades.

En este sentido, se hace importante reconocer la influencia de la reparación por vía administrativa en la concepción de reparación a las víctimas del conflicto en Colombia, cómo se ha llevado a cabo y cuáles han sido las principales normas jurídicas que han fundamentado este mecanismo. De igual manera, entrever las problemáticas que se han generado a través de marco jurisprudencial, los alcances, así como los aspectos positivos y negativos que se han circunscrito en el proceso durante la última década.

El tipo de investigación es el de revisión documental. La investigación documental de acuerdo con Morales (2003): “es un proceso sistemático de indagación, recolección, organización, análisis e interpretación de información o datos en torno a un determinado tema” (p. 1). La fuente de información de la revisión documental son textos escritos, específicamente artículos electrónicos contenidos en bases de datos bibliográficas virtuales, trabajos de grado o posgrado de universidades colombianas, las leyes, los documentos institucionales y las sentencias que hablen específicamente del tema de Reparación por vía administrativa.

Para realizar la revisión documental, se llevó a cabo un proceso de selección y delimitación del tema de acuerdo con el área de investigación: la reparación a víctimas por vía administrativa; posterior se realiza la búsqueda en diferentes bases de datos, teniendo en cuenta que son de principal relevancia las publicaciones que comprende un periodo de diez años aproximadamente para acudir a las

investigaciones más recientes sobre el tema. Seguido de una organización de los datos de acuerdo con la estructura del texto para el logro de los objetivos.

**Tabla 1. Protocolo de Revisión documental**

Protocolo de búsqueda de fuentes de información	
Idioma	Español
Periodo	2005-2018
Términos	Reparación por vía administrativa Indemnización por vía administrativa Reparación Individual Conflicto armado Colombia Ley de Víctimas
Recursos de información	Bases de datos: EBSCO, Redalyc, Scielo, Dialnet Google académico Repositorios de trabajos de grado de pregrado y posgrado, páginas web institucionales, decretos, leyes, sentencias, cartillas.
Criterios de inclusión	Investigaciones relacionadas con la Reparación individual por vía administrativa, leyes que estipulen este mecanismo, sentencias en donde se reflejen las principales demandas de la sociedad, modificaciones, decretos y fallos sobre este tipo de reparación.
Criterios de exclusión	Los diversos tipos de reparación y sus respectivos marcos jurídicos y jurisprudenciales, conflicto armado en otros países.
Resultado	Se utilizaron diferentes fuentes bibliográficas entre artículos de investigación y trabajos de grado que contienen información relevante sobre el tema.

Fuente: Elaboración propia, 2018

## **6. Marco Conceptual**

Para entender la indemnización por vía administrativa, se hace necesaria la definición de algunos conceptos que son la base jurídica de la Ley de Víctimas y de la estipulación de las normativas, tanto nacionales como internacionales. Desde el momento en que los organismos multilaterales definieron los lineamientos para garantizar los derechos humanos de la población dentro de un conflicto armado en todo el mundo, se conceptualizaron algunos términos que permiten entender la posición de las personas afectadas y la forma en que pueden estar afectadas y, además, permiten discernir las necesidades y/o prioridades que se deben ejecutar de cara a una reparación que puede ser integral.

### **6.1 Víctimas**

La concepción de víctima proviene de los estudios de Mendelssohn durante la década de 1930 (Díaz, 2009), que después se trazaron en los acuerdos internacionales para la adopción de medidas para el tratamiento de las personas a las que les son violadas sus derechos y su dignidad, proveyéndolas de seguridad y otorgándoles las garantías de acceso a las instancias jurídicas para la reparación del perjuicio. La Resolución 40/34 de 1985 declarada por la ONU, se considera el primer documento de carácter internacional que proporciona las primeras recomendaciones para implementar legislaciones en beneficio de la población víctima de conflictos internos.

Organismos multilaterales como la ONU proveyeron el primer concepto sobre víctimas, estableciendo que son aquellas personas que han sufrido daños como lesiones físicas, mentales o emocionales, pérdidas materiales y menoscabo de los Derechos Fundamentales como consecuencia de acciones u omisiones que violan la legislación penal; igualmente, exponen que las víctimas pueden ser directas o tener una relación con esta al sufrir daños, bien sea por su consanguinidad o porque hubo una intervención para asistir a dicha víctima (ONU citado en Montalvo, 2010)

En Colombia, con la Ley 387 y la Ley 975, el concepto de víctima se asimila al estipulado por la ONU, pero se delimita, dentro del proceso de Justicia y Paz, la victimización por parte de grupos al margen de la Ley, es decir los grupos de guerrilla y los grupos paramilitares que azotan al país aplicando los principios de Verdad, Justicia y Reparación. En la Ley 1448 de 2011 se estipula en el artículo 3 la definición de Víctima:

“Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno”.

A partir de este concepto, las organizaciones no gubernamentales que apoyaban y denunciaban la violación de los Derechos Humanos perciben que a esta definición se debe incluir el carácter participativo de las víctimas como sujetos políticos y sociales que, mancomunados exigen sus derechos para la reparación, reconstrucción de la memoria y la reivindicación. De acuerdo con García (2012) esta definición surge en un momento coyuntural donde las víctimas son apoyadas por organizaciones y diferentes profesionales activistas pertenecientes a movimientos sociales que proporcionaron las herramientas a las víctimas como campesinos, jóvenes y mujeres que han sufrido el flagelo de la violencia y a quienes empoderaron como sujetos líderes de las comunidades. En este sentido, los grupos de víctimas son fundamentales en la construcción de una legislación que los cubre, puesto que son ellos quienes conocen de primera mano sus principales necesidades desde todas las perspectivas de la reparación.

Aunado a estos supuestos sociales sobre la victimización, desde el Observatorio Internacional DDR (2009 citado en García, 2012), se conciben cuatro tipos de víctimas: los campesinos, las comunidades étnicas como los afrodescendientes y los diversos grupos indígenas, los sujetos partícipes de los

movimientos sociales y la población urbana en condición de marginalidad. Estos grupos de víctimas corresponden, de acuerdo con García (2012) a aquellas personas que sobreviven y que han transformado su cotidianidad producto de la violencia.

## **6.2 Reparación**

La reparación, de acuerdo con Piñeros (2008), tiene sus orígenes en los cuerpos jurídicos de las obligaciones civiles en el derecho romano y fueron la base legislativa de los Estados Modernos y del Derecho Internacional para establecer el concepto de reparación como un elemento de respuesta social y jurídica a los hechos considerados culturalmente como inofensivos e injustos. Desde este momento, la reparación tenía un enfoque sancionatorio desde el derecho penal donde el victimario obtenía una privación de la libertad y no se ponía especial atención a los intereses individuales de la víctima; se infiere, de esta manera, que dicha reparación respondía más a un interés social de prevención ante el crimen que a una reparación real del directamente implicado en el hecho.

La reparación como medida para resarcir los efectos y daños ocasionados por la guerra o cualquier conflicto que genere violencia surge, de acuerdo con Montalvo (2010), en el marco de la Segunda Guerra Mundial como una posición contraria a los castigos para los victimarios, considerándose que estos castigos no pueden generar beneficios en las víctimas ni posibilitar una reconciliación nacional. En este sentido, la reparación es una medida reciente que otorga principal reconocimiento a las víctimas bajo el auspicio del Derecho Internacional Humanitario.

De acuerdo con Montalvo (2010), este proceso de mitad del siglo XX permitió que se generaran procesos de reconocimiento de víctimas y su consecuente reparación en Latinoamérica durante las décadas de 1980 y 1990, posterior a las diferentes dictaduras y procesos políticos ideológicos que condensaron décadas de violencia y crímenes de lesa humanidad; un ejemplo de ello, es la primera Comisión

de la Verdad creada en Argentina en la década de 1980, la cual fue un paradigma jurídico para muchas otras naciones en el tema de reparación e indultos.

En el Informe Joinet (citado en Montalvo, 2010) ,se contemplan unos principios básicos que orientan los procesos de reparación para garantizar este derecho como una obligación de los Estados. El primero de estos principios insta a que en toda la violación de los derechos humanos surge el derecho a la reparación en beneficio de las víctimas y de sus parientes, y surge de igual manera la obligación del Estado de actuar penalmente contra el autor material de los hechos violentos. El segundo principio se enfoca en el carácter integral de la reparación en donde se establece que la integralidad corresponde al cubrimiento de la totalidad de los perjuicios cometidos a través de medidas de restitución, indemnización, readaptación y satisfacción; en cuanto al hecho específico de la desaparición forzada, este principio estipula de manera tácita el derecho imprescriptible de las personas cercanas a la víctima de ser informadas de su paradero y el estado de la persona. Por último, el principio de garantías de no repetición que obliga al Estado a tomar las medidas adecuadas para que las víctimas no sufran de nuevas violaciones que afecten la integridad y dignidad humanas.

En este sentido, es obligación de los Estados disolver los grupos armados, derogar las legislaciones que favorezcan la violación a los derechos humanos y de la misma manera destituir.

La Corte Internacional de Derechos Humanos por su parte considera que la reparación consiste en la plena restitución, el restablecimiento de la situación anterior de las víctimas, y la indemnización como una compensación por los daños de toda índole. El Estado Colombiano ha tomado para sí esta concepción de la reparación tomando en cuenta dos dimensiones de esta: la reparación individual y la reparación colectiva (Montalvo, 2010). Estas dos dimensiones de la reparación permiten generar procedimientos específicos de acuerdo con las situaciones de los sujetos, la naturaleza de la violación a los derechos fundamentales y los daños materiales e inmateriales ocasionados.

La reparación individual se diferencia de la colectiva no sólo en la cantidad implícita en su denominación, sino en las medidas que se ejecutan para cada caso. En la reparación colectiva se contemplan diferentes agrupaciones como las que comparten un mismo territorio, una lengua, una cultura e incluso las que comparten los mismos flagelos de la violencia independiente de su afinidad cultural:

Por su parte, la noción de *grupos* hace referencia no sólo a los grupos preexistentes al hecho que ocasiona la violación del derecho y al daño que debe ser reparado, por ejemplo, una asociación o un sindicato, sino también a los grupos de personas que sufren un daño producido por una misma causa, bien sea que se trate de la violación de un derecho colectivo, por ejemplo, violación del derecho al medio ambiente sano o de la violación de derechos individuales, por ejemplo, las víctimas del desplazamiento forzado. (Montalvo, 2010, p. 65)

En los actos de reparación individual se contempla la indemnización por vía administrativa que se establece a partir del Decreto 1290 de 2008 y se materializa a partir del año 2009 cuando se define un Comité de Reparaciones Administrativas consideradas como una ayuda Humanitaria en un primer momento. Para el 2010, de acuerdo con Montalvo (2010), a esta “ayuda” se accede a través de unos procedimientos de certificación del hecho victimizante y el daño que debe ser objeto de reparación. Esta reparación se caracteriza principalmente por no ser sujeta a una prueba o verificación por parte de las entidades estatales encargadas de los hechos victimizantes señalados ni de las circunstancias; de acuerdo con esto, el procedimiento se hace efectivo en cuanto el relato o las versiones expuestas tengan individualizado el victimario.

### 6.3 Indemnización

De acuerdo con Piñeros (2008), la indemnización es central en el derecho penal puesto que tiene una doble finalidad, por un lado, compensar a la víctima y por otro sancionar al victimario, siendo así uno de los elementos jurídicos con los principios más eficientes retributivos de la justicia. En términos generales, la indemnización aplica para delitos menores como crímenes de mayor grado siendo un elemento complementario de penalización. Las formas de distribuir las indemnizaciones se efectúan de acuerdo con los grados o rangos del acto punitivo que pueden variar de acuerdo con las causalidades y efectos de los hechos valorados dentro de un juicio penal; en este sentido, Díaz (2009) argumenta que, frente a esta medida, el Estado tiene un rol de administrador de la justicia en el momento en que retribuye el pago económico en concordancia con las legislaciones proporcionadas por cada Estado o territorio.

La indemnización como medida de reparación individual hace parte de todo el derrotero legislativo de la reparación integral, esta última entendida como el mecanismo que garantiza la restitución, la rehabilitación, las garantías de no repetición, la satisfacción y la mencionada en este apartado. Salgado, Nobles y Arias (2011) describen la indemnización como una reparación de índole pecuniaria que buscan la compensación de los daños y perjuicios, tanto directos como indirectos del hecho violento sobre el patrimonio o la integridad de la víctima y sus seres cercanos. Esta reparación económica se proyecta para suplir las necesidades materiales más que las de tipo psicológico o emocional.

El Decreto 1290 de 2008 constituye el decreto base del marco jurídico de la indemnización, puesto que en este se definen los montos estándar para las reparaciones en hechos delictivos y de lesa humanidad como el homicidio, la desaparición forzada y el secuestro, de acuerdo con unos términos técnicos que contienen aspectos como el papel social de la víctima, la magnitud del daño, y los efectos en el círculo familiar (Salgado et al, 2011).

Tanto la indemnización como cualquier mecanismo de reparación son esenciales para mitigar los efectos o consecuencias de la impunidad, que de acuerdo con Salgado et al (2001) citando a Habermas, esto puede generar un resentimiento que lesiona la integridad y el derecho moral. En este sentido, los autores ponen de manifiesto la importancia de la compensación, cualquiera que sea, dentro de los procesos de elaboración de duelo y de superación de algunos de los efectos del flagelo en la cotidianidad.

En la indemnización, desde el Decreto 1290 de 2008, se estipulan ciertos requisitos que se hacen necesario, ante la falta de un proceso judicial, estos son, que los hechos valorados sean ciertos, concretos, personales, que exista causalidad entre el hecho y el daño (Salgado et al, 2011)

#### **6.4 La Indemnización por vía administrativa**

De acuerdo con la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la indemnización por vía administrativa es:

Una medida de la justicia transicional aplicada en escenarios de violaciones masivas de derechos humanos, donde ante la ausencia de reparaciones judiciales ordinarias viables, se otorga una suma de dinero en el marco de otras medidas de reparación integral a todas las víctimas. (p.6)

El Decreto 1290 de 2008, como se ha mencionado anteriormente, define los procedimientos de reparación por el principio constitucional de solidaridad, en su artículo 5, define su cobertura a los hechos como la tortura, delitos contra la integridad sexual, el reclutamiento de menores, el desplazamiento forzado, entre otros, que son de prioridad por constituirse crímenes de violación contra la dignidad humana y la integridad; y se exceptúan aquellos que tengan relación con derechos civiles, derechos económicos y culturales que no son objeto de indemnización, pero sí de otro tipo de reparación. En dicho artículo se estipulan los montos de indemnización y la distribución para las familias afectadas en función de sus

integrantes, si es sólo en conyugue o si hay hijos involucrados o algún otro tipo de familiar indirectamente afectado dentro de los hechos de violencia. De acuerdo con el derecho vulnerado, se estipula un monto particular, sin embargo, es probable que en cada individuo hayan sido violentados varios de los derechos fundamentales, por lo que se considera un monto máximo de 40 salarios mínimos (Pereira y Patiño, 2009)

Con la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4800 de 2011 se expiden los lineamientos de la reparación por vía administrativa. En este Decreto la indemnización se considera un programa que ejecuta la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. De acuerdo con Alzate (2015) las reparaciones se tramitan en primera instancia a través de la inscripción en el Registro Único de Víctimas y luego llega a la Unidad mencionada anteriormente, la cual verifica la veracidad de los hechos consultando las bases de información contenida en la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas. Luego de esta verificación, la misma Unidad se encarga de estimar los montos estipulados dentro de la ley, de acuerdo con la naturaleza y el impacto del hecho o hechos victimizantes y otros factores considerados dentro de la Ley 1448 sobre el enfoque diferencial.

Igualmente, la Unidad de Víctimas debe restituir los daños sufridos a las personas afectadas por el conflicto, de acuerdo con algunos criterios de priorización, cumpliendo con los principios de progresividad y gradualidad, en la entrega de las indemnizaciones:

Es por ello que la Unidad ha diseñado una estrategia mediante la cual se logre la identificación de las necesidades, afectaciones y capacidades de las víctimas, construyendo así el Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral (PAARI), con el fin de promover el goce efectivo de los derechos para mejorar la calidad de vida y contribuir en el proceso hacia la transformación de la realidad social, favoreciendo

el desarrollo y reconocimiento de las víctimas como sujeto de derechos (UARVI, p. 6).

Desde la Ley de Víctimas, el Gobierno Nacional a través de la Unidad para Víctimas, implementó, durante el año 2012, programas de acompañamiento que promovieran una inversión adecuada del pago económico que se realiza por esta vía, de manera que se consiga que en cierta medida la víctima y sus seres cercanos tengan las condiciones para subsistir en similitud con sus condiciones previas a los hechos violentos a los que fue sometido.

En el documento CONPES 3726 de 2012 se estipulan como modelos de inversión, la formación educativa para las víctimas o sus hijos; creación de empresas productivas con acompañamiento de instituciones educativas y organizaciones expertas en emprendimiento; la adquisición o mejoramiento de vivienda para las víctimas de desplazamiento forzado principalmente, entre otros, que se consideran voluntarios y se definen de acuerdo a las características socioeconómicas de las víctimas y su posibilidades y capacidades.

La indemnización reparatoria no tiene un carácter lucrativo como tal, y no se hace sobre los daños específicos, en este sentido, el Gobierno Nacional ha determinado que los montos son estándares en cada caso evitando las discriminaciones en las priorizaciones por género, edad, o cualquier otra condición diferenciadora.

La indemnización es un concepto de reparación diferente a los otros servicios que se ofrecen dentro de la Reparación Integral siendo un procedimiento sencillo en el sentido en que no requiere la situación de una investigación prolongada con evidencias y testimonios o un juicio de largo alcance. En la indemnización es importante relatar concretamente los hechos, los cuales son atendidos por un Comité Nacional de Reparaciones, quien evalúa la veracidad confiando en el principio de buena fe de aquellas personas que se consideran víctimas del conflicto.

En la Tabla 2, presentada a continuación, se evidencian las principales diferencias que hay dentro de las leyes de Justicia y Paz y la Ley de Víctimas con

respecto a la Reparación de Víctimas por Vía Administrativa, en cuanto a la estipulación del monto, las víctimas a quienes va dirigida dicha reparación económica, los hechos victimizantes y las fuentes de financiación o recursos de donde provienen los dineros para indemnizar las víctimas.

## **Tabla 2.**

### **Doble reparación para las víctimas del conflicto armado: la indemnización por vía administrativa y por la justicia ordinaria**

Dentro de la Ley 1448, artículo 20 se establece el principio de prohibición de doble reparación y de compensación teniendo en cuenta en las Leyes 418 de 1997 y el Decreto 1290 de 2008 estiman una suma económica para reparar a las víctimas del conflicto armado caracterizadas en cada periodo y Ley. En este sentido, la indemnización por vía administrativa como una reparación inmediata a las víctimas se reconoce sólo una vez de acuerdo a los conceptos y diligencias definidas para su reclamación.

En el artículo 132 de la misma Ley de Víctimas se establece la reparación económica por vía administrativa a través de un contrato de transacción donde la víctima acepta que el pago que el Estado le provea, incluya todas las sumas reconocidas por concepto de los hechos victimizantes que sufrió y precaver futuros procesos judiciales o litigios pendientes. De la misma manera este contrato de transacción contempla otro tipo de indemnizaciones por vía de justicia de lo Contencioso Administrativo como una parte del pago que será descontado de los montos estipulados en la presente Ley.

El contrato de transacción de acuerdo con el Código Civil Colombiano en los artículos 2469 a 2487, es un acuerdo en donde las partes determinan extrajudicialmente un litigio a través de un poder donde se especifican los bienes, derechos y acciones sobre que se quiera transigir. El contrato de transacción por vía administrativa se caracteriza por ser una renuncia voluntaria de reclamar derechos por vía judicial a cambio de un monto mayor a la establecida por la Ley 1448, que por lo general son 40 SMLV. Si bien esto supone una medida para desincentivar la acción judicial en casos de crímenes y acciones en contra de los derechos humanos; la medida que se indica en la Ley de Víctimas permite descongestionar los procesos judiciales, reduciendo significativamente la etapa probatoria.

Pese a que esta medida es constitucional y que tiene un fenómeno económico de trasfondo como el déficit fiscal que representa la reparación a los millones de víctimas del conflicto esta puede resarcirse mediante el argumento de la violación al derecho constitucional del acceso a la administración de la justicia, especialmente tratándose de crímenes de lesa humanidad.

La reparación directa se considera la medida de indemnización de la Justicia de lo Contencioso Administrativa para las víctimas que hayan sufrido crímenes considerados de Lesa Humanidad y resarcir el daño sufrido por la acción u omisión del Estado como ente garante de los derechos humanos. Si bien fue una medida anterior a la Ley 1448 para mitigar el gasto público que traía la caracterización de millones de víctimas del conflicto, esta medida de reparación está avalada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual establece la indemnización económica como una ayuda para la reconstrucción parcial de la cotidianidad de las víctimas. Posteriormente con la estipulación de la Indemnización por Vía Administrativa y el contrato de transacción que la consolida, se observa que esta medida promueve la impunidad para los victimarios, la inequidad en la reparación en los grados de crímenes cometidos y la renuncia a la posibilidad de un proceso jurídico debido para cada caso.

El Consejo de Estado en diversas sentencias de crímenes de lesa humanidad perpetrados por grupos al margen de la ley como homicidios, secuestros, desaparición y desplazamiento durante las décadas de 1990 y 2000 en departamentos como Antioquia, Valle del Cauca y Meta determina un monto para la reparación a través de unos criterios y fórmulas que cuantifican el daño ocasionado por el Estado en atribución a su responsabilidad patrimonial en términos materiales e inmateriales. En cuanto al daño material, el Consejo de Estado distingue entre el daño emergente, el lucro cesante y la renta futura; en el primero, se define la renta histórica en concordancia con el índice de precios para la fecha de la sentencia y el índice para la fecha del hecho. Igualmente, se determinan y comprueban las rentas dejadas de recibir por los hechos victimizantes a mediano y largo plazo. Con estas fórmulas

contables, se definen las indemnizaciones colectivas e individuales de la reparación directa.

A través de mecanismos internacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos puede instaurarse procesos para la indemnización por crímenes de Lesa Humanidad definidos dentro del Estatuto de Roma como actos parte de un ataque generalizado o sistemático contra la población civil y con conocimiento de dicho ataque; algunos de estos actos son: asesinato, exterminio, esclavitud, deportación, encarcelación o privación de la libertad, tortura, violencia sexual, persecución a colectivos con una identidad común, desaparición forzada, entre otros.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos es competente para promover la observancia y la defensa de los derechos y a través de la Convención Americana de Derechos Humanos, y la participación de Colombia en todos los tratados internacionales en defensa de dichos derechos como miembro. Cualquier persona o colectivo puede presentar a la Comisión las peticiones que contengan las denuncias o quejas de la violación de los derechos humanos siempre y cuando se cumplan con los requerimientos estipulados en los incisos, como el agotamiento de recursos en la jurisdicción interna, con todos los datos, que no se esté presentado otro proceso a instancias internacionales, no exista legislación interna que provea las garantía al debido proceso para la protección de los derechos y se presenten retardos u omisión en procedimientos.

## Diferencias en la Indemnización por Justicia y Paz y la Indemnización por vía administrativa

<b>Principales diferencias entre Indemnización por justicia y paz e Indemnización administrativa.</b>	<b>Indemnización Justicia y Paz</b>	<b>Indemnización administrativa</b>
Monto	El juez hace la identificación plena del daño antijurídico que sufrió la víctima y tasa el monto de la indemnización.	No hay identificación plena del daño antijurídico que sufrió, la víctima, sino que los montos los define el Estado en una forma estándar en aplicación del principio de equidad.
Destinatarios	No hay limitaciones frente al parentesco en homicidio y desaparición forzada, puede ser indemnizada cualquier persona que demuestre haber sufrido un daño.	los destinatarios están establecidos en el decreto 1084 de 2015.
Hechos victimizantes	Se indemnizan todos los delitos en los que las víctimas prueben haber sufrido un daño o perjuicio.	Solo se indemnizan los siguientes hechos: homicidio, desaparición forzada, secuestro, lesiones personales que causen incapacidad temporal o discapacidad, desplazamiento forzado, tortura, delitos contra la integridad sexual, niños, niñas y adolescentes que nacieron a causa de una violación sexual en el marco del conflicto y desplazamiento forzado.
Recursos	La fuente de financiación deben ser los dineros entregados por los postulados de justicia y paz, si no alcanza en subsidiaridad el pago lo asume el estado, pero solo paga hasta el tope de la indemnización administrativa, la diferencia es que el tope se lo paga a cada persona reconocida en la sentencia, así sean varias por una misma víctima.	La fuente de financiación son recursos públicos.

Fuente: González, 2017

## **1. Marco Jurídico de la Reparación por Vía Administrativa**

Como se ha mencionado, durante la investigación monográfica existe un historial jurídico que da origen al concepto de víctimas y las formas de reparación como compensación por los hechos violentos vivenciados durante las últimas décadas. A continuación, se presenta el marco jurídico con las principales Leyes y Decretos que abordan la Indemnización por Vía Administrativa.

### **1.1 Ley 975 de 2005**

La Ley 975 de 2005 marca un escenario coyuntural, puesto que presenta un intento de resarcir los daños del conflicto a través de la desmovilización de grupos paramilitares y contempla las disposiciones para la reparación de las víctimas de dichos grupos. En esta Ley se define el derecho a la reparación, instituyendo las acciones de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y las garantías de no repetición con base a los lineamientos internacionales. De la misma manera en el artículo 37, se define los derechos de las víctimas en donde el Estado se compromete a garantizar el acceso a la justicia y a los procedimientos que reivindiquen su dignidad e integridad con prontitud y con efectividad; esto se estipula en el artículo 44, donde se definen los derechos de reparación. En este artículo se estipula que los victimarios deben aportar bienes o posesiones al proceso de reparación.

En el artículo 51 se definen las funciones de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, que es para el momento, la encargada de garantizar la reparación con la participación de las mismas comunidades víctimas para la reparación del daño causado y la encargada de coordinar todos los procedimientos de desmovilización y de reparación desde los principios de Justicia y Verdad con las organizaciones gubernamentales locales.

Para establecer los términos de la reparación, esta ley, en su artículo 54, implementa el Fondo para la Reparación de las Víctimas que contiene los bienes de

los grupos armados, recursos nacionales y donaciones privadas o extranjeras que contribuyan a la reparación.

## **1.2 Decreto 1290 de 2008**

El Decreto 1290 de 2008 establece de manera concreta la Reparación Individual por Vía Administrativa, constituyendo un marco de jurisdiccional importante en este tipo de reparación. Este decreto afirma la reparación y su importancia dentro de la Justicia en los procesos de desmovilización de los grupos armados, especialmente de los paramilitares.

De acuerdo con lo expresado anteriormente, este Decreto define la Reparación individual administrativa, de acuerdo con el principio de solidaridad que se contempla en la Ley 975 de 2005 como:

el conjunto de medidas de reparación que el Estado reconozca a las víctimas de violaciones de sus derechos fundamentales, por hechos atribuibles a los grupos armados organizados al margen de la ley; sin perjuicio de la responsabilidad de los victimarios y de la responsabilidad subsidiaria o residual del Estado (artículo 2).

En el artículo 2 se definen las personas que gozarán del derecho a la reparación de acuerdo con el concepto de víctima mencionado anteriormente. En este sentido, las personas que hayan sufrido daño directo de la violación de derechos por causa de la acción de los grupos armados son prioridad en esta garantía de reparación regidos por los principios de autonomía, colaboración armónica, igualdad, enfoque diferencial, voluntariedad, prohibición de doble reparación, solidaridad, gratuidad, buena fe y favorabilidad, gradualidad, reconocimiento y dignidad estipulados en el artículo 3.

Dentro de la Reparación Individual se definen las medidas de indemnización solidaria, restitución, rehabilitación, medidas de satisfacción y las garantías de no repetición (artículo 4). Las cuales se reconocerán de la siguiente manera:

El Estado reconocerá y pagará directamente a las víctimas, o a los beneficiarios de que trata el presente decreto, a título de indemnización solidaria, de acuerdo con los derechos fundamentales violados, las siguientes sumas de dinero: a) Homicidio, Desaparición Forzada y Secuestro: Cuarenta (40) salarios mínimos mensuales legales; b) Lesiones Personales y Psicológicas que Produzcan Incapacidad Permanente: Hasta cuarenta (40) salarios mínimos mensuales legales; c) Lesiones Personales y Psicológicas que no causen Incapacidad Permanente: Hasta treinta (30) salarios mínimos mensuales legales; d) Tortura: Treinta (30) salarios mínimos mensuales legales; e) Delitos contra la Libertad e Integridad Sexual: Treinta (30) salarios mínimos mensuales legales; f) Reclutamiento Ilegal de Menores: Treinta (30) salarios mínimos mensuales legales; y, g) Desplazamiento Forzado: Hasta veintisiete (27) salarios mínimos mensuales legales (artículo 5).

Es relevante establecer que las condiciones de dicha indemnización son diversas, puesto que consideran los montos de los parientes asociados a las víctimas de acuerdo con el grado de consanguinidad o familiaridad; igualmente, determina un monto máximo de 40 salarios mínimos si se presenta más de un derecho violentado en un individuo, entre otros, que definen las prioridades de dicho procedimiento.

En los artículos 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28 y 29 se describe todo el procedimiento para obtener la reparación que consiste, en primera instancia, en solicitar en un formulario diligenciado la reparación a través del Comité de Reparaciones Administrativa; dicha solicitud será remitida por este Comité a la Agencia Presidencial para la Acción Sociales y a la Cooperación Internacional Acción Social.

El Comité de Reparaciones Administrativas con la respuesta de las dos entidades mencionadas sobre la veracidad de la información suministrada por la víctima, procede a garantizar a través de diferentes procesos jurídicos las medidas de reparación adecuadas.

La información que deben contener dichas solicitudes es la presencia de las víctimas en el lugar y momento en que ocurrieron los hechos, la presentación de la denuncia dentro del año siguiente a la ocurrencia del hecho victimizante; descripción de la situación del orden público en el espacio-tiempo donde ocurrieron los hechos, la presencia de los grupos armados en el lugar de los hechos; la inclusión de las víctimas en plataformas informativas que evidencien los hechos; el riesgo al que se expusieron las víctimas por sus vínculos sociales, es decir, la profesión, la labor, la relación amistosa o de enemistad con los grupos armados; las condiciones socioeconómicas de las víctimas y la inclusión de las víctimas en los diversos programas e instituciones que reciben a las víctimas del conflicto armado.

En el artículo 27 de este Decreto se estipula el término que se debe de cumplir con el fin de las solicitudes no sobrepasen los 18 meses a partir de la fecha de radicación de la solicitud. Si el testimonio escrito de la víctima es aceptado como verídico, se ejecuta el pago de la reparación de acuerdo con el principio de la gradualidad con los recursos presupuestales de la Nación.

### **1.3 Ley 1448 de 2011**

La Ley 1448 de 2011 es el marco jurídico que modifica muchos de los aspectos que contiene la Ley 975 de 2005 en materia de víctimas y de los procesos de justicia que se habían estipulado en dicha ley. En este sentido, marca una diferencia en el tratamiento del conflicto armado ampliando los espectros del fenómeno en el país.

Sobre la Indemnización por Vía Administrativa, la Ley estipula, en sus artículos 132, 133 y 134, los lineamientos generales de esta medida. En el artículo 134 define que se deben determinar los criterios, objetivos y los rangos de los hechos victimizantes que permitan dilucidar los montos adecuados para cada uno de los hechos de violencia; igualmente, estipula que la víctima puede voluntariamente aceptar un contrato de transacción donde se aclare el pago de todas las sumas que se

deben reconocer de acuerdo con su caso por concepto de victimización y así evitar otros procesos judiciales. Esto sólo significa que la reparación por indemnización se realiza sólo una vez y que la víctima puede acceder a otras medidas reparatorias si es necesario y aceptado por las organizaciones involucradas y encargadas de llevar a cabo estos procesos.

La forma de verificar la veracidad de los testimonios para las víctimas consta de los mismos procedimientos delimitados en el Decreto 1290 de 2008, y los montos que definan dichas organizaciones serán entregados únicamente en dinero tal como los estipula el mismo Decreto, con la adición que el Gobierno se encargará que esos montos sean invertidos de manera adecuada para garantizar que las víctimas regresen a las condiciones de vida anteriores al hecho de violencia.

#### **1.4 Decreto 4800 de 2011**

Este decreto se considera una adición de disposiciones de la Ley 1448 de 2011, reglamentando el Registro Único de Víctimas que de acuerdo con el artículo 16 del presente, es una herramienta administrativa que soporta el procedimiento de registros de los individuos víctimas del conflicto armado en Colombia:

La condición de víctima es una situación fáctica que no está supeditada al reconocimiento oficial a través de la inscripción en el Registro. Por lo tanto, el registro no confiere la calidad de víctima, pues cumple únicamente el propósito de servir de herramienta técnica para la identificación de la población que ha sufrido un daño en los términos del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011 y de sus necesidades, y como instrumento para el diseño e implementación de políticas públicas que busquen materializar los derechos constitucionales de las víctimas (artículo 16).

El Registro Único de Víctimas es entonces una herramienta muy importante dentro de la identificación de las víctimas y sus derechos violentados, pues así es posible ejecutar todos los programas diseñados atendiendo a los principios de favorabilidad, buena fe, prevalencia del Estado Social de Derecho, participación conjunta, confianza legítima, dignidad y Habeas Data. De acuerdo con lo planteado, las organizaciones gubernamentales involucradas deben garantizar el apoyo para la remisión de solicitudes, no deben negar ninguna, deben orientar a las víctimas sobre los procesos que conlleva este registro, los requisitos, los tiempos de respuesta y la gratuidad de las operaciones asociadas, entre otra información que sea necesaria para que las víctimas puedan ejercer adecuadamente sus derechos.

Uno de los derechos a los que pueden acceder las víctimas es la indemnización por vía administrativa. En este Decreto se define la responsabilidad del programa por parte de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, quienes administraron los recursos para esta medida cumpliendo con el principio de sostenibilidad y bajo los criterios de la naturaleza y el impacto del hecho victimizante, los daños causados y el estado de vulnerabilidad actual de la víctima y el enfoque diferencial. En cuanto a los montos, distribución a los familiares y procedimientos de solicitud, se observa que son similares a los que se ha estipulado desde el Decreto 1290 de 2008.

### **1.5 Decreto 1377 de 2014**

Otro de los Decretos que puntualizan el tema de la indemnización por vía administrativa es el 1377 de 2014, por el cual se reglamenta el acceso a las medidas de reparación individual para las víctimas del desplazamiento forzado. Si bien no es el único hecho victimizante, de acuerdo con el documento CONPES 3726 de 2012, desde el año 1985 se han reportado gran cantidad de víctimas del desplazamiento forzado siendo una de las acciones violentas más frecuentes del país; con un 83,4% de los casos de violencia, el desplazamiento forzado es un tema de emergencia,

específicamente en las ciudades de Medellín y Bogotá, donde se registra un 14% del total de víctimas del desplazamiento forzado.

Este Decreto hace uso del Registro Único de Víctimas para la ejecución de la legislación establecida en materia de reparación integral para garantizar el derecho de las víctimas a que sean subsanados los daños por la violencia. Con respecto a la indemnización individual por vía administrativa se establece que se entregará con prioridad a los núcleos familiares que cumplan con los criterios definidos así:

- Que hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima y se encuentre en proceso de retorno o reubicación en el lugar de su elección. Para tal fin, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas formulará, con participación de las personas que conformen el núcleo familiar víctima un Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral (PAARI).
- Que no hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima debido a que se encuentran en situación de extrema urgencia y vulnerabilidad manifiesta, debido a la condición de discapacidad, edad o composición del hogar.
- Que solicitaron a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas acompañamiento para el retorno o la reubicación y este no pudo realizarse por condiciones de seguridad, siempre y cuando hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima.

## 2. Marco jurisprudencial

Pese a ser la Ley 1448 de 2011 el proyecto más ambicioso en cuanto al marco de la reparación de víctimas por causa del desplazamiento en Colombia, se ha generado una serie de tutelas y demandas respecto a inconsistencias a la hora de una adecuada distribución y reparación hacia las víctimas de la guerra, que desplazados por los actores de la violencia se les ha vulnerado su integridad y varios derechos, inclusive en el marco internacional. A continuación, se presenta un análisis de algunas de las sentencias en las que se reconoce el componente de la reparación o indemnización administrativa luego de que más de seis millones de colombianos se declararan víctimas del conflicto armado y desplazados de sus tierras por el mismo.

No se puede desconocer que los esfuerzos realizados por el gobierno para mitigar dicho fenómeno no han sido poco, sin embargo, resulta insuficiente, pues el número de víctimas superó con creces lo que se supuso algunos años atrás cuando se empezó a hablar de reparación a las víctimas del desplazamiento forzado. Por todo lo anterior, resulta necesario establecer un análisis en la presente monografía que permita dar cuenta de lo que se decide en dichas sentencias, aquello que está en juego tras la ley 1448 de 2011.

Para empezar, resulta importante mencionar que desde 2013 y antes se vienen acumulando tutelas por el incumplimiento de la reparación por indemnización administrativa, en donde se alega sobre la vulneración a los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y reparación integral, tanto en el marco de los derechos internacionales como en el derecho comparado.

Una primera sentencia con fecha de 2013, sentencia 254 se presenta un fallo respecto de varios expedientes entre tutelas y demandas en las que se solicitan situaciones relacionadas, se decide darle solución en una sola sentencia. El tema por tratar es la reparación integral por vía administrativa a las víctimas del desplazamiento forzado; las acciones de tutela fueron presentadas contra la Acción social y la Cooperación Internacional, hoy denominada como Departamento

Administrativo para la prosperidad Social, el motivo es la vulneración a la reparación integral, específicamente en el marco de la indemnización por los daños causados por el desplazamiento forzado.

El argumento consiste en que llevados por las situaciones complejas por las que tuvieron que pasar luego del desplazamiento forzados, acudieron al Departamento para la prosperidad social y solamente recibieron auxilio humanitario, en cuanto a los pedidos de reparación e indemnización no fueron aceptados o contestados, por lo tanto, acudieron a la instancia de la tutela.

Las pruebas que demuestran las víctimas son los certificados que los constituyen como desplazados, o los derechos de peticiones realizados, una serie de documentos que dan cuenta de los procesos o peticiones que se han realizado al respecto. Las intervenciones de la sentencia fueron varios, desde la Comisión Nacional de Reparación y Conciliación hasta algunas universidades, fundaciones, organizaciones de desplazados, mesas municipales y departamentales.

Dentro de los argumentos principales del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social es que, cuando se trata de indemnizar, debe remitirse al aparato Jurisdiccional de Estado para que se declare la responsabilidad de esta, de ahí que la reparación se base en la decisión política para disminuir las consecuencias negativas que se derivan de hechos causados por terceros. Uno de los requisitos para que se pueda dar la reparación es la identificación de las víctimas mismas relatando los sucesos como ocurrieron. Dentro de la indemnización por vía administrativa argumentó:

En cuanto tiene que ver con los mecanismos y formas de reparación integral por vía administrativa a víctimas del desplazamiento forzado, se observó que deben tomarse medidas tendientes a garantizar los derechos de las víctimas en el ámbito de las mesas interinstitucionales, con el fin de que se articulen y coordinen con las diferentes medidas de atención, orientación y seguimiento contenidas en los diferentes programas de la oferta

institucional en materia de atención a víctimas de la violencia armada. Sobre el enfoque diferencial, Acción Social manifestó que esto permite una intervención que responda a las necesidades y características específicas de la población que participe de este programa y se acoja a las medidas creadas y desarrolladas para su reparación, toda vez que cada ruta se hará basada en las condiciones específicas de la población a atender e intervenir de manera especial. (Sentencia 254,2013, p.30)

Se considera un asunto que integre diferentes esfuerzos, que permita visibilizar los alcances y a la vez que pueda generar acciones en función del desarrollo adecuado de la reparación. De esta manera, a lo largo de la sentencia se van generando posiciones frente a la situación de acuerdo los actores que participaron en la misma se tienen en cuenta situaciones muy puntuales como que la reparación habrá de ser el punto de partida para que las víctimas reconstruyan las respectivas vidas.

Reconocen que no existen fórmulas únicas para diseñar programas de reparación administrativa, sin embargo, se deben tener en cuenta puntos en común como la no discriminación, no revictimización, rearticulación a la vida laboral y en general proveer nuevamente condiciones favorables a las víctimas.

En cuanto a lo que a la Corte compete, en el caso puntual de esta sentencia, lo que se propone resolver es si las tutelas examinadas se vulnera el derecho a la indemnización administrativa y a la reparación integral. Una vez esclarecidas las voces de los diferentes actores invitados a participar en la sentencia, la corte asume, los puntos en los que se enfatiza para dar sentencia, a saber, si tienen relación con los derechos de los desplazados por el conflicto armado o hacen alusión a los derechos internacionales, siendo estos:

- (i) los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación integral en el marco del derecho internacional humanitario y derecho internacional de los derechos

humanos; (ii) la jurisprudencia constitucional en sede de control abstracto de constitucionalidad sobre los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación; (iii) la jurisprudencia constitucional en sede de tutela acerca de los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación; (iv) la jurisprudencia constitucional en el marco del seguimiento a la sentencia T025 de 2004 y sus autos de cumplimiento sobre reparación a víctimas de desplazamiento forzado; (v) la jurisprudencia del Consejo de Estado en materia de reparación integral a víctimas del desplazamiento forzado en el marco de procesos contencioso administrativos; (vi) el nuevo marco jurídico institucional para la reparación integral a víctimas, de conformidad con la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios; (vii) los recientes pronunciamientos de la Corte en relación con la Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas; (ix) conclusiones respecto del derecho a la reparación integral de las víctimas de desplazamiento forzado; y finalmente abordará (x) la resolución de los casos concretos. (Sentencia 254, 2013, p.61).

De acuerdo con la sentencia, bien podría argumentarse que de cara al análisis que hicieron los actores involucrados y la Corte misma, se debe generar reparación, indemnización a la mayoría de las tutelas condensadas en dicha sentencia, pues muchas cumplen con los requisitos impuestos, para el caso de las que no cumplen, se debe asumir que no se puede poner a las víctimas del desplazamiento forzado en situaciones complejas o engorrosas de resolver pues, por el contrario, habría que proveerle las mejores condiciones dada la situación en la que viven.

De manera generalizada se puede reconocer que dicha sentencia tuvo un fallo a favor de las víctimas y propende para que estas cuenten con todas las garantías para continuar con los procesos que se venían adelantando respecto de la reparación e indemnización. Levanta la suspensión de los trámites por la unificación de los diferentes procesos condensados en la presente sentencia y ordena los pagos correspondientes de los montos indemnizatorios por vía administrativa en caso de que no hayan sido presupuestados aún. Por todo esto, es una sentencia que resulta positiva para las víctimas del desplazamiento por causa del conflicto armado y que da luces respecto de las intenciones jurisprudenciales para darle cumplimiento a la Ley 1448 de 2011.

La segunda sentencia que se propone en análisis en la presente monografía es la Sentencia 462 de 2013. En esta, la temática gira en torno a la demanda de algunos estamentos constituyentes de la ley 1448 de 2011. Las normas demandadas son:

La primera es un cargo en contra de la expresión: “ocurridas con ocasión del conflicto armado del artículo 3 de la ya mencionada ley siendo el apartado demandado:

ARTÍCULO 3o. VÍCTIMAS. Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1o de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. (Sentencia 462, 2013, p.5)

Así mismo, el artículo establece que el cónyuge de la víctima es igualmente víctima o familiares de primer grado de consanguinidad, también aquellas personas que hayan intervenido para ayudar a la víctima; ya que la condición de víctima se adquiere independiente de que se individualice o aprehenda.

En aras de una adecuada comprensión, se permite la cita textual del cargo de la sentencia en mención, pues es importante considerarlo como primera fuente de información para un posterior análisis de este:

La condición que introduce el artículo demandado al establecer el concepto de víctima constituye una restricción que desconoce los artículos 1, 2, 6, 12, 13, 29, 93, 94 y 229 de la Constitución. Esta restricción tiene como efecto privar a algunas personas afectadas por graves violaciones a los derechos humanos del régimen de protección establecido en la ley 1448 de 2011. Así las cosas “[u]na interpretación restrictiva como la indicada por la norma, deja por fuera del ámbito de la ley a las víctimas de graves violaciones de derechos humanos y crímenes de lesa humanidad ocurridas en el contexto del conflicto armado, pero con origen en hechos de violencia socio política. Bajo este supuesto, quedarían excluidas víctimas de desaparición forzada por motivo de persecución sociopolítica, graves violaciones de derechos humanos cometidos contra las mujeres, casos de desplazamiento forzado entre otros casos de similares características.” (Sentencia T-462,2013, p.6).

Seguido de esto, la sentencia da paso a las intervenciones respecto del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, se pronuncia de manera casi unánime que fue la Corte constitucional quien, a través de otra sentencia, decretó dicho artículo, dentro de las intervenciones se tuvieron en cuenta algunos ministerios, la defensoría del pueblo, universidad del Rosario entre otras.

Otra de las leyes acá demandadas es la expresión contenida en el artículo 51 de la Ley 1448, la expresión es: “siempre y cuando estas no cuenten con los recursos para su pago”. La mención a la que hace alusión este artículo es al tema de la educación, proponiendo que las víctimas desplazadas

por el conflicto armado tengan acceso gratuito a la educación de preescolar y básica, salvo la expresión anteriormente denotada. El argumento de los demandantes es que la expresión se opone o infracciona los artículos 13, 44, 67 y 93 en donde se establece principalmente:

- (i) el desconocimiento del contenido del derecho a la educación que impone la gratuidad de la educación básica primaria, (ii) la vulneración de la obligación de establecer medidas que otorguen tratamientos especiales a las personas consideradas víctimas y (iii) la prohibición de retroceso en materia de derechos sociales en tanto las prestaciones previstas en el artículo 51 de la ley 1448 de 2011 se califican como medidas de asistencia y no como expresiones de un derecho constitucional. (Sentencia, T-462,2013, p.8)

Se pronuncian al respecto algunos ministerios, la mayoría de ellos lo consideran exequible a diferencia del ministerio de educación que lo considera inexequible. Así mismo ocurrió con otros artículos de la ley 1448 de 2011; en cuanto a lo que respecta como interés en este trabajo, se le da relevancia a la demanda del artículo 132 del parágrafo 3, siendo el artículo que habla sobre la indemnización, a continuación, se copia textualmente el parágrafo 3, ya que son muchas las consideraciones por el demandante al respecto:

PARÁGRAFO 3o. La indemnización administrativa para la población en situación de desplazamiento se entregará por núcleo familiar, en dinero y a través de uno de los siguientes mecanismos, en los montos que para el efecto defina el Gobierno Nacional:

- I. Subsidio integral de tierras;
- II. Permuta de predios;
- III. Adquisición y adjudicación de tierras;
- IV. Adjudicación y titulación de baldíos para población desplazada;
- V. Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural, en la modalidad de mejoramiento de vivienda, construcción de vivienda y saneamiento básico, o
- VI. Subsidio de Vivienda de Interés Social Urbano en las modalidades de adquisición, mejoramiento o construcción de vivienda nueva.

La suma que sea adicional al monto que para la población no desplazada se encuentra establecido en otras normas para los mecanismos señalados en este párrafo, se entenderá que es entregada en forma de indemnización administrativa.

(Sentencia, T-462,2013, p.31)

A este respecto el demandante establece las diferencias entre las víctimas por el desplazamiento y las víctimas del conflicto armado, también se tiende a reconocer la diferencia entre los géneros, siendo por lo general el hombre quien se reconoce como jefe o cabeza de familia. De acuerdo con el fallo de la Corte en la presente sentencia o la procedencia inhibitoria, lo primero que plantea es respecto del contexto de la expresión núcleo familiar que como se alega deja de lado la posibilidad de reparar de manera individual.

Otro de los aspectos importantes establecidos por la Corte fue considerar la diferencia entre las medidas indemnizatorias y la obligación del Estado de asegurar condiciones básicas de existencia a los grupos o poblaciones más vulnerables o débiles, esto para lograr comprender que cuando se habla de indemnización administrativa se habla de dinero y así bien pueda utilizarse en otro contexto es necesario que prevalezca la diferencia respecto a otras formas de indemnizaciones.

Por tanto, la Corte declara la exequibilidad del artículo 132 del párrafo tercero de la ley 1448 de 2011.

La siguiente sentencia es la T-753 de 2013 y consiste en una demanda por inconstitucionalidad de los artículos 19 de la ley 1448 de 2011, 77 del decreto 4634 de 2011 y 80 del Decreto 4635 de 2011. De esta manera, el demandante propone que se consideren inexecutable las siguientes expresiones subrayadas del artículo 19: “El desarrollo de las medidas a que se refiere la presente ley, deberá hacerse en tal forma que asegure la sostenibilidad fiscal con el fin de darles, en conjunto, continuidad y progresividad, a efectos de garantizar su viabilidad y efectivo cumplimiento.”

Del Decreto 4634: “y establecerá el plazo en el que será distribuido en términos de los límites impuestos sobre el presupuesto nacional por razones de la estabilidad fiscal de corto y mediano plazo.”

Del Decreto 4635: “tanto para las víctimas, como en términos de los límites impuestos sobre el presupuesto nacional por razones de la estabilidad fiscal de corto y mediano plazo.” (Sentencia T-753 de 2013, p.10)

El argumento principal es el del derecho de las víctimas a ser reparadas independientes de la sostenibilidad fiscal, ya que, según el demandante, los contenidos normativos demandados se argumentan en la incapacidad económica por parte del Estado para la reparación integral. En términos generales, la acusación por parte del demandante hace referencia a las implicaciones que tiene el incumplimiento de la reparación e indemnización por causa de la insostenibilidad fiscal pues no es un argumento suficiente para no pagar lo que se tiene o se debe pagar; los argumentos que esboza:

- (i) el artículo 13 de la Constitución que ordena un trato especial para aquellas personas en situación de vulnerabilidad, (ii) la Resolución 60/147 de la Asamblea General de las Naciones Unidas que exige una reparación adecuada y efectiva y (iii) el artículo 63.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos en la que se prevé que en caso de violación de los derechos

humanos la víctima tiene derecho a una justa indemnización. Adicionalmente se vulneran, de una parte, (iv) la dignidad humana –artículo 1- en tanto la reparación no consigue suplir las necesidades reales de las víctimas y, de otra, (v) la obligación que tiene el Estado de reparar integralmente a las víctimas, según lo señala el artículo 90 de la Constitución. (Sentencia 753 de 2012, p.11).

Los partícipes de la sentencia desde ministerios hasta universidades privadas consideran en su mayoría exequibilidad o inhibición; solo unos cuantos consideran inexequibilidad. Por lo tanto, la Corte se pronuncia respecto de los argumentos de los actores involucrados en la sentencia. Luego de un análisis de la Ley 1448 de 2011 así como de los decretos de ley 4634 y 46 35, estableciendo sus alcances, así como los puntos más relevantes la sentencia reconoce que el argumento de la sostenibilidad fiscal no es motivo para desconocer las necesidades y reparaciones de las víctimas del desplazamiento forzado.

De acuerdo con los Decretos en esta sentencia señalados, en donde se menciona la reparación administrativa y el componente de la indemnización, se reconoce la reparación monetaria de acuerdo con los daños ocasionados dentro del marco de lo físico, lo mental, la pérdida de oportunidades, así como los daños materiales, los gastos de asistencia jurídica y médico psicológica.

Por lo tanto, la reparación por vía administrativa tiene como fin reparar a la mayor cantidad de víctimas posibles en el menor tiempo posible, el proceso resulta más sencillo que en la reparación judicial.

La conclusión a la que llegó la Corte fue que tanto el artículo en mención como los decretos son exequibles, ya que no suponen una restricción de derecho a la reparación integral y en particular a la indemnización administrativa. En cuanto al artículo 80 del Decreto 4635, también es exequible siempre que se entienda que las autoridades tienen el deber de garantizar los recursos para indemnizar a las víctimas.

La siguiente sentencia tuvo lugar en Bogotá en 2012, los hechos parten de violentos cometidos por la guerrilla en el año de 1999, donde fueron reclutados a la fuerza los hijos del demandante; seguido a este acto, uno de sus hijos fue asesinado cuando intentaba recobrar la libertad, su cadáver nunca apareció. El demandante argumenta que dio a conocer los hechos ante La Unidad Nacional de Justicia y Paz para ser reparado administrativamente, al ser víctima del delito de desaparición forzada.

La demanda fue inducida por no recibir respuesta alguna a su caso; luego de una seguidilla de situaciones de papeleo, en donde los argumentos de las dos partes son la falta o presencia de radicación de documentos, la Corte se pronuncia y falla a favor del demandante, pues se debe reparar por vía administrativa al ser una víctima del conflicto armado.

Para tener en consideración en la presente sentencia la vigencia de la normatividad, de acuerdo con la fecha, hubo una inconsistencia en cuanto al reconocimiento del Decreto 1290 de 2008, en el que se menciona la reparación individual por vía administrativa para las víctimas de los grupos armados al margen de la ley, se tiene un plazo hasta de 18 meses para que el Comité de Reparaciones Administrativas resuelva las solicitudes de reparación; de ahí que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca niega el amparo de tutela, pues la persona, en este caso el demandante no presentó las pruebas suficientes para demostrar este acto.

La siguiente sentencia es la T - 293 del año 2015, que hace referencia a la indemnización por vía administrativa a víctimas del conflicto armado. Se instaura una tutela contra UARIV Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y DPS Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. El argumento es que dos accionantes ya inscritos en el Registro Único de Víctimas, por ser desplazados y haber padecido el homicidio de sus respectivos hijos, requieren ser reparados administrativamente, con un puntaje inferior al estipulado de la siguiente manera: “el numeral 8° del artículo 3° de la Resolución 0223 de la UARIV, del 8 de abril de 2013, establece que serán sujetos de prioridad las personas mayores de 60 años con un puntaje en el SISBEN inferior a 63.” (Sentencia 293 de 2015, p.4)

Por su parte la respuesta de UARIV era que se acogía al Plan de Asistencia y Reparación Integral por lo tanto podría demorarse hasta 10 años. El problema jurídico de fondo de la presente sentencia hace referencia al estudio de caso de 21 víctimas quienes solicitaron la reparación por vía administrativa ante la UARIV. Los demandantes argumentan que no recibieron respuestas de fondo a este respecto y por eso solicitan que se respeten sus derechos a la petición, a la igualdad, a la justicia a la reparación.

Por otro lado, el contra argumento de la UARIV es que todas aquellas personas que requieran de la reparación deben cumplir con la totalidad de los requisitos establecidos en la normativa vigente. La sala se propone a estudiar los siguientes temas para darle solución a la demanda:

Para resolver el problema jurídico, la Sala estudiará los siguientes temas: i) los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela; ii) la protección por vía de acción de tutela de personas en situación de desplazamiento y que son sujetos de especial protección constitucional por otras razones; iii) la garantía del derecho de petición por vía de acción de tutela; iv) el mayor grado de vulnerabilidad que sufren algunas víctimas del conflicto armado; v) la normatividad concerniente a la indemnización por vía administrativa para víctimas del conflicto armado y el Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas; y finalmente se abordará vi) el estudio de los casos concretos.( Sentencia,293, 2015,p.15)

Teniendo en cuenta que los demandantes son adultos mayores, algunos con limitaciones físicas, así como problemas de movilidad o enfermedades terminales, la corte sentencia que la UARIV debe propender a mejorar las condiciones para permitir un mejor acceso a las víctimas a la reparación pues son excesivos los procesos a los que se someten y como se ha mencionado en muchos casos no hay

espera para la resolución de la reparación por vía administrativa ya que las mismas víctimas en cualquier momento pueden morir.

Por otro lado, también se vulneran los derechos de las mujeres, que en muchas ocasiones son madres cabeza de hogar. Sin embargo, dentro de lo que se puede reconocer como punto álgido de la presente sentencia, es la cantidad de trámites con los que se tiene que enfrentar la víctima para poder reclamar lo que por derecho le corresponde, que como ha sido tema central de esta discusión, tiene que ver con la reparación por vía administrativa.

La última sentencia que se analiza es del año 2015, hace referencia a una demanda donde el demandante se considera desplazado por la violencia y se encuentra incluido en el Registro Único de población desplazada, por tanto, presenta una petición para la reparación integral de víctimas, y decide instaurar la demanda debido a que no recibió respuesta alguna.

Dentro del análisis que se puede hacer a dicha sentencia hay cabida con el Decreto 1290 de 2008 y la Ley 1448 de 2011. El Decreto, creó un programa de reparación por vía administrativa a víctimas de los grupos armados al margen de la ley que podían ser reparados de manera individual; dicho Decreto en el artículo 21, estipula que aquellos que pretendan reparación individual por vía administrativa, deben diligenciar, bajo gravedad de juramento, la solicitud que se hará llegar al Comité de Reparaciones Administrativas, dicho formulario será enviado a las alcaldías municipales o personerías y terminará en manos de la Acción Social, dicho ente se encargará de analizar las solicitudes y de rendir un informe ante el Comité de Reparaciones Administrativas, en donde se somete o no la aprobación de la solicitud con un plazo de 18 meses.

Como se ha visto durante las dos últimas sentencias, lo que ha ocurrido es que los plazos se agotan y por esto se presentan las acciones de tutela o demandas, en donde los tiempos establecidos por las instituciones mismas vencen y no se generan las respectivas reparaciones, por tanto, los fallos de las sentencias son favorables hacia los demandantes y reconocen negligencia, en repetidas ocasiones, por parte de los demandados.

A lo largo de las sentencias se puede apreciar que, son tutelas que propenden por la reparación por vía administrativa, que existen unos entes de control hacia los cuales se debe dirigir la ciudadanía afectada para diligenciar los respectivos formularios y entrar en lista de espera. Así mismo, también se visualizó que existe otro tipo de reparación, denominada reparación jurídica, integral, en esta se amparan diferentes componentes de acuerdo con lo que hubo de padecer la víctima, en este caso la reparación es integral y converge lo material con lo emocional.

Algo que es importante tener presente es que las atrocidades de la violencia y el fenómeno del desplazamiento, trajo consigo secuelas, tanto en las individualidades de los sujetos como a nivel colectivo, fueron muchas situaciones hostiles en las que se generaron traumas, dolores, despojos, muertes, secuestros, masacres, mentiras, traiciones. En general, como lo menciona una de las sentencias, tuvieron que padecer una serie de vejámenes por los cuales se debe responder de manera integral. El fenómeno del desplazamiento forzado llevó a la legislación a concebir una ley de víctimas y debido a esto se creó la Ley 1448 de 2011, en la que se estipula la necesidad de reparar todas las víctimas del conflicto armado en Colombia. Los alcances de dicha ley fueron grandes, pues se asumió por parte del Estado la tarea de establecer soluciones a millones de colombianos que se encuentran en dicha situación, sin embargo, pese a los alcances de dicha ley, existe algunas situaciones como también vimos en las sentencias que fueron sujetas de demandas.

Uno de los puntos críticos que se pretende analizar en esta discusión es el carácter asistencialista de la ley 1448, pues no se puede desconocer que se presta para que algunos individuos se instauren o amparen en una zona de confort que no los obligue a salir de allí. Por otro lado, no se puede desconocer la importancia de la reparación, ya que en el contexto de la violencia se vulneraron muchos derechos humanos, derechos internacionales, siendo la violencia un generador de situaciones complejas que condujeran al deterioro de la vida de las personas que la padecieron, ya fuera en carne propia o ya fuera por otros. Retomando el argumento de la ley como asistencialista, lo que quisiera plantear es que detrás de verdaderas víctimas del desplazamiento forzado, también se han colado una serie de personajes

inescrupulosos que pretenden ser reparados por vía administrativa sin ser víctimas realmente; por tanto, es una situación a la que se deben enfrentar los entes reguladores y de ahí a que se preste para el incumplimiento, la burocracia, el exceso de papelería, pues habrá que constar si el relato es cierto o no.

Son muchos los actores involucrados en el desarrollo de las sentencias, como se pudo ver, las universidades del país, algunas fundaciones, los ministerios, el defensor del pueblo. Esto porque es un tema de tanta relevancia que debe preguntarse y debatirse frente diferentes actores para que sienten posiciones particulares y pueda registrarse un panorama general de la situación que permita un fallo adecuado con importantes términos que no vulnere ninguna de las partes.

También es sujeto de discusión el tema sobre la sostenibilidad fiscal de la ley 1448 de 2011, pues como se pudo visibilizar, en alguna de las sentencias se ha convertido en un problema de tipo económico, ya que son tantas las víctimas, quizás muchas más de las que se consideraron en el tiempo en que la ley cobró vigencia. En la actualidad se ve el Estado con problemas financieros para darles solución y reparación a tantas víctimas, de ahí que se estipule incisos en la ley que son debatibles y que no se logre la reparación a cabalidad. Sin embargo, la ley es clara y bajo el marco del derecho internacional y del derecho comparado se hace indispensable que se solucionen todos y cada uno los problemas en cuanto al desplazamiento forzado, y no es un argumento de peso concebir déficit económico en la sostenibilidad fiscal, recordemos que la sentencia que tocó este tema falló a favor de los demandantes y se dictó sentencia respecto de la reparación independientemente de la crisis económica.

### 3. Reflexiones

Existen varias posiciones asociadas al tema de indemnización. De acuerdo con Salgado (2011) la discusión legal desde la reivindicación de las víctimas en el país ha sido sobre la implementación de las políticas o legislaciones desde una perspectiva de solidaridad como una ayuda desde una política pública que buscaba mitigar los efectos de la violencia en los ciudadanos o la implementación como un sistema judicial que responde a la violación de los Derechos Humanos y los Derechos Fundamentales constitucionales. En este sentido, se han modificado las concepciones frente a los programas, la identificación de las víctimas y el presupuesto para apoyar las medidas de reparación. Desde que la Ley de Víctimas se considera como una legislación de gran importancia para la población civil en condiciones de víctimas se ha avanzado en el tema de la reparación. Si bien antes la reparación estaba supeditada a procesos de desmovilización y testimonios de los victimarios como fundamento de justicia, en la actualidad el tema ha trascendido y de esta manera es que se han podido identificar que son más las comunidades e individuos víctimas del conflicto de lo que se estipulaba.

Frente a la indemnización, se ha creado un debate sobre su pertinencia en un proceso de reparación fiel a los lineamientos internacionales que determinan que las víctimas deben retornar a las condiciones en las que se encontraban anteriormente. De acuerdo con Álvarez (2017) esto representa una dificultad desde muchas perspectivas, la primera se constata en el CONPES 3726 de 2012 que, a través de estadísticas socioeconómicas, demuestra que las víctimas incluso antes de los efectos de los hechos violentos estaban en condiciones de pobreza y desigualdad que son difíciles de subsanar; en este sentido, se ha debatido que la pobreza no es consecuencia del conflicto sino uno de los factores que la recrudecen. Igualmente, con la implementación de la reparación integral, se abre una nueva percepción de las acciones reivindicativas, siendo la indemnización sólo una parte de lo que debe implementarse para la reparación total de las víctimas.

Los procesos de duelo y otros relacionados con los efectos psicológicos y culturales nunca podrán ser subsanados o resarcidos por una compensación económica, en algunos casos el dolor de la pérdida de objetos materiales acarrea diversos efectos en el plano de lo psíquico que imposibilita la continuación de una vida después del hecho violento (Salgado et al, 2011)

Por otro lado, de acuerdo con Díaz (2009) es clara la crítica a los mecanismos de compensación es evidente tanto en los estudiosos del tema como en las sentencias; en este sentido, se evidencia que el Estado ha tenido una lucha por el reconocimiento de las víctimas y el pago adecuado de las indemnizaciones buscando en todo sentido lograr una equidad en las reparaciones y dando prioridad a la población vulnerada. Las falencias en la entrega de las indemnizaciones han sido frecuente puesto que esta llega tarde, se evidencia que las poblaciones deben esperar años para obtenerlas recrudesciendo su situación precaria y prolongando los efectos de la violencia en su cotidianidad.

Sin embargo, desde una visión holística se ha constatado que la reparación que surge con la Ley 1448 ha sido un gran avance con respecto a la determinación de una reparación integral que contempla todas las necesidades psicológicas, físicas, económicas y culturales que tienen las víctimas del conflicto armado y ha avanzado en los programas a todas las poblaciones dando prioridad a las más vulnerables sin importar el mecanismo que se implemente.

Por último, es importante constatar que, pese a las falencias antes mencionadas, el proceso de reparación de las víctimas no es un proceso a corto plazo, y desde las organizaciones gubernamentales como la Defensoría del Pueblo y las entidades locales se han realizado esfuerzos por agilizar, en vista de las condiciones de los desplazados principalmente, los procesos que puedan proveer la calidad de vida esperada.

#### 4. Conclusiones

Se hace necesario visibilizar el alcance que han tenido las sentencias en cuanto al ejercicio del derecho de las víctimas en tanto Colombia no deja de ser un país de corrupción, de favores políticos y de trámites deshonesto, más allá de eso, la realidad abrumadora del país, la situación actual socioeconómica en la que se encuentra tal vez pueda no permitirle el cumplimiento a cabalidad de las víctimas, por lo tanto se hace necesario un monitoreo de las políticas públicas que permitan establecer los alcances de la ley.

Según la Unidad de Atención y Reparación Integral de las Víctimas son ocho millones de víctimas por causa de la violencia en Colombia entre desplazados, muertos, secuestrados y toda modalidad que pueda concebirse dentro del contexto de la violencia, de ahí la importancia de los recursos que se han establecidos para la reparación de las víctimas en el marco de la vía administrativa. Sumado a esto los recursos públicos que se han destinado a solventar las soluciones *in situ* de dicha violencia no han sido pocos.

No se pueden desconocer los esfuerzos del gobierno por indemnizar la mayor cantidad de víctimas posibles, tampoco se puede desconocer que no ha sido suficiente y que restan muchas personas en tanto el dinero destinado para dicha causa no logró la cobertura esperada, por tanto, se han tomado medidas al respecto, generando distinciones en cuanto a las víctimas, categorizando por distintos rangos, sexo, edad, género, grado de vulnerabilidad y de esta manera se va generando la indemnización.

Uno de los problemas más grandes con los en los que se ha visto el Estado en cuanto al tema de la reparación de víctimas, es precisamente que no contempló un número tan elevado, esto, sumado a los niveles de pobreza en la que se encuentra dicha población, hacinamiento en los diferentes espacios de la ciudad, despojados de su tierra, se convierte en un problema más grande, pues además de la reparación por concepto de la violencia, también se considera la situación de reubicación y de que el

desplazado empiece a hacer parte activa nuevamente de la sociedad, ya que no se puede quedar esperando reparaciones toda la vida

Otro de los grandes problemas que se pudo hacer visible en el presente trabajo es la noción o consideración asistencialista que hay en la Ley 1448 de 2011, pues en esta muchos de los artículos propenden por otorgar una serie de garantías al desplazado y esto es apenas comprensible dado a que ha tenido que pasar por situaciones muy adversas, sin embargo, el fenómeno que ha venido ocurriendo es que se conciben de manera particular como desplazados y entren a engrosar las listas de víctimas esperando reparación. De ahí a que se generen problemas en cuanto a las exigencias que proponen los entes encargados y la inconformidad que tienen las víctimas reales, pues ante el panorama burocrático no se logra dar oportuna solución a situaciones que si lo ameritan.

La ley de restitución de tierras ha sido uno de los proyectos legislativos más importantes de los últimos años en Colombia, esto, desde luego, se ha conectado con el proceso de paz atendiendo que son temas amparados bajo el gobierno de Santos en los que la apuesta es a una Colombia sin guerra, donde la violencia cese y se le dé la bienvenida a los tiempos de paz. A pesar de tener la ley muchos problemas ya mencionados en este trabajo, no se puede desconocer su alcance y esfuerzo por darle garantías y revindicar la posición de Estado frente al fenómeno de la violencia en nuestro país.

## Bibliografía

- Álvarez, Z (2017). La Indemnización Administrativa de la población víctima del desplazamiento forzado en el marco de la ley 1448 de 2011: obstáculos para el acceso a una indemnización. Tesis para optar al título de Magister en Derecho, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Antioquia.
- Alzate, D. (2015) La reparación integral por vía administrativa de niños, niñas y adolescentes, víctimas indirectas de la desaparición forzada a causa del conflicto interno armado en Colombia a la luz de la Ley 1448 De 2011. Medellín: Universidad San Buenaventura.
- Consejo de Estado. (2015). Sentencia: Unidad Administrativa Especial Para La Integración Y Reparación Integral A Las Víctimas.
- Consejo Nacional De Política Económica Y Social República De Colombia CONPES. (2012) lineamientos, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento para el plan nacional de atención y reparación integral a víctimas.
- Corte Constitucional (2013) Sentencia SU-254 Acción de tutela instaurada por: Carlos Alberto González Garizabalo y otros en contra de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.
- Díaz, I. (2009). El Rostro De Los Invisibles Víctimas Y Su Derecho A La Verdad, Justicia, Reparación Y No Repetición. Cali: Pontificia Universidad Javeriana
- García, Y. (2012). Las víctimas del conflicto armado en Colombia frente a la ley de víctimas y otros escenarios de construcción de memorias: una mirada desde Foucault. *Justicia Juris*, 8 (2), 74-87
- González, S. (2017) Indemnización Administrativa Como Mecanismo De Reparación Integral A Víctimas Del Conflicto Armado En Colombia Desde El 01 De enero De 1985 Hasta La Actualidad. Ensayo de Grado para optar el título de Especialista en Derecho Administrativo. Universidad Militar Nueva Granada.
- Montalvo, C (2010) Reparación de las víctimas de la violencia dentro del Proceso de Justicia y Paz en Colombia. *Revista Pensamiento Americano*, (4), 61-68
- Patiño, A.; Pereira, C. (2009). Construcción de una propuesta de reparación integral para víctimas de violaciones a derechos humanos en Colombia, a partir de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La reparación administrativa a la luz del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.

- Piñeros, D. (2008) Desarrollo internacional de un concepto de reparación a las víctimas de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario: complementos a la perspectiva de la ONU. *Papel Político*, 13, (2), 739-773
- República de Colombia (2008). DECRETO 1290 de 2008: Por El Cual Se Crea El Programa De Reparación Individual Por Vía Administrativa Para Las Víctimas De Los Grupos Armados organizados Al Margen De La Ley.
- República de Colombia (2011). DECRETO 4800 de 2011. Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones.
- República de Colombia (2011). DECRETO 4800 DE 2011: Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones.
- Rodríguez, F. (2017). ¿La investigación jurídica y socio-jurídica? *Revista Justicia*, 1-2.
- Salgado, S; Nobles, D; Ruiz, V. (2011). Indemnización del dolor y subjetivación del trauma en víctimas del conflicto armado. *Pensando Psicología*, 7 (12), 128-133
- Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca. (2012). Sentencia T-055: TUTELA/ Desplazados/ Reparación administrativa/ La Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas es la competente para responder las peticiones referidas a dicho tema.
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (s.) Capítulo 2: La Ley de Víctimas: Bogotá: Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
- Uprimny, R.; Guzmán, D. (2010). En búsqueda de un concepto transformador y participativo para las reparaciones en contextos transicionales. *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 17, 231-286

## **Anexos**

### **ANALISIS JURISPRUDENCIAL 1**

#### **A. ANALISIS CONCEPTUAL**

##### **I. IDENTIFICACION DE LA PROVIDENCIA**

Corte constitucional, sentencia: T-406.014, acción de tutela. Magistrado Ponente Luis Ernesto Vargas, 24 de abril de 2013

##### **II. HECHOS RELEVANTES**

Mediante auto 207 del treinta (30) de junio de 2010, la Sala Plena de esta Corporación, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales, y de los requisitos y trámites establecidos en el artículo 7º del Decreto 2591 de 1991 y en el artículo 57 del Acuerdo 05 de 1992, adoptó medidas cautelares de carácter provisional, con el objeto de suspender los actos que pudieran afectar el derecho fundamental a la igualdad de las víctimas de desplazamiento forzado en materia de reparación por vía administrativa. Por tanto, la Corte ordenó a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social-, respecto de los presentes procesos de tutela y análogos o similares que, a partir del momento en el cual se comunicara a dicha entidad el mencionado auto y hasta cuando la Corte dicte la sentencia de unificación respecto de los asuntos ahora acumulados, con efectos inter comunes, suspendiera el cumplimiento de cualquier orden de pago relativa a la indemnización de perjuicios ocasionados a víctimas de desplazamiento forzado que haya sido emitida con ocasión de una acción de tutela o de un incidente de liquidación de perjuicios ordenado por los jueces de tutela, con base en el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991, y de conformidad con lo establecido por las sentencias T-085 y T-299 de 2009. La anterior medida cautelar fue adoptada por este Tribunal (i) con el fin de proteger el derecho a la reparación integral y el derecho a la igualdad de todas las víctimas de desplazamiento forzado que se encuentran en igual o análoga situación y que, por tanto, tienen derecho a la reparación en condiciones de igualdad, y (ii) con el objeto de no hacer nugatorio el efecto del presente fallo de unificación, el cual tendrá efectos inter comunes para garantizar el derecho a la igualdad tanto de los accionantes, como de otras víctimas que se encuentren en las mismas, similares o análogas situaciones de hecho o de derecho a las de los demandantes, evitando que se presenten tratamientos discriminatorios en materia de reparación integral por vía administrativa, y que se

apliquen consecuencias jurídicas distintas, a ciudadanos en situaciones idénticas. Así mismo, la Corte adoptó la anterior medida cautelar teniendo en cuenta (i) el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado declarado por esta Corporación; (ii) los efectos “inter comunes” que tendrán la 28 personas presentes en la sentencia de unificación; (iii) el gran número de casos similares o análogos en materia de reparación a víctimas del desplazamiento forzado, en los cuales por vía del amparo de tutela se viene condenando en abstracto a Acción Social y remitiendo el expediente a los Jueces Contencioso Administrativos para que liquiden los perjuicios, y (iv) que el gran volumen de tutelas genera una mayor congestión para el trámite de estos procesos, tanto en los despachos judiciales como ante las entidades demandadas, lo cual ha aumentado el riesgo de violación de los derechos a la igualdad, de acceso a la justicia y al debido proceso, de otros ciudadanos, también víctimas del desplazamiento forzado interno, que se encuentran en la misma situación fáctica y que no han acudido al mecanismo de tutela para solicitar la protección de sus derechos. En este pronunciamiento, la Corte Constitucional circunscribió dicha medida cautelar a los asuntos ahora bajo revisión y a los casos análogos o similares a ellos, relativos a sentencias de tutela y a los incidentes de liquidación de perjuicios derivados de éstas en aplicación del artículo 25 del Decreto 2591 de 1991 y de conformidad con lo ordenado en las sentencias T-085 y T-299 de 2009. En este sentido, la Corte aclaró que dicha medida cautelar no se refería y, en consecuencia, no operó frente a los incidentes de reparación tramitados por la vía penal, ni ante los procesos contencioso-administrativos, de justicia y paz, o de cualquier otro tipo, en los cuales haya habido condenas por perjuicios causados por el desplazamiento forzado y donde se haya adelantado el debido procedimiento.

### **III. ASPECTO JURIDICO CONSIDERADO**

En la presente sentencia se debaten los derechos tales como: derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación integral en el marco de los derechos internacionales. Derechos de las víctimas del desplazamiento forzado. Reparación individual por vía administrativa. Responsabilidad del estado frente a los hechos que originan el desplazamiento forzado. Violación de los derechos humanos

### **IV. PARTES**

En la presente sentencia se encuentran las siguientes partes:

Agencia Presidencia para la Acción Social y la Cooperación Internacional: 18 de junio de 2010 (cdno. 1)

- Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR): 18 de Junio de 2010 (cdno. 1)

- Procuraduría General de la Nación: 17 de junio de 2010 (cdno. 1)

- Defensoría del Pueblo (cdno. 2)

- Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento forzado: 18 de junio de 2010 (cdno. 1)

- Universidad Santo Tomás: 22 de junio de 2010 (cdno. 1)
- Universidad de Los Andes: 25 de junio de 2010 (cdno. 1)
- Centro de Estudios de Derecho Justicia y Sociedad (De justicia): 23 de Junio de 2010 (cdno. 1)
- Centro Internacional Para la Justicia Transicional: 21 de junio de 2010 (cdno. 1)
- Comisión Intereclesial de Justicia y Paz: 25 de junio de 2010 (cdno. 1)
- Comisión Colombiana de Juristas: 22 de junio de 2010 (cdno. 1)
- Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo
- Mesa Departamental de Cundinamarca de Población Desplazada
- Fundación Social: 22 de junio de 2010 (cdno. 2)
- Corporación Casa de la Mujer: 24 de junio de 2010 (cdno. 2)
- Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC): 23 de junio de 2010 (cdno. 2)
- Asociación de Desplazados Afrodescendientes del Chocó (ADACHO): 29 de junio de 2010 (cdno. 2)
- FUNDADESPLAZADOS de Popayán: 29 de junio de 2010 (cdno. 2)
- Campaña Nacional e Internacional Tierra, Vida y Dignidad: 23 de junio de 2010 (cdno. 2)
- Mesa Municipal de Fortalecimiento-Organizaciones de Población Desplazada Santiago de Cali: 24 de junio de 2010 (cdno. 2)
- Mesa de Trabajo de Bogotá sobre desplazamiento Interno: 18 de junio de 2010 (cdno. 2)
- Consejo Regional Indígena de Caldas (CRIDEC): 25 de junio 2010 (cdno. 2)
  
- Organización Regional Indígena Valle del Cauca-Asociación de Cabildos Indígenas Decreto 1088 de 1993 (ORIVAC): 24 de junio de 2010 (cdno. 2)
  
- Asociación Nacional Solidaria para la Defensa de la Mujer y la Familia Desplazada (ANSPALMUFAD): 24 de junio 2010 (cdno. 1)
  
- Mesa Departamental de Fortalecimiento de Organizaciones de Población Desplazada del Valle (MDFOPD) - (cdno. 2)

## **V. PROBLEMA JURIDICO**

en la presente sentencia se establece la necesidad de reparación de algunos derechos violentados en el marco del desplazamiento forzado por causa de la violencia en el País, así, se reconoce la importancia y a la vez la necesidad de la reparación por vía administrativa a las víctimas del

desplazamiento. La sentencia recopila otras sentencias y pretende darle fallo.

De esta manera se presenta una acción de tutela contra el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, por la presunta vulneración de la reparación integral y la indemnización pronta adecuada y efectiva de todos los daños y perjuicios causados. A este respecto la corte ordenó a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional adaptar medidas cautelares de orden provisional con objeto de suspender actos que afectaran derecho fundamental de la igualdad de las víctimas del desplazamiento forzado en materia de reparación por vía administrativa.

## **VI. SALVAMENTO DE VOTO**

No fue una decisión unánime pues se discrepa respecto de la afirmación de que as medidas de asistencia social o los servicios sociales, en tanto impliquen un mayor contenido prestacional al que se otorga a las demás personas respecto de quienes se adoptan o se prestan, según sea el caso, “no pueden de ninguna manera ser asimilables a las medidas de reparación”.

## **ANALISIS JURISPRUDENCIAL 2**

### **B. ANALISIS CONCEPTUAL**

#### **VII. IDENTIFICACION DE LA PROVIDENCIA**

CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION SEGUNDA SUBSECCION B  
Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE Bogotá, D.C.,  
quince (15) de enero de dos mil quince (2015) Radicación número:  
11001-03-15-000-2014-03198-00(AC)

#### **VIII. HECHOS RELEVANTES**

En ejercicio de la acción consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, Edgar Fernando Melo Caicedo acudió ante el Consejo de Estado con el fin de solicitar la protección de los derechos fundamentales a la igualdad y de petición, presuntamente vulnerados por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Solicita en amparo de los derechos invocados, que se ordene a la entidad accionada emitir respuesta de fondo frente a la solicitud por él elevada el día 8 de agosto de 2014. Lo anterior, lo fundamentó en los siguientes hechos y consideraciones (fls 1-4): Señala que es víctima del desplazamiento forzado y se encuentra incluido en el Registro Único de Población Desplazada desde el 3 de marzo de 2010. Indica que el día 8 de agosto de 2014 presentó una petición ante la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, con el fin de obtener el reconocimiento y pago de la indemnización administrativa a la que afirma tener derecho. Manifiesta que la petición elevada no ha sido resuelta por la autoridad accionada.

#### **IX. ASPECTO JURIDICO CONSIDERADO**

Se instaura una Demanda ante el Consejo de Estado a la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación de Víctimas por Vulneración de derecho de petición

#### **X. PARTES**

En la presente sentencia se encuentran las siguientes partes:

Consejo de estado

Edgar Fernando Melo Caicedo

Unidad Administrativa Especial para la Integración y reparación integral de víctimas

## **XI. PROBLEMA JURIDICO**

En la presente sentencia se aplica una acción de tutela contra la Unidad Administrativa Especial para la Atención Integral de las Víctimas pues se argumenta que ha vulnerado el derecho de petición del señor Caicedo al no haber resuelto de fondo su petición de reparación administrativa, ni haber informado sobre el trámite de resolución de esta. En consecuencia, se ordenará a la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que en el término de los 60 días siguientes a la notificación de la providencia se resuelva de fondo, de manera clara, precisa y congruente, la petición de reconocimiento y pago de la indemnización por vía administrativa, notificando en el mismo término la respuesta correspondiente. Se concederá el término máximo de 60 días, en virtud de las actuaciones que eventualmente tenga que adelantar la entidad accionada para resolver de fondo las peticiones por la complejidad de estas, y por los asuntos que eventualmente debe definir como la normatividad aplicable, el monto de la indemnización, la distribución de ésta, entre otros. Asimismo, se otorgará un término amplio como el antes señalado, en atención a la significativa cantidad de solicitudes que diariamente debe resolver dicha entidad.

## **XII. SALVAMENTO DE VOTO**

Se genera un fallo unánime

## **ANALISIS JURISPRUDENCIAL 3**

### **C. ANALISIS CONCEPTUAL**

#### **XIII. IDENTIFICACION DE LA PROVIDENCIA**

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA – SUBSECCION "B"

CONSEJERO PONENTE: Dr. GERARDO ARENAS MONSALVE

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de abril de dos mil doce (2012).

Expediente: No. 25000-23-24-000-2012-00069-01

Referencia: 00069-01

Actor: Guillermo León Trujillo

#### **XIV. HECHOS RELEVANTES**

En ejercicio de la acción consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, Guillermo León Trujillo, mediante apoderado, acudió ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con el fin de solicitar la protección de los derechos y principios de petición, igualdad, buena fe, favorabilidad y reparación, presuntamente desconocidos por el Fondo Nacional para la Reparación de las Víctimas, el Comité de Reparaciones Administrativas, el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Solicita al juez de tutela que en amparo de los derechos y principios antes señalados se ordene lo siguiente:

1. A las entidades accionadas que, en el plazo de 48 horas siguientes a la notificación de la sentencia de tutela, notifiquen el acto administrativo mediante el cual se disponga el reconocimiento y pago de la reparación administrativa reclamada, por el homicidio y desaparición forzada de su hijo Edilson León Vergara, y que informen las razones por las cuales no han contestado la petición de reparación administrativa que presentó.

2. Que se conmine al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, que, en el término de 3 días, sin aún no lo ha hecho, presente su caso al Comité de Reparaciones Administrativas, para que éste en el mismo término resuelva definitivamente su petición de reparación, y con posterioridad se le otorgue un plazo de 15 días al Fondo Nacional de Víctimas, para que le cancele la indemnización que le corresponde equivalente a 40 salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Lo anterior lo fundamentó en los siguientes hechos y consideraciones (Fls. 1-12):

Señala que el día 10 de agosto de 1999, en la Vereda "La Argentina" del Municipio de Meseta (Meta), las FARC reclutaron mediante la fuerza a sus hijos Edilson León Vergara y Guillermo León Vergara.

Indica que de acuerdo con la declaración juramentada del señor Luis Calixto Ardila Parrando, su menor hijo Edilson León Vergara fue asesinado por el grupo armado antes señalado, cuando intentó recobrar su libertad. Añade que aún no conoce el paradero del cadáver su hijo.

Sostiene que dio a conocer los hechos antes relatados a la Unidad Nacional de Justicia y Paz de la Fiscalía General de la Nación, y que por intermedio de la Personería Municipal de Granada (Meta), solicitó ser reparado administrativamente al ser una víctima del delito de desaparición forzada con ocasión al conflicto armado interno.

Manifiesta que de conformidad con el Decreto 1290 de 2008, "por el cual se crea el programa de reparación individual por vía administrativa para las víctimas de los grupos armados organizados al margen de la ley", el Comité de Reparaciones Administrativas tiene hasta 18 meses para resolver las solicitudes de reparación, pero que en su caso han 37 meses sin que se le haya dado una respuesta.

En el escrito de tutela el actor afirma que varias veces ha formulado la petición de reparación, y consigna de forma dispersa como fechas de las reclamaciones correspondientes, los días 28 de diciembre de 2008, 11 de junio de 2009, 11 de febrero de 2010 y 10 de agosto de 2011 (Fls. 1,4).

Destaca que dentro del procedimiento previsto por la norma antes señalada fue citado a una entrevista, porque por vía telefónica se le informó que su solicitud había sido aprobada, por lo que estima que no puede someterse de forma indefinida el reconocimiento y pago de la indemnización a que tiene derecho.

Finalmente trae a colación algunos pronunciamientos de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, sobre la reparación administrativa a las víctimas del conflicto armado interno.

## **XV. ASPECTO JURIDICO CONSIDERADO**

Mediante sentencia del 2 de febrero de 2012, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, negó la acción de tutela interpuesta por las razones que a continuación se sintetizan (Fls. 34-38):

Afirma que como lo indicó la Corte Constitucional en la sentencia T-991 de 2005, la persona que alega la violación de su derecho de petición debe brindar los elementos que permitan demostrar tal situación, o por lo menos las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que ejerció tal derecho.

Respecto al caso en concreto afirma que, si bien a folio 19 obra copia de una solicitud de reparación administrativa suscrita por el accionante, no hay evidencia que la misma haya sido radicada ante el Departamento Administrativo de la Prosperidad Social o ante alguna oficina del Ministerio Público, por lo que estima que no se demostraron las circunstancias de tiempo, modo y lugar que permitan determinar que el demandante elevó la referida petición.

Mediante escrito radicado el 21 de febrero de 2012, el peticionario mediante apoderado solicita, que se revoque la sentencia antes descrita por las siguientes razones (Fls. 41-42):

Estima que el *A quo* desconoció los principios de la buena fe y favorabilidad que amparan a las víctimas del desplazamiento forzado, y el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991, según el cual se tendrán por ciertos los hechos de la demanda cuando la parte accionada no rinde el informe correspondiente, como ocurrió en el caso de autos.

Sostiene que en virtud de las anteriores circunstancias debe tenerse por cierto que presentó la solicitud de reclamación de reparación administrativa, sobre todo cuando anexó con el escrito de tutela un documento a partir del cual se puede apreciar que Acción Social lo llamó a entrevista para confirmar las circunstancias en que se afectaron los derechos fundamentales de su hijo, y por ende, que tal situación en su criterio debe considerarse como un indicio de que sí presentó la petición respectiva para hacer efectivo su derecho a la reparación.

## **XVI. PARTES**

En la presente sentencia se encuentran las siguientes partes:

Guillermo León Trujillo

Tribunal administrativo de Cundinamarca

Unidad Administrativa Especial para la Integración y reparación integral de víctimas

## **XVII. PROBLEMA JURIDICO**

El demandante Guillermo Trujillo se propone solicitar la protección de los derechos y principios de petición, igualdad, buena fe, favorabilidad y reparación, presuntamente desconocidos por el Fondo Nacional para la Reparación de las Víctimas, el Comité de Reparaciones Administrativas, el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Por tanto, solicita al juez:

Plazo de 48 horas para que se notifique el acto y se disponga la reparación administrativa y para que se informen las razones por las cuales no se ha notificado aún; que se presente el caso ante el comité de reparaciones administrativas

## **XVIII. SALVAMENTO DE VOTO**

Se genera un fallo unánime

## **XIX. FALLO**

PRIMERO: REVÓCASE la sentencia del 2 de febrero de 2012, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, negó la acción de tutela instaurada. En su lugar, TUTÉLANSE los derechos fundamentales de petición y a la información del señor Guillermo León Trujillo, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO: ORDÉNASE a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que en el término de 2 días siguientes a la notificación de la presente decisión, le informe al demandante de forma pormenorizada el estado de la solicitud que presentó para ser reparado administrativamente invocando la condición de víctima, el trámite que se le ha dado a aquélla y el que falta por surtirse para resolver de forma definitiva la misma.

De forma preventiva, ORDÉNASE a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que en el evento de que no se haya

estudiado la solicitud de reparación administrativa del accionante, proceda a darle a la misma el trato preferente y prioritario a que hace referencia el parágrafo 1° del artículo 155 del Decreto 4800 de 2011, teniendo en cuenta que la misma de acuerdo a lo señalado por el demandante fue radicada durante la vigencia del Decreto 1290 de 2008, y si es del caso, asesore al peticionario sobre las actuaciones que debe adelantar para que en el menor tiempo posible obtenga una respuesta clara, precisa, de fondo y congruente.

## **ANALISIS JURISPRUDENCIAL 4**

### **D. ANALISIS CONCEPTUAL**

#### **XX. IDENTIFICACION DE LA PROVIDENCIA**

Referencia: Expedientes T-4.595.877 y T-4.708.707, acumulados.

Acciones de tutela instauradas por Martha Lilia Tique García –como agente oficiosa de Camilo Tique y Paulina Tique de Tovar– contra la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV– (T-4595877); y Mariela Oñate Rodríguez y otros, por intermedio de apoderado, contra el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social –DPS– y la UARIV (T-4708707).

Procedencia: Sala Civil del Tribunal Superior de Bogotá y Sección Cuarta del Consejo de Estado, respectivamente.

Asunto: Indemnización por vía administrativa a víctimas del conflicto armado, Plan de atención, asistencia y reparación integral (PAARI) y priorización de sujetos de especial protección constitucional.

Magistrada Ponente:

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO.

Bogotá, D. C., veinte (20) de mayo de dos mil quince (2015).

#### **XXI. HECHOS RELEVANTES**

1. La señora Martha Lilia Tique García, actúa como agente oficiosa de sus hermanos Camilo Tique y Paulina Tique de Tovar (en adelante los accionantes), víctimas del conflicto armado, quienes tienen 83 y 76 años respectivamente.

2. La señora Paulina Tique de Tovar está inscrita en el Registro Único de Víctimas –RUV– desde el 14 de marzo de 2013, por medio de la resolución No. 2013-113783, por el hecho victimizante de desplazamiento forzado y el homicidio de su hijo Raúl Iván Gutiérrez Tique.

3. El señor Camilo Tique está inscrito en el RUV desde el 25 de septiembre de 2013 por medio de la resolución No. 2013-268989 por el hecho victimizante de homicidio de su hijo Elid Tique Velásquez y desde el 14 de diciembre de 2009 por desplazamiento forzado.

4. La agente oficiosa señala que los accionantes tienen un puntaje de 36.52 en la encuesta del SISBEN.

5. El 27 de febrero de 2014, los accionantes, en ejercicio de su derecho de petición, presentaron un documento ante la UARIV por medio del cual solicitaban la priorización en el pago de la indemnización administrativa, dado que el numeral 8° del artículo 3° de la Resolución 0223 de la UARIV, del 8 de abril de 2013, establece que serán sujetos de prioridad las personas mayores de 60 años con un puntaje en el SISBEN inferior a 63.

6. Dicha comunicación fue respondida por la UARIV el 25 y 26 de marzo de 2014. En ellos la entidad le indicó a los accionantes que debían realizar el Plan de atención, asistencia y reparación integral –PAARI–, para lo cual contaban con un lapso de 10 años.

7. La agente oficiosa considera que, si bien la entidad respondió la solicitud enviada, esta no es una respuesta de fondo a las peticiones interpuestas por ellos.

8. Por lo tanto, los accionantes solicitan que se protejan sus derechos fundamentales y que se le ordene a la UARIV pagar prioritariamente la indemnización administrativa a la que consideran tener derecho.

## **XXII. ASPECTO JURIDICO CONSIDERADO**

3. En relación con los elementos que se deben tener para que una tutela sea procedente, esta Corporación ha sido persistente y uniforme en su jurisprudencia. Por lo tanto, no hay mayor debate en tanto a lo que una acción de tutela debe reunir para que pueda ser estudiada por el juez constitucional. Al respecto la sentencia T-899 de 2014 señaló que:

“El inciso primero del artículo 86 Constitucional consagra el derecho que tiene toda persona de reclamar ante los jueces, por sí misma o por quien actué a su nombre, la protección inmediata de sus derechos fundamentales cuando estos resulten amenazados o vulnerados, mediante un procedimiento preferente y sumario. Asimismo, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 establece que toda persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, podrá ejercer la acción de tutela por sí mismo, o a través de representante.”

En este apartado la Sala se referirá, en particular, a los requisitos relacionados con la legitimación por activa y por pasiva, pues dos de los actores cuentan con una agente oficiosa y el DPS afirma que debe ser desvinculado de este proceso por su falta de legitimación en el asunto.

4. Como lo dijo la sentencia T-968 de 2014 el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 establece que toda persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales podrá ejercer la acción de tutela por sí misma, por representante o, como en el caso del expediente T-4595877, a través de un agente oficioso. Esta opción procede cuando el titular de los derechos vulnerados o amenazados no esté en condiciones de promover su propia defensa.

La jurisprudencia de la Corte ha sostenido que la actuación de un agente oficioso es legítima debido a que responde a tres principios de relevancia constitucional: (i) la efectividad de los principios y derechos fundamentales; (ii) la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal; y (iii) el principio de solidaridad.

Igualmente, la Corte ha establecido que para que el agente oficioso esté legitimado para actuar, debe cumplir con los siguientes requisitos: (i) la manifestación donde sostiene que actúa en dicha calidad y (ii) la circunstancia real de que, en efecto, el titular del derecho no se encuentra en condiciones físicas o mentales para interponer la acción, ya sea dicho expresamente en el escrito de tutela o se infiera de su contenido.

En el caso bajo estudio se cumplen los requisitos anteriormente referidos teniendo en cuenta que: (i) Martha Lilia Tique García manifestó en el escrito de tutela que actuaba en calidad de agente oficiosa de sus hermanos y (ii) el contenido de la acción tutela evidencia que los señores Paulina y Camilo Tique no están en condiciones de ejercitar por sí

mismos la presente acción. En efecto la señora Tique tiene 76 años y debe atender a su esposo que cuenta con 90 años y el señor Tique tiene 83 años. La avanzada edad de los hermanos Tique es un elemento plausible para deducir otras condiciones de vida y salud que les dificultaría actuar por cuenta propia en el proceso.

5. En cuanto a la legitimación por pasiva, tal como lo determinó la sentencia T-118 de 2015, el artículo 5° del Decreto 2591 de 1991 establece que la acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades y en ciertos casos en contra particulares, que vulneren o amenacen con vulnerar los derechos fundamentales de los accionantes.

Asimismo, el artículo 13 del mismo Decreto, dispone que la acción de tutela debe dirigirse contra la autoridad o el representante legal del órgano que presuntamente vulneró o amenazó los derechos fundamentales del accionante.

Con base en lo anterior, la Corte ha establecido que la legitimación por pasiva en la acción de tutela se refiere a la aptitud legal de la entidad contra quien se dirige la acción, de ser efectivamente la llamada a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental, en caso de que la transgresión del derecho alegado resulte demostrada.

6. Teniendo en cuenta que el apoderado de los accionantes señaló que el DPS vulneraba varios derechos fundamentales de sus clientes como consecuencia de la demora en la entrega de las indemnizaciones administrativas a las que consideran que tienen derecho, la Corte estima pertinente exponer las funciones y competencias del DPS para determinar si tienen alguna relación con la entrega de las indemnizaciones solicitadas.

7. Los artículos 166 y 170 de la Ley 1448 de 2011 crearon la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las víctimas y fijaron directrices para evitar la duplicidad de funciones con la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional que, de hecho, debía transformarse en un nuevo departamento administrativo. A partir del Decreto 4155 de 2011 fueron eliminadas las Subdirecciones de atención a desplazados y víctimas de la violencia del esquema funcional de la que fue anteriormente la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Con el Decreto 4802 de 2011 se

estableció la estructura de la UARIV que determina entre sus competencias coordinar el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las víctimas, incluida la entrega de la indemnización por vía administrativa (artículo 21, Decreto 4802 de 2011). Por lo tanto, las funciones relacionadas con la reparación administrativa corresponden a la UARIV, entidad con personería administrativa y patrimonial.

Aunque el argumento del apoderado de los demandantes se refiere al rol que el DPS debe asumir en el proceso reparatorio, lógicamente se trata de una observación sobre lo que él considera que debiera ser la estructura del Estado, no sobre las competencias específicas de las dos entidades. Por eso la Sala no acogerá sus argumentos y procederá a declarar improcedente la presente acción de tutela, respecto del DPS.

8. Además de los extremos de legitimación en el proceso de tutela, una acción de tutela debe también considerar la inmediatez y la subsidiariedad, sobre estos requisitos la Corte ha dicho lo siguiente:

“En relación con el principio de inmediatez, esta Corporación ha sostenido que la acción de tutela se debe interponer dentro de un plazo razonable y proporcional al hecho que generó la vulneración alegada, con el fin de evitar que se promueva la negligencia de los actores y que la tutela se convierta en un factor de inseguridad jurídica.

El principio de subsidiariedad como requisito de procedencia de la acción de tutela se encuentra consagrado en el inciso 4 del artículo 86 de la Constitución Política, según el cual “la acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial salvo que sea utilizado como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”.

Del texto de la norma se evidencia que la acción de tutela no será procedente cuando existan otros mecanismos de defensa judicial que resulten idóneos y eficaces, para proteger los derechos que se consideran amenazados o vulnerados. En relación con dicho principio, esta Corporación ha determinado que el juez constitucional, en cada caso, debe analizar si el accionante cuenta con otro mecanismo de defensa judicial y en caso de existir, si este resulta o no eficaz para proteger los derechos amenazados o vulnerados.”

### **XXIII. PARTES**

Unidad de atención y reparación integral de las víctimas  
Departamento administrativo para la prosperidad Social  
Marta Lilia Tique.

### **XXIV. PROBLEMA JURIDICO**

2. La Sala estudia los casos de 21 víctimas de la violencia, quienes presentaron solicitudes a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, de reconocimiento de la indemnización por vía administrativa, algunos con base en criterios de priorización. Los accionantes alegan que la entidad no respondió de fondo sus peticiones, y por lo tanto solicitan la protección de sus derechos fundamentales de petición, a la vida en condiciones dignas, a la igualdad, a la reparación integral, al mínimo vital, y al debido proceso. No obstante, la UARIV alega que todas las personas que deseen acceder a esta indemnización deben cumplir con los requisitos establecidos en la normativa vigente y realizar el Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas. Por otra parte, el DPS alega que no es competente para conocer de los procesos de indemnización por vía administrativa a las víctimas del conflicto armado.

Así las cosas, de manera preliminar, la Sala debe determinar si el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social está legitimado para ser demandado en este proceso, para luego resolver el problema jurídico de fondo: ¿Es violatorio de los derechos fundamentales de petición, a la vida en condiciones dignas, a la igualdad, a la reparación integral, al mínimo vital, y al debido proceso exigir a víctimas de desplazamiento forzado, algunas en condiciones de extrema vulnerabilidad, cumplir con el Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral para obtener la indemnización administrativa?

Para resolver el problema jurídico, la Sala estudiará los siguientes temas: i) los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela; ii) la protección por vía de acción de tutela de personas en situación de desplazamiento y que son sujetos de especial protección constitucional por otras razones; iii) la garantía del derecho de petición por vía de acción de tutela; iv) el mayor grado de vulnerabilidad que sufren algunas víctimas del conflicto armado; v) la normatividad concerniente a la

indemnización por vía administrativa para víctimas del conflicto armado y el Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas; y finalmente se abordará vi) el estudio de los casos concretos.

## **XXV. SALVAMENTO DE VOTO**

No se genera un fallo unánime

## **ANALISIS JURISPRUDENCIAL 5**

### **E. ANALISIS CONCEPTUAL**

#### **XXVI. IDENTIFICACION DE LA PROVIDENCIA**

**Referencia: expediente D-9608**

**Sentencia C 753/13**

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”.

Actor: Brayan Darío Tovar Badel

**Magistrado Sustanciador: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO**

#### **XXVII. HECHOS RELEVANTES**

El demandante solicita que se declare la inexecutable de las expresiones subrayadas de las disposiciones transcritas. Para fundamentar su pretensión plantea un cargo único fundado en la infracción del derecho de las víctimas a ser reparadas integralmente y en el desconocimiento de los límites constitucionales previstos para la aplicación del principio de sostenibilidad fiscal.

2.2 Los contenidos normativos acusados tienen como efecto restringir las posibilidades de reparación integral apoyándose, con ese propósito, en las limitaciones de orden económico o presupuestal. A pesar de que la sostenibilidad fiscal se encuentra hoy reconocida como principio en el artículo 334 de la Constitución, modificado por el acto legislativo 3 de 2011, de manera que debe orientar la actuación de los diferentes órganos del Estado, dicha disposición establece que “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”.

2.3. Dado que de los artículos demandados se derivan límites para la indemnización administrativa con fundamento en la sostenibilidad fiscal, se desconoce el derecho a la reparación de las víctimas en los términos definidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el bloque de constitucionalidad.

En particular esta regulación se opone a las consideraciones que en materia de reparación integral se encuentran contenidas en las sentencias C-936 de 2010 y T-458 de 2010. Esta última sentencia supone aceptar que aún en un proceso de reparación administrativa en el marco de un proceso de justicia transicional, tal y como lo es el derivado de la ley 1448 de 2011, la reparación debe ser suficiente, efectiva, rápida y proporcional teniendo en cuenta la gravedad de las violaciones y el daño sufrido.

2.4. Al invocar la sostenibilidad fiscal, las normas acusadas desconocen entonces, (i) el artículo 13 de la Constitución que ordena un trato especial para aquellas personas en situación de vulnerabilidad, (ii) la Resolución 60/147 de la Asamblea General de las Naciones Unidas que exige una reparación adecuada y efectiva y (iii) el artículo 63.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos en la que se prevé que en caso de violación de los derechos humanos la víctima tiene derecho a una justa indemnización. Adicionalmente se vulneran, de una parte, (iv) la dignidad humana –artículo 1- en tanto la reparación no consigue suplir las necesidades reales de las víctimas y, de otra, (v) la obligación que tiene el Estado de reparar integralmente a las víctimas, según lo señala el artículo 90 de la Constitución.

## **XXVIII. ASPECTO JURIDICO CONSIDERADO**

En la presente sentencia se analiza la problemática relacionada con la sostenibilidad fiscal en el marco de la reparación de víctimas, pues existe exequibilidad en algunos artículos, 19 de la ley 1448, 77 del decreto 4634 y 80 del decreto 4635. Por lo tanto, se argumenta que se deben proveer los recursos y garantías para la reparación de las víctimas independiente de la sostenibilidad fiscal.

## **XXIX. PARTES**

Artículo 19 de la Ley 1448 de 2011, 77 del Decreto 4634 de 2011 y 80 del Decreto 4635 de 2011.

Brayan Darío Tovar

## **XXX. PROBLEMA JURIDICO**

La Corte Constitucional, en guarda de la supremacía de la Constitución, resolverá si las normas acusadas desconocen el derecho a la reparación de las víctimas al referirse a la sostenibilidad fiscal y a los límites impuestos por el presupuesto nacional como criterios para asegurar la continuidad y progresividad de la política pública en esta materia.

## **XXXI. SALVAMENTO DE VOTO**

No se genera un fallo unánime

## **ANALISIS JURISPRUDENCIAL 6**

### **F. ANALISIS CONCEPTUAL**

#### **XXXII. IDENTIFICACION DE LA PROVIDENCIA**

Sentencia C-462/13

(Bogotá DC, julio 17)

Magistrado Sustanciador: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO.

#### **XXXIII. HECHOS RELEVANTES**

4.1.1. Con base en los fundamentos que dan lugar a la existencia de cosa juzgada, la Corte constató que en relación con las acusaciones formuladas en contra del artículo 3° (parcial), del artículo 51 (parcial), del artículo 60 (parcial), del artículo 66 (parcial), del artículo 67 (parcial), del artículo 123 (parcial) y del artículo 125 de la ley 1448 de 2011, había operado dicho fenómeno, en virtud de lo decidido en las sentencias C-781 de 2012 y C-280 de 2013.

4.1.2. En atención a su vínculo inescindible con disposiciones declaradas exequibles en la sentencia C-280 de 2013 por los mismos cargos, la Corte, siguiendo el precedente allí fijado, determinó que se encontraban conforme a la Constitución, por los cargos analizados, la expresión “*Con el propósito de garantizar la atención integral a las personas víctimas de desplazamiento forzado que deciden voluntariamente retornar o reubicarse, bajo condiciones de seguridad favorables,*” contenida en el primer inciso del artículo 66 de la ley 1448 de 2011, y la expresión “*siempre*” del inciso primero del artículo 51 de la ley 1448.

4.1.3. Considerando (i) que varios de los cargos formulados en el proceso que dio lugar a la sentencia C-280 de 2013 fueron descartados por su ineptitud para propiciar un pronunciamiento de fondo, y (ii) que en la demanda que da lugar a la presente sentencia se plantearon de forma sustancialmente igual, la Corte considera que es forzoso adoptar de nuevo decisiones inhibitorias. Ello ocurre en relación con los artículos 61 (parcial), 66 (parcial), 123 (parcial) y 132 (parcial). Sin embargo, en el caso de este último, atendiendo los nuevos argumentos planteados en la demanda la

Corte estimo que era posible adoptar una decisión de fondo y, para ello, examinó si la regulación allí establecida respecto de las diferentes formas de indemnización administrativa desconocía la obligación de diferenciar las medidas de asistencia social y las medidas de reparación.

#### **XXXIV. ASPECTO JURIDICO CONSIDERADO**

La cosa juzgada constituye una cualidad<sup>1</sup> que se predica de una determinada hipótesis fáctica o normativa. La expresión “cosa juzgada” caracteriza un determinado conjunto de hechos o de normas que han sido objeto de un juicio por parte de un tribunal con competencia para ello y en aplicación de las normas procedimentales y sustantivas pertinentes. La cosa juzgada encuentra fundamento (i) en la necesidad de preservar la seguridad jurídica que se anuda a la consideración de Colombia como un Estado Social de Derecho (art. 1), (ii) en la obligación de proteger la buena fe al promover la predictibilidad de las decisiones judiciales (art. 83), (iii) en el deber de garantizar la autonomía judicial impidiendo que luego de examinado un asunto por el juez competente y según las reglas vigentes, pueda reabrirse un debate (art. 228) y (iv) en el deber de asegurar la supremacía de la Constitución (art. 4). A este fundamento se adscribe el carácter intangible, inmutable, definitivo, indiscutible y obligatorio que acompaña a la cosa juzgada.

#### **XXXV. PARTES**

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 3 (parcial), 51 (parcial), 60 (parcial), 61 (parcial), 66 (parcial), 67 (parcial), 123 (parcial), 125 y 132 (parcial) de la ley 1448 de 2011.

**Actores: Franklin Castañeda y otros**

#### **XXXVI. PROBLEMA JURIDICO**

En la sentencia C-280 de 2013, la Corte Constitucional se ocupó de examinar la constitucionalidad de varios artículos de la ley 1448 de 2011. Dispuso en esa oportunidad declarar la constitucionalidad simple respecto de algunos, la constitucionalidad condicionada de otros y, finalmente, decidió inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo respecto de los cuestionamientos dirigidos en contra de tres disposiciones. Asimismo, en la sentencia C-781 de 2012, esta Corporación adelantó el examen de la expresión “ocurridas con ocasión del conflicto armado interno” del artículo 3 de la ley 1448 de 2011. En aquella oportunidad concluyó la

Corte que dicha expresión no desconocía la Constitución y, en consecuencia, dispuso declarar su exequibilidad.

En atención a tales pronunciamientos y considerando que la demanda que dio lugar al primero de ellos tiene significativas semejanzas con la que ahora ocupa la atención de la Corte, es necesario establecer si los cargos ahora formulados fueron objeto de juzgamiento en esa oportunidad o si, por el contrario, debe esta Corporación adoptar una decisión de fondo. Así las cosas, este Tribunal debe abordar el siguiente problema:

¿Existe cosa juzgada constitucional, derivada de la sentencia C-280 de 2013, respecto de los cargos formulados en la demanda examinada en la presente oportunidad?

#### **XXXVII. SALVAMENTO DE VOTO**

Se genera un fallo unánime