

**DERECHO FUNDAMENTAL DE LAS VICTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Vulneración por el desconocimiento y negación de la indemnización administrativa y de los demás mecanismos de reparación integral**

**DERECHOS DE LAS VICTIMAS A LA VERDAD, JUSTICIA Y REPARACION INTEGRAL EN EL MARCO DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO, DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DERECHO COMPARADO**

*En relación con los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación, la jurisprudencia de esta Corte se ha referido al derecho internacional humanitario, al derecho internacional de los derechos humanos desarrollado en tratados ratificados por Colombia, como la Convención Interamericana o el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y al derecho comparado. De una parte, ha reconocido esta Corporación que el derecho internacional relativo al tema de los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación para víctimas de delitos, tiene una clara relevancia constitucional de conformidad con el artículo 93 superior, en cuanto de una parte, los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno, y de otra parte, los derechos constitucionales deben ser interpretados de conformidad con los tratados de derechos humanos ratificados por Colombia. En este mismo sentido, la Corte ha puesto de relieve que la jurisprudencia de las instancias internacionales de derechos humanos, tal como de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, tiene una especial relevancia constitucional en cuanto constituye una pauta hermenéutica para interpretar el alcance de esos tratados, como la Convención Americana de Derechos Humanos, y por ende de los propios derechos constitucionales. Así, los derechos de las víctimas de delitos, especialmente de graves violaciones a los derechos humanos como el desplazamiento forzado, se encuentran reconocidos por el derecho internacional, lo cual tiene una evidente relevancia constitucional (i) de conformidad con el artículo 93 superior, por tratarse de tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen derechos humanos, prohíben su limitación en los estados de excepción y prevalecen en el orden interno, (ii) por cuanto los derechos constitucionales deben ser interpretados de conformidad con los tratados de derechos humanos ratificados por Colombia, y (iii) esta Corporación ha reconocido el carácter prevalente de las normas de Derecho Internacional Humanitario y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y los derechos fundamentales de la población desplazada.*

**DERECHOS DE LAS VICTIMAS A LA VERDAD, A LA JUSTICIA Y A LA REPARACION INTEGRAL EN EL MARCO DEL DERECHO INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS**-Contenido y alcance

**INFORMES DE LA COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS**-Fuente importante del derecho internacional sobre el contenido y alcance de los derechos de las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la no repetición

*La Comisión ha reiterado la conexión entre los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación, y en relación con este último ha insistido en que (i) las víctimas de graves violaciones de los derechos humanos, del derecho internacional humanitario o de crímenes de lesa humanidad tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, proporcional, integral y eficaz respecto del daño sufrido; (ii) la reparación se concreta a través de la restitución íntegra o plena, pero también a través de la indemnización, de la rehabilitación, de la satisfacción de alcance colectivo, y de la garantía de no repetición; (iii) la reparación a las víctimas por el daño ocasionado se refiere tanto a los daños materiales como a los inmateriales, (iv) la reparación se concreta a través de medidas tanto individuales como colectivas, y que (v) estas medidas se encuentran encaminadas a restablecer a la víctima en su dignidad por el grave daño ocasionado.*

**DERECHOS DE LAS VICTIMAS A LA VERDAD, JUSTICIA Y REPARACION**-Contenido y alcance en la Constitución Política y Jurisprudencia constitucional

**DERECHOS DE LAS VICTIMAS A LA VERDAD, JUSTICIA Y REPARACION INTEGRAL EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL EN SEDE DE CONTROL ABSTRACTO DE CONSTITUCIONALIDAD**-Reglas jurisprudenciales

**DERECHOS DE LAS VICTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO A LA VERDAD, JUSTICIA Y REPARACION**-Protegidos en sede de tutela, especialmente en el marco de la sentencia T-025 y sus autos de seguimiento

*La jurisprudencia constitucional ha reconocido el drama humanitario que causa el desplazamiento forzado como un hecho notorio, así como la dimensión desproporcionada del daño antijurídico que causa este grave delito, el cual ha calificado como (i) una vulneración múltiple, masiva, sistemática y continua de los derechos fundamentales de las víctimas de desplazamiento; (iii) una pérdida o afectación grave de todos los derechos fundamentales y de los bienes jurídicos y materiales de esta población, que produce desarraigo, pérdida de la pertenencia, de la autonomía personal, y*

*por tanto dependencia, marginalidad, exclusión social y discriminación de esta población; y (iv) por consiguiente como una situación de extrema vulnerabilidad y debilidad manifiesta, de inusual y gravísima desprotección e indefensión de las víctimas de este delito. Teniendo en cuenta las dimensiones del daño causado por el desplazamiento forzado y el carácter sistemático, continuo y masivo de este delito, la Corte ha (i) declarado el estado de cosas inconstitucional en relación con la vulneración masiva, continua, sistemática del desplazamiento forzado; (ii) la obligación y responsabilidad del Estado en materia de prevención y de atención integral desde la ayuda humanitaria de emergencia hasta la estabilización socioeconómica y la reparación integral a las víctimas; (ii) ha evidenciado las carencias y falencias por parte de la respuesta estatal e institucional en relación con la prevención y atención integral del desplazamiento y ha adoptado medidas que fijan parámetros constitucionales mínimos para la superación de dichas falencias y del estado de cosas inconstitucional, para el logro del goce efectivo de los derechos de esta población; y (iii) ha insistido en que el proceso de restablecimiento y de reparación integral a las víctimas de desplazamiento forzado es una cuestión de justicia restaurativa y distributiva y no puede tener un carácter asistencialista. En lo que toca con el reconocimiento del derecho a la reparación a población víctima de desplazamiento, la Corte en múltiples decisiones de tutela se ha pronunciado a este respecto.*

**REPARACION INDIVIDUAL POR VIA ADMINISTRATIVA PARA POBLACION DESPLAZADA**-Procedencia excepcional y restringida de las condenas en abstracto por vía de tutela, conforme al artículo 25 del Decreto 2591 de 1991

**REPARACION INDIVIDUAL POR VIA ADMINISTRATIVA PARA POBLACION DESPLAZADA**-Reglas fijadas respecto al carácter excepcional y subsidiario de indemnización en abstracto, conforme al artículo 25 del Decreto 2591 de 1991

*La jurisprudencia constitucional ha sostenido de manera reiterada el carácter subsidiario y excepcional de la indemnización en abstracto de que trata el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991, y al respecto ha fijado las siguientes reglas: (a) la tutela no tiene un carácter o una finalidad patrimonial o indemnizatoria, sino de protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos; (b) su procedencia se encuentra condicionada a que se cumpla con el requisito de subsidiariedad, en cuanto no exista otro medio judicial para alcanzar la indemnización por los perjuicios causados; (c) debe existir una violación o amenaza evidente del derecho y una relación directa entre ésta y el accionado; (d) debe ser una medida necesaria para asegurar el goce efectivo del derecho; (e) debe asegurarse el derecho de defensa del accionado; (f) la indemnización vía de tutela sólo cubre el daño emergente; y (g) el juez de tutela debe precisar el daño o perjuicio, el hecho generador del daño o perjuicio, la razón por la cual la indemnización es necesaria para garantizar el goce efectivo del derecho, el nexo causal entre el accionado y el*

*daño causado, así como los criterios para que se efectúe la liquidación en la jurisdicción contenciosa administrativa o por el juez competente. Por consiguiente, la indemnización en abstracto consagrada por el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991 procede (i) solo de manera excepcional, (ii) cuando se cumplen ciertos requisitos como el de subsidiariedad de la medida, (iii) siempre y cuando no exista otra vía para obtener la indemnización, (iv) cuando se cumpla el requisito de necesidad de la indemnización para la protección efectiva del derecho, (v) se dé la existencia de una relación causal directa entre el daño y el agente accionado, (vi) que se encuentra referida sólo al cubrimiento del daño emergente, y (vii) que el juez es quien debe fijar los criterios para que proceda la liquidación. Así mismo, la Sala insiste en que el derecho a la reparación integral de las víctimas de desplazamiento forzado no se agota, de ninguna manera, en el componente económico a través de medidas indemnizatorias de los perjuicios causados, sino que por el contrario, la reparación integral es un derecho complejo que contiene distintas formas o mecanismos de reparación como medidas de restitución, de rehabilitación, de satisfacción, garantías de no repetición, entre otras.*

**REPARACION A LAS VICTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO**-Jurisprudencia del Consejo de Estado

**CONDICION DE DESPLAZADO**-Jurisprudencia del Consejo de Estado

**VICTIMAS DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO COMO VICTIMA DE DELITO**-Jurisprudencia del Consejo de Estado

**REPARACION PARA POBLACION DESPLAZADA**-Origen común del daño, acción de grupo y reparación directa según jurisprudencia del Consejo de Estado

*En cuanto al origen de la reparación de perjuicios dentro de la acción de grupo, ha aclarado el Consejo de Estado que ésta puede tener origen en la vulneración de derechos de cualquier naturaleza y no necesariamente de derechos colectivos. A este respecto, ha sostenido que la acción de grupo, cuando se entabla para obtener la indemnización por causa del desplazamiento forzado, se encuentra orientada “a obtener la indemnización de los perjuicios individuales que sufrieron los integrantes del grupo como consecuencia del desplazamiento a que fueron forzados por hechos imputables a la entidad demandada”. Así mismo, ha afirmado que en el caso del desplazamiento forzado y por tratarse de una acción indemnizatoria, la acción de grupo en estos eventos tiene una clara semejanza con la acción de reparación directa, en razón a que ambas se tramitan a través de procesos dirigidos a demostrar la responsabilidad a partir de los elementos estructuradores de la misma, tales como: la calidad que se predica de los miembros del grupo afectado y en cuya condición reclaman indemnización, la existencia del daño, su antijuridicidad, su proveniencia de una causa común*

*y, por último, su imputabilidad al demandado. En cuanto a las diferencias entre la acción de grupo y la reparación directa para la reivindicación de los perjuicios, ha establecido el Consejo que con la primera se consigue economía procesal para el efectivo restablecimiento del derecho y evitar así la vulneración del derecho a la igualdad.*

**RESPONSABILIDAD DEL ESTADO FRENTE A LOS HECHOS QUE ORIGINAN EL DESPLAZAMIENTO FORZADO**-Obligación de atender y reparar a las víctimas, una vez ocurrido el desplazamiento, según jurisprudencia del Consejo de Estado

*El Consejo de Estado ha reiterado la responsabilidad que le compete al Estado y el consecuente deber de realizar todas las acciones tendientes a impedir que se vulnerara los derechos de la población civil obligada a desplazarse, una vez se ha verificado que los hechos que han dado lugar al desplazamiento forzado individual o colectivo y a los daños derivados de éste, a raíz de incursiones paramilitares, de comisiones de masacres selectivas y de amenazas de nuevas masacres, habían podido evitarse, en cuanto se ha constatado que las autoridades tenían la posibilidad de intervenir en el desarrollo causal de los hechos, cuando se trataba de un hecho resistible, dada las alertas previas que se habían emitido respecto de la inminencia del hecho.*

**JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN MATERIA DE DAÑOS MATERIALES Y MORALES QUE OCASIONA EL DESPLAZAMIENTO FORZADO**

**JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN MATERIA DE INDEMNIZACION PARA DESPLAZADOS**

**DERECHO A LA REPARACION INTEGRAL DE LAS VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INCLUYENDO LA POBLACION DESPLAZADA POR LA VIOLENCIA**-Nuevo marco jurídico en la ley 1448 de 2011 y los decretos reglamentarios

**SISTEMA NACIONAL DE ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A VICTIMAS**-Objetivos y Entidades que lo conforman, de acuerdo con la ley 1448 de 2011

**UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS**-Creación y funciones, de acuerdo con la ley 1448 de 2011

**DECRETO 4800 DE 2011**-El Gobierno reglamentó los mecanismos para la implementación del programa masivo de asistencia, atención y reparación a las víctimas creado por la ley 1448 de 2011

## **LEY 1448 DE 2011-Jurisprudencia constitucional**

**DEFINICION DE VICTIMA PARA EFECTOS DE LA ATENCION, ASISTENCIA Y REPARACION INTEGRAL ESTABLECIDA EN LA LEY 1448 DE 2011**-Comprende a todas aquellas personas que hubieren sufrido un daño en los términos de la ley/**VICTIMA**-Definición para efectos de la atención, asistencia y reparación integral

**VIAS DE REPARACION INTEGRAL PARA VICTIMAS DE VIOLACION DE DERECHOS HUMANOS Y DE DESPLAZAMIENTO FORZADO**-Diferencia entre vía judicial y vía administrativa

*En relación con las diferentes vías para que las víctimas individuales y colectivas de delitos en general, así como de graves violaciones a los derechos humanos y del desplazamiento forzado en particular, puedan obtener el derecho a la reparación integral, en general los ordenamientos prevén tanto la vía judicial como la vía administrativa. Estas diferentes vías de reparación a víctimas presentan diferencias importantes: (i) la reparación en sede judicial hace énfasis en el otorgamiento de justicia a personas individualmente consideradas, examinando caso por caso las violaciones. En esta vía se encuentra articulada la investigación y sanción de los responsables, la verdad en cuanto al esclarecimiento del delito, y las medidas reparatorias de restitución, compensación y rehabilitación de la víctima. Propia de este tipo de reparación judicial, es la búsqueda de la reparación plena del daño antijurídico causado a la víctima. ii) Mientras que por otra parte, la reparación por la vía administrativa se caracteriza en forma comparativa (i) por tratarse de reparaciones de carácter masivo, (ii) por buscar una reparación, que si bien es integral, en cuanto comprende diferentes componentes o medidas de reparación, se guía fundamentalmente por el principio de equidad, en razón a que por esta vía no resulta probable una reparación plena del daño, ya que es difícil determinar con exactitud la dimensión, proporción o cuantía del daño sufrido, y (iii) por ser una vía expedita que facilita el acceso de las víctimas a la reparación, por cuanto los procesos son rápidos y económicos y más flexibles en materia probatoria. Ambas vías deben estar articuladas institucionalmente, deben guiarse por el principio de complementariedad entre ellas, y deben garantizar en su conjunto una reparación integral, adecuada y proporcional a las víctimas.*

**REGISTRO UNICO DE VICTIMAS CONTENIDO EN LA LEY 1448 DE 2011**-Requisito declarativo y no constitutivo de la condición de víctima de desplazamiento para acceder a los beneficios legales y a los diferentes mecanismos de protección

**DERECHO A LA REPARACION INTEGRAL DE LA POBLACION DESPLAZADA**-Vulneración por parte de Acción Social

al considerar que la ayuda humanitaria y la reparación integral son equivalentes/**AYUDA HUMANITARIA Y REPARACION ADMINISTRATIVA-Diferencias**

**SENTENCIA DE UNIFICACION**-Fija el sentido y alcance del artículo 25 del Decreto 2591 de 1991

**INDEMNIZACION POR VIA ADMINISTRATIVA PARA VICTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO**-Constituye tan solo un componente de la reparación integral para las víctimas

**INDEMNIZACION POR VIA ADMINISTRATIVA PARA VICTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO**-Monto a reconocer

*El monto de indemnización por vía administrativa para víctimas de desplazamiento forzado, se encuentra fijado por el artículo 149 del Decreto 4800 de 2011. Al respecto, esta norma establece que independientemente de la estimación del monto para cada caso particular, de conformidad con lo establecido en el artículo 148 del mismo Decreto, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas podrá reconocer por indemnización administrativa “Por desplazamiento forzado, hasta diecisiete (17) salarios mínimos mensuales legales”. Esta norma establece que este monto se reconocerá en salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento del pago y que si respecto de una misma víctima concurre más de una violación de aquellas establecidas en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, tendrá derecho a que el monto de la indemnización administrativa se acumule hasta por un valor de cuarenta (40) salarios mínimos legales mensuales.*

**SOLICITUDES DE INDEMNIZACION POR VIA ADMINISTRATIVA PARA VICTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO ANTERIORES A LA LEY 1448 DE 2011**-Se debe aplicar el régimen de transición previsto en el Decreto 4800 de 2011, para las solicitudes anteriores y que aún no han sido resueltas

**SOLICITUDES DE INDEMNIZACION POR VIA ADMINISTRATIVA PARA VICTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO ANTERIORES A LA LEY 1448 DE 2011**-Efectos inter comunis para solicitudes presentadas con anterioridad a la ley 1448 de 2011 y no han sido resueltas

**EFFECTOS INTER COMUNIS PARA LA REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO**

*La Corte ha sostenido que existen circunstancias en las cuales la protección de los derechos fundamentales de los accionantes debe hacerse extensiva a otras personas o ciudadanos que no han acudido a la acción de tutela o que habiendo acudido no son demandantes dentro de los casos bajo estudio, pero que sin embargo, se encuentran en situaciones de hecho o de derecho similares o análogas a las de los actores. En estos casos, ha establecido esta Corporación que la acción de tutela no debe limitarse a un mecanismo judicial subsidiario para evitar la vulneración o amenaza de derechos fundamentales solamente de los accionantes y que la naturaleza y razón de ser de la acción de amparo debe suponer también la fuerza vinculante suficiente para proteger derechos fundamentales de quienes no han acudido directamente a este medio judicial, siempre que (i) estas personas se encuentren en condiciones comunes, similares o análogas a las de quienes sí hicieron uso de ella y (ii) cuando la orden de protección dada por el juez de tutela repercuta, de manera directa e inmediata, en la vulneración de derechos fundamentales de aquellos no tutelantes.*

Referencia: expedientes T-2.406.014 y acumulados

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.

Magistrado Ponente:  
LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de abril de dos mil trece (2013)

La Sala Plena, integrada por los Magistrados, JORGE IVÁN PALACIO PALACIO quien la preside, MARÍA VICTORIA CALLE CORREA, MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO, LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ, ALEXEI JULIO ESTRADA, GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO, NILSON PINILLA PINILLA, JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB y LUIS ERNESTO VARGAS SILVA, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

## **SENTENCIA**

1. La Sala Plena de esta Corporación, mediante decisión del treinta (30) de noviembre de 2009, decidió acumular y remitir los expedientes T-2.406.014, T-2.406.015, T-2.407.869, T-2.417.727, T-2.420.402, T-2.417.729, T-2.442.144, T-2.438.590, T-2.405.734, T-2.412.831, T-2.415.526, T-2.417.298, T-2.421.131, T-2.421.141, T-2.448.283, T-2.458.839, T-2.458.848, T-2.458.851, T-2.459.980, T-2.463.382, T-2.463.383, T-2.463.524, T-2.467.079, T-2.467.095, T-2.467.096, T-2.467.097, T-2.467.098, al Despacho del Magistrado Luis Ernesto Vargas Silva.

2. Mediante auto del tres (3) de diciembre del 2009, y en atención a la decisión de Sala Plena del treinta (30) de noviembre de 2009, el despacho del Dr. Humberto Antonio Sierra Porto, remitió al Despacho del Magistrado Luis Ernesto Vargas Silva los expedientes antes relacionados, y suspendió los términos para adoptar una decisión de fondo.

3. En auto del nueve (9) de diciembre de 2009, la Sala de Selección número doce dispuso en el numeral sexto de la parte resolutive, acumular los expedientes T-2.469.820, T-2.474.803, T-2.480.620, T-2.482.447, T-2.482.448, T-2.482.449, T-2.482.450 y T-2.483.756, al expediente T-2.406.014 y otros, *“por presentar unidad de materia, para que sean fallados en una sola sentencia si así lo considera la correspondiente Sala de Revisión”*, expedientes que por reparto correspondieron al Magistrado Luis Ernesto Vargas Silva.

4. En Sala Plena del cinco (5) de mayo de 2010 se decidió acumular el expediente T-2.541.232 a los antes acumulados y por auto del seis (6) del mismo año, el Despacho del Magistrado Nilson Pinilla Pinilla lo remitió al despacho del ponente de esta providencia.

5. A través de auto del once (11) de marzo de 2010, la Sala Novena de Revisión, teniendo en cuenta que efectivamente todos los expedientes antes relacionados guardan similitud en cuanto a hechos y pretensiones, y evidenciando por tanto unidad de materia, procedió a acumularlos con el fin de fallarlos en una misma sentencia.

6. Por medio de auto del dieciocho (18) de mayo de 2010 el magistrado sustanciador procedió a acumular los expedientes T-2.525.296 y T-2.533.416 a los expedientes relacionados ya acumulados, por guardar unidad de materia relativa al tema de reparación integral por vía administrativa a víctimas del desplazamiento forzado, con el fin de fallarlos en una sola sentencia.

7. Mediante auto del veintinueve (21) de mayo de 2010, en cumplimiento a lo decidido en la Sala Plena del doce (12) de mayo de 2010, el Despacho del Magistrado Jorge Iván Palacio Palacio, decidió acumular el expediente T-2.559.145 a los expedientes acumulados T-2.406.014 y otros, por guardar unidad de materia relativa al tema de reparación integral por vía administrativa a población desplazada, con el fin de fallarlos en una sola sentencia.

8. A través del auto del treinta y uno (31) de mayo de 2010, el Magistrado ponente decretó como prueba algunas intervenciones por parte de entidades y organizaciones públicas, privadas, nacionales e internacionales, especializadas en el tema de reparación integral de carácter administrativo a víctimas del desplazamiento forzado en Colombia, quienes fueron invitadas a intervenir en estas acciones acumuladas<sup>1</sup>. En este auto el magistrado sustanciador determinó que las intervenciones o conceptos técnicos de las entidades invitadas debían referirse a los temas y preguntas fijados en dicho auto<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> 1. Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional- Acción Social -; 2. Ministerio del Interior y de Justicia; 3. Comisión Nacional para la Reparación y la Reconciliación; 4. Comisión de Seguimiento a la Política Pública para la atención integral a población desplazada; 5. Defensoría del Pueblo; 6. Procuraduría General de la Nación; 7. Universidad de los Andes; 8. Universidad Nacional de Colombia; 9. Universidad Javeriana; 10. Universidad Santo Tomás; 11. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad –DeJuSticia-; 12. Programa de Justicia Global y Derechos Humanos de la Universidad de los Andes; 13. Comisión Interclesial de Justicia y Paz; 14. Comisión Colombiana de Juristas; 15. Cruz Roja Internacional – CICR-; 16. Centro Internacional para la Justicia Transicional –ICTJ-; 17. Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados – ACNUR-; 18. Organizaciones de población desplazada, de mujeres, niñas, niños y adolescentes, comunidades indígenas, de comunidades afrodescendientes, de personas con discapacidad, y personas de la tercera edad, que han venido realizando seguimiento a la política pública de atención integral a población desplazada.

<sup>2</sup>En el auto de pruebas la Corte fijó el siguiente cuestionario:

“1. ¿Cuáles serían los principios que se deberían privilegiar en el diseño e implementación de una política administrativa de reparación integral a víctimas del desplazamiento forzado en Colombia?

2. ¿Cuáles elementos o aspectos de la reparación integral a víctimas de desplazamiento forzado no se encuentran cobijados o deberían estar incluidos en las disposiciones contenidas en ley 975 de 2005, las leyes 418 de 1997, 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y, el Decreto 1290 de 2008?

3. ¿Cuál sería la especificidad y limitación de la reparación vía administrativa frente a la reparación vía judicial, y cuáles serían sus implicaciones recíprocas?

4. ¿Cuál debería ser el fundamento, el carácter y el alcance de la responsabilidad del Estado por el desplazamiento forzado con fines a la reparación vía administrativa?

5. ¿Cómo debería operar el registro único de población desplazada –RUPD- a efectos de probar la condición de víctima de desplazamiento forzado? Así mismo, ¿cómo debería operar el reconocimiento de las personas y población desplazada como víctimas de un delito con causas asociadas al accionar de diferentes tipos de actores?

6. ¿Cuál debería ser el alcance del reconocimiento del daño causado a las personas y la población víctima del desplazamiento forzado y las formas de sopesar y de tasar el daño a reparar – daño material e inmaterial- que por vía administrativa se debe conceder a las personas y población víctima de desplazamiento forzado? En este contexto: ¿Cuál es el alcance del daño emergente y del lucro cesante para la reparación administrativa, solicitada a través de la acción de tutela?

7. ¿Cuál debería ser la vinculación jurídica o conexión externa entre el derecho a la reparación integral y el derecho a la verdad y a la justicia? En este contexto: ¿Es posible entender, diseñar e implementar una política de reparación administrativa a las víctimas del desplazamiento de manera autónoma al derecho a la verdad y a la justicia?

8. ¿Cómo debería ser la conexión interna entre los diferentes componentes de la política pública de atención integral a población desplazada y el componente de reparación integral a esta población, teniendo en cuenta que algunos mecanismos de reparación se refieren a la restitución de bienes inmuebles como tierras y vivienda, los cuales ya constituyen componentes de la política pública de atención integral a población desplazada? En este contexto: ¿Cuál sería el enfoque reparador de los componentes de la política pública de atención integral a población desplazada?

9. ¿Cuál debería ser el alcance de la reparación material e inmaterial, individual y colectiva de las víctimas del desplazamiento forzado en Colombia?

10. ¿Cuáles podrían ser los mecanismos y formas de reparación integral vía administrativa a víctimas del desplazamiento forzado, como por ejemplo, restitución, indemnización, compensación, satisfacción, rehabilitación, participación, garantía de no repetición, y reparación simbólica, entre otros; y cuáles serían las formas de incorporación de estos mecanismos y formas de reparación en el diseño e implementación en el caso colombiano? En este contexto: ¿Cómo y cuáles deberían ser los lineamientos de una política de reparación integral vía administrativa para el diseño e implementación de cada uno de estos mecanismos?

11. ¿Cómo debería darse la inclusión del enfoque diferencial en los diferentes mecanismos y formas de reparación integral vía administrativa, con el fin de reparar integral y prioritariamente a mujeres, niñas, niños

**9.** Por medio de auto del veintiocho (28) de abril de 2011 y atendiendo la decisión de la Sala Plena de la Corporación del veintisiete (27) de abril del mismo año, el Despacho del Magistrado Juan Carlos Henao Pérez remitió el expediente T-2.926.327 para que fuera acumulado a los expedientes antes reseñados.

**10.** Los expedientes de tutela que se revisan: Los casos bajo revisión fueron acumulados por la Corte para ser fallados en sentencia de unificación, por tratarse de situaciones de hecho y de derecho análogas o similares, y por tanto, presentar unidad de materia.

En los expedientes reseñados y acumulados, los accionantes presentaron acción de tutela contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social-, hoy transformada en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, por la presunta vulneración del derecho fundamental a la reparación integral, y como parte de ella, a la indemnización pronta, adecuada y efectiva de todos los daños y perjuicios causados por el desplazamiento forzado.

Adujeron los accionantes que, como consecuencia del desplazamiento forzado por el conflicto armado de que fueron víctimas, tuvieron que padecer todo tipo de vejámenes y discriminación. Sumado a esto, afirman que dejaron atrás sus trabajos y viviendas, y que les ha sido difícil estabilizarse socioeconómicamente en los lugares de recepción.

Debido a su situación de desplazamiento, en la mayoría de los casos, los peticionarios acudieron a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, para que les fuera reconocido su derecho a la reparación integral, sin lograr respuesta alguna ante sus solicitudes u obteniendo respuesta negativa. Frente a lo anterior, los accionantes afirman que Acción Social sólo se ha limitado a brindarles ayuda humanitaria de emergencia, sin reconocer los demás derechos que les son inherentes por tratarse de personas con especial protección constitucional. En los demás casos, los accionantes acudieron directamente a la vía de tutela, sin solicitud previa ante Acción Social, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, con el fin de reivindicar su derecho a una reparación integral y a una indemnización justa, pronta y eficaz.

---

y adolescentes, personas y comunidades indígenas, personas y comunidades afrodescendientes, personas con discapacidad, adultos mayores o personas de la tercera edad, entre otros?

12. ¿Cómo debería darse la coordinación y corresponsabilidad entre la Nación y las diferentes entidades territoriales para alcanzar la reparación integral vía administrativa con el diseño e implementación de cada una de las formas y mecanismos reparadores, tales como restitución, rehabilitación, garantías de no repetición, reparación simbólica, etc., así como para lograr la inclusión del enfoque diferencial en cada una de ellas?

13. ¿Cuáles deberían ser las instancias administrativas encargadas de desarrollar una política integral en materia de reparación administrativa a la población víctima del desplazamiento forzado?"

De esta forma, en todos los casos, de manera directa o previa solicitud de reparación e indemnización ante la entidad accionada, los actores interpusieron acciones de tutela contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional- Acción Social-, ahora Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, para que les fuera reconocido su derecho fundamental a la indemnización justa e inmediata de todos los daños y perjuicios ocasionados por el desplazamiento forzado.

En los casos acumulados en la presente sentencia de unificación, con excepción de los expedientes T-2.405.734 y T-2.448.283 en los cuales los jueces de instancia rechazaron por improcedente las acciones de tutela, el amparo fue concedido y se condenó en abstracto a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social-, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, al pago de los perjuicios derivados del desplazamiento forzado y se remitió el expediente a los jueces administrativos para que se adelante el trámite correspondiente al incidente de liquidación de los perjuicios.

## **11. Pruebas que obran dentro del expediente**

### **11.1) T-2.406.014**

- Copia del poder otorgado al señor Orlando López Núñez para representar al señor Saín Aguilar Chogo y su familia (folio 7).
- Copia del derecho de petición radicado ante Acción Social en julio de 2009 (folio 8).
- Copia de la certificación del Registro Único de Población Desplazada del señor Saín Aguilar Chogo y su familia (folio 11).

### **11.2) T-2.406.015**

- Copia de certificación de inscripción en el Registro Único de Población Desplazada expedida por la Unidad Territorial de Acción Social en el departamento de Cesar, de fecha 24 de junio de 2008, que incluye a la señora Nellis Vergel Cañizares, Gisela Jácome Vergel, Hermides Jácome Sarabia y Camila Jácome Vergel (folio 10).
- Derecho de petición presentado el 5 de junio de 2009, solicitando la indemnización justa e integral por el desplazamiento forzado sufrido por la demandante y su grupo familiar con ocasión del conflicto armado (folios 11 a 13 cuaderno principal).
- Copia de los registros civiles de Nellys Vanessa Ibarra Vergel, Gicela Carolina Jácome Vergel y Camila Andrea Jácome Vergel (folios 15 a 17 del cuaderno principal).

### **11.3) T-2.407.869**

- Copia del registro civil de nacimiento de Jesús Daniel Rodríguez Martínez, Dayana Paola Rodríguez y Luis Fernando Rodríguez Martínez (folios 8, 9 y 10 cuaderno principal).
- Copia de certificación de inscripción en el Registro Único de Población Desplazada expedida por la Unidad Territorial de Acción Social en el departamento de Cesar, de fecha 11 de mayo de 2009, que incluye al accionante y su núcleo familiar (folio 11 cuaderno principal).
- Derecho de petición presentado el 10 de julio de 2009, solicitando la indemnización justa e integral por el desplazamiento forzado sufrido por la demandante y su familia con ocasión del conflicto armado, con el poder respectivo (folios 12 a 14 cuaderno principal).

#### **11.4) T-2.417.727**

- Copia de certificación de inscripción en el Registro Único de Población Desplazada expedida por la Unidad Territorial de Acción Social en el departamento de Cesar, de fecha 9 de marzo de 2007, que incluye a Bellys Isabel Acosta Hernández, Leidy Johana Acosta Hernández, Martín Hernández Palencia, Deisy Carolina Peñaranda Hernández, Natalia Judith Peñaranda Hernández y Carolina Peñaranda Hernández (folio 8 cuaderno primera instancia).
- Copia de cédula de ciudadanía de Martín Hernández Palencia (folio 9 cuaderno primera instancia).
- Copia del derecho de petición presentado el 28 de mayo de 2009 por la accionante, entre otros, ante Acción Social solicitando la indemnización justa e integral por el desplazamiento forzado sufrido por la demandante y su grupo familiar con ocasión del conflicto armado (folios 10 a 12 cuaderno primera instancia).
- Copia de la respuesta dada por Acción Social al derecho de petición, con fecha del 8 de junio de 2009, invitando a la peticionaria a acercarse a la UAO para que pueda adelantar el procedimiento pertinente a efectos de acceder a la oferta institucional de todas las entidades que conforman el SNAIPD (folios 13 y 14 cuaderno primera instancia).
- Copia de los registros civiles de nacimiento de: Delly Isabel Acosta Hernández, Leydy Yohana Acosta Hernández, Deisy Carolina Peñaranda Hernández, Natalia Judith Peñaranda Hernández y Yeimy Yulieth Peñaranda Hernández (folios 15 a 19 cuaderno primera instancia)

#### **11.5) T-2.420.402**

- Copia del poder otorgado a la señora Nereyda Olivares Rodríguez para representar a la señora Fermina Acuña y su familia (folio 11).
- Copia del derecho de petición radicado ante Acción Social el 31 de julio de 2009 (folios 9 y 10).
- Copia de la certificación del Registro Único de Población Desplazada de la señora Fermina Acuña y su familia (folio 12).

#### **11.6) T-2.417.729**

- Derecho de petición presentado el 17 de junio de 2009 solicitando la indemnización justa e integral por el desplazamiento forzado sufrido por la demandante y su grupo familiar con ocasión del conflicto (folios 9 y 10 cuaderno primera instancia).
- Copia de certificación de inscripción en el Registro Único de Población Desplazada expedida por la Unidad Territorial de Acción Social en el departamento de Cesar, con fecha del 2 de febrero de 2009, que incluye a todo el núcleo familiar (folio 12 cuaderno primera instancia).

#### **11.7) T-2.442.144**

- Copias auténticas de los registros civiles de nacimiento de Josefa Dayana Cantillo de la Hoz y Rafael Enrique Cantillo de la Hoz (folios 55 y 56 cuaderno principal).
- Copia de la cédula de ciudadanía de Martin Sadit Cantillo de la Hoz (folio 57 cuaderno principal).
- Copia de declaración juramentada rendida por el señor Rafael Enrique Cantillo de León el 8 de febrero de 2000, ante la Defensoría del Pueblo de Santa Marta (folio 58 cuaderno principal).
- Copia de oficio emitido por la entidad accionada, fechado el 6 de agosto de 2002, dirigido a las entidades prestadoras de salud de Santa Marta, solicitando el servicio de salud para los accionantes (folio 59 cuaderno principal).
- Copia de derechos de petición presentados por los accionantes el 6 y 20 de diciembre de 2007 solicitando a la entidad accionada el inicio de la correspondiente actuación administrativa para hacer efectivo su derecho al restablecimiento, indemnización, satisfacción y rehabilitación según el Derecho Internacional Humanitario en relación con los artículos 2, inciso primero, 90 y 93 de la C.N. (folios 60 a 63 cuaderno principal).
- Copia de la respuesta emitida por la entidad accionada a las peticiones relacionadas, anteriores al 15 de enero de 2008 (folios 64 a 75 cuaderno principal).

#### **11.8) T-2.438.590**

- Derecho de petición presentado el 14 de agosto de 2009 solicitando la indemnización justa e integral por el desplazamiento forzado sufrido por la demandante y su grupo familiar con ocasión del conflicto armado (folios 7 y 8 cuaderno principal).
- Copia de certificación de inscripción en el RUPD expedida por la Unidad Territorial de Acción Social en el departamento de Cesar, de fecha 2 de abril de 2009, que incluye a la señora Juana Bautista Carmona Lozada y su núcleo familiar (folio 10 cuaderno principal).

#### **11.9) T-2.405.734**

- Copia de formato único de declaración rendida por el demandante ante la Procuraduría General de la Nación, dentro de la cual hace un relato de los hechos que motivaron su desplazamiento y el de su núcleo familiar (folios 14 y 15).
- Copia de los derechos de petición presentados el 17 de junio y el 20 de agosto de 2008 para que se le suministre la ayuda humanitaria en su calidad de desplazado y sea reparado por vía administrativa en virtud del decreto 1290 de 2008 (folios 16, 17, 21 a 24).
- Copia de las respuestas a las peticiones formuladas el 20 de agosto y el 22 de septiembre de 2008, donde se indica que Acción Social ha atendido las necesidades del peticionario y se remite la solicitud de reparación administrativa a la coordinación del Programa de víctimas de la violencia (folios 18 a 20).
- Copia de solicitud elevada en octubre de 2008 por el accionante ante Acción Social para que se le otorgue una medida de seguridad para la protección de su familia (folio 31 cuaderno primera instancia).
- Copia de resolución 004876 del 12 de marzo de 2009, emitida por el Ministerio del Interior y de Justicia – Grupo Técnico de Evaluación de Riesgo – Bogotá, en la que se resuelve no vincular al accionante en el programa de protección para víctimas y testigos de la ley 975 de 2005 (folios 44 a 47).
- Copia de solicitud de reparación administrativa presentada por el accionante y su núcleo familiar ante Acción Social (folio 50).
- Copia de los registros civiles de nacimiento de Gloria Pamela Cortes Montoya y María José Cortes Montoya (folios 52 y 53 cuaderno primera instancia).
- Copia de cédula de ciudadanía del señor Jorge Iván Cortes Reinoso (folio 54 cuaderno principal).

#### **11.10) T-2.412.831**

- Copia auténtica de los registros civiles de nacimiento de Abel Enrique y Luis Angel Camargo Pacheco (folios 75 y 76 cuaderno principal).
- Copia de declaración juramentada rendida por el señor Abel Enrique Camargo Santana el 21 de Julio de 2000, ante la Personería Municipal de Pueblo Viejo – Magdalena (folio 77 cuaderno principal)
- Copia de la Resolución Defensorial No. 001 del 14 de diciembre de 2000, mediante la cual se resuelve, entre otras, solicitar al Director de la Policía Nacional el establecimiento de una estación de Policía en el perímetro urbano de los corregimientos de Buenavista y Nueva Venecia, jurisdicción del Municipio de Sitio Nuevo – Magdalena y, en general, mayor presencia de la fuerza pública (folios 88 a 92 cuaderno principal).

#### **11.11) T-2.415.526**

- Copia auténtica de los registros civiles de nacimiento de Jorge Augusto, Verónica Cecilia, Yineth Paola. Ehidi Margarita y Wilson Esneider Pérez Reales (folios 78 a 82 cuaderno principal).
- Copia de las cédulas de ciudadanía de Rafael de Jesús, Nathalie Yoana Pérez Reales e Ismaldo Enrique Pérez Camargo (folios 83 a 85 cuaderno principal).
- Copia de declaración juramentada rendida por la señora Ana Isabel Reales Andrade el 28 de marzo de 2000, ante la Personería Municipal de Pueblo Viejo – Magdalena (folio 87 cuaderno principal)
- Copia de la Resolución Defensorial No. 001 del 14 de diciembre de 2000, mediante la cual se resuelve, entre otras, solicitar al Director de la Policía Nacional el establecimiento de una estación de Policía en el perímetro urbano de los corregimientos de Buenavista y Nueva Venecia, jurisdicción del Municipio de Sitio Nuevo – Magdalena y, en general, mayor presencia de la fuerza pública (folios 90 a 94 cuaderno principal).
- Copia de derecho de petición presentado por los accionantes el 25 de febrero de 2008, solicitando a la entidad accionada el inicio de la correspondiente actuación administrativa para hacer efectivo su derecho al restablecimiento, indemnización, satisfacción y rehabilitación (folios 127 y 128 cuaderno principal).

#### **11.12) T-2.417.298**

- Copia auténtica del registro civil de nacimiento de Luis Carlos Samper Cantillo, Dayana Paola Samper Cantillo de Cristian David Samper Cantillo y de la contraseña de Miyer Enrique Samper Cantillo (folios 78, 79, 80 y 81 cuaderno principal).
- Copia de la cédula de ciudadanía de Yulis Enith Samper Cantillo (folio 81 cuaderno principal).
- Copia de la declaración juramentada rendida por la señora Enith Cantillo Lara según la Ley 387 de 1997, ante la Personería Municipal de Pueblo Viejo – Magdalena, el 11 de abril 2000 (folio 83 cuaderno principal).
- Copia de la Resolución Defensorial No. 001 del 14 de diciembre de 2000, mediante la cual se resuelve, entre otras, solicitar al Director de la Policía Nacional el establecimiento de una estación de Policía en el perímetro urbano de los corregimientos de Buenavista y Nueva Venecia, jurisdicción del Municipio de Sitio Nuevo – Magdalena y, en general, mayor presencia de la fuerza pública.
- Copia de solicitud elevada a Acción Social, Unidad Territorial del Magdalena, a efectos de que inicie la correspondiente actuación administrativa con el fin de que se haga efectivo el derecho al restablecimiento, indemnización, satisfacción y rehabilitación, calendada a 25 de febrero de 2008 (folios 98 a 99 cuaderno principal).

### **11.13) T-2.421.131**

- Copia auténtica de los registros civiles de nacimiento de Yulenis María González Hurtado y Casandra María González Hurtado (folios 79 y 80).
- Copia de la cédula de ciudadanía de Sergio Luis González Hurtado (folio 81 cuaderno principal).
- Copia de la declaración juramentada rendida por el señor Carlos Alberto González Garizabalo según la Ley 387 de 1997, ante la Personería Municipal de Pueblo Viejo – Magdalena, el 7 de abril 2000 (folios 82 y 83 cuaderno principal).
- Copia del oficio con registro No.3199, calendado a 18 de diciembre de 2001, mediante el cual la Presidencia de la República, Red de Solidaridad Social, Unidad Territorial del Magdalena, solicita a las Entidades Territoriales de Servicio de Salud la atención del señor Carlos Alberto González, quien se encuentra incluido en el sistema Único de Registro y a su núcleo familiar, constituido por: Juan Carlos González, Sergio Luis González, Yulenis María González, Casandra María González y Doris Hurtado Meléndez (folio 84 cuaderno principal).
- Copia de la Resolución Defensorial No. 001 del 14 de diciembre de 2000, mediante la cual se resuelve, entre otras, solicitar al Director de la Policía Nacional el establecimiento de una estación de Policía en el perímetro urbano de los corregimientos de Buenavista y Nueva Venecia, jurisdicción del Municipio de Sitio Nuevo – Magdalena y, en general, mayor presencia de la fuerza pública (folios 94 a 98 cuaderno principal).
- Copia de solicitud elevada a Acción Social, Unidad Territorial del departamento de Magdalena, a efectos de que inicie la correspondiente actuación administrativa con el fin de que se haga efectivo el derecho al restablecimiento, indemnización, satisfacción y rehabilitación, con fecha del 25 de febrero de 2008 (folios 105 a 106 cuaderno principal).

### **11.14) T-2.421.141**

- Copia auténtica del registro civil de nacimiento de Maria Alejandra Moreno Pertuz, Sandra Smith Moreno Pertuz y Merikey Rivera Moreno (folios 74, 75, 76 cuaderno principal).
- Copia de declaración juramentada rendida por la demandante el 26 de mayo de 2000, ante la Personería Municipal de Pueblo Viejo – Magdalena (folio 78 cuaderno principal)
- Copia de la Resolución Defensorial No. 001 del 14 de diciembre de 2000, mediante la cual se resuelve, entre otras, solicitar al Director de la Policía Nacional el establecimiento de una estación de Policía en el perímetro urbano de los corregimientos de Buenavista y Nueva Venecia, jurisdicción del Municipio de Sitio Nuevo – Magdalena y, en general, mayor presencia de la fuerza pública (folios 88 a 92 cuaderno principal).

**11.15) T-2.448.283**

- Copia de la escritura pública No. 1342 otorgada en la Notaría Primera del Circuito de Santa Marta el veinticuatro (24) de julio de 1987 como prueba de la transferencia del dominio del predio Las Pampas de la señora Remedio Blasina Rodríguez a Teddy Enrique Perdomo Ayala, Osvaldo Pantaleon Villalobos Hincapié, Alberto Yurcowiez Melendez y Geblum Alfonso Pardo Arvilla.
- Copia del Certificado de Tradición y Libertad, Matrícula Inmobiliaria N. 222-173, fechados del 2 de abril de 2009 y 2 de enero de 2007 de la Oficina de Registros e Instrumentos Públicos de Ciénaga (folios 15 a 19).
- Copia Resolución No. 2292 de Protección de la Finca Las Pampas del 27 diciembre de 2006, emitida por el INCODER (folios 13 y 14).
- Copia del peritaje hecho a la finca Las Pampas, para la Caja Agraria, por el ingeniero Miguel Guette G. (folios 26 a 28).
- Copia de oficio del 8 marzo de 2007 para el Coordinador de Fiscales de la Fiscalía Seccional de Ciénaga en el cual se solicita revocar la resolución inhibitoria de marzo 31 de 2005 (folio 38).
- Copia de certificaciones de Acción Social, fechadas en mayo y agosto de 2007, sobre la inclusión en el Registro Único Nacional de Población desplazada de Geblum Alfonso Pardo Arvilla y Ricardo Jesús Pardo Jiménez (folio 40)

**11.16) T-2.458.839**

- Copia de la cédula de ciudadanía del señor Eudes Hernández Vergel, número 77.081.404 de Pailitas, Cesar (folio 8).
- Copia del poder otorgado a la señora Patricia Puentes Simin para representar al señor Eudes Hernández Vergel y su núcleo familiar (folio 1).
- Copia del derecho de petición radicado ante Acción Social el 26 de julio de 2009 por la señora Patricia Puentes Simin en representación del señor Eudes Hernández Vergel y su familia (folio 9).
- Copia de la certificación del RUPD del señor Eudes Hernández Vergel y su núcleo familiar con fecha del 31 de julio de 2009 (folio 7).

**11.17) T-2.458.848**

- Copia del poder otorgado al señor Sebastián Hernández Caamaño para representar a la señora Isabel Jiménez Salas y su núcleo familiar (folio 1).
- Copia del derecho de petición radicado ante Acción Social el 28 de mayo de 2009 por la señora Isabel Jiménez Salas y otros (folio 10).
- Copia de la respuesta del derecho de petición por parte de Acción Social el 8 de junio de 2009 (folios 13 y 14).

- Copia de la certificación del RUPD de la señora Isabel Jiménez Salas y su núcleo familiar con fecha del 27 de mayo de 2009 (folio 8).
- Copia de la cédula de ciudadanía de la señora Isabel María Jiménez Salas No. 32.868.138 de Bosconia, Cesar (folio 9)
- Copia de las tarjetas de identidad de los menores Waldir Eduardo de la Cruz Jiménez, Estefani Paola Mejía Jiménez y Jesus David de la Cruz Jiménez (folios 15 y 16).

#### **11.18) T-2.458.851**

- Poder otorgado al señor Nelson Javier de Lavalle para representar a los señores Miguel Angel Valverde Camargo, José Manuel Valverde Camargo, Mileidis Judith Valverde Camargo, Celedonia Esther Camargo Martínez, Jhon Eduardo Valverde Camargo y su núcleo familiar.
- Copia autenticada del registro civil de Electo Segundo Valverde Camargo (folio 79).
- Copia de la cédula de ciudadanía del señor José Manuel Valverde Camargo y de la contraseña de Mileidis Judith Valverde Camargo (folio 80).
- Copia de la declaración rendida por la señora Celedonia Esther Camargo Martínez ante la Personería Municipal de Pueblo Viejo, Magdalena el día 18 de Mayo del 2000 (folio 82).
- Resolución defensorial n. 001 del 14 de diciembre de la Defensoría del Pueblo en la que se presenta una evaluación de los hechos ocurridos el 23 de noviembre de 2000 en los corregimientos de Buenavista y Nueva Venecia jurisdicción del municipio de Sitio Nuevo en el Departamento del Magdalena (folios 91 a 95).
- Copia del derecho de petición escrito con fecha del 25 de febrero de 2008 presentado ante la Presidencia de la República y Acción Social por firmantes residentes de Nueva Venecia, Buenavista, Sitio Nuevo, Palermo, Sevilla, Soplador, Ciénaga y Santa Marta en el Departamento del Magdalena, y de Sabanagrande, Soledad, Santo Tomás, Palmar y Barranquilla en el Departamento del Atlántico, solicitando que se inicie la correspondiente actuación administrativa para que se haga efectivo el derecho al restablecimiento, indemnización, satisfacción y rehabilitación (folios 96 a 99).

#### **11.19) T-2.459.980**

- Copia del poder otorgado a la señora Nereida Olivares Rodríguez para representar a la señora Esther Pedroza Marín y su núcleo familiar (folio 6).
- Copia del derecho de petición radicado ante Acción Social el 8 de septiembre de 2009 (folio 7).
- Copia de la certificación del RUPD de la señora Esther Pedroza Marín y su núcleo familiar (folio 9).

#### **11.20) T-2.463.382**

- Copia auténtica de los registros civiles de nacimiento de Loreinis Karina Cantillo Enríquez y María Cantillo Enríquez (folios 74 y 75).
- Copia de constancia de que el señor Pedro Antonio Cantillo Bravo y la señora Amalia López Beltrán ostentan la calidad de desplazados del Chubal Reten - Magdalena, expedida por la Personería Municipal de Ciénaga – Magdalena, fechada el 12 de abril de 2000 (folio 76 cuaderno principal).
- Copia de la solicitud elevada a Acción Social, Unidad Territorial del departamento de Magdalena, a efectos de que inicie la correspondiente actuación administrativa con el fin de que se haga efectivo el derecho al restablecimiento, indemnización, satisfacción y rehabilitación, calendada el 25 de febrero de 2008 (folios 78 a 79 cuaderno principal).
- Copia de la Resolución Defensorial No. 001 del 14 de diciembre de 2000, mediante la cual se resuelve, entre otras, solicitar al Director Nacional de la Policía Nacional el establecimiento de una estación de Policía en el perímetro urbano de los corregimientos de Buenavista y Nueva Venecia, jurisdicción del Municipio de Sitio Nuevo – Magdalena y, en general, mayor presencia de la fuerza pública (folios 88 a 92 cuaderno principal).

#### **11.21) T-2.463.383**

- Copia del poder otorgado al señor Nelson Javier de Lavallo para representar a la señora Meris Luz Robles y al señor Pedro Miguel Sánchez (folios 1 y 2)
- Copia del Folio de Registro Civil de Nacimiento de Pedro Miguel Sánchez Robles, Yulenis Sánchez Robles y Melany Sánchez Robles (folios 76 a 78).
- Copia de la declaración juramentada de la señora Meris Luz Robles identificada con cédula No. 26.847.046 de Bocas de Aracataca, Pueblo Viejo, del 4 de abril de 2000 (folio 79)
- Copia del derecho de petición radicado por la señora Meris Luz Robles y otros ante Acción Social el 25 de febrero de 2008 (folios 81 a 82).
- Copia de la certificación del RUPD de la señora Meris Luz Robles y su núcleo familiar (folio 80).

#### **11.22) T- 2.463.524**

- Copia del poder otorgado a la señora Patricia Puentes Simin para representar a la señora Gregoria Carolina Téllez (folio 6).
- Copia de la cédula de ciudadanía de la señora Gregoria Carolina Téllez Arias (folio 10).
- Copia del derecho de petición radicado ante Acción Social el 17 de julio de 2009 (folio 7).

- Copia de la certificación del RUPD de la señora Gregoria Carolina Téllez y su núcleo familiar (folio 9).

#### **11.23) T-2.467.079**

- Copia del poder otorgado al señor Rodrigo Morales Díaz para representar a la señora Eraida Mier Mojica (folio 7).
- Copia del derecho de petición radicado ante Acción Social el 12 de julio de 2009 (folios 8 y 9).
- Copia de la certificación del RUPD de la señora Eraida Mier Mojica y su núcleo familiar (folio 11).

#### **11.24) T-2.467.095**

- Copias de las cédulas de ciudadanía de Anuar José Bolaño Rodríguez, José Luis Bolaño Rodríguez y Rubén José Bolaño Rodríguez (folios 55 a 57 cuaderno principal).
- Copia de declaración juramentada rendida por la señora Inés María Rodríguez Beltrán el 2 de marzo de 2000, ante la Personería Municipal de Soledad - Atlántico (folio 58 cuaderno principal).
- Copia de derechos de petición presentados por los accionantes el 6 y 20 de diciembre de 2007, solicitando a la entidad accionada el inicio de la correspondiente actuación administrativa para hacer efectivo su derecho al restablecimiento, indemnización, satisfacción y rehabilitación (folios 59 a 61 cuaderno principal).
- Copia de la respuesta emitida el 15 de enero de 2008 por la accionada frente a las peticiones relacionadas (folios 62 a 73 cuaderno principal).

#### **11.25) T-2.467.096**

- Copia de la cédula de ciudadanía de Arturo José Cantillo Bolaño (folio 53 cuaderno principal).
- Copia de declaración juramentada rendida por la señora Josefa de León Cantillo el 24 de julio de 2000, ante la Procuraduría Regional del Magdalena (folios 54 y 55 cuaderno principal).
- Copia de derecho de petición presentado por Josefa de León de Cantillo el 6 de diciembre de 2007 solicitando a la accionada el inicio de la correspondiente actuación administrativa para hacer efectivo su derecho al restablecimiento, indemnización, satisfacción y rehabilitación (folios 57 a 59 cuaderno principal).
- Copia de la respuesta emitida el 15 de enero de 2008 por la entidad accionada frente a la petición relacionada con anterioridad (folios 60 a 71 cuaderno principal).

#### **11.26) T-2.467.097**

- Copia del poder otorgado a la señora Nereyda Margarita Olivares Rodríguez para representar a la señora María Eugenia Camacho Cantillo y su núcleo familiar (folio 6).
- Copia del derecho de petición radicado ante Acción Social el 26 de julio de 2009 por la señora Nereyda Margarita Olivares en representación de la señora María Eugenia Camacho Cantillo y su familia (folio 7).
- Copia de la certificación del RUPD de la señora María Eugenia Camacho Cantillo y su núcleo familiar con fecha del 25 de marzo de 2009 (folio 9).

#### **11.27) T-2.467.098**

- Copia del poder otorgado a la señora Nereyda Olivares Rodríguez para representar a la señora Milis Beatriz Guerra Castelbondo y su núcleo familiar (folio 6).
- Copia del derecho de petición radicado ante Acción Social el 26 de julio de 2009 por la señora Nereyda Olivares Rodríguez en representación de la señora Milis Beatriz Guerra Castelbondo (folio 7).
- Copia de la certificación del RUPD de la señora Milis Beatriz Guerra Castelbondo y su núcleo familiar con fecha del 26 de febrero de 2009 (folio 9).

#### **11.28) T-2.469.820**

- Copia del derecho de petición radicado ante Acción Social el 5 de agosto de 2009 por la señora Nereyda Olivares Rodríguez solicitando el reconocimiento del derecho a la justa reparación de la señora Eunice del Socorro Arzuaga y su núcleo familiar al ser víctimas del conflicto armado (folio 9).
- Copia de los poderes otorgados a Nelson Lavallo Restrepo para representar a Eloisa María Retamozo de Ramírez, Eulogio Joaquín Ramírez Retamozo, Diana María Ramírez Retamozo, Manuel Ramírez Maestre, Manuel Gregorio Ramírez Retamozo, Alonso Rafael Ramírez Retamozo, Jaison Alberto Ramírez Retamozo y Guido José Ramírez Retamozo (folios 1 a 5).
- Copia de las solicitudes hechas por los señores Manuel Gregorio Ramírez Retamozo y Alfonso Rafael Ramírez Retamozo ante Acción Social solicitando iniciar la correspondiente actuación administrativa para que se haga efectivo su derecho al restablecimiento, indemnización, satisfacción y rehabilitación (folios 62 y 63).
- Copia de la respuesta de Acción Social con fecha del 15 de enero de 2008 (folios 64 a 75).
- Copia de la certificación del RUPD de la señora Eloisa M. Retamozo de Ramírez y su familia con fecha del 8 de marzo del 2002 (folio 89).
- Copia de las cédulas de ciudadanía número 19.602.633 de Pivijay, Magdalena, de Alonso Rafael Ramírez Retamozo, y 1.081.786.043 de

Fundación, Magdalena, de Eulogio Joaquín Ramírez Retamozo (folios 80 y 88).

- Copia de la contraseña número 1.081.800.881 de Fundación, Magdalena, de Guido José Ramírez Retamozo.

#### **11.29) T-2.474.803**

- Copia del derecho de petición radicado ante Acción Social el 5 de agosto de 2009 por la señora Nereyda Olivares Rodríguez solicitando el reconocimiento del derecho a la justa reparación de la señora Eunice del Socorro Arzuaga y su núcleo familiar al ser víctimas del conflicto armado (folio 9).
- Copia de la certificación del RUPD del señor Yeiner Camilo Ordoñez y su familia con fecha del 23 de agosto de 2004 (folio 11).
- Copias autenticadas del registro civil de Anly Yarley Ruiz Vaquiro y Kerlin Yuliana Ordoñez Vaquiro (folios 13 y 14).
- Copia de la cédula de ciudadanía número 16.918.412 de Cali, de Yeiner Camilo Ordoñez (folio 16).

#### **11.30) T-2.480.620**

- Copia del poder otorgado a la señora Nereyda Olivares Rodríguez para representar a la señora Eunice del Socorro Arzuaga y su núcleo familiar (folio 7).
- Copia del derecho de petición radicado ante Acción Social el 5 de agosto de 2009 solicitando el reconocimiento del derecho a la justa reparación de la señora Eunice del Socorro Arzuaga y su núcleo familiar al ser víctimas del conflicto armado (folio 9).
- Copia de la certificación del RUPD de la señora Eunice del Socorro Arzuaga y su familia con fecha del 6 de julio de 2006 (folio 8).

#### **11.31) T-2.482.447**

- Copia del poder otorgado a la señora Nereyda Olivares Rodríguez para representar al señor César Modesto Osorio y Yakelyn Balmaceda (folio 6).
- Copia del derecho de petición radicado ante Acción Social el 31 de agosto de 2009 solicitando el reconocimiento del derecho a la justa reparación del señor César Modesto Osorio y Yakelyn Balmaceda al ser víctima del conflicto armado (folio 7).
- Copia de la certificación del RUPD del señor César Modesto Osorio, Yakelyn Balmaceda y su familia con fecha del 27 de enero de 2009.

#### **11.32) T-2.482.448**

- Copia del poder otorgado a la señora Nereyda Olivares Rodríguez para representar a la señora Mary Ruth Maestre Maestre (folio 6).

- Copia del derecho de petición radicado ante Acción Social el 8 de septiembre de 2009 por la señora Nereyda Olivares Rodríguez solicitando el reconocimiento del derecho a la justa reparación de la señora Mary Ruth Maestre Maestre al ser víctima del conflicto armado (folio 7).
- Copia de la certificación del RUPD de la señora Mary Ruth Maestre y su familia con fecha del 23 de julio de 2008.

#### **11.33) T-2.482.449**

- Copia del poder otorgado a la señora Nereyda Olivares Rodríguez para representar al señor José Antonio Pertuz (folio 6).
- Copia del derecho de petición radicado ante Acción Social el 8 de septiembre de 2009 solicitando el reconocimiento del derecho a la justa reparación del señor José Antonio Pertuz al ser víctima del conflicto armado (folio 7).
- Copia de la certificación del RUPD del señor José Antonio Pertuz con fecha del 17 de diciembre de 2008 (folio 9).

#### **11.34) T-2.482.450**

- Copia del poder otorgado a la señora Nereyda Olivares Rodríguez para representar al señor José María Maestre y su familia (folio 6).
- Copia del derecho de petición radicado ante Acción Social el 31 agosto de 2009 solicitando el reconocimiento del derecho a la justa reparación del señor José María Maestre y su familia al ser víctimas del conflicto armado (folio 7).
- Copia de la certificación del RUPD del señor José María Maestre y su familia con fecha del 23 de julio de 2009.

#### **11.35) T-2.483.756**

- Copia del poder otorgado al señor Nelson Javier Lavallo para representar a los señores José Inocente Morales, Leticia Yanett Gutiérrez González, Madeline Teresa Morales Gutiérrez, Celidet Beatriz Morales Gutiérrez, Ana María Morales Gutiérrez, Yuris Cecilia Morales Gutiérrez y Yarledis Morales Gutiérrez y sus familias (folios 1, 2, 3, 4, 5 y 6).
- Copia del registro civil de Fredi Rafael Morales, Mileidys Mldred de Orta Morales y Tatiana Margarita de Orta Morales (folios 79, 80 y 81).
- Copia de la declaración jurada que rindió el señor José Inocencio Morales Mendoza ante la Personería Municipal de Puebloviejo-Magdalena (folios 82 y 83).
- Copia de la cédula de la señora Yuris Cecilia Morales Gutiérrez y de las contraseñas de los señores José Inocente Morales Gutiérrez y Yarledys Morales Gutiérrez (folios 85, 86 y 87).

- Copia del derecho de petición radicado el 11 julio de 2009 ante Acción Social por el señor José Inocente Morales Mendoza (folios 102 y 103).
- Copia de la certificación del RUPD del señor Saín Aguilar Chogo y su familia (folio 11).

#### **11.36) T- 2.559.145**

- Copia del certificado de registro en el RUPD del señor Manuel Gregorio Solórzano Benjumea y su núcleo familiar (folio 8).
- Copia de resolución No. 01002 de 31 de agosto de 1993, mediante la cual se adjudicó un predio (folio 9).
- Copia de mapa del INCORA predio objeto de la resolución No. 01002 del 31 de agosto de 1993 (folio 10).
- Copia de escritura pública identificada con el serial No. AB 2588240, expedida en 1992, atinente a un predio denominado “El Reflejo”, ubicado en el Tucuy, municipio de Becerril, en el departamento del Cesar (folios 11 y 12).
- Copia de la contraseña Manuel Vicente Solorzano Lara (folios 13).
- Copia de la cédula de ciudadanía de Dairis Patricia Solorzano Benjumea (folio 14).
- Tarjeta de identidad de Manuel Gregorio Solorzano Benjumea (folio 15).
- Tarjeta de identidad de Sandra Marcela Solorzano Benjumea (folio 16).
- Copia de denuncia elevada ante la Inspección de Policía de La Jagua de Ibirico - Cesar por el accionante (folios 17, 18 y 19).
- Copia de poder otorgado por el accionante al abogado Alexander Trujillo Ortiz, para que eleve derecho de petición ante la entidad accionada, relativo al tema de la reparación integral (folio 20).
- Copia de derecho de petición elevado ante la accionada para que se proceda a reparar al accionante, sin nota de recibido (folio 21).
- Memoriales de poderes otorgados por los accionantes al abogado Alexander Trujillo Ortiz, a efectos de interponer acción de tutela (folios 22 a 26).

#### **11.37) T-2.525.296**

- Poder otorgado por Fanny Luz Acosta Fuentes y Jhon Nolse Grisales al abogado Álvaro de Jesús Rojano Osorio con el fin de presentar acción de tutela.
- Registros civiles de nacimiento de Leydy Jhoanna, Luz Gabriela, y Miguel Ángel Grisales Acosta.
- Diligencia de inspección judicial del domicilio de los accionantes practicada dentro del trámite de tutela por el Tribunal Administrativo de Magdalena. En esta actuación, la señora Fanny Luz Acosta Fuentes narró los hechos del primer desplazamiento que sufrieron en el 2000, y las amenazas a la vida y a la integridad personal que dieron lugar a un nuevo

desplazamiento en el 2003. Adicionalmente, indicó que tiene 3 hijos y que su esposo trabaja como coterero en la plaza.

**11.38) T-2.533.416**

- Poder otorgado por el accionante al abogado Néstor Javier De Lavalles Restrepo.
- Derecho de petición presentado por varios ciudadanos, entre ellos el accionante, solicitando ante Acción Social – Unidad Territorial de Magdalena, la iniciación del trámite de reparación administrativa.

**11.39) T-2.541.232**

- Registro de defunción de Martín Rafael Rodríguez Ayala (folio 82 cuaderno principal)
- Registro civil de nacimiento de Cayetana Isabel Suárez Retamozo (folio 83 cuaderno principal)
- Registro civil de nacimiento de Breider Enrique Rodríguez Suárez (folio 84 cuaderno principal)
- Derecho de petición elevado por Cayetana Suárez Retamozo ante Acción Social, el 25 de febrero de 2008 (folio 87 cuaderno principal)
- Respuesta de Acción Social calendada a 8 de abril de 2008, radicada bajo el número 188822, dirigido a Cayetana Isabel Suárez (folios 88 a 97 cuaderno principal)
- Apartes del diario “HOY” de Magdalena, edición del 28 de noviembre de 2000 (folio 98 cuaderno principal)
- Apartes del diario “La Nación”, edición del 5 de diciembre de 2000 (folio 99 cuaderno principal)
- Comunicado del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas, oficina en Colombia, del 26 de enero de 2001, dirigido al Presidente de la República, poniéndole de presente lo sucedido en la Ciénaga Grande de Santa Marta - Magdalena el 22 de noviembre de 2000 (folios 100 a 106 cuaderno principal).
- Declaración jurada del señor Wainer Gutiérrez Hereira, del 14 de agosto de 2009 (folios 112 a 115 cuaderno principal).
- Declaración jurada del señor Luis Eduardo Manga, del 14 de agosto de 2009 (folios 116 a 117 cuaderno principal)
- Respuesta dada a la peticionaria por parte de Acción Social, el 18 de agosto de 2009 (folios 118 a 147 cuaderno principal).

**11.40) T-2.926.327**

- Poderes otorgados por Carmen Daniel Velandia Pérez y otros para la presentación y trámite de la demanda de tutela e incidentes de liquidación de perjuicios y desacato (folios 1 a 260 cuaderno principal)
- Copias de las cédulas de ciudadanía de los demandantes (folios 1 a 260 cuaderno principal)

- Copia de los registros civiles de nacimiento de los menores de edad hijos de los demandantes (1 a 260 cuaderno principal)
- Copia de oficio remitido por Acción Social (oficinas territoriales) a las autoridades de salud donde se explica que los demandantes son beneficiarios de la Ley 387 de 1997 y solicita los servicios para su núcleo familiar, donde se precisa la fecha de inclusión en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD) (folios 1 a 260 cuaderno principal)
- Respuesta dada por Acción Social frente a las solicitudes de reparación administrativa de los demandantes (folios 1 a 367 cuaderno 2)

12. 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 comunis*, 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 comunis* 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 comunis” que tendrá la

presente 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 hayan habido condenas por perjuicios causados por el desplazamiento forzado y donde se haya adelantado el debido procedimiento.

### **13. INTERVENCIONES**

A través de auto de pruebas del 31 de mayo de 2010, se decretaron algunas intervenciones por parte de entidades y organizaciones públicas y privadas, nacionales e internacionales, especializadas en el tema de que tratan las acciones de tutela bajo estudio. En virtud de lo anterior se recibieron los siguientes escritos:

- 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 (Dejusticia): 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 Afro descendientes 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)

### **13.1 Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional-Accion Social, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social**

Esta entidad manifestó que los principios que se deberían privilegiar en el diseño e implementación de una política administrativa de reparación integral a las víctimas del desplazamiento forzado en Colombia son: dignidad, igualdad y no discriminación, participación efectiva, integralidad, articulación con autoridades étnico-territoriales, principio de coherencia, resguardo y confidencialidad de la información, sostenibilidad, progresividad y gradualidad. En relación con los elementos o aspectos de la reparación integral a víctimas de desplazamiento forzado, sostuvo que la legislación nacional en materia de reparación integral ha evolucionado de manera constante y coherente, buscando incorporar los principios y estándares internacionales en la materia, por lo cual es posible afirmar que los elementos y aspectos más significativos de la reparación integral a víctimas de la violencia armada se encuentran efectivamente cobijados y están incluidos en las piezas normativas existentes, y en las políticas y programas desarrollados por las diversas entidades del Estado en la materia. En cuanto a la especificidad y limitación de la reparación por vía administrativa frente a la vía judicial, se manifestó,

entre otras cosas, que la reparación judicial tiene como eje central la causación y prueba del daño, mientras que la administrativa se fundamenta en la vulneración del derecho y no requiere la prueba de victimización o daño. Lo anterior sugiere que la reparación administrativa y la judicial se complementan. Al respecto sostuvo que, cuando se trata de indemnizar, debe acudir al aparato jurisdiccional del Estado para que dentro de un proceso se declare la responsabilidad del mismo. En tal sentido, estableció que la reparación administrativa se basa en una decisión política con el fin de disminuir las consecuencias negativas derivadas de un hecho causado por terceros.

De otra parte, en relación con el fundamento, el carácter y el alcance de la responsabilidad del Estado por el desplazamiento forzado encaminada hacia la reparación vía administrativa, se expuso que ésta era de carácter subsidiario y no proviene del incumplimiento de obligaciones derivadas de un programa o política pública en cabeza del ejecutivo.

En lo concerniente al RUPD, para efectos de la reparación, según Acción Social, el registro debe ser el punto de partida para identificar las víctimas del delito de desplazamiento. Para esto, es necesario que el mismo cuente con información suficiente y actualizada, que permita mayor eficiencia en el diseño e implementación de cualquier programa de reparación por vía administrativa, así como la optimización de los recursos destinados a la misma.

En lo que tiene que ver con el alcance del reconocimiento del daño causado a las personas víctimas de desplazamiento forzado, y con las formas de sopesar y de tasar el daño a reparar, Acción Social sostuvo que los programas en el marco de las reparaciones administrativas no contemplan procedimientos tendientes a la tasación o comprobación del daño, porque no es de su naturaleza ni de su competencia.

Respecto a las condenas en abstracto al pago de los perjuicios sufridos con el desplazamiento forzado, de que tratan los fallos de tutela objeto de estudio, Acción Social consideró que éstas no satisfacen la condición básica de la responsabilidad, dado que ni por acción, ni por omisión puede atribuirse a la referida entidad la producción del mencionado hecho.

Sobre la conexión interna que debería existir entre los diferentes componentes de la política pública de atención a población desplazada y la reparación integral, la entidad expresó que ésta se encuentra en la complementariedad, articulación y coherencia de los programas y políticas públicas diseñadas por el Gobierno Nacional, a través de los cuales se busca garantizar el goce efectivo de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado.

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.

Finalmente, en relación con la coordinación y la corresponsabilidad entre la Nación y las entidades territoriales para alcanzar la reparación integral vía administrativa, se enfatizó en que debe diseñarse una política de sensibilización y de incentivos que promueva la implementación de mecanismos y medidas de atención y reparación de víctimas de la violencia armada a nivel regional. Para la puesta en marcha de dicha política, resaltó la entidad, requiere esfuerzos a todo nivel tanto de la Nación, como de los entes territoriales, del sector público y privado, de la sociedad civil, de los medios de comunicación, de las organizaciones de víctimas y de la comunidad internacional.

### **13.2 Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR)**

La CNRR consideró, en primer lugar, que la reparación debe ser justa, viable y sostenible en la búsqueda de un equilibrio entre las expectativas de las víctimas y la capacidad institucional y financiera del Estado, pues esta última no se puede poner en riesgo, así como tampoco el crecimiento económico del país. En segundo lugar, que los derechos a la reparación deben armonizarse con los derechos generales de toda la población, en especial los pobres históricos.

Por otro lado, dijo que es indispensable articular el programa de reparaciones con un marco de justicia transicional, el cual incluye además el esclarecimiento de la verdad, la reconstrucción de la memoria histórica, la aplicación de justicia y las reformas institucionales necesarias para evitar que los agravios a los derechos humanos no se vuelvan a presentar. Y también es necesario el balance que debe existir entre las reparaciones materiales y las simbólicas, así como entre las reparaciones individuales y colectivas, lo que se conoce como integralidad interna.

Así mismo, la CNRR afirmó que las políticas de reparación deben contribuir a la reconstrucción del proyecto de vida de los individuos y las comunidades victimizadas, y para ello es indispensable construir un modelo integral de reparación cuyos componentes deben ser el resultado de un diseño riguroso en cada país de acuerdo con sus capacidades institucionales y fiscales. Es indispensable articular las políticas de reparación con los programas

existentes, tales como los servicios médicos. Todos los programas de reparación vía administrativa incorporan en sus medidas un acceso privilegiado a la oferta institucional del Estado como uno de sus componentes esenciales. En ese sentido, la reparación debería entenderse como una serie de medidas que le permitirán a las víctimas y a las poblaciones victimizadas la reconstrucción de su proyecto de vida, para lo cual es indispensable articular todos los recursos existentes en una sociedad. Además se planteó que los montos de la reparación deben ser equivalentes para evitar una marcada desigualdad entre las víctimas de un mismo delito, para evitar una deslegitimación de los programas de reparación vía administrativa y con objeto de adelantar una reparación rápida y universal que a su turno sea viable fiscalmente. Desde esta perspectiva, un programa de reparación por vía administrativa debería tener una doble fundamentación. Por una parte, cuando agentes del Estado actuando de manera ilegal han incidido en procesos de desplazamiento forzado, el Estado debe asumir la responsabilidad de sus actos. Y, por otra parte, cuando la responsabilidad nace de actores no estatales, el programa se debe fundamentar en el principio de solidaridad.

A su vez, la reparación administrativa debe lograr una respuesta rápida, universal y fundamentada en la vulneración de los derechos, no en la tasación de los daños individuales. Desde la perspectiva de la CNRR, uno de los principales componentes de una política de reparación para la población desplazada deber ser el exitoso desarrollo de la política de restitución de bienes, la cual debe ser fortalecida. En cuanto a la política de vivienda, se expuso que los montos deben superar aquellos destinados a la política de vivienda de interés social, dada la especial vulnerabilidad y los bajos niveles de ingreso de la población desplazada.

Ahora bien, en cuanto al enfoque diferencial se dijo que se deberían promover y realizar acciones que garanticen la inclusión permanente, clara, precisa y oportuna de las necesidades e intereses de poblaciones con diferencia de género, étnia, edad y discapacidad, con respecto a las medidas de reparación.

Finalmente, la CNRR manifestó que a partir de la promulgación del decreto 565 de 2010, mediante el cual se organizó el Sistema Administrativo del Interior, se ha definido que dicho sistema debe coordinar las actividades estatales y de los particulares a nivel regional, en orden a promover el respeto y garantía de los derechos humanos, la atención y reparación a la población desplazada, y asegurar una mejor seguridad y convivencia ciudadana. En este sentido resaltó la necesidad de determinar una instancia gubernamental de alto nivel para coordinar y gerenciar el proceso, que se podría apoyar en el Comité Interinstitucional de Justicia y Paz, o de estudiar la viabilidad de crear una entidad especializada, que podría ser un Alto Comisionado para las Víctimas o un Departamento Administrativo Especial, para que maneje dicho tema.

### **13.3 Procuraduría General de la Nación (PGN)**

La PGN considera que si bien no existen fórmulas únicas para el diseño de los programas de reparación administrativa, sí existen principios que deben orientar su diseño e implementación y que están consagrados en la resolución 69/147 de la Asamblea General de Naciones Unidas, por medio de la cual se aprobaron los principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones. Dentro de estos principios destacó: la no discriminación, la no revictimización; el acceso a la información sobre las violaciones y los mecanismos de reparación; que la reparación debe ser adecuada, efectiva, rápida y tener por finalidad promover la justicia, remediando las violaciones; que la reparación debe ser proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido; que el Estado debe reparar a las víctimas por las acciones u omisiones que se le puedan atribuir y constituyan violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o violaciones graves del derecho internacional humanitario; que el Estado ha de procurar establecer programas nacionales de reparación y de otras medidas de asistencia a las víctimas cuando el responsable de los daños sufridos no pueda o no quiera cumplir sus obligaciones; que las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario deben tener una reparación plana y efectiva, en las formas de: restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.

En el mismo sentido, la PGN afirmó que, en virtud de los principios básicos de una reparación integral individual a favor de las víctimas del conflicto armado en Colombia, la reparación tanto judicial como administrativa debe ser integral; debe incluir una perspectiva de género; debe haber una flexibilización de la carga de la prueba y, en cuanto al orden para proporcionar la atención, éste debe obedecer al grado de vulnerabilidad, entre otros.

De otro lado, en lo que se refiere al decreto 1290 de 2008, la PGN explicó que excluye de los beneficios del programa a las víctimas de delitos distintos al homicidio y a la desaparición forzada, así como a quienes hubieren sufrido la violación de sus derechos fundamentales por acción de agentes estatales. Además, afirmó que en la práctica el programa de reparación individual por vía administrativa se ha convertido en un programa indemnizatorio. Y, desde el punto de las víctimas, se observó que los montos pueden no resultar satisfactorios debido a que muchas tienen expectativas muy altas fundadas en los estándares de indemnización que se utilizan en sede judicial.

En consonancia con lo anterior, consideró que la reparación por vía administrativa, si bien coadyuva a la reparación integral de las víctimas no tiene el alcance de la reparación judicial, especialmente, en su componente indemnizatorio, ya que en ésta se analiza, con detenimiento, la situación de cada una de las víctimas. Sin embargo, en la reparación por vía administrativa los montos indemnizatorios se fijan de conformidad con las disponibilidades

fiscales del Estado y la gravedad de las conductas padecidas por las víctimas y, en principio, no se hacen consideraciones relacionadas con los conceptos de daño emergente y lucro cesante.

Acerca de la responsabilidad del Estado, la PGN dijo que debe tener su fundamento en el principio de solidaridad, para lo cual citó la sentencia C-370 de 2006 en la que se analizó la Ley 975 de 2005.

Ahora bien, sobre el RUPD manifestó que debe suministrar información importante y oportuna en relación con el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, de tal forma que sea posible hacer un seguimiento a las políticas públicas e incluso las mismas puedan ser ajustadas de acuerdo con los avances obtenidos. También se señaló que la sola inclusión de una persona en el RUPD debería ser prueba de su condición de víctima de desplazamiento forzado.

De otro lado, sostuvo que la reparación administrativa, de forma particular para las víctimas y en forma general para la sociedad en su conjunto, debe estar ligada a los derechos sobre la verdad y la justicia. Lo anterior implica que su desarrollo e implementación debe realizarse de forma amplia y plural integrando la participación de las organizaciones de víctimas.

Finalmente, la PGN ha llamado la atención respecto de la dimensión de los conceptos de “restitución” y “rehabilitación”, el primero también entendido como la restitución de la honra, buen nombre e identidad y el segundo orientado a la reconstrucción de proyectos de vida individuales y colectivos.

### **13.4 Defensoría del Pueblo**

Con base en el proceso Colombiano impulsado por la Corte Constitucional para atender a las víctimas del desplazamiento, la Defensoría del Pueblo considera que se podría establecer un nuevo modelo de reparación integral administrativo, que podría constituirse en un proceso especial y excepcional establecido para casos de vulneración, masiva y sistemática de derechos humanos, en medio de escenarios de conflicto vigente para numerosos sectores de la población afectados en sus derechos.

Este modelo estaría estructurado bajo los principios del deber de protección del Estado, que desarrolle mecanismos de identificación (cuantificación – valoración) del daño atendiendo a las necesidades de cada persona, grupo o pueblo, bajo un esquema de modulación de las medidas de reparación integral, y acogiendo los estándares nacionales e internacionales de reparación; oportunidad; celeridad; economía; buena fe; reconciliación; responsabilidad social.

Para la Defensoría del Pueblo, el marco normativo debería reconocer que la reparación integral de población víctima del desplazamiento forzado es un

derecho subjetivo que puede ser exigido y reclamado por quienes han sido afectados por conductas ilícitas que los han llevado a abandonar su lugar de residencia, sus bienes y a padecer necesidades, sufrimientos que les ocasionaron daños durante el proceso de huida y posterior a este mientras se encuentran en movilidad, sin una solución duradera.

Dentro de las medidas hasta el momento identificadas, la Defensoría del Pueblo considera que se debe propender por: La restitución de los derechos vulnerados con la violación, dentro de las que se pueden encontrar el retorno, el restablecimiento de la libertad de locomoción y residencia, la identidad, la reunificación familiar, el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales.

En este sentido, sostuvo que la indemnización debe incluir los valores de los perjuicios económicamente valiables, proporcional a la gravedad de la violación de acuerdo con las circunstancias de cada caso, que tenga en cuenta el daño físico o mental, los daños materiales entendidos como la pérdida de oportunidades, empleo, actividad económica, esto es el lucro cesante, los daños morales, y los gastos de asistencia jurídica, y en los casos que no haya posibilidad de restitución de derechos. La compensación para aquellos casos en donde no se pueda dar la restitución, ni la indemnización. La rehabilitación cuando las capacidades físicas y mentales se vean comprometidas por efecto de los actos ilícitos se debe garantizar la atención médica, psicosocial y los servicios jurídicos. Las medidas de satisfacción o compensación moral, orientadas a detener las violaciones que aún persisten, que se hagan públicos los hechos que sucedieron y las razones por las cuales se ocasionaron, la búsqueda de desaparecidos, la identificación de los cadáveres, declaraciones y disculpas públicas, sanción a los responsables, homenajes a las víctimas, esculturas, publicación de libros, y el establecimiento de cátedras. Las garantías de no repetición son todas aquellas medidas que eviten la ocurrencia del daño, y también que contribuyan a la prevención de la ocurrencia de nuevos hechos, y la participación a efectos de restablecer la condición de sujeto de derecho.

Las medidas se deben implementar teniendo en cuenta las particularidades de cada víctima, grupo, comunidad, pueblo o étnia.

### **13.5 Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado**

Por otro lado, la Comisión de Seguimiento considera que el Decreto 1290 de 2008, si bien contempla varias formas de reparación, sólo se ha limitado en la práctica a la entrega de sumas de dinero a título solidario. Además, no se constituye en una norma idónea para la reparación de las víctimas del desplazamiento forzado.

De otra parte, debe advertirse que la Ley 418 de 1997 y aquellas que prorrogan su vigencia o la reglamentan, no pueden considerarse como mecanismos idóneos para la reparación de las víctimas del desplazamiento forzado porque estas normas no hacen referencia a la reparación integral sino que contemplan medidas dirigidas a otorgar a las víctimas de hechos cometidos en el marco del conflicto armado, *ayudas humanitarias* en virtud del principio de solidaridad por su situación de debilidad manifiesta.

Para la Comisión de Seguimiento, la creación de nuevos mecanismos debe estar enmarcada en una *política integral de verdad, justicia y reparación* que cubra todo el universo de víctimas; se encuentre sustentada en el principio de responsabilidad del Estado; plantee relaciones de coherencia interna y externa de tal forma que concentre todos los mecanismos en un solo marco programático, incluyendo aquellos mecanismos que actualmente se encuentran aislados; contemple un programa masivo de restitución de bienes como medida preferente de reparación; atienda a criterios de racionalidad, justicia y equidad; establezca el fortalecimiento de la justicia y programas administrativos que complementen las vías judiciales; y ofrezca una institucionalidad especialmente encargada de su implementación y coordinación.

En criterio de la Comisión, una Política o Programa Administrativo de Reparación Integral debe ser entendida como una de las respuestas que el Estado debe contemplar para garantizar el derecho fundamental que tiene la población desplazada, en su calidad de víctima, de obtener una reparación justa y efectiva de los daños y perjuicios causados por el desplazamiento. A su vez, dicho programa debe entenderse como un esfuerzo complementario de una política más comprehensiva y prioritaria de restitución de derechos.

En este orden de ideas, los principios que deben ser privilegiados son aquellos que han sido adoptados tanto por los Estados como por los organismos internacionales en el marco del sistema Universal e Interamericano de protección de los derechos humanos.

De otro lado, para la Comisión de Seguimiento la restitución de bienes inmuebles debe estar plenamente articulada con la restitución o compensación de bienes muebles y con una política de retorno que garantice la dignidad, seguridad y voluntariedad del mismo, y sobre todo la sostenibilidad de la restitución.

Por su parte, la *indemnización monetaria* debe entenderse como complementaria de la restitución o de la compensación en especie, y debe evitarse que se convierta, como regla general, en una opción sustitutiva de alguna de las anteriores. La indemnización en dinero cuando complementa a la restitución o a la compensación en especie, debe atender a las dimensiones correspondientes al *daño emergente* para tener en cuenta cualquier deterioro que haya podido sufrir el bien y/o reconocer el valor actual de la tierra; y al

*lucro cesante*, cuando se hubieran dejado de percibir ingresos por la pérdida del uso del bien.

Ahora bien, cuando la *indemnización en dinero* sustituye la restitución o la compensación en especie, debe ser adicionada en una suma tal que reconozca tanto el daño emergente como el lucro cesante, si es del caso. Cuando se trate de los tenedores y los ocupantes de baldíos, bajo la tesis de la reparación transformadora, la *indemnización monetaria* debería igualmente incluir dichos rublos. Pero aún si no quisiera reconocerse para ello la titularidad de la propiedad de los bienes, debería al menos incluir el reconocimiento del lucro cesante.

La determinación del *lucro cesante* y del *daño emergente* en sentido estricto, debe ser el producto del análisis de las circunstancias económicas y de vida de cada una de las víctimas, de tal forma que no puede plantearse un rasero indeterminado para la generalidad de las víctimas, cuya existencia, proyectos de vida y actividades económicos son claramente diferenciados al ser únicos, directos y estrictamente personales.

En el contexto de un Programa Administrativo de Reparación, es claro que los montos que se otorguen por concepto de la misma, deben acercarse a la noción de *indemnización justa y oportuna*<sup>3</sup>, mediante la aplicación de criterios generales que tengan en cuenta la dimensión y magnitud de los daños producidos a la población en situación de desplazamiento forzado, para efectos del otorgamiento masivo de indemnizaciones en un marco administrativo.

En la determinación de dichos montos no puede perderse de vista que, en todo caso, las víctimas conservan el derecho de entablar ante los estrados judiciales demandas encaminadas a lograr una indemnización acorde con su caso particular.

Para la Comisión de Seguimiento es importante que se planteen criterios claros y coherentes encaminados a determinar tasas y estándares indemnizatorios que si bien no corresponden de manera integral a lo que sería una indemnización justa, sí permitan que la víctima sienta que en alguna medida se le está reconociendo la importancia de repararla. Dichos criterios deben surgir de la propia jurisprudencia de las Altas Cortes y de la Corte IDH, así como de la doctrina sobre el daño o perjuicio patrimonial. Para efectos de determinar estos criterios, se debe partir de la presunción de los daños producidos a todos los desplazados en los términos en los que lo han señalado principalmente el Consejo de Estado, la Corte Constitucional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).

---

<sup>3</sup> Conforme a: *Principio Pinheiro 21.1*; *Principio 20 de Principios básicos sobre el derecho a obtener reparaciones*; jurisprudencia de la Corte IDH. Ver también: artículo 16 de la Ley 446 de 1998.

La determinación de los estándares para indemnizar el daño emergente y el lucro cesante puede partir de un ejercicio cuidadoso de caracterización de las víctimas tendiente a ofrecer montos diferenciales de indemnización de acuerdo con la época en que se produjo el desplazamiento, la zona o región a la que pertenecían las víctimas, la relación de tenencia que tuvieran con los bienes despojados o forzados a abandonar, las actividades productivas que desarrollaban, la magnitud de los daños reconocidos, entre otros factores.

Las medidas que atiendan a los daños *inmateriales* deben partir de un concepto concreto: el de *desagravio*, entendido como la acción de borrar o reparar el oprobio u ofensa moral hecho a las víctimas, dando satisfacción cumplida a los ofendidos. En este sentido, las medidas concretas que se tomen deben consultar claramente a las víctimas para que tengan el efecto paliativo que les es inherente y sobretodo deben ir encaminadas a corregir la *falla de reconocimiento* que pesa sobre las víctimas del desplazamiento forzado.

Lo anterior significa que los esfuerzos de desagravio moral deben dirigirse a hacer público el importante papel que han jugado y pueden jugar los desplazados en el desarrollo del país, más si se tiene en cuenta que gran parte de los mismos son campesinos y grupos étnicos, los cuales merecen un reconocimiento no sólo de su dolor, sino de su papel transformador en la vida del país.

Frente a la reparación inmaterial, desde el punto de vista individual cobran relevancia las medidas de *satisfacción*, las medidas de *rehabilitación* y las *garantías de no repetición*.

Ahora bien, sobre la reparación colectiva para la Comisión de Seguimiento, dadas las características del conflicto armado interno y otras formas de violencia en Colombia, la política pública debe abogar por el reconocimiento del daño material e inmaterial respecto de grupos de personas y de derechos colectivos.

En síntesis, el programa administrativo de reparación debe comprometerse con el resarcimiento a los impactos producidos en los liderazgos, la participación, la identidad colectiva, el sentido de pertenencia, la solidaridad y las relaciones sociales y culturales, y debe estar acompañada del reconocimiento de la responsabilidad estatal, tanto a nivel local como a nivel nacional, respecto del desplazamiento forzado del que fueron víctimas las comunidades cuando éstas han sufrido la estigmatización y la persecución colectiva.

De otra parte, la Comisión de Seguimiento sostuvo que debe tenerse en cuenta que existe una interdependencia conceptual y operativa entre los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, de tal manera que éstos forman parte de un *todo* al cual debe responder la política pública de manera *integral*, ya que cada uno de ellos obedece a la finalidad de desagraviar a las víctimas, conforme a la jurisprudencia de la Corte IDH.

Sin embargo, para que las acciones de reparación recién anotadas resulten fructíferas, es necesario que se encuentren articuladas con otras políticas de atención a la población desplazada, tales como: el protocolo de retorno y reubicación, la política de generación de ingresos y la política de tierras. En efecto, si se observa la importancia de la restitución de tierras para la población víctima del desplazamiento forzado, ésta debe estar contemplada en el protocolo de retorno como una de las acciones centrales del mismo. A su vez, el desarrollo que la política haga respecto del componente de la restitución debe atender a la forma como el mencionado protocolo hace operativo el ejercicio del retorno voluntario.

En este contexto, el retorno y la restitución deben estar acompañados de todas aquellas prestaciones complementarias que hagan sostenible dichos procesos, tarea en la que es clave una política de generación de ingresos que atienda a las necesidades de las personas retornadas y a sus capacidades productivas. Lo anterior también es predicable en el tema de la compensación de bienes, en el entendido de que la misma debe estar articulada con un protocolo de reubicación.

Por su parte, en lo relativo a los lineamientos de una política de reparación integral vía administrativa, la Comisión considera oportuno recordar que para efectos de la formulación de un programa de reparación administrativa deben tenerse en cuenta por lo menos los siguientes elementos<sup>4</sup>:

- a. El derecho de la población desplazada a acceder a una indemnización adecuada por concepto de los daños materiales y morales sufridos con motivo del desplazamiento y de los demás crímenes en su contra.
- b. Tarifas de indemnización adecuadas para cubrir el daño emergente y el lucro cesante sufrido por las personas y colectivos desplazados.
- c. Tarifas de indemnización para cubrir el daño moral que se ajusten a los estándares jurisprudenciales nacionales e internacionales.
- d. Medidas médicas, psicológicas, psicosociales y de asistencia jurídica para las víctimas de desplazamiento forzado, específicamente destinadas a que éstas enfrenten los daños de los que fueron víctimas.
- e. Medidas de satisfacción, y en particular medidas de reparación simbólica, de difusión de la verdad, de reconocimiento del daño y de solicitud de disculpas, para todas las víctimas, incluida la población desplazada.
- f. Garantías de no repetición del crimen de desplazamiento forzado.
- g. Que las medidas de atención humanitaria y de servicios sociales ofrecidas por las entidades del Estado a los desplazados, no sean descontadas de la reparación a la que tienen derecho estas víctimas.

---

<sup>4</sup> Ver: Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión, *Auto 116 de 2008*, Magistrado Ponente, Dr. Manuel Cepeda Espinosa, Bogotá, 13 de mayo de 2008, Orden novena (indicador estructural general relativo a los derechos de la población desplazada en su condición de víctimas).

Para la Comisión de Seguimiento es de vital importancia e imperiosa necesidad que toda política que desarrolle los derechos fundamentales a la Verdad, la Justicia y la Reparación a las víctimas del desplazamiento forzado, se articule con las órdenes producidas por la Corte Constitucional referidas principalmente a: los programas dirigidos a mujeres en situación de desplazamiento; las políticas dirigidas a las comunidades negras; los planes de salvaguarda dirigidos a los pueblos indígenas; las órdenes relacionadas con el goce efectivo de los derechos de niños, niñas y adolescentes y los llamados de atención respecto a la población discapacitada y a las personas de la tercera edad.

Con el fin de dar respuesta a otro interrogante, la Comisión de Seguimiento manifestó que ha insistido en varios de sus informes en que el Gobierno Nacional designe un *Alto Comisionado para las víctimas*, conforme a la propuesta que formuló la Corte Constitucional a la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de la masacre de Mapiripán. Dicho comisionado haría parte del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y a él deberían reportar todas aquellas entidades que de alguna manera tienen que ver con la problemática de la reparación. En este sentido, entidades como el Incoder, el IGAC, la Superintendencia de Notariado y Registro, y las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, entre otras, estarían sujetas a los lineamientos que en la materia emanen de la Oficina de este comisionado<sup>5</sup>.

Junto con la propuesta de designar un *Alto Comisionado para las Víctimas* como ente coordinador de la política, para la Comisión de Seguimiento la satisfacción del derecho a la reparación de las víctimas del desplazamiento en Colombia debe garantizarse mediante una institucionalidad que ofrezca: a) el fortalecimiento de la participación de las víctimas y de la sociedad en los procesos penales tanto en el ámbito de la justicia transicional como en el de la justicia ordinaria; b) la satisfacción del derecho a la reparación de las víctimas; c) la persecución criminal en el desarrollo de procesos penales; d) el diseño e implementación de un sistema de justicia transicional civil y agrario para la restitución de las posesiones de las víctimas, cuyos fallos se produzcan independientemente de las actuaciones que adelanten los jueces en materia penal; y d) la implementación de un programa administrativo de reparación para atender de forma masiva a las víctimas que, conforme a los estándares internacionales, se encuentre articulado con los mecanismos de reparación judicial.

No obstante lo anterior, conviene destacar la importancia de contar con una instancia de control a nivel central que se encargue de asegurar el

---

<sup>5</sup> Ver: Informes “Política de tierras para la población desplazada: propuesta de lineamientos en el marco de las órdenes del auto 008 de 2009” entregados por la Comisión de Seguimiento a la Corte Constitucional en junio 30 de 2009 y noviembre 1 de 2009. En efecto, las funciones que podría desempeñar este Alto Comisionado en alguna medida serían análogas desde el punto de vista funcional, a la que actualmente desempeña la Alta Consejería para la Reintegración.

cumplimiento de las metas nacionales que se determinen en materia de reparación y que evite actuaciones que devengan en tratos discriminatorios.

La Comisión de Seguimiento presentó a la Corte Constitucional un informe en el que ha propuesto la construcción de un Sistema Integrado de Corresponsabilidad (SIC) entre la Nación y el territorio<sup>6</sup>, teniendo en cuenta que involucrar y comprometer efectivamente a las Entidades Territoriales (en adelante, ET) en el aseguramiento del goce efectivo de derechos de la población desplazada, entre ellos el derecho a la reparación integral, y en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) es un proceso que tiene que pasar por el reconocimiento previo de lo que podría denominarse una *perspectiva diferencial territorial*, entendida como la obligatoriedad de tener en cuenta las especificidades propias de los territorios, las instituciones y las poblaciones, y sus capacidades administrativas, políticas y fiscales.

Igualmente, la Comisión de Seguimiento ha propuesto, para la financiación del sistema, la constitución de un Subcuenta Especial del Fondo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada que debe definirse con especificaciones precisas para atender a la población víctima del desplazamiento forzado, y ser manejada por el Departamento Nacional de Planeación –DNP–, tener unas fuentes de recursos combinadas de la Nación y de las Entidades Territoriales regladas taxativamente por Ley, y contar con una metodología estándar de distribución y asignación de recursos que consulte básicamente criterios de necesidad.

Para la Comisión de Seguimiento es de vital importancia que la partida correspondiente a la *reparación integral* de las víctimas del desplazamiento forzado, a su vez constituya un sub-fondo al cual aportarían económicamente tanto las ET en la medida de sus posibilidades y el Gobierno Nacional, lo cual permitiría avanzar en la realización de acciones coordinadas entre la Nación y el territorio, encaminadas a lograr el goce efectivo de cada uno de los componentes de la reparación integral.

### **13.6 Universidad Santo Tomas de Bogotá- Facultad de Derecho**

Esta institución hizo énfasis en que la reparación integral a la población desplazada debe guiarse tanto por lo establecido en el derecho internacional, como en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado. Entre algunos de sus aportes se destaca que la responsabilidad del Estado por el desplazamiento forzado con fines de reparación administrativa debe contemplar todos los aspectos de la reparación, esto es, la restitución de los derechos conculcados, la indemnización de los daños causados y la rehabilitación de las víctimas, al

---

<sup>6</sup> Comisión de Seguimiento, *Una propuesta en torno a un sistema integrado de corresponsabilidad (SIC), Lineamientos de política para una reglamentación de la coordinación entre la nación y las entidades territoriales en el marco de la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado en Colombia*, Informe entregado a la Corte Constitucional, Bogotá, enero de 2010.

igual que la adopción de medidas de satisfacción de alcance general y garantías de no repetición. No existe, según esta casa de estudios, ninguna razón para sostener que la reparación administrativa sólo atienda a uno de los conceptos, pues dejaría de atenderse por parte de las autoridades los fines esenciales del Estado.

### **13.7 Universidad de los Andes- Programa Justicia Global**

Algunas observaciones hechas por esta institución fueron:

Los criterios y principios sobre la reparación de grupos étnicos pueden deducirse del análisis de los instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos, y la jurisprudencia y pronunciamientos de órganos internacionales de derechos humanos, especialmente en el ámbito del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Los criterios y principios que pueden servir como guías de buenas prácticas pueden ser resumidos así: (i) Las reparaciones deben incluir tanto componentes procedimentales como sustantivos; (ii) Las reparaciones para grupos étnicos deben tener una dimensión colectiva; (iii) Las reparaciones deben ser adecuadas y efectivas, por tanto la determinación de las medidas de reparación debe partir de lo específico y debe ser enfocada hacia la satisfacción de las necesidades del grupo étnico; (iv) Las medidas de reparación deben respetar la identidad cultural particular del grupo étnico; (v) Las medidas de reparación deben ser consultadas con el grupo étnico. A su vez, éste debe retener cierto nivel de control sobre su implementación; (vi) Las medidas complementarias de compensación deben formar parte de las reparaciones; (vii) Las reparaciones deben tomar en consideración los agravios históricos y su impacto superviviente; (viii) El significado de la violación debe ser visto a través del lente del grupo étnico; (ix) La búsqueda de la verdad y de la justicia, como parte integral de la reparación, es particularmente significativa para muchos grupos étnicos; (x) En la determinación de las medidas de reparación debe considerarse el significado especial de la tierra para los grupos étnicos. En casos de despojo, la restitución es el modo más idóneo de reparación.

### **13.8 Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DEJUSTICIA)**

Se hicieron, entre otras, las siguientes consideraciones:

Respecto a la noción del derecho a la reparación y componentes, en la actualidad existe un amplio consenso en que el derecho de las víctimas a la reparación integral comprende las diferentes formas como un Estado puede hacer frente a la responsabilidad internacional en que ha incurrido, ha saber, la restitución. La indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y las garantías de no repetición. Tanto los instrumentos internacionales de derechos humanos como las decisiones y/o jurisprudencia distintos órganos internacionales de protección de estos han entendido que la satisfacción plena y adecuada del derecho a la reparación integral debe garantizar que la reparación sea

proporcional a la violación sufrida, a su gravedad y a los daños padecidos. En este sentido, tanto los instrumentos internacionales de derechos humanos como las decisiones de distintos órganos internacionales de protección hacen referencia a la obligación de garantizar una reparación proporcional, adecuada y justa.

Por lo anterior, se propone una especie de reparaciones “transformadoras” para armonizar en contextos transicionales de sociedades “bien desorganizadas” el deber estatal de reparar a las víctimas con consideraciones de justicia distributiva, que mira el presente y el futuro y toma en consideración las necesidades actuales de la población.

Este concepto está entonces basado en dos ideas principales:

(i) El propósito de la reparación de violaciones masivas de derechos humanos en sociedades desiguales no debe ser restaurar a las víctimas pobres a su situación previa de precariedad material y de discriminación sino “transformar” esas circunstancias que pudieron ser una de las causas del conflicto y que en todo caso son injustas. (ii) Todo programa de reparación debe estar fundado en criterios de justicia correctiva, puesto que se trata de enfrentar el sufrimiento de las víctimas, pero también responder a consideraciones de justicia distributiva. En ese sentido el deber estatal de reparar integralmente a las víctimas debe ser concebido como un principio o mandato *prima facie*, lo cual implica la obligación de los Estados de hacer todos los esfuerzos para satisfacerlo; pero esa obligación debe ser ponderada frente a consideraciones de justicia distributiva debe, en ciertos casos, ceder ante dichas consideraciones.

Acerca del alcance de la reparación material e inmaterial, individual o colectiva para las víctimas del desplazamiento forzado y en el marco de la justicia transicional, la reparación debe incluir medidas tanto materiales como simbólicas, sean éstas individuales o colectivas, así como debe además involucrar la justicia, la verdad, la reconstrucción de la memoria histórica, y las reformas institucionales.

De otra parte, dado que en nuestro país la concentración de la tierra es uno de los factores estructurales más importantes para explicar el origen y la persistencia de la violencia política, es importante reiterar la necesidad de implementar un programa de restitución de tierras y bienes que han sido expropiados a través de la intimidación y la violencia a la población desplazada.

A efectos de maximizar el potencial transformador de la restitución se sugiere tener en cuenta: (i) limitar el número de hectáreas a ser restituidas, (ii) establecer sistemas de priorización que empoderen a grupos socialmente discriminados de la propiedad de la tierra, (iii) restituir títulos a nombre de mujeres y hombres equitativamente y (iv) diseñar un procedimiento

participativo y tendiente a la reconstrucción de territorios y relaciones sociales del campesinado.

Se resalta que los programas de reparación posean coherencia tanto interna como externa, a fin de que se satisfagan en mayor medida las expectativas de las víctimas y en consecuencia se generen lazos de confianza en el Estado. Además, la idea de un programa administrativo de reparaciones es que funcione de manera complementaria al sistema judicial de reparaciones con el fin de garantizar a todas las víctimas la posibilidad de acceder a una reparación administrativa, aun cuando ellas no puedan o teman reclamar reparaciones judiciales. Igualmente, es fundamental que las medidas implementadas en estos programas vayan acompañadas de otras medidas de justicia transicional, entre las cuales se pueden señalar las investigaciones penales, estrategias de búsqueda y difusión de la verdad y medidas de reforma institucional.

En cuanto a los principios que se debería privilegiar en el diseño e implementación de una política administrativa de reparación integral a víctimas del desplazamiento forzado deben ser: dignidad, identidad, participación responsabilidad del Estado, prohibición de discriminación y la observancia del enfoque diferencial en todos los componentes de la política pública de atención a la población desplazada.

Respecto al RUPD se señala que a este debería corresponderle efectivamente la recolección y contrastación de las pruebas sobre la condición de desplazamiento, no así el refrendamiento o no de tal situación.

Finalmente, a efectos de que el sistema sea eficaz, generalmente se establece una comisión o un comité con jurisdicción exclusiva, es decir, como única vía para acceder al programa.

### **13.9 Centro Internacional para la Justicia Transicional- ICTJ**

Consideran que el diseño de mecanismos para satisfacer el derecho a las reparaciones está regulado íntegramente y en todos sus aspectos por el derecho internacional. Por ende, sin perjuicio del ámbito de discrecionalidad de los Estados al poner en marcha mecanismos de reparación en el orden interno, estos deben tomar en cuenta el marco normativo internacional para evitar el riesgo de una declaración de responsabilidad internacional del Estado colombiano. Estas consideraciones jurídicas aplican a los programas administrativos de reparaciones, cuya creación no es una obligación internacional en sentido estricto sino una manera facultativa de cumplir con el derecho a las reparaciones. Adicionalmente, razones de orden práctico como la amplitud del universo de víctimas, su vulnerabilidad y los defectos de las vías judiciales, aconsejan, con apoyo en la experiencia comparada, el uso de mecanismos administrativos de reparaciones genuinos para Colombia.

Afirman que el ordenamiento internacional es claro y no deja lugar a dudas: el incumplimiento de las obligaciones de respeto y garantía de los derechos humanos por parte del Estado colombiano acarrea su responsabilidad. Como consecuencia de esta responsabilidad, surge la obligación de reparar a las víctimas del desplazamiento forzado. Está claro, entonces, que el principio de responsabilidad es inescindible del derecho a la reparación integral como fuente normativa. Cuando en el derecho comparado se desembolsan indemnizaciones con base en el principio de solidaridad se trata de supuestos sin autoría identificable o de difícil identificación, o casos en los cuales no existe identidad entre el causante del daño y el titular del deber de reparar, supuestos que difieren radicalmente de violaciones de los derechos humanos de las que son víctimas los desplazados en Colombia, donde está en juego la responsabilidad del Estado. Un desconocimiento de esta responsabilidad, además de desconocer la fuente, también atenta contra la integralidad de la reparación puesto que la satisfacción, componente de la reparación, exige el reconocimiento de la responsabilidad.

Sostienen que la asignación de beneficios a víctimas debe hacerse sin discriminación, tanto cuando se trata de la resolución administrativa de peticiones de indemnizaciones como cuando se trata de resolución judicial. La exclusión sistemática de la oferta institucional a víctimas que sufren los perjudicados por el actuar de agentes estatales es un grave atentado al mandamiento constitucional de la igualdad y deslegitima al Estado, por cuanto el garante de los derechos humanos paradójicamente niega la responsabilidad por el actuar de sus agentes.

En definitiva, concluyen que el reconocimiento de responsabilidad estatal, bien sea por violación del deber de garantía, o porque sus agentes se encuentran comprometidos en la comisión de las violaciones, es esencial en los esfuerzos de reparación. Cuando un Estado reconoce su responsabilidad en la defraudación de las expectativas de confianza y cuidado de los ciudadanos, envía un fuerte mensaje de inclusión política y contribuye al posible trazado de una línea divisoria entre un pasado de abusos y un presente y futuro de compromiso con el respeto de los derechos humanos. Justamente, una de las razones por las cuales un esquema de distribución administrativo de beneficios a víctimas puede tener una naturaleza reparadora genuina es porque afirma, mediante el reconocimiento de responsabilidad, la validez de los valores democráticos que fueron transgredidos por las violaciones.

Ahora bien, ese reconocimiento debe ir acompañado, además de sanción penal y esclarecimiento histórico, de un comportamiento gubernamental consistente con esos valores democráticos que fueron transgredidos con la violación y que se afirman con el acto de reconocimiento y petición pública de excusas. De lo contrario, los programas de reparaciones corren el riesgo de retransmitir la negación victimizante de los hechos, que justamente debe ser interpelada por la administración de justicia. El uso impropio del principio de solidaridad como fuente de reparación en contextos donde la responsabilidad del Estado

es discutida reduce drásticamente las posibilidades de éxito de los programas de reparaciones.

Además de la prohibición de discriminación entre víctimas, de la importancia de la responsabilidad como base normativa de la reparación, y de la trascendencia del reconocimiento de ésta para lograr la integralidad de la reparación, es necesario tener en cuenta las diferencias conceptuales y normativas de fondo que existen entre asistencia humanitaria, inversión social y reparaciones. Una asimilación de estas prestaciones disímiles en las políticas públicas equivale a vulnerar el derecho a la reparación. Las prestaciones económicas desembolsadas por la ley 418 de 1997 constituyen asistencia humanitaria y no pueden ser tenidas válidamente por reparación. El decreto 1290 de 2008 representa una extensión de estas prestaciones, basadas en el principio de solidaridad, pero no se ajusta normativamente a un mecanismo de reparación con arreglo a sus elementos en el derecho internacional.

Además de la ausencia de responsabilidad y reconocimiento, el decreto 1290 de 2008 no contempla un mecanismo de indemnización para víctimas de desplazamiento forzado en tanto tales. Esto se debe a que la supuesta indemnización prevista en el artículo 5 de esa norma (27SMLMV) en realidad corresponde al etiquetamiento como reparación de subsidios de vivienda preexistentes, a los que los desplazados pueden acceder desde antes de la promulgación del llamado programa de reparaciones, y de los cuales no pueden disponer en dinero como ocurriría con cualquier suma indemnizatoria. Esto permite concluir que en el sistema legal colombiano no hay un mecanismo administrativo de reparación específico para casos de desplazamiento forzado.

Por su parte, el recurso masivo a la acción de tutela en relación con la reparación del desplazamiento forzado da cuenta de la ausencia de un mecanismo efectivo para las víctimas de esta violación, a fin de obtener reparaciones. Por eso, y ante el carácter fundamental del derecho a la reparación, es aconsejable que el precedente constitucional mantenga abierta la posibilidad de acudir reglada y excepcionalmente a dicho mecanismo. Esto no significa, en modo alguno, obviar injustificadamente las instancias jurídicas para reclamar reparación o desconocer los requisitos indispensables para la procedencia de la tutela.

En definitiva, se recomienda que la Corte Constitucional reafirme los lineamientos que deben orientar una política de reparaciones: la responsabilidad y su reconocimiento, la no discriminación y la especificidad de las prestaciones reparatorias como distintas de la política social y de la asistencia humanitaria. Un programa administrativo de reparaciones acorde a estos lineamientos es la manera más conveniente de satisfacer el derecho a la reparación integral que tienen los desplazados en Colombia y de deshacer el daño sufrido como consecuencia de las violaciones a sus derechos humanos.

### **13.10 Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo- Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, y Mesa Departamental de Cundinamarca de Población Desplazada**

Para estas organizaciones, quienes presentaron un documento conjunto, el fenómeno del desplazamiento forzado interpela a la sociedad en su conjunto, con lo cual es preciso definir varios niveles de partes lesionadas (sin ánimo a igualar su afectación) y en consecuencia determinar medidas de reparación para cada una de estas esferas. Nos referimos concretamente a que el desplazamiento forzado afecta no solo al individuo o núcleo familiar, sino también a una comunidad y en especial a la sociedad.

De conformidad con lo anterior, consideran que no basta con identificar individualmente desplazados, diagnosticar derechos vulnerados y finalmente reparar sino que es preciso además hacer un diagnóstico del proyecto comunitario y social que frustraron los agentes generadores del desplazamiento y plantear medidas que propendan por: 1. la reconstrucción del tejido social y proyecto comunitario a nivel territorial, y 2. sensibilicen de manera efectiva a la sociedad en su conjunto sobre el silencioso y cómplice rol que se ha tenido para con el fenómeno del desplazamiento, de tal suerte que se asuma como una grave violación de derechos humanos.

Sostienen que también hay que identificar los obstáculos que impiden garantizar la efectividad de una política administrativa de reparaciones, tales como: dificultades para probar la relación jurídica sobre bienes e inversiones, persistencia y agudización del conflicto armado, intereses económicos y políticos detrás del despojo, incoherencia de las políticas de atención del desplazamiento forzado y las políticas agrícolas, carácter complejo, permanente y continuado del desplazamiento en Colombia,

Respecto al Decreto 1290 de 2008, estas organizaciones manifestaron que la propuesta de reparación administrativa formulada por el Gobierno Nacional no satisface los estándares internacionales de protección del derecho a la reparación integral, previstos y desarrollados en el derecho internacional de los derechos humanos.

El programa de reparación administrativa contenido en el Decreto 1290 de 2008 no reúne las condiciones mínimas señaladas<sup>7</sup> porque no es *completo* en tanto el conjunto de beneficiarios no coincide con el número de víctimas ni la categoría de delitos prevista corresponde con la diversidad de violaciones de derechos humanos cometidas en el país; no es *abierto* porque restringe la mayoría de vías judiciales ni tampoco es *participativo* porque en su elaboración fueron desconocidas las solicitudes de organizaciones como el Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado.

---

<sup>7</sup> Ver en este sentido, <http://www.colectivodeabogados.org/DECRETO-REPARACION-ADMINISTRATIVA>

El Decreto 1290 de 2008 prevé medidas de reparación solidaria, restitución, rehabilitación, medidas de satisfacción y garantías de no repetición, (art. 4), lo cierto es que sólo desarrolla parcialmente la reparación solidaria, la cual, de suyo es precaria porque los montos no son proporcionales al daño causado y porque la denominación de ser “solidaria”, significa que no es una reparación concebida como un mecanismo de *justicia* frente al daño sufrido por las víctimas sino como un paliativo derivado de la solidaridad estatal.

En relación con la ley 975 de 2005 éstas organizaciones dijeron que a pesar de la enunciación genérica que hace al comienzo de su texto, en el desarrollo de la misma no contiene medidas concretas de ninguno de los tipos de reparación integral, salvo que parcialmente podría considerarse el incidente de reparación como parte de la compensación económica. Sin embargo, los demás elementos no fueron desarrollados en concreto por la ley, es decir, no se definieron las medidas exactas por las cuales las víctimas podían acceder a programas de rehabilitación, restitución de tierras y satisfacción de sus derechos.

En cuanto a la ley 418 de 1997, consideran que este instrumento junto con las leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006 no hacen parte del marco jurídico de protección de los derechos de las víctimas por tanto carecen en su integridad de los elementos del derecho a la reparación integral.

Finalmente, sobre la reparación administrativa se destacó algunas de las condiciones que debe cumplir. Entendiendo las medidas de una política administrativa como respuesta a una vulneración masiva de derechos de las víctimas, consideramos que no necesariamente tiene que implicar el sacrificio a la reparación integral, contrario a esta visión, se considera que la reparación vía administrativa como un procedimiento breve, eficaz y complementario.

Bajo esta perspectiva, para estas organizaciones no es dado afirmar que la reparación administrativa es el mecanismo mediante el cual se estandariza a las víctimas en función de los delitos, homogeneizando sus daños y provocando la compra de su silencio. Lo anterior por cuanto, la reparación es solo una y dada la situación de vulnerabilidad manifiesta a la que están sometidas las víctimas, solo puede ser integral. Cualquier mecanismo administrativo o judicial debe ir en la misma dirección.

Sobre la responsabilidad del Estado, se expuso que las violaciones de derechos humanos cometidas en el país comprometen la responsabilidad estatal por causa de los compromisos asumidos por el Estado con la suscripción y ratificación de los instrumentos, pactos y convenios internacionales de derechos humanos. Por tanto, el concepto solidario de reparación que ha edificado el Gobierno Nacional como única fuente de las medidas de reparación planteadas es insuficiente porque desarrolla precariamente el contenido y alcance del derecho a la reparación integral. Como señalamos antes no se han tomado medidas efectivas ni concretas para desarrollar los elementos de la reparación integral y no se ha previsto la reparación propuesta

por el Gobierno como un mecanismo de justicia sino solamente de solidaridad, el cual, no es en sí contrario a las obligaciones internacionales pero claramente no las atiende de forma adecuada porque el cumplimiento de dichas obligaciones no depende de actos solidarios del Estado sino de compromisos internacionales exigibles y vigentes.

De otra parte, se consideró que el Decreto 1290 prevé una indemnización de 27 SMMLV para las familias o personas desplazadas, entendiendo que no se pagará individualmente a cada víctima, si no como está regulado en el decreto, se paga una indemnización por grupo social afectado.

En relación con los parámetros nacionales e internacionales de daño material e inmaterial se observó que no existe una razón justificada para validar una cifra como la contenida en el Decreto 1290 de 2008. Básicamente, porque no se explica cómo hizo el Gobierno Nacional para determinar que unos delitos eran más graves que otros y con base en ello definir unilateralmente la tabla de pago. Por ende, a todas luces, la indemnización planteada por este decreto es insuficiente.

Teniendo en cuenta que la reparación administrativa solo ha contemplado las medidas de compensación económica, al menos, en ese componente debería ser integral y respetar los criterios establecidos por la jurisprudencia nacional e internacional y dejar el resto de componentes no incluidos a la justicia, a través de un procedimiento que deberá crearse conforme a las pautas que ha desarrollado la Comisión de Seguimiento y los debates expuestos en este escrito. Si la reparación en el elemento de indemnización o compensación va a ser el enfoque de la política así debe estar claramente expreso en la respectiva norma. Adicionalmente, debe decirse si va a abarcar las medidas materiales e inmateriales o solamente una de ellas y en cada una si va a abordar todos sus aspectos o solo alguno(s). La definición del daño emergente suele ser el aspecto de mayor complejidad, más aún, cuando se trata de un fenómeno masivo de violación de derechos como el desplazamiento forzado. Por tanto la reparación administrativa debería limitarse a pagar el lucro cesante con base en los usos y costumbres de la economía campesina que incluyan presunciones de protección especial a la población desplazada.

Ahora bien, La satisfacción del derecho a la reparación integral depende necesariamente de los derechos a la verdad y la justicia. Hasta no determinarse las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ocurrieron los hechos, no se puede definir el daño causado; si no se determinan quienes fueron los responsables no se tiene sujeto pasivo de la reclamación pecuniaria y esto a su vez sólo es posible establecerlo a través de un proceso penal, en cuya ausencia, se ve obstruido el derecho a la reparación integral. Por ende, claramente existe una conexión externa entre los derechos de las víctimas, en este caso, de desplazamiento forzado.

En una política de reparación administrativa para las víctimas del desplazamiento forzado deberían contemplarse medidas integrales respecto al conjunto de los derechos de las víctimas, especialmente, para sentar las bases de su protección.

Se dice que es de vital importancia tener en cuenta la importancia de atender las diferentes clases de daños sufridos por las personas y los grupos sociales, es importante que una política administrativa, en primer término, tenga en cuenta quién es la víctima que va a ser reparada, de lo contrario, podrían incurrirse en nuevos procesos de revictimización. De allí que la propuesta del Decreto 1290 caiga fácilmente en este error porque ofrece el mismo tipo de *`reparación`* sin consideración a las características culturales, sociales y género, entre otras., que tienen las personas beneficiarias. Se debe realizar entonces una caracterización de los tipos de personas de los grupos sociales desplazadas por reparar, para lograr una reparación acorde con sus usos y costumbres sociales. Este proceso debe ser participativo y debe permitir la identificación de los múltiples daños materiales e inmateriales ocasionados.

En segundo lugar, debe tenerse en cuenta que bien sea una reparación individual o colectiva deben reconocerse las reparaciones materiales e inmateriales. En este punto, normalmente se cae en el error de desconocer el perjuicio social ocasionado a los grupos o pueblos afectados, en este caso, con el desplazamiento forzado. El impacto de esta violación de derechos humanos varía dependiendo de las características del grupo social. Por ejemplo la afectación a un sindicato en términos organizativos y las necesidades para restablecer sus derechos son distintas de los pueblos indígenas. En consecuencia, también debe hacerse una caracterización de los grupos sociales por reparar, con el fin de responder adecuadamente a las necesidades para restablecer su estructura y organización.

Igualmente, estas organizaciones resaltaron que corresponde al Estado realizar un diagnóstico de la situación de los predios de la población desplazada, que permita conocer su ubicación precisa, su destinación actual, en suma su situación jurídica y física actual. La realización de este diagnóstico deberá tener en cuenta la dinámica del conflicto armado en las diferentes regiones del país así la recomposición socio-económica y cultural causada por el conflicto y el desplazamiento.

Dicho diagnóstico deberá además aplicar un enfoque diferencial teniendo en cuenta la caracterización propia de la población desplazada y la legislación espacial que específicamente protege a cada una de ellas.

Luego del diagnóstico de la situación de los predios de la población desplazada, teniendo en consideración los aspectos señalados anteriormente, es preciso idear una ruta jurídica que permita establecer cuál será la vía más idónea para garantizar la restitución de las tierras despojadas o abandonadas.

En el diseño de la ruta se deberán tener en cuenta las fortalezas y debilidades que ofrece la legislación colombiana en materia restitución de bienes y en consideración a las últimas será necesaria la implementación de un marco jurídico que atienda las especificidades y características propias de la tenencia de tierra en cada caso particular y los mecanismos de despojo implementados.

Junto al diagnóstico y la ideación de una ruta jurídica con las características descritas surge la necesidad de concretar planes de retorno que aseguren el respeto de los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad.

En consideración a que el conflicto armado interno no se ha superado y que la tierra y el territorio siguen siendo un factor determinante en el desarrollo del mismo urge implementar mecanismos de seguimiento y evaluación permanentes para medir el avance en el goce efectivo del derecho fundamental a la restitución, realizar un monitorio constante de la situación de riesgo de las comunidades y tomar las medidas necesarias para que quienes han regresado a sus lugares de habitación puedan seguir viviendo sin coacciones ni amenazas en los mismos. Ante la inminencia de nuevos desplazamientos es urgente dar celeridad a la implementación integral de mecanismos de contingencia para atenderlo de la forma más idónea y dar protección jurídica y material a las tierras.

En el desarrollo o implementación de cualquier plan en el que se pretenda atender la restitución de tierras, el derecho a la participación y el reconocimiento, respeto y promoción de mecanismos de protección de territorios diseñados por las comunidades y organización de víctimas cobran una relevancia fundamental.

En materia de desplazamiento forzado investigar los hechos, identificar, juzgar y sancionar a los responsables como medida de satisfacción cobra una especial relevancia. Pues no solo se trata de una medida encaminada a garantizar el derecho a la verdad y de acceso efectivo de las víctima a la justicia, sino además constituye, una efectiva garantía de no repetición y en consecuencia de protección para las comunidades desplazadas y retornadas.

De otro lado, se expuso la importancia de la participación de las organizaciones en el diseño e implementación de la política diferenciada es determinante para garantizar su legitimidad y sostenibilidad. Por tanto, deben realizarse consultas adecuadas para que estos grupos sociales puedan formular propuestas concretas para la reparación de los daños causados con el desplazamiento forzado.

En cuanto a coordinación y corresponsabilidad, se precisó que las entidades de carácter nacional tienen una función importante porque la capacidad institucional resulta más fuerte que en las regiones. Por lo tanto, se deberían crear comisiones interinstitucionales entre las entidades nacionales y las regionales para restituir región por región los bienes. En cuanto concierne a

rehabilitación se manifestó que las entidades territoriales deberían desempeñar una función principal por el acceso inmediato que requieren las víctimas, pero los funcionarios deben ser capacitados por un equipo interdisciplinario encargado de unificar procedimientos y formarles en derecho internacional de los derechos humanos. Sea cualquiera el mecanismo procesal ideado para lograr reparaciones administrativas, este debe tener instancias regionales y una instancia de cierre para unificar los estándares de reparación más acordes con el derecho internacional de los derechos humanos y establecerlos como pauta de interpretación para los demás casos.

En conclusión, se resaltó la importancia del diseño, implementación y desarrollo de una política integral en materia de reparación administrativa abarca un esfuerzo en el que deben coordinarse todas las instituciones del Estado. Una política coherente debe comprometer a todas las ramas del poder público y debe además contar con la participación activa y con capacidad de incidencia de la sociedad civil.

### **13.11 Comisión Colombiana de Juristas**

Entre los principios que consideran se deben privilegiar en el diseño e implementación de una política administrativa de reparación integral a víctimas en Colombia, que incluya por supuesto a las víctimas del desplazamiento forzado, se encuentran fundamentalmente: (i) los Principios y directrices básicos sobre el derecho de todas las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones<sup>8</sup>; (ii) los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de las Naciones Unidas<sup>9</sup>; y (iii) los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas.

Como resultado de su valor en el derecho internacional, los principios internacionales sobre impunidad y sobre reparaciones deben ser observados con estricta obligatoriedad en Colombia, por mandato expreso de la Constitución Política (artículos 9, 93 y 94).

Otro aspecto que se resalta es la integralidad de la reparación supone que las víctimas sean sujetos de reparaciones de diferente naturaleza, que respondan a los distintos tipos de afectación que hayan sufrido, lo cual implica que estas diferentes reparaciones no son excluyentes ni exclusivas, pues cada una de ellas obedece a objetivos de reparación distintos e insustituibles. Además, sumada a la integralidad se debe garantizar la proporcionalidad, lo que significa que no sólo es necesario reconocer que la reparación puede tener varios componentes según el caso (v.gr. reparación individual, colectiva, económica y simbólica), sino además que en cada uno de esos componentes la magnitud de la reparación dependerá del daño sufrido.

---

<sup>8</sup>Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/RES/60/147 del 16 de diciembre de 2005.

<sup>9</sup> Comisión de Derechos Humanos, 11 de febrero de 1998, E/CN.4/1998/53/Add.2.

Sobre el derecho de las víctimas a la reparación integral en el decreto 1290 de 2008 sobre reparaciones administrativas se señaló que la totalidad del *Programa de Reparación Individual por Vía Administrativa* encuentra su fundamento en el principio de solidaridad. Es decir que el decreto desconoce de manera expresa la obligación, derivada del texto constitucional y de los tratados internacionales ratificados por Colombia, que subyace a cualquier acto de reparación.

Se dijo también, que al fundamentar en el principio de solidaridad el programa creado, se pretende ignorar que la reparación es una obligación, no una concesión graciosa del Estado. Con ello, deja de lado que dicha obligación nacional e internacional de reparar se fundamenta en el reconocimiento de responsabilidad por parte del Estado, responsabilidad que, en casos de violaciones a los derechos humanos, se deriva de su acción (directa o indirecta) u omisión, o del deber de garantía de los derechos que tiene frente a todo ciudadano. Y es en virtud de esta responsabilidad, como el Estado se ve avocado a proveer a las víctimas mecanismos adecuados y suficientes de reparación. Las medidas que se dispongan deben ser acordes con el derecho internacional de los derechos humanos, y sus estándares se aplican tanto para reparaciones dentro de procesos judiciales como para programas de reparación administrativa. Al establecer como fundamento de la reparación el principio de solidaridad, el decreto evita el reconocimiento de responsabilidad que le corresponde al Estado, pues muestra las medidas como fruto de una acción unilateral, potestativa del Estado, casi como un favor para con las víctimas, no como la respuesta que está obligado a dar como parte de un imperativo superior.

Además, al señalar que se reconocen dichas medidas “*sin perjuicio de la responsabilidad de los victimarios y responsabilidad subsidiaria o residual del Estado*”, se está negando el reconocimiento de la responsabilidad estatal y, por el contrario, se está dejando en claro que el Estado solamente responde en subsidio, si el victimario no comparece ante la justicia o no es posible identificarlo, o residualmente, para completar lo que falte si lo que aquel ofrece no es suficiente.

Esta organización considera que el Gobierno olvida que la naturaleza de las medidas que se adoptan con fundamento en el principio de solidaridad es humanitaria, no reparadora; y que, en ese orden de ideas, la indemnización como medida de reparación debe compensar el daño causado y ser proporcional a este, por lo que no puede ser simplemente solidaria. Al afirmar que “*La reparación individual por la vía administrativa de que trata el presente programa, se fundamenta en el principio de solidaridad del Estado con las víctimas*”, el artículo 3 del decreto realmente está señalando que las medidas del Programa no son de reparación sino humanitarias, pues la naturaleza de las medidas que se adoptan en virtud del principio constitucional de solidaridad es humanitaria, no reparadora. Así las cosas, y a pesar de la

denominación que se les dé en el papel, medidas como la llamada *indemnización solidaria* que contiene el decreto 1290 de 2008 no son de reparación, pues su esencia es solidaria.

En ese mismo sentido, el decreto 1290 anuncia en el artículo 2 la inclusión de un enfoque diferencial, pero no adopta ninguna medida concreta dentro del articulado que responda a las particularidades de estas poblaciones. Incluso, el mismo artículo señala expresamente que la *indemnización solidaria* no estará sujeta a la aplicación de este enfoque, lo que genera tratos discriminatorios y desmedro en el derecho a la reparación de estos sectores.

El decreto 1290 reitera el derecho de todas las víctimas de acudir a otras vías para exigir sus derechos a la verdad y a la justicia, pero el articulado no contiene ninguna propuesta ni disposición en este sentido. Para que la reparación administrativa sea exitosa es necesario que, como parte de las medidas de satisfacción, restitución y no repetición, se incluyan disposiciones que conduzcan al esclarecimiento de los hechos y su amplia difusión, así como a la identificación y sanción de los responsables, como una manera de dignificar a las víctimas. Pero nada de esto está contemplado en el mencionado decreto, el cual no alcanza un carácter reparador al ofrecer sumas de dinero, pero sin contribuir a la satisfacción integral de los derechos de las víctimas.

Un programa de reparaciones administrativas no implica autorización alguna para flexibilizar los derechos a la justicia, la reparación y a la verdad de los que son titulares las víctimas.

El principal presupuesto de cualquier medida de reparación a cargo del Estado es el reconocimiento por parte de este de su responsabilidad (por acción u omisión, directa o indirecta) en la ocurrencia de los hechos que dieron lugar a las violaciones a derechos humanos. El fundamento no debe ser el principio de solidaridad que usualmente sirve como sustento para la adopción de medidas de atención humanitaria o atención de emergencia pues este principio no es el que sustenta que un Estado decida asumir la tarea de reparar a víctimas de violaciones a los derechos humanos, este tipo de medidas las ofrece quien tiene el deber de resarcir.

De otra parte, se argumentó que las violaciones a derechos que han sufrido las víctimas de la violencia sociopolítica en Colombia exigen medidas de justicia que como mínimo garanticen: que en todo caso, los hechos conocidos o denunciados sean investigados; que se utilicen todos los medios legales necesarios para establecer la responsabilidad por dichos hechos; que se impongan penas proporcionales a la magnitud de la trasgresión; que si se han de conceder beneficios a los agresores, estos no se entiendan como automáticos, sino como el producto de la contribución que el agresor haga a la paz, no únicamente con la dejación de las armas y con otras expresiones de verdadera desmovilización, sino con la revelación de la verdad, en tanto sólo

dichas circunstancias justificarían el sacrificio que en términos de justiciabilidad hacen las víctimas; y finalmente, que, tratándose de violaciones de derechos humanos o al derecho internacional humanitario, no se puedan imponer penas principales, ya se trate de penas ordinarias o alternativas, diferentes a la pena privativa de la libertad, asumiendo la imposibilidad de otorgar indultos o amnistías.

La implementación de cualquier política de reparación requiere de un enfoque diferencial que contenga medidas específicas encaminadas a garantizar la realización del principio de igualdad de poblaciones históricamente marginadas como los niños y las niñas, las mujeres, los indígenas y afrodescendientes, los discapacitados y los adultos mayores, entre otros.

Finalmente, se consideró por parte de esta organización que una política de reparaciones debe contemplar esta situación fáctica y tomar las medidas del caso para establecer procedimientos lo suficientemente ágiles pero que den cuenta de la realidad de los trasportes y comunicaciones en Colombia, así como de las posibilidades de acceso de las víctimas. Además, una política de reparaciones administrativas debe tratar con celeridad tanto las solicitudes de reparación como los pagos y debe entregar estos últimos en un periodo de tiempo razonable.

### **13.12 Fundación Social**

Se destaca, en el documento enviado por la Fundación Social, que los procesos de participación de víctimas deben cobijarlas de la manera más amplia posible a través de mecanismos concretos a poblaciones específicas y basándose en criterios de razonabilidad, igualdad y no discriminación. Al final de dichos procesos, las políticas que se adopten deben tener en cuenta seriamente las propuestas presentadas, y cuando estas no sean acogidas, se deben dar explicaciones públicas y que resulten razonables tanto en sentido práctico como jurídico.

En ese contexto, la consulta y participación de las víctimas es una directriz que da legitimidad y apropiación a los procesos de reparación. Las víctimas más que simples beneficiarias de una medida, deben ser vistas y tratadas como ciudadanas activas que agencian sus derechos en el marco de procesos participativos, fundados en la información, la democracia y la inclusión.

### **13.13 Corporación Casa de la Mujer**

Entre los múltiples aportes de esta corporación se encuentran los siguientes:

Tener en cuenta como uno de los principios en el diseño e implementación de una política pública administrativa de reparación integral a víctimas del desplazamiento forzado, la protección reforzada para las mujeres desplazadas, la igualdad real y efectiva, es decir la no discriminación, el carácter

transformador de la reparación, cuyo desarrollo teórico lo ha hecho el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad - DEJUSTICIA, entre otros.

Se denota en este informe un aparte relativo a las falencias encontradas en el Decreto 1290 de 2008, entre las que se destacan: (i) la ausencia de enfoque diferencial, (ii) ausencia de participación de las víctimas, (iii) el carácter restringido del universo de víctimas, (iv) la exclusión de la reparación colectiva, (v) la solidaridad como fundamento de la reparación, (vi) el carácter indemnizatorio del denominado programa de reparación administrativa, (vii) la confusión entre medidas de reparación y las medidas de ayuda humanitaria y el desarrollo de políticas sociales del Estado, (viii) la no articulación con medidas que garanticen los derechos a la verdad y a la justicia.

La Casa de la Mujer considera que la manera como debería incluirse el enfoque diferencial para las mujeres víctimas del desplazamiento forzado debe cumplir con presupuestos como: (i) garantía del derecho a la participación, (ii) reconocimiento a la gravedad de las violaciones de los derechos humanos de las mujeres, de su condición como sujetos de derechos, y de especial protección constitucional, (iii) carácter especialmente flexible de la prueba para el reconocimiento como víctimas en el caso de las mujeres en situación de desplazamiento forzado, (iv) creación de mecanismos que atiendan las barreras de las mujeres para acceder a la reparación, (v) garantías para el derecho a la verdad, la justicia y la reparación.

#### **13.14 Asociación de desplazados afro descendientes del Chocó – (ADACHO)**

Esta asociación subraya, entre otras cosas, lo fundamental del principio de participación de las comunidades, como mecanismo de control para el acceso a la reparación integral de manera preferente, a través de una ruta rápida y oportuna.

De otra parte, también destacó que en el departamento del Chocó se hace necesario, como medida de satisfacción, el desarrollo de acciones que estimulen el fortalecimiento organizativo de las comunidades y generan espacios que propicien el fomento y recuperación de la cultura y la identidad afrocolombianas. Sobre las medidas de rehabilitación señalaron la relevancia del censo a las víctimas y el estado de atención en que se encuentren.

Así mismo, recomendaron fortalecer los procesos de consulta previa con las comunidades y adelantar procesos de formación sobre los impactos positivos y negativos de estas intervenciones en sus territorios.

#### **13.15 Fundadesplazados**

La fundación en cita hizo varias consideraciones, entre las cuales se resalta que la reparación integral vía administrativa puede entregarse tanto en dinero como en especie, también en forma gradual y fijando plazos, fechas, montos,

es decir, que se establezca un verdadero plan nacional de reparación en consulta con las víctimas y sus organizaciones, sujetos activos en la elección de sus preferencias de reparación. Según esta fundación, dicha reparación que deberá ser entregada primero a mujeres, niños, niñas y adolescentes, indígenas, afrocolombianas, tercera edad y discapacitados.

### **13.16 Campaña Nacional e Internacional “Tierra, Vida y Dignidad”**

La organización en mención se ocupó de varios aspectos en su escrito, entre los cuales se trató la reparación integral que, según se dijo, ha de tener en cuenta el daño ocasionado de manera diferencial, es decir, el daño material, el derecho a la vida, el daño psicosocial y cultural y los efectos colaterales que preestablezcan de manera evidente la superación de la situación de la víctima y en este caso, los hijos y menores de edad que han quedado huérfanos a cargo de mujeres cabeza de familia.

De otra parte, se puso de presente la importancia de reconocer a todas las víctimas, no sólo del accionar de grupos armados ilegales involucrados en el conflicto, sino también, las resultantes de la implementación del modelo de desarrollo económico, de las fumigaciones, de detenciones masivas, de bloqueos alimentarios e incluso de la acción legal de la fuerza pública.

Al igual que la Mesa Departamental de Fortalecimiento de Organizaciones de Población Desplazada del Valle –MDFOPD, esta mesa resalta la importancia de contar con una veeduría ciudadana, en cabeza de las organizaciones de población desplazada, dotadas de suficientes herramientas técnicas, jurídicas y humanas que puedan ejercer una vigilancia y seguimiento al proceso de reformulación de la política pública.

### **13.17 Mesa municipal de fortalecimiento- organizaciones de población desplazada Santiago de Cali**

Esta mesa manifestó que al carecer de recursos económicos y técnicos para abordar los temas señalados en el auto de pruebas del 31 de mayo de 2010, a través del cual se decretaron algunas *intervenciones por parte de entidades y organizaciones públicas y privadas, nacionales e internacionales, especializadas en el tema de que tratan las acciones de tutela de la referencia*, coadyuva los conceptos emitidos por otras entidades de orden público y privado nacionales e internacionales sobre el particular.

### **13.18 Mesa de trabajo de Bogotá sobre desplazamiento forzado interno**

La mesa ya señalada se pronunció sobre temas como el de tierras, dentro del cual destacó que las familias deberían tener la posibilidad de complementar las declaraciones que rindieron al inicio del desplazamiento; ya que en muchas ocasiones no se incluyeron los bienes abandonados. En ese sentido, se insistió en el deber de diseñar un programa para establecer el valor y costo

de los bienes que abandonaron las familias, teniendo en cuenta los cultivos, las casas, los muebles, los animales, la maquinaria, las herramientas, entre otros.

De otro lado, y en cuanto concierne al derecho a la educación se sugirió tener en cuenta programas de vinculación laboral a quienes terminen sus estudios y educación en derechos para la población desplazada, incluir en el programa de la historia de Colombia un capítulo sobre el conflicto y la historia del desplazamiento forzado. En cuanto hace referencia al tema de la reparación colectiva, se dijo que es importante la conservación de las semillas naturales, es decir, que no se impongan cultivos transgénicos a quien quieran retornar y la sensibilización en instituciones educativas de todo nivel para que se reconozca la realidad del desplazamiento forzado, entre otros aportes hechos.

### **13.19 Consejo Regional Indígena de Caldas (CRIDEC)**

Entre otras consideraciones se dijo que debe existir la garantía del derecho a la información de las víctimas para conocer el estado del trámite de la solicitud, que el enfoque diferencial es fundamental en cuanto concierne a la reparación integral, debe llegarse a una concertación con las víctimas para lograr satisfacer sus necesidades básicas con la mencionada reparación, que debe ser de carácter colectivo, individual, oral, espiritual, cultural, económico y político. De igual manera, los plazos para la reparación deben ser concertados con las víctimas y debe suprimirse la tramitología que atenta contra la dignidad de los propios afectados.

### **13.20 Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC)**

Dentro de los documentos enviados a la Corte, esta organización aportó los criterios de reparación integral para los pueblos indígenas de Colombia propuestos en el 1er encuentro de verdad justicia y reparación integral, entre los que se destacan: la reparación histórica, colectiva e individual; diferenciación de tipos de obligaciones estatales; tipos de violencia; reconocimiento de la función de la mujer; la espiritualidad; la diversidad étnica y cultural; el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derecho; la conceptualización de las nociones de verdad, justicia y reparación; la justicia propia; superación de la impunidad; participación efectiva y eficaz; reconocimiento del conflicto social y armado; efectuar pactos de no repetición; iniciativas de dialogo para la paz; reconocimiento de la responsabilidad del Estado y reconocimiento, fortalecimiento e implementación de los planes de vida de los pueblos indígenas; principios que fueron tenidos en cuenta al momento de emitir esta providencia.

### **13.21 Organización Regional Indígena Valle del Cauca-Asociación de Cabildos Indígenas Decreto 1088 de 1993 (ORIVAC)**

En el documento aportado por esta organización se habla con especial énfasis sobre el retorno o remplazo de tierras, sobre el punto se manifestó que una característica de los grupos étnicos y en especial de los indígenas, es su amor y apego al territorio de sus ancestros. En ese orden, la tierra tiene un profundo significado cosmogónico y cosmológico dentro de la peculiar concepción del mundo de cada grupo indígena.

Se resalta entonces que, lo peor que le puede suceder a una comunidad étnica es ser desplazada violentamente de su territorio ancestral, pues así se reubique y se mejoren sus condiciones de vida, jamás se podrá remplazar sitios sagrados, lugares de reposo de los antepasados, hitos especiales para su memoria cosmológica. Todo lo anterior, sin contar que cada grupo fue creando un sistema especial de vida acorde con el entorno natural que formaba su hábitat, siempre respetando la tierra y pensando en su conservación, de la cual depende la supervivencia futura de la comunidad. Por ello, se dijo que cualquier política administrativa o judicial de reparación integral a las víctimas étnicas del desplazamiento forzado, debe incluir necesariamente el retorno lo más pronto posible a su lugar de origen.

### **13.22 Asociación Nacional Solidaria para la defensa de la mujer y la familia desplazada (ANSPALMUFD)**

Esta asociación presentó un informe detallado en el que se hace alusión a la problemática que padece la población desplazada en general. Dentro del mismo, se señaló la falta de voluntad política para llevar a cabo el proceso de reformulación de los diferentes componentes que hacen parte de la atención integral a la población desplazada, así como una política pública dirigida a ésta población en particular.

De igual manera, se destacó que la ayuda humanitaria proporcionada por el Estado no se compadece con la situación de ésta población y que se ha dejado relegado el principal objetivo de la atención, como lo es, la generación de ingresos que permitan al desplazado cambiar de condición. También se hizo énfasis en la necesidad de una participación eficiente de la población desplazada en el diseño e implementación de la política pública tendiente a contrarrestar esta problemática, entre otros aspectos.

### **13.23 Mesa Departamental de Fortalecimiento de organizaciones de población desplazada del Valle (MDFOPD)**

Entre algunos de los aportes hechos por esta mesa se resalta que no se puede limitar la política pública de reparación a la reparación económica, dejando de lado otros aspectos como la verdad, la justicia y no repetición o los enfoques diferenciales. Esta organización entiende la integralidad de los derechos desde un enfoque de restitución y no desde una perspectiva indemnizatoria, pues al ser el desplazamiento forzado un crimen de lesa humanidad las víctimas son

sujetos de derechos y acciones preferentes de acceso a programas sociales los cuales no pueden ser considerados como parte de la reparación.

De igual manera, esta mesa resalta la importancia de contar con una veeduría ciudadana, en cabeza de las organizaciones de población desplazada, dotadas de suficientes herramientas técnicas, jurídicas y humanas que puedan ejercer una vigilancia y seguimiento al proceso de reformulación de la política pública. Del mismo modo, se destacó que el Plan Integral Único-PIU es una herramienta imprescindible para llevar a cabo los proyectos directamente relacionados con la atención de esta problemática.

## **II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS**

Remitido el expediente a esta Corporación, la Sala de Selección número Once, mediante auto del veinte (20) de noviembre de dos mil nueve (2009), dispuso su revisión por la Corte Constitucional.

### **1. Competencia**

Esta Corte es competente para conocer de la revisión de los fallos materia de la misma, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y demás disposiciones pertinentes, así como por la escogencia del caso por las diferentes Salas de Selección.

### **2. Problema Jurídico**

El problema jurídico que debe resolver esta Sala, es si en los casos de tutela que se examinan, se presenta vulneración del derecho a la indemnización administrativa y a la reparación integral de los accionantes, por parte de la antigua Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social-, hoy transformada en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, de conformidad con la Constitución Política de 1991, los estándares mínimos de derecho internacional en materia de reparación a víctimas, y el nuevo marco jurídico e institucional creado por la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, especialmente el Decreto 4800 de 2011.

Así, la Sala Plena de esta Corporación deberá unificar los distintos criterios jurídicos que han dado lugar a la ejecución de distintas acciones judiciales, a partir de las cuales se han adjudicado diferentes consecuencias jurídicas a los mismos supuestos de hecho en materia de reparación integral e indemnización administrativa a víctimas del desplazamiento forzado. Para ello, la Corte deberá resolver diversos cuestionamientos jurídicos, tanto de tipo procesal como sustancial, asociados a la procedencia de la acción de tutela, su prosperidad en los casos en concreto y el régimen legal aplicable, con el fin de lograr la protección efectiva del derecho a la reparación integral de las

víctimas de desplazamiento forzado, atendiendo el nuevo marco legal y reglamentario en la materia.

Para esclarecer estos problemas jurídicos, y teniendo en cuenta que los actores reivindicán no solamente la indemnización administrativa sino la reparación integral, y que existe una conexión intrínseca entre el derecho a la reparación integral y los derechos a la verdad y a la justicia de las víctimas, la Sala abordará los siguientes temas: **(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 T-025 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.

### **3. Los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación integral en el marco del derecho internacional humanitario, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho comparado<sup>10</sup>**

**3.1** En relación con los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación, la jurisprudencia de esta Corte se ha referido al derecho internacional humanitario, al derecho internacional de los derechos humanos desarrollado en tratados ratificados por Colombia, como la Convención Interamericana o el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y al derecho comparado.<sup>11</sup>

De una parte, ha reconocido esta Corporación que el derecho internacional relativo al tema de los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación para víctimas de delitos, tiene una clara relevancia constitucional de conformidad con el artículo 93 superior, en cuanto de una parte, los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción,

---

<sup>10</sup> Los siguientes son extractos tomados de la sentencia C-715 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>11</sup> Ver por ejemplo la Sentencia C-916/02, M.P. Dr. Manuel José Cepeda Espinosa, en donde la Corte conoció de una demanda de inconstitucionalidad en contra el artículo 97 de la Ley 599 de 2000, “(p)or la cual se expide el Código Penal”.

prevalecen en el orden interno, y de otra parte, los derechos constitucionales deben ser interpretados de conformidad con los tratados de derechos humanos ratificados por Colombia. En este mismo sentido, la Corte ha puesto de relieve que la jurisprudencia de las instancias internacionales de derechos humanos, tal como de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, tiene una especial relevancia constitucional en cuanto constituye una *pauta hermeneútica* para interpretar el alcance de esos tratados, como la Convención Americana de Derechos Humanos, y por ende de los propios derechos constitucionales.<sup>12</sup>

Así, los derechos de las víctimas de delitos, especialmente de graves violaciones a los derechos humanos como el desplazamiento forzado, se encuentran reconocidos por el derecho internacional, lo cual tiene una evidente relevancia constitucional (i) de conformidad con el artículo 93 superior, por tratarse de tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen derechos humanos, prohíben su limitación en los estados de excepción y prevalecen en el orden interno, (ii) por cuanto los derechos constitucionales deben ser interpretados de conformidad con los tratados de derechos humanos ratificados por Colombia, y (iii) esta Corporación ha reconocido el carácter prevalente de las normas de Derecho Internacional Humanitario y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y los derechos fundamentales de la población desplazada.

A continuación la Sala hará una breve referencia a los (i) instrumentos internacionales; (ii) tribunales internacionales; (ii) el sistema interamericano y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; (iii) los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; y (iv) al contexto europeo; en el reconocimiento y protección de los derechos de las víctimas a la justicia, a la verdad, a la reparación y a la no repetición.

**3.2** Entre los instrumentos internacionales más relevantes que reconocen los derechos de las víctimas a la reparación, a la verdad y a la justicia, se encuentran la Declaración Universal de Derechos Humanos –art.8-, la Declaración Americana de Derechos del Hombre –art. 23-, la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso del poder –arts.8 y 11-, el Informe Final sobre la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos, el Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra –art. 17-, el Conjunto de Principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad o “principios Joinet” –arts. 2,3,4 y 37-, la Convención Americana de Derechos Humanos, la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, adoptada en el seno de la Organización de Estados Americanos (OEA), que extendió las normas de los refugiados a las situaciones de violencia generalizada y a los desplazados internos - parte III, párrafo 5-, la Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas, y la Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Ver, entre otras, las sentencias C-10 de 2000, T-1319 de 2001, C-228 y C-916 de 2002.

<sup>13</sup> Aprobada en Colombia mediante la Ley 35 de 1961.

de Naciones Unidas y su Protocolo Adicional<sup>14</sup>, tal y como fue expuesto en la aparte 3.1 de esta sentencia.

Especial relevancia reviste la Resolución 60/147 de Naciones Unidas<sup>15</sup>, que consagró una serie de principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, y el numeral 1° del artículo 63 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que han reconocido que las víctimas de delitos en general, de graves violaciones de los derechos humanos y del desplazamiento forzado en especial, tienen el derecho fundamental a obtener una *reparación adecuada, efectiva y rápida del daño sufrido*. Lo anterior, dado que el daño sufrido desencadenó una vulneración masiva y sistemática de sus derechos fundamentales, lo cual dio lugar a una situación de vulnerabilidad, debilidad manifiesta, a unas condiciones de desigualdad, a una situación de vulneración de sus derechos fundamentales y a la ausencia de condiciones mínimas de existencia<sup>16</sup>, de donde se deriva la procedencia de la reparación del daño sufrido.

De esta manera, los parámetros fijados por el derecho internacional y el derecho internacional de los derechos humanos, señalan que la reparación debe ser justa, suficiente, efectiva, rápida y proporcional a la gravedad de las violaciones y a la entidad del daño sufrido.

**3.3** De otra parte, reviste una especial importancia el sistema interamericano y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos relativa a los derechos de las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos a la justicia, a la verdad, a la reparación, y a la no repetición, por tratarse de la aplicación y garantía de las normas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que tiene carácter vinculante y es obligatoria para los Estados partes, y de decisiones que constituyen la interpretación autorizada de los derechos consagrados por ésta.

Para efectos del actual estudio, es necesario resaltar en primer lugar, que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado una prolija,

---

<sup>14</sup> Aprobado en Colombia mediante la Ley 65 de 1979.

<sup>15</sup> Cap VII No. 11 de los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones. Resolución 60/147. Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas y adoptada el 16 de diciembre de 2007.

<sup>16</sup> Tal es así el impacto de este hecho que no sólo está condenado en el ordenamiento nacional -El artículo 180 del Código Penal dispone que “*el que de manera arbitraria, mediante violencia u otros actos coactivos dirigidos contra un sector de la población, ocasione que uno o varios de sus miembros cambie el lugar de su residencia incurrirá en prisión de...*”- sino también en el ámbito internacional, El artículo 17 del Protocolo Adicional de los Convenios de Ginebra de 1949, adoptado mediante Ley 171 de 1994, establece: “*Prohibición de los desplazamiento forzados. 1. No se podrá ordenar el desplazamiento de la población civil por razones relacionadas con el conflicto, a no ser que así lo exijan la seguridad de las personas civiles o razones militares imperiosas. Si tal desplazamiento tuviera que efectuarse, se tomarán todas las medidas posibles para que la población civil sea acogida en condiciones satisfactorias de alojamiento, salubridad, higiene, seguridad y alimentación. 2. No se podrá forzar a las personas civiles a abandonar su propio territorio por razones relacionadas con el conflicto*”.

pacífica y reiterada jurisprudencia en materia de reconocimiento y protección de los derechos de las víctimas de graves violaciones de los derechos humanos consagrados en la Convención Americana de Derechos Humanos, esencialmente respecto de los derechos a la justicia, a la verdad, a la reparación y a la garantía de no repetición, los cuales, para la CIDH se encuentran en una relación de conexión intrínseca.

Sobre los derechos de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos reconocidos y protegidos por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos esta Corporación ha extraído sus propias conclusiones<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Así en la sentencia C-370 de 2006 esta Corporación concluyó:

*“4.5.1. Sobre los Estados pesa una obligación de medio de prevenir los atentados contra los derechos humanos internacionalmente protegidos, que implica la adopción de medidas concretas dirigidas a impedir que esos atropellos sucedan. Esta obligación puede ser llamada obligación de prevención.*

*4.5.2. Además, el Estado tiene un deber de indagación respecto de tales violaciones; ésta es también una obligación de medio y no de resultado; no obstante, si se incumple se origina una situación de tolerancia a la impunidad, que significa el incumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado en materia de justicia, y su subsiguiente responsabilidad internacional. Esta segunda obligación puede ser llamada obligación de investigación.*

*4.5.3. Al derecho de las víctimas a la protección judicial de los derechos humanos, mediante el ejercicio de un “recurso sencillo y eficaz”, en los términos de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, corresponde el correlativo deber estatal de juzgar y sancionar las violaciones de tales derechos. Este deber puede ser llamado obligación de procesamiento y sanción judicial de los responsables de atentados en contra de los derechos humanos internacionalmente protegidos.*

*4.5.4. Las obligaciones de investigar, procesar y sancionar judicialmente los graves atentados en contra de los derechos humanos internacionalmente protegidos, tales como la tortura, las ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias y las desapariciones forzadas, son incompatibles con leyes o disposiciones de cualquier índole que dispongan respecto de estos delitos amnistías, prescripciones o causales excluyentes de responsabilidad. Este tipo de leyes o disposiciones, por conducir a la indefensión de las víctimas y a la perpetuación de la impunidad, conllevan una violación de los artículos 8 y 25 en concordancia con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y generan la responsabilidad internacional del Estado. Además, por esas mismas razones, tal tipo de leyes “carecen de efectos jurídicos”.*

*4.5.5. El deber estatal de investigar, procesar y sancionar judicialmente a los autores de graves atropellos contra el Derecho Internacional de los Derechos Humanos no queda cumplido por el sólo hecho de adelantar el proceso respectivo, sino que exige que este se surta en un “plazo razonable”. De otra manera no se satisface el derecho de la víctima o sus familiares a saber la verdad de lo sucedido y a que se sancione a los eventuales responsables.*

*4.5.6. La impunidad ha sido definida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos como “la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de los derechos protegidos por la Convención Americana”. Los estados están en la obligación de prevenir la impunidad, toda vez que propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y de sus familiares. En tal virtud están obligados a investigar de oficio los graves atropellos en contra de los derechos humanos, sin dilación y en forma seria, imparcial y efectiva.*

*4.5.7. La obligación estatal de iniciar ex officio las investigaciones en caso de graves atropellos en contra de los derechos humanos indica que la búsqueda efectiva de la verdad corresponde al Estado, y no depende de la iniciativa procesal de la víctima o de sus familiares, o de su aportación de elementos probatorios.*

*4.5.8. El hecho de que un Estado atraviese por difíciles circunstancias que dificulten la consecución de la paz, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos reconoce que es el caso de Colombia, no lo liberan de sus obligaciones en materia de justicia, verdad, reparación y no repetición, que emanan de la Convención Americana de Derechos Humanos.*

*4.5.9. Las obligaciones de reparación conllevan: (i) en primer lugar, si ello es posible, la plena restitución (restitutio in integrum), “la cual consiste en el restablecimiento de la situación anterior a la violación”<sup>17</sup>; (ii) de no ser posible lo anterior, pueden implicar otra serie de medidas que además de garantizar el respecto a los derechos conculcados, tomadas en conjunto reparen las consecuencias de la infracción; entre ellas cabe la indemnización compensatoria.*

*4.5.10. El derecho a la verdad implica que en cabeza de las víctimas existe un derecho a conocer lo sucedido, a saber quiénes fueron los agentes del daño, a que los hechos se investiguen seriamente y se sancionen por el Estado, y a que se prevenga la impunidad.*

*4.5.11. El derecho a la verdad implica para los familiares de la víctima la posibilidad de conocer lo sucedido a ésta, y, en caso de atentados contra el derecho a la vida, en derecho a saber dónde se encuentran sus*

Para los efectos de este estudio, se puede sintetizar que, en relación con el derecho a la justicia, la CIDH ha reiterado en múltiples oportunidades que este derecho implica, de un lado, (i) una *obligación de prevención* de los atentados y violaciones de derechos humanos, y de otra, (ii) una vez ocurrida la violación, la garantía de acceso a un recurso judicial sencillo y eficaz por parte de las víctimas, lo cual supone a su vez (iii) la obligación de los Estados partes de *investigar y esclarecer* los hechos ocurridos, así como (iv) la de *perseguir y sancionar* a los responsables, (v) accionar que debe desarrollarse de manera *oficiosa, pronta, efectiva, seria, imparcial y responsable* por parte de los Estados. Así mismo, (vi) ha establecido la CIDH que estos recursos judiciales se deben adelantar con respeto del *debido proceso*, (vii) dentro de un *plazo razonable*, y (viii) que figuras jurídicas tales como la prescripción penal, la exclusión de la pena o amnistías son incompatibles con graves violaciones de los derechos humanos.

Finalmente, (ix) ha insistido la CIDH que todas estas obligaciones se dirigen a cumplir con el deber de los Estados de prevenir y combatir la impunidad, la cual es definida por la Corte como la falta de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de los derechos protegidos por la Convención Americana. En el mismo sentido, (x) ha insistido la Corte en la gravedad de las consecuencias que apareja la impunidad, tales como la repetición crónica de las violaciones y la indefensión de las víctimas y sus familiares.

Respecto del derecho a la verdad, la CIDH ha afirmado que este implica (i) el derecho de las víctimas y de sus familiares a conocer la verdad real sobre lo sucedido, (ii) a saber quiénes fueron los responsables de los atentados y violaciones de los derechos humanos, y (iii) a que se investigue y divulgue públicamente la verdad sobre los hechos. Así mismo, (iv) en el caso de violación del derecho a la vida, el derecho a la verdad implica que los familiares de las víctimas deben poder conocer el paradero de los restos de sus familiares. De otra parte, (v) la CIDH ha resaltado el doble carácter del derecho a la verdad, que no sólo se predica respecto de las víctimas y sus familiares, sino respecto de la sociedad como un todo con el fin de lograr la perpetración de la memoria histórica. Finalmente, (vi) la CIDH ha evidenciado la conexidad intrínseca entre el derecho a la verdad, y el derecho a la justicia y a la reparación.

Acerca del derecho a la reparación, la Corte ha determinado que (i) las reparaciones tienen que ser integrales y plenas, de tal manera que en lo posible se garantice *restitutio in integrum*, esto es, la restitución de las víctimas al estado anterior al hecho vulneratorio, y que (ii) de no ser posible la restitución

---

restos; en estos supuestos, este conocimiento constituye un medio de reparación y, por tanto, una expectativa que el Estado debe satisfacer a los familiares de la víctima y a la sociedad como un todo.

4.5.12. La sociedad también tiene un derecho a conocer la verdad, que implica la divulgación pública de los resultados de las investigaciones sobre graves violaciones de derechos humanos.” (Resalta la Sala). Sentencia C-370 de 2006.

integral y plena, se deben adoptar medidas tales como indemnizaciones compensatorias. Así mismo, (iii) la CIDH ha determinado que la reparación debe ser justa y proporcional al daño sufrido, (iv) que debe reparar tanto los daños materiales como inmateriales, (v) que la reparación del daño material incluye tanto el daño emergente como el lucro cesante, así como medidas de rehabilitación, y (vi) que la reparación debe tener un carácter tanto individual como colectivo, este último referido a medidas reparatorias de carácter simbólico.

En relación con el derecho a la reparación, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido la obligación de reparar e indemnizar a las víctimas de violaciones de los derechos reconocidos en la Convención Americana de Derechos Humanos, de conformidad con el artículo 63.1 de la Convención.<sup>18</sup> En relación con la indemnización, la Corte Interamericana ha establecido que (a) la indemnización debe estar orientada a procurar la *restitutio in integrum* de los daños causados por el hecho violatorio de los derechos humanos; (b) que en caso de imposibilidad de una restitución íntegra debe proceder el pago de una “*justa indemnización*” que funja como compensación de los daños;<sup>19</sup> (c) que la indemnización debe compensar tanto los *daños materiales* como los *morales*;<sup>20</sup> (d) que los perjuicios materiales incluyen tanto el *daño emergente* como el *lucro cesante*;<sup>21</sup> y que (e) el daño moral “*resulta principalmente de los efectos psíquicos que han sufrido los familiares*”,<sup>22</sup> cuya reparación debe ajustarse a los principios de equidad.<sup>23</sup>

Es de reiterar que la jurisprudencia de la CIDH ha destacado la conexión intrínseca existente entre el derecho a la reparación y el derecho a la verdad y a la justicia señalando en reiteradas oportunidades que el derecho de las víctimas

---

<sup>18</sup> De conformidad con el artículo 63.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos: “Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada.”

<sup>19</sup> En sentido ha dicho la Corte Interamericana: “27. *La indemnización que se debe a las víctimas o a sus familiares en los términos del artículo 63.1 de la Convención, debe estar orientada a procurar la restitutio in integrum de los daños causados por el hecho violatorio de los derechos humanos. El desiderátum es la restitución total de la situación lesionada, lo cual, lamentablemente, es a menudo imposible, dada la naturaleza irreversible de los perjuicios ocasionados, tal como ocurre en el caso presente. En esos supuestos, es procedente acordar el pago de una “justa indemnización” en términos lo suficientemente amplios para compensar, en la medida de lo posible, la pérdida sufrida.*” Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia de 17 de agosto de 1990, Caso Velásquez Rodríguez.

<sup>20</sup> Ver entre otros, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de 14 de septiembre de 1996, Caso El Amparo, Reparaciones; Sentencia de 19 de septiembre de 1996, Caso Neira Alegría y otros, Reparaciones; Sentencia de 29 de enero de 1997, Caso Caballero Delgado y Santana, Reparaciones.

<sup>21</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de 10 de septiembre de 1993, Caso Aloeboetoe y otros, Reparaciones; Sentencia de 17 de agosto de 1990, Caso Velásquez Rodríguez; Sentencia de 21 de julio de 1989, Caso Godínez Cruz, entre otras.

<sup>22</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de 17 de agosto de 1990, Caso Velásquez Rodríguez; Sentencia de 10 de septiembre de 1993, Caso Aloeboetoe y otros, Reparaciones, entre otras.

<sup>23</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de 10 de septiembre de 1993, Caso Aloeboetoe y otros, Reparaciones; Sentencia de 17 de agosto de 1990, Caso Velásquez Rodríguez; Sentencia de 29 de enero de 1997, Caso Caballero Delgado y Santana.

a conocer lo que sucedió,<sup>24</sup> a conocer los agentes de los hechos, a conocer la ubicación de los restos de sus familiares,<sup>25</sup> así como también el derecho a la investigación de los respectivos hechos y la sanción de los responsables, hace parte integral de la reparación de las víctimas y constituye un derecho que el Estado debe satisfacer a las víctimas, a sus familiares y a la sociedad como un todo.<sup>26</sup>

Finalmente, es de suma importancia para el presente estudio, poner de relieve que en diversas oportunidades esta Corporación se ha pronunciado respecto de la obligatoriedad y vinculatoriedad de las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuya competencia ha sido aceptada por Colombia y por esta Corporación de conformidad con el artículo 93 superior, al ser ese alto Tribunal el órgano competente de interpretación de la Convención Americana de Derechos Humanos.<sup>27</sup>

**3.4** Los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>28</sup> constituyen otra fuente importante de derecho internacional sobre el contenido y alcance de los derechos de las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos a la verdad, a la justicia, a la reparación, y a la no repetición, por cuanto en éstos se reiteran los parámetros internacionales mencionados anteriormente y expuestos en el aparte 3.5 de esta sentencia.

Así las cosas, la Comisión ha reiterado la conexión entre los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación, y en relación con este último ha insistido en que (i) las víctimas de graves violaciones de los derechos

---

<sup>24</sup>Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de 10 de septiembre de 1993, Caso Aloeboetoe y otros, Reparaciones; entre otras.

<sup>25</sup>Sentencia de 3 de noviembre de 1997, Caso Castillo Páez; Sentencia de 29 de enero de 1997, Caso Caballero Delgado y Santana. Reparaciones, entre otras.

<sup>26</sup> Ver caso comunidad Moiwana vs. Suriname, Caso Castillo Páez, y Caso Velásquez Rodríguez, entre otros.

<sup>27</sup>A este respecto ha expresado esta Corporación:

*“4.6. La Corte destaca con particular énfasis, que las anteriores conclusiones provienen de Sentencias de un Tribunal internacional cuya competencia ha sido aceptada por Colombia. El artículo 93 superior prescribe que los derechos y deberes consagrados en esta Carta se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia. Ahora bien, si un tratado internacional obligatorio para Colombia y referente a derechos y deberes consagrados en la Constitución prevé la existencia de un órgano autorizado para interpretarlo, como sucede por ejemplo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos, creada por la Convención Interamericana de Derechos Humanos, su jurisprudencia resulta relevante para la interpretación que de tales derechos y deberes se haga en el orden interno. Por ello, esta Corporación ha reconocido relevancia jurídica a la jurisprudencia de los órganos judiciales creados mediante convenios sobre derechos humanos ratificados por Colombia. Así, por ejemplo, respecto de la jurisprudencia sentada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Sentencia C-010 de 2000, se vertieron al respecto los siguientes conceptos:*

*“Directamente ligado a lo anterior, la Corte coincide con el interviniente en que en esta materia es particularmente relevante la doctrina elaborada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que es el órgano judicial autorizado para interpretar autorizadamente la Convención Interamericana. En efecto, como lo ha señalado en varias oportunidades esta Corte Constitucional, en la medida en que la Carta señala en el artículo 93 que los derechos y deberes constitucionales deben interpretarse “de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia”, es indudable que la jurisprudencia de las instancias internacionales, encargadas de interpretar esos tratados, constituye un criterio hermenéutico relevante para establecer el sentido de las normas constitucionales sobre derechos fundamentales.”* Sentencia C-370 de 2006. Ver también sentencias C-406 de 1996, C-010 de 2000, entre otras

<sup>28</sup> Reviste especial relevancia para este estudio el “Informe sobre el proceso de desmovilización en Colombia” del 13 de diciembre de 2004. Ver sentencia C-370 de 2006.

humanos, del derecho internacional humanitario o de crímenes de lesa humanidad tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, proporcional, integral y eficaz respecto del daño sufrido; (ii) la reparación se concreta a través de la restitución íntegra o plena, pero también a través de la indemnización, de la rehabilitación, de la satisfacción de alcance colectivo, y de la garantía de no repetición; (iii) la reparación a las víctimas por el daño ocasionado se refiere tanto a los daños materiales como a los inmateriales, (iv) la reparación se concreta a través de medidas tanto individuales como colectivas, y que (v) estas medidas se encuentran encaminadas a restablecer a la víctima en su dignidad por el grave daño ocasionado.<sup>29</sup>

#### **4. Los derechos de las víctimas de delitos a la verdad, justicia y reparación en la jurisprudencia constitucional en sede de control abstracto de constitucionalidad<sup>30</sup>**

**4.1** La Corte Constitucional ha consolidado una amplia y reiterada jurisprudencia en materia de análisis abstracto de constitucionalidad, en torno al contenido, alcance y desarrollo de los derechos de las víctimas del delito, especialmente respecto de los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación integral. La jurisprudencia de esta Corporación ha partido de una interpretación armónica de los artículos 1, 2, 15, 21, 93, 229, y 250 de la Carta Política, así como de los lineamientos trazados por el derecho internacional humanitario y los estándares del derecho internacional de los derechos humanos respecto de los derechos de las víctimas.

De esta forma, esta Corporación ha desarrollado una sólida línea jurisprudencial sobre los derechos de las víctimas de los hechos punibles, a partir de los postulados del Estado social de derecho consagrados en la Constitución de 1991, así como de la expresa mención de las víctimas por el texto superior –art.250 CN-, y ha contribuido a la consolidación de un nuevo

---

<sup>29</sup> Sobre estándares aceptables en materia de reparación la Comisión afirmó:

*“Los estándares aplicables establecen que las medidas de alcance individual deben ser suficientes, efectivas, rápidas y proporcionales a la gravedad del crimen y a la entidad del daño sufrido y estar destinadas a restablecer la situación en que se encontraba la víctima antes de verse afectada. Estas medidas pueden consistir en el restablecimiento de derechos tales como el de la libertad personal, en el caso de los detenidos o secuestrados; y el retorno al lugar de residencia, en el caso de los desplazados. Asimismo, las víctimas que han sido despojadas de sus tierras o propiedades por medio de la violencia ejercida por los actores del conflicto armado tienen derecho a medidas de restitución.*

*“45. En el caso de crímenes que, por sus características, no admiten la restitutio in integrum los responsables deben compensar a la víctima o sus familiares por los perjuicios resultantes del crimen. El Estado deberá esforzarse por resarcir a la víctima cuando el responsable de la conducta ilícita no haya podido o no haya querido cumplir sus obligaciones. Asimismo, la situación de la víctima puede requerir de la adopción de medidas de rehabilitación tales como atención médica y psicológica, servicios jurídicos y sociales de apoyo.*

*“46. Las garantías generales de satisfacción requieren de medidas tendientes a remediar el agravio padecido por víctima, incluyendo la cesación de violaciones continuadas; la verificación de los hechos constitutivos de crímenes internacionales; la difusión pública y completa de los resultados de las investigaciones destinadas a establecer la verdad de lo sucedido, sin generar riesgos innecesarios para la seguridad de víctimas y testigos; la búsqueda de los restos de los muertos o desaparecidos; la emisión de declaraciones oficiales o de decisiones judiciales para restablecer la dignidad, la reputación y los derechos de las víctimas y de las personas a ellas vinculadas; el reconocimiento público de los sucesos y de las responsabilidades; la recuperación de la memoria de las víctimas; y la enseñanza de la verdad histórica.”*

<sup>30</sup> Los siguientes son extractos tomados de la sentencia C-715 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

paradigma acerca de los derechos de las víctimas de delitos, que no se agota en la reparación económica de los perjuicios ocasionados por el delito.

En este sentido, se han fijado parámetros constitucionales mínimos respecto de los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación, en casos de delitos que constituyen un grave atentado en contra de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, los cuales se refieren tanto a estándares aplicables dentro de procesos judiciales ordinarios, como también dentro de procesos de justicia transicional como el enmarcado por la ley de justicia y paz. Estos parámetros constitucionales mínimos son, en todo tiempo, presupuestos normativos para el ordenamiento jurídico interno, en razón a que se fundamentan en normas superiores de orden constitucional y en los estándares internacionales fijados por el derecho internacional y el derecho internacional de los derechos humanos.

Así las cosas, esta Corte se ha referido a los derechos de las víctimas de delitos a la verdad, a la justicia y a la reparación en múltiples pronunciamientos<sup>31</sup>. Entre los pronunciamientos más importantes, están (i) la Sentencia C-578 de 2002<sup>32</sup>, mediante la cual la Corte realizó la revisión de la Ley 742 del 5 de junio de 2002, por medio de la cual se aprobó el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional; (ii) la sentencia C-580 de 2002,<sup>33</sup> en la cual la Corte revisó la constitucionalidad de la Ley 707 de 2001, por medio de la cual se aprobó la Convención interamericana sobre desaparición forzada de personas; (iii) la sentencia C-370 de 2006,<sup>34</sup> en donde esta Corporación conoció de una demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 2, 3, 5, 9, 10, 11.5, 13, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 31, 34, 37 numerales 5 y 7, 46, 47, 48, 54, 55, 58, 62, 69, 70 y 71 de la Ley 975 de 2005 *“Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios”*, y en contra de esa ley en su integridad; y (iv) la Sentencia C-1199 de 2008<sup>35</sup>, en donde la Corte conoció de una demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 2º, 4º, 47, 48, 49 y 72 (todos parciales) de la Ley 975 de 2005 *“Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios.”*

---

<sup>31</sup> Ver las sentencias C-178, C-228, C-578, C-580, C-695 y C-916 todas del 2002, las sentencias C-004 y C-228 de 2003, la sentencia C-014 de 2004, las sentencias C-928, C-979 y C-1154 de 2005, las sentencias C-047, C-370, C-454, y C-575 de 2006, la sentencia C-209 de 2007 y la sentencia C-1199 de 2008, entre otras.

<sup>32</sup> M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

<sup>33</sup> Sentencia C-580 de 2002, MP. Rodrigo Escobar Gil, con Salvamento Parcial de Voto de los Magistrados Jaime Araujo Rentería y Clara Inés Vargas Hernández

<sup>34</sup> Sentencia C-370 de 2006, MMPP: Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández, con salvamento de voto del magistrado Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra y Humberto Antonio Sierra Porto, en donde la Corte se pronunció sobre la exequibilidad de varias disposiciones de la ley de justicia y paz, que restringían sus derechos.

<sup>35</sup> M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

**4.2** Con base en la vasta jurisprudencia constitucional en materia de los derechos de las víctimas de graves delitos contra los derechos humanos a la verdad, a la justicia y a la reparación integral, la Sala expondrá brevemente las reglas jurisprudenciales fijadas en estos pronunciamientos y que se sintetizan en este pronunciamiento a efectos de ejercer la labor de unificación jurisprudencial de dichos criterios:

**4.2.1** En cuanto al **derecho a la justicia**, la Corte en su jurisprudencia ha establecido diversas reglas, tales como:

- (i) La obligación del Estado de prevenir las graves violaciones de derechos humanos, especialmente cuando se trata de violaciones masivas, continuas y sistemáticas como el desplazamiento forzado interno;
- (ii) la obligación del Estado de luchar contra la impunidad;
- (iii) la obligación de establecer mecanismos de acceso ágil, oportuno, pronto y eficaz a la justicia para la protección judicial efectiva de los derechos de las víctimas de delitos. En este sentido, se fija la obligación del Estado de diseñar y garantizar recursos judiciales efectivos para que las personas afectadas puedan ser oídas, y de impulsar las investigaciones y hacer valer los intereses de las víctimas en el juicio;
- (iv) el deber de investigar, procesar y sancionar judicialmente a los responsables de graves violaciones de derechos humanos como el desplazamiento forzado;
- (v) el respeto del debido proceso y de que las reglas de procedimiento se establezcan con respeto del mismo;
- (vi) el deber de establecer plazos razonables para los procesos judiciales, teniendo en cuenta que los términos desproporcionadamente reducidos pueden dar lugar a la denegación del derecho a la justicia de las víctimas y a la no obtención de una justa reparación;
- (vii) el deber de iniciar *ex officio* las investigaciones en casos de graves violaciones contra los derechos humanos;
- (viii) el deber constitucional de velar porque los mecanismos judiciales internos tanto de justicia ordinaria, como de procesos de transición hacia la paz, tales como amnistías e indultos, no conduzcan a la impunidad y al ocultamiento de la verdad;
- (ix) el establecimiento de limitantes y restricciones derivadas de los derechos de las víctimas, frente a figuras de seguridad jurídica tales como el *non bis in idem* y la prescriptibilidad de la acción penal y de las penas, en casos de violaciones protuberantes a los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos;
- (x) la determinación de límites frente a figuras de exclusión de responsabilidad penal o de disminución de las penas en procesos de transición, en cuanto no es admisible la exoneración de los responsables de graves violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, y por tanto el deber de juzgar y condenar a penas adecuadas y proporcionales a los responsables de los crímenes investigados. Esta regla, como lo ha señalado la Corte, sólo puede

tener excepciones en procesos de justicia transicional en los cuales se investiguen a fondo las violaciones de derechos humanos y se restablezcan los derechos mínimos de las víctimas a la verdad y a la reparación integral y se diseñen medidas de no repetición destinadas a evitar que los crímenes se repitan;

(xi) la legitimidad de la víctima y de la sociedad, en casos de graves violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario para hacerse parte civil dentro de los procesos penales con el fin de obtener la verdad y la reparación del daño;

(xii) la importancia de la participación de las víctimas dentro del proceso penal, de conformidad con los artículos 29, 229 de la Constitución y 8 y 25 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos;

(xiii) la garantía indispensable del derecho a la justicia para que se garantice así mismo el derecho a la verdad y a la reparación de las víctimas.

**4.2.2** En relación con el **derecho a la verdad**, la jurisprudencia de la Corte ha establecido los siguientes criterios jurisprudenciales:

(i) El derecho a la verdad, se encuentra consagrado en los principios 1 a 4 de los Principios para la protección y promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad, y encuentra su fundamento en el principio de dignidad humana, en el deber de memoria histórica y de recordar, y en el derecho al buen nombre y a la imagen;

(ii) Así, las víctimas y los perjudicados por graves violaciones de derechos humanos tienen el derecho inalienable a saber la verdad de lo ocurrido;

(iii) este derecho se encuentra en cabeza de las víctimas, de sus familiares y de la sociedad en su conjunto, y por tanto apareja una dimensión individual y una colectiva;

(iv) la dimensión individual del derecho a la verdad implica que las víctimas y sus familiares conozcan la verdad sobre los hechos, los responsables y las consecuencias de lo sucedido. Este derecho apareja por tanto, el derecho a conocer la autoría del crimen, los motivos y las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ocurrieron los hechos delictivos, y finalmente, el patrón criminal que marca la comisión de los hechos criminales. Esto último, implica el derecho a conocer si el delito que se investiga constituye una grave violación a los derechos humanos, un crimen de guerra o un crimen de lesa humanidad;

(v) la dimensión colectiva del derecho a la verdad, por su parte, significa que la sociedad debe conocer la realidad de lo sucedido, su propia historia, la posibilidad de elaborar un relato colectivo a través de la divulgación pública de los resultados de las investigaciones, e implica la obligación de contar con una “memoria pública” sobre los resultados de estas investigaciones sobre graves violaciones de derechos humanos;

(vi) el derecho a la verdad constituye un derecho imprescriptible que puede y debe ser garantizado en todo tiempo;

(vii) con la garantía del derecho a la verdad se busca la coincidencia entre la verdad procesal y la verdad real;

(viii) este derecho se encuentra intrínsecamente relacionado y conectado con el derecho a la justicia y a la reparación. Así, el derecho a la verdad se encuentra vinculado con el derecho de acceso a la justicia, ya que la verdad sólo es posible si se proscribe la impunidad y se garantiza, a través de investigaciones serias, responsables, imparciales, integrales y sistemáticas por parte del Estado, el consecuente esclarecimiento de los hechos y la correspondiente sanción;

(ix) de otra parte, el derecho a la verdad se encuentra vinculado con el derecho a la reparación, ya que el conocimiento de lo sucedido para las víctimas y sus familiares, constituye un medio de reparación;

(x) los familiares de las personas desaparecidas tienen derecho a conocer el destino de los desaparecidos y el estado y resultado de las investigaciones oficiales. En este sentido, el derecho a conocer el paradero de las personas desaparecidas o secuestradas se encuentra amparado en el derecho del familiar o allegado de la víctima a no ser objeto de tratos crueles, inhumanos o degradantes y debe ser satisfecho, incluso, si no existen procesos penales en contra de los presuntos responsables (por muerte, indeterminación o cualquier otra causa)<sup>36</sup>;

(xi) finalmente, en cuanto al derecho a la verdad, la Corte resalta no sólo la importancia y la obligación del Estado de adelantar investigaciones criminales con el fin de esclarecer la responsabilidad penal individual y la verdad de los hechos, sino también la importancia de mecanismos alternativos de reconstrucción de la verdad histórica, como comisiones de la verdad de carácter administrativo, que en casos de vulneraciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos, deben servir a los fines constitucionales antes mencionados.

**4.2.3 En cuanto al derecho a la reparación,** la jurisprudencia de la Corte ha fijado los siguientes parámetros y estándares constitucionales, en armonía con el derecho y la jurisprudencia internacional en la materia:

(i) El reconocimiento expreso del derecho a la reparación del daño causado que le asiste a las personas que han sido objeto de violaciones de derechos humanos, y de que por tanto éste es un derecho internacional y constitucional de las víctimas, como en el caso del desplazamiento forzado;

(ii) el derecho a la reparación integral y las medidas que este derecho incluyese encuentran regulados por el derecho internacional en todos sus aspectos: alcance, naturaleza, modalidades y la determinación de los beneficiarios, aspectos que no pueden ser desconocidos y deben ser respetados por los Estados obligados;

---

<sup>36</sup> La Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos han estimado que las personas que ignoran el paradero de familiares desaparecidos se encuentran en una situación tal de angustia y ansiedad que encuentran violado su derecho a la integridad psíquica y moral y, por tanto, constituyen un trato cruel, inhumano o degradante. Al respecto se puede consultar, entre otras, la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Blake, (Sentencia de enero 24 de 1998); Caso Villagrán Morales y otros, (Sentencia de Noviembre 19 de 1991); caso Bámaca Velásquez, (Sentencia de noviembre 8 de 2000).

(iii) el derecho a la reparación de las víctimas es integral, en la medida en que se deben adoptar distintas medidas determinadas no sólo por la justicia distributiva sino también por la justicia restaurativa, en cuanto se trata de la dignificación y restauración plena del goce efectivo de los derechos fundamentales de las víctimas;

(iv) las obligaciones de reparación incluyen, en principio y de manera preferente, la restitución plena (*restitutio in integrum*), que hace referencia al restablecimiento de la víctima a la situación anterior al hecho de la violación, entendida ésta como una situación de garantía de sus derechos fundamentales, y dentro de estas medidas se incluye la restitución de las tierras usurpadas o despojadas a las víctimas;

(v) de no ser posible tal restablecimiento pleno es procedente la compensación a través de medidas como la indemnización pecuniaria por el daño causado;

(vi) la reparación integral incluye además de la restitución y de la compensación, una serie de medidas tales como: la rehabilitación, la satisfacción y garantías de no repetición. Así, el derecho a la reparación integral supone el derecho a la restitución de los derechos y bienes jurídicos y materiales de los cuales ha sido despojada la víctima; la indemnización de los perjuicios; la rehabilitación por el daño causado; medidas simbólicas destinadas a la reivindicación de la memoria y de la dignidad de las víctimas; así como medidas de no repetición para garantizar que las organizaciones que perpetraron los crímenes investigados sean desmontadas y las estructuras que permitieron su comisión removidas, a fin de evitar que las vulneraciones continuas, masivas y sistemáticas de derechos se repitan;

(vii) la reparación integral a las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos tiene tanto una dimensión individual como colectiva;

(viii) en su dimensión individual la reparación incluye medidas tales como: la restitución, la indemnización y la readaptación o rehabilitación;

(ix) en su dimensión colectiva la reparación se obtiene también a través de medidas de satisfacción y carácter simbólico o de medidas que se proyecten a la comunidad;

(x) una medida importante de reparación integral es el reconocimiento público del crimen cometido y el reproche de tal actuación. En efecto, como ya lo ha reconocido la Corte, la víctima tiene derecho a que los actos criminales sean reconocidos y a que su dignidad sea restaurada a partir del reproche público de dichos actos. Por consiguiente, una manera de vulnerar de nuevo sus derechos, es la actitud dirigida a desconocer, ocultar, mentir, minimizar o justificar los crímenes cometidos;

(xi) el derecho a la reparación desborda el campo de la reparación económica, e incluye además de las medidas ya mencionadas, el derecho a la verdad y a que se haga justicia. En este sentido, el derecho a la reparación incluye tanto medidas destinadas a la satisfacción de la verdad y de la memoria histórica, como medidas destinadas a que se haga justicia, se investigue y sancione a los responsables. Por tanto, la Corte ha evidenciado el derecho a la reparación como un derecho complejo, en cuanto se encuentra en una relación de conexidad e interdependencia con los derechos a la verdad y a la justicia, de manera que no es posible garantizar la reparación sin verdad y sin justicia;

(xii) la reparación integral a las víctimas debe diferenciarse de la asistencia y servicios sociales y de la ayuda humanitaria brindada por parte del Estado, de manera que éstos no pueden confundirse entre sí, en razón a que difieren en su naturaleza, carácter y finalidad. Mientras que los servicios sociales tienen su título en derechos sociales y se prestan de manera ordinaria con el fin de garantizar dichos derechos sociales, prestacionales o políticas públicas relativas a derechos de vivienda, educación y salud, y mientras la asistencia humanitaria la ofrece el Estado en caso de desastres; la reparación en cambio, tiene como título la comisión de un ilícito, la ocurrencia de un daño antijurídico y la grave vulneración de los derechos humanos, razón por la cual no se puede sustituirlas o asimilarlas, aunque una misma entidad pública sea responsable de cumplir con esas funciones, so pena de vulnerar el derecho a la reparación;

(xiii) la necesaria articulación y complementariedad de las distintas políticas públicas, pese a la clara diferenciación que debe existir entre los servicios sociales del Estado, las acciones de atención humanitaria y las medidas de reparación integral. De esta manera, el Estado debe garantizar todas las medidas, tanto de atención como de reparación a la población desplazada, hasta el restablecimiento total y goce efectivo de sus derechos.

## **5. Los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado a la verdad, a la justicia y a la reparación, protegidos en sede de tutela, especialmente en el marco de la Sentencia T-025 y sus autos de seguimiento<sup>37</sup>**

**5.1** La Corte ha considerado que el daño que ocasiona el desplazamiento forzado, es un *hecho notorio*, y ha reconocido tanto la dimensión moral como la dimensión material del daño que causa el desplazamiento. Igualmente, ha afirmado que este daño se refiere a una *vulneración masiva, sistemática y continua* de los derechos fundamentales de las personas víctimas del delito de desplazamiento, lo cual les ocasiona la pérdida de derechos fundamentales y de bienes jurídicos y materiales, lo que a su vez los convierte en una población en extrema situación de vulnerabilidad y de debilidad manifiesta, y por tanto los sitúa en una condición de desigualdad que da lugar a discriminación.<sup>38</sup>

Es a partir de la definición del daño que el desplazamiento forzado produce en las víctimas de este delito, que se puede fundamentar adecuadamente el derecho a la reparación integral de que gozan las personas obligadas a desplazarse, en cuanto ello permite evidenciar la dimensión dramática y desproporcionada del daño causado por el desplazamiento, en razón a que con este delito se afecta la totalidad de los derechos fundamentales y un universo

---

<sup>37</sup> Los siguientes son extractos tomados de la sentencia C-715 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>38</sup> Ver sentencias SU-1150 de 2000, T-098 de 2002, T-419 de 2003, T-602 de 2003, T-025 de 2004 y T-821 de 2007. Sobre el daño que causa el desplazamiento forzado a efectos de la reparación, ver Saldarriaga Restrepo Esteban, El desplazamiento forzado como paria. La Garantía de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas del delito de desplazamiento forzado en Colombia, en: Rodríguez Garavito Cesar (Coord.), Más allá del desplazamiento. Políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia, Cijus, 2010.

de bienes jurídicos y materiales de esta población, lo cual permite igualmente determinar qué y cómo debe repararse, y cuáles son las obligaciones específicas del Estado en materia de reparación.

De otra parte, la jurisprudencia de esta Corte ha encontrado que el concepto de daño es un concepto complejo y ambigüo, con múltiples dimensiones normativas, que hace parte del debate respecto de la teoría de la responsabilidad por daños. Existen elementos comunes en las teorías clásicas sobre el daño, que se aplican tanto en el derecho civil como en el administrativo, en donde se define el daño como (i) una afectación, destrucción, deterioro, restricción, disminución o acción lesiva (ii) respecto de los derechos subjetivos, intereses jurídicos o bienes patrimoniales o morales de las víctimas, (iii) como consecuencia de una acción antijurídica que no estaban obligadas a soportar, (iv) que puede ser ocasionada por acción u omisión, (v) por distintos actores –como el Estado, particulares u organizaciones de cualquier tipo, (vi) y en diferentes grados, intensidades y niveles de afectación.<sup>39</sup>

Así, la jurisprudencia constitucional en sede de tutela se ha pronunciado reiteradamente sobre el daño que produce el desplazamiento forzado en las víctimas de este delito, sobre la condición de extrema vulnerabilidad y debilidad manifiesta que este delito produce en sus víctimas, y a la necesaria garantía de los derechos de estas víctimas, en especial, en lo que concierne a su reparación integral.

En síntesis, la jurisprudencia constitucional ha reconocido el drama humanitario que causa el desplazamiento forzado como un hecho notorio, así como la dimensión desproporcionada del daño antijurídico que causa este grave delito, el cual ha calificado como (i) una vulneración múltiple, masiva, sistemática y continua de los derechos fundamentales de las víctimas de desplazamiento; (iii) una pérdida o afectación grave de todos los derechos fundamentales y de los bienes jurídicos y materiales de esta población, que produce desarraigo, pérdida de la pertenencia, de la autonomía personal, y por tanto dependencia, marginalidad, exclusión social y discriminación de esta población; y (iv) por consiguiente como una situación de extrema vulnerabilidad y debilidad manifiesta, de inusual y gravísima desprotección e indefensión de las víctimas de este delito.

Teniendo en cuenta las dimensiones del daño causado por el desplazamiento forzado y el carácter sistemático, continuo y masivo de este delito, la Corte ha (i) declarado el estado de cosas inconstitucional en relación con la vulneración

---

<sup>39</sup> En relación con las teorías del daño ver Joel Feinberg, Joel, Harm to others. The Moral Limits of the Criminal Law. Volume I. New Cork: Oxford University Press, 1987, págs. 31, 214; Mazeaud, Henri y Tunc, André, Tratado teórico y práctico de la responsabilidad civil delictual y contractual. Tomo I. Buenos Aires: Ediciones Europa-America, 1961, pág. 293, 301-326, 385-422; Tamayo Jaramillo, Javier, Tratado de la responsabilidad civil. Tomo II. Bogotá: Legis, 2007, pág. 335-469; y Saldarriaga Restrepo, Esteban, El desplazado como paria. La Justicia y la Reparación de las víctimas del delito de desplazamiento forzado en Colombia, 2010, pág. 328-329; entre otros.

masiva, continua, sistemática del desplazamiento forzado; (ii) la obligación y responsabilidad del Estado en materia de prevención y de atención integral desde la ayuda humanitaria de emergencia hasta la estabilización socioeconómica y la reparación integral a las víctimas; (ii) ha evidenciado las carencias y falencias por parte de la respuesta estatal e institucional en relación con la prevención y atención integral del desplazamiento y ha adoptado medidas que fijan parámetros constitucionales mínimos para la superación de dichas falencias y del estado de cosas inconstitucional, para el logro del goce efectivo de los derechos de esta población; y (iii) ha insistido en que el proceso de restablecimiento y de reparación integral a las víctimas de desplazamiento forzado es una cuestión de justicia restaurativa y distributiva y no puede tener un carácter asistencialista.

5.2 En lo que toca con el reconocimiento del derecho a la reparación a población víctima de desplazamiento, la Corte en múltiples decisiones de tutela se ha pronunciado a este respecto<sup>40</sup>. La Sala expondrá sintéticamente las reglas constitucionales en esta materia a fin de ejercer la labor de unificación encomendada en esta sentencia. Así, la jurisprudencia de esta Corporación:

- (i) Ha reconocido que se trata de derechos que se encuentran garantizados en los tratados de derechos humanos y del derecho internacional humanitario que no pueden ser suspendidos en estados de excepción y, en consecuencia, hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto, lo que les asigna el carácter de derechos fundamentales;
- (ii) ha afirmado clara y expresamente la condición del desplazado como víctima de un delito y ha exigido la inclusión de esa perspectiva en la política pública de atención con el fin de lograr el goce efectivo de sus derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación, independientemente del agente causante del desplazamiento;
- (iii) ha establecido que el desplazamiento forzado provoca una vulneración masiva de los derechos fundamentales de sus víctimas, vulneración de derechos que corresponde al concepto del daño ocasionado a la víctima de desplazamiento, y que por tanto la víctima tiene derecho a la reparación del daño ocasionado;
- (iv) ha reiterado que la reparación debe ser adecuada, efectiva, rápida, proporcional al daño causado, plena e integral y que por tanto la reparación comprende medidas tales como: la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición;
- (v) ha enfatizado en que el titular del derecho a la reparación son las víctimas pero también la sociedad como un todo, y que por tanto este derecho tiene tanto un contenido individual como también un contenido colectivo;
- (vi) ha insistido en que la reparación a las víctimas de desplazamiento forzado debe ser integral y que toda víctima de este delito a quien se le hayan vulnerado sus derechos y libertades, tiene derecho a exigir medidas de

---

<sup>40</sup> Ver las sentencias T-417 de 2006, T-821 de 2007, T-085 y T-299 de 2009, entre muchas otras.

restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción, y garantías de no repetición;

(vii) ha sostenido que la reparación a víctimas de desplazamiento forzado tiene como finalidad restituir a la víctima, de ser posible, al estado anterior a la ocurrencia del daño, entendido esto como el restablecimiento de sus derechos y la restitución de sus bienes usurpados o despojados, y que de no ser posible ello, se deben adoptar medidas de compensación;

(viii) ha reiterado también que en materia de reparación para población desplazada, debe diferenciarse claramente entre la ayuda humanitaria y los servicios sociales que se prestan a las víctimas, de la reparación e indemnización a éstas, en cuanto los primeros son de carácter asistencial y se basan en el principio de solidaridad social y no se derivan de la comisión de un ilícito, de un daño antijurídico ocasionado por hechos violentos perpetrados por actores ilegales;

(x) ha fijado el principio de buena fe procesal para el reconocimiento y otorgamiento de la reparación para la población víctima de desplazamiento, con fundamento en el mandato de protección constitucional especial e integral para esta población, y de la situación de extrema vulnerabilidad y debilidad manifiesta de estas víctimas, así como en atención a las especiales dificultades bajo las cuales las víctimas de desplazamiento forzado se ven obligadas a cumplir con trámites, muchas veces engorrosos, de difícil o imposible cumplimiento, y que terminan por desconocer su dignidad, su condición de víctimas o por revictimizarlas. Por ello, la Corte ha aplicado en estos casos la inversión de la carga de la prueba, sosteniendo que sobre las autoridades públicas recae la responsabilidad de desvirtuar cualquier información suministrada por esta población;

(xi) ha establecido igualmente, con el fin de garantizar el derecho a la reparación de las víctimas de desplazamiento, las siguientes obligaciones de las autoridades públicas: (a) informar a las víctimas de desplazamiento y de otros delitos sobre sus derechos, (b) realizar una labor de acompañamiento con el fin de que hagan efectivos sus derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación integral; (c) denunciar los hechos ante las autoridades competentes con el fin de que se investigue y juzgue, e (d) implementar mecanismos efectivos de protección de los bienes de la población desplazada abandonados;

(xii) ha sostenido así mismo, que el derecho a la reparación debe brindarse de manera prioritaria a las víctimas de desplazamiento forzado por su especial estado de vulnerabilidad, debilidad manifiesta y desigualdad;

(xiii) ha recordado la existencia de las distintas vías institucionales que tiene la población desplazada por la violencia para obtener el derecho a la reparación: de un lado, el acceso a la reparación a través de la vía judicial judicial penal, regulada por la Ley 975 de 2005 para los procesos penales llevados a cabo dentro de la jurisdicción de Justicia y Paz, mediante un incidente de reparación integral de los daños causados; de otro lado, la vía judicial contencioso administrativa; y finalmente la vía administrativa;

(xiv) ha reiterado igualmente que el derecho a la reparación para población desplazada conlleva, una actuación diligente del Estado en la efectiva

recuperación de los bienes que se vieron compelidos a abandonar con motivo del desplazamiento, o su equivalente;

(xv) ha insistido también en la existencia de una conexidad intrínseca entre los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación. En este sentido ha sostenido que como parte de la reparación se entiende incluido el derecho a un recurso ágil y sencillo para obtener la satisfacción del derecho a la reparación y el que el Estado debe garantizar tanto el acceso a tales recursos como la investigación, juzgamiento y sanción adecuada y proporcional de los responsables de los crímenes investigados, en el marco de un proceso eficaz e imparcial, que garantice la participación efectiva de las víctimas en el mismo. En este sentido, ha reiterado que como parte de la reparación para población desplazada es necesario que se garantice la verdad, y que este derecho exige que se establezcan claramente las causas y hechos generadores del desplazamiento y de los demás delitos de que hubiese sido víctima el desplazado, así como esclarecer los responsables de los hechos ilícitos, al igual que la garantía de participación efectiva de la víctima en estos procesos.

5.3 Revisten especial importancia los pronunciamientos que ha realizado esta Corporación en materia del derecho a la reparación integral de las víctimas de desplazamiento forzado en la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento, y la conexión de este derecho con los derechos a la verdad y a la justicia.

Así, en la **sentencia T-025 de 2004** la Corte (i) examinó el tipo de órdenes dictadas en sentencias anteriores, (ii) analizó la respuesta estatal al fenómeno del desplazamiento forzado, los resultados de esa respuesta y los problemas más protuberantes de la política pública de atención a la población desplazada (iii) examinó la insuficiencia de los recursos disponibles para la ejecución de la política pública de atención a esta población; (iv) constató que las acciones y omisiones de las autoridades públicas en la atención a estas víctimas generaban un estado de cosas inconstitucional, (v) precisó los deberes de las instituciones del Estado frente a obligaciones de carácter prestacional, (vi) precisó los niveles mínimos de protección que el Estado debe garantizar, y (vii) ordenó las acciones necesarias para garantizar los derechos de la población desplazada.

En el fundamento jurídico 10.1.4. de la Sentencia T-025 de 2004 la Corte se refiere a la carta de derechos básicos de que es titular toda persona desplazada. En el numeral 9º de esta carta, todo desplazado ***“como víctima de un delito, tiene todos los derechos que la Constitución y las leyes le reconocen por esa condición para asegurar que se haga justicia, se revele la verdad de los hechos y obtenga de los autores del delito una reparación”***.(Resalta la Sala)

Y se ordena en el numeral 9 de la parte resolutive al director de la entonces Red de Solidaridad Social ***“que instruya a las personas encargadas de atender a los desplazados, para que les informen de manera inmediata, clara y precisa la carta de derechos básicos que toda persona que ha sido víctima de***

*desplazamiento forzado interno señalada en el apartado 10.1.4 de esta sentencia y establezca mecanismos para verificar que ello realmente suceda”.*

Así mismo, en este pronunciamiento la Corte incluyó como parte de los derechos mínimos que deben ser garantizados a la población desplazada, sus derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación integral y a la no repetición. Sobre el punto dijo que a los desplazados como víctimas de un delito les corresponde: “... *todos los derechos que la Constitución y las leyes le reconocen por esa condición para asegurar que se haga justicia, se revele la verdad de los hechos y obtenga de los autores del delito una reparación.*”

En el **Auto 116 de 2008**, en relación con los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación integral y a la no repetición, la Corte adoptó nueve indicadores de goce efectivo de derechos:

| Criterio                                                                                                                         | Indicador de goce efectivo                                                                                                           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Existe reparación individual por vía administrativa para las víctimas del delito de desplazamiento forzado                       | Todas las víctimas individuales del delito de desplazamiento forzado interno han sido efectivamente reparadas por vía administrativa |
| Existe reparación integral para las víctimas individuales del delito de desplazamiento forzado                                   | Todas las víctimas individuales del delito de desplazamiento forzado interno reparadas integralmente                                 |
| Existe reparación integral para las víctimas colectivas del delito de desplazamiento forzado                                     | Todas las víctimas colectivas del delito de desplazamiento forzado interno han sido reparadas integralmente                          |
| Existe reparación para los desplazados víctimas de otros delitos tales como: tortura, desaparición forzada, homicidio, secuestro | Todos los desplazados que hayan sido víctimas de otros delitos han sido reparadas integralmente por tales delitos                    |
| Los desplazamientos masivos registrados han sido objeto de investigación y sanción judicial                                      | Todos los desplazamientos masivos registrados han sido objeto de denuncia penal                                                      |
|                                                                                                                                  | Los autores materiales e intelectuales de desplazamientos forzados masivos registrados han sido condenados penalmente                |
| Las víctimas de desplazamiento forzado interno conocen la verdad completa sobre lo                                               | Todas las víctimas de desplazamiento forzado interno conocen la verdad                                                               |

| Criterio                                                                               | Indicador de goce efectivo                                                                                                   |
|----------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ocurrido <sup>41</sup>                                                                 | completa de lo ocurrido a través de un programa gubernamental de difusión de la verdad                                       |
|                                                                                        | Todas las víctimas de desplazamiento forzado interno conocen la verdad completa de lo ocurrido a través del proceso judicial |
| Existen garantías de no repetición para las víctimas de desplazamiento forzado interno | Ninguna víctima de desplazamiento forzado interno es objeto de un nuevo desplazamiento forzado                               |

La Corte adicionó como indicadores opcionales, los 35 indicadores propuestos por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Atención Integral a la Población Desplazada (parte resolutive numeral 8). Así mismo, formuló en términos de componentes y de acciones concretas el derecho a la verdad, a la justicia y a la reparación, y los indicadores adoptados, que se encaminan a medir cada uno de los componentes del derecho a la reparación establecidos por el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario (restitución, indemnización, satisfacción, rehabilitación y garantías de no repetición). Particularmente, estableció que estos indicadores deben servir para medir si los diferentes componentes de la política pública de atención a población desplazada tienen un efecto reparativo o reparador, entre otros, la política de retorno, adjudicación de tierras y vivienda, atención psicosocial, entre otros, y pueden ser considerados como formas de reparación a la luz de los estándares fijados por el derecho internacional.

En el auto 218 de 2006, esta Corporación evidenció que una de las causas de la falta de especificidad de la política pública en materia de desplazamiento forzado se fundamentaba en la ausencia de una perspectiva que diera cuenta de los desplazados como víctimas de una violación masiva y sistemática de los derechos humanos, e indicó la necesidad de que esta política garantizara el goce efectivo de los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación. En este sentido constató que el criterio de especificidad se encontraba ausente en tres niveles, uno de los cuales hace relación a “ (c ) ... la condición de víctimas del conflicto armado que tienen las personas desplazadas “<sup>42</sup>

En el auto 092 de 2008, al ocuparse de la extrema vulnerabilidad de las mujeres desplazadas y del impacto desproporcionado de los efectos del

<sup>41</sup> Tal verdad comprende el conocer los autores materiales e intelectuales, las circunstancias en que se produjo el desplazamiento, las víctimas de ese delito, el lugar en que se encuentran sus familiares desaparecidos, o asesinados, etc.

<sup>42</sup>Auto 218 de 2006, fundamentos jurídicos III.5.1. y III.5.2.

desplazamiento sobre ellas, la Corte se refirió de manera específica a aspectos importantes de los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación de las mujeres víctimas del delito de desplazamiento forzado. Así, al considerar las distintas formas como el desplazamiento forzado afecta a las mujeres, estimó que una de ellas es el “*desconocimiento frontal de sus derechos como víctimas del conflicto armado a la justicia, a la verdad, la reparación y la garantía de no-repetición*”<sup>43</sup> y que “*este desconocimiento no se limita a los crímenes constitutivos de violencia sexual, sino en términos generales a todos los actos criminales que precedieron y causaron el desplazamiento forzado, así como a los actos delictivos de los que han sido objeto luego del desarraigo*”<sup>44</sup>.

En cuanto al tipo de medidas adoptadas por la Corte para hacer efectivos los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación de las mujeres víctimas del delito de desplazamiento forzado y de otros delitos, la Corte acogió las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2006) en relación con los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado en Colombia, entre otras: (i) la capacitación de fiscales y funcionarios judiciales para que garanticen los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación; y (ii) la expedición de normas y la implementación de políticas públicas que permitan el acceso de las víctimas a la justicia mediante el establecimiento de presunciones que faciliten la prueba de los hechos y la provisión de una representación judicial adecuada.<sup>45</sup> En este sentido, se ordenó al Consejo Nacional de Atención Integral a la población desplazada por la violencia la creación de un programa que garantice el goce efectivo de los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación de las mujeres víctimas del delito de desplazamiento forzado y otros delitos. Así mismo, otros seis programas buscan hacer efectivos elementos del derecho a la justicia –como los programas (i) prevención del impacto de género desproporcionado del desplazamiento mediante prevención de riesgos extraordinarios de género en el marco del conflicto armado; (ii) prevención de violencia sexual contra la mujer desplazada y de atención integral a sus víctimas, y (iii) prevención de violencia contra las mujeres desplazadas líderes-; o del derecho a la reparación, tales como el programa de (i) prevención del impacto de género desproporcionado del desplazamiento por los riesgos extraordinarios de género en el marco del conflicto armado, (ii) prevención de violencia sexual contra la mujer desplazada y de atención integral a sus víctimas, (iii) facilitación de acceso a la propiedad de la tierra por las mujeres desplazadas, (iv) prevención de violencia contra mujeres desplazadas líderes, (v) garantía de los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación de las mujeres desplazadas, y (vi) acompañamiento psicosocial para mujeres desplazadas.

En el auto 092 de 2008 la Corte constató que, tal y como lo ha señalado reiteradamente la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la impunidad agrava el daño y la vulnerabilidad que afectan a los

---

<sup>43</sup>Auto 092 de 2008, fundamento jurídico II.2.

<sup>44</sup>Auto 092 de 2008, fundamento jurídico IV.B.1.12.

<sup>45</sup>Ver auto 092 de 2008, fundamento jurídico IV.B.1.12

desplazados por la violencia, motivo por el cual ésta y los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación de las víctimas de los delitos impunes, adquieren una importancia fundamental en el análisis de toda política pública que persiga la atención integral de esas víctimas. En este sentido, la Corte trasladó la providencia al Fiscal General de la Nación para que este adoptara las medidas que considerara adecuadas en relación con episodios de violencia sexual contra mujeres desplazadas y se le ordenó, que en el término de seis meses, informara a la Corte sobre cuántos de esos crímenes habían sido objeto de sentencias condenatorias, resoluciones de acusación, resoluciones de preclusión, y en cuántos se ha identificado a un presunto perpetrador, igualmente sobre las labores de apoyo y protección de víctimas de estos crímenes. (Fundamento jurídico III.1.1.9 y numeral 2º de la parte resolutive)

Más recientemente, en el auto 08 de 2009, la Corte evidenció vacíos protuberantes en la política para garantizar los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado interno a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la no repetición, respecto de lo cual afirmó (i) que los esfuerzos hasta el momento habían sido incipientes, (ii) una altísima impunidad frente al delito de desplazamiento forzado, falta de iniciación e impulso de las investigaciones a pesar de que se trata de un delito que debía ser investigado de oficio de conformidad con el artículo 159 de la Ley 599 de 2000, (iii) existencia de grandes obstáculos procesales y de capacidad institucional para avanzar en la materia, y ausencia de una estrategia para superarlos.

Así mismo, en el auto en mención la Corte concluyó que la expedición del Decreto 1290 de 2008, que hasta la expedición de la Ley 1448 de 2011 regulaba el tema sobre reparación individual vía administrativa, *“no constituye un avance idóneo para el goce efectivo de estos derechos de la población desplazada, y que los resultados alcanzados en la materia son aún muy precarios.”*

Por lo anterior y con el fin de avanzar en la superación de los vacíos protuberantes de la garantía de los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la no repetición de la política de atención a la población desplazada, la Corte ordenó al Gobierno Nacional la realización de los ajustes necesarios a los componentes de dicha política, para superar los vacíos protuberantes que subsistían y que impedían avanzar de manera adecuada y acelerada en la superación del estado de cosas inconstitucional y en la garantía del goce efectivo de los derechos de la población desplazada. En este sentido, esta Corporación determinó que los ajustes ordenados debían cumplir con los requisitos mínimos de racionalidad de las políticas públicas señalados en la sentencia T-025 de 2004 y en los Autos 185 de 2004, 178 de 2005, 218 de 2006, 092 de 2007 y 251 de 2008, así como la atención del enfoque de derechos como criterio orientador de las mismas y del enfoque diferencial.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> “**Décimo.- ORDENAR** al Director de Acción Social, en coordinación con los Ministros del Interior y de Justicia, de Agricultura y Desarrollo Rural y con la Comisión Nacional de Reconciliación y Reparación, después de un proceso de participación que incluirá, entre otras organizaciones que manifiesten su interés, a la

Igualmente, la Corte solicitó al Fiscal General de la Nación el diseño de una estrategia que permitiera avanzar de manera autónoma en la investigación del delito de desplazamiento forzado, así como de un mecanismo de coordinación para el intercambio fluido y seguro de información entre el RUPD y la Fiscalía. Así mismo, se solicitó el envío de un informe sobre los avances y resultados alcanzados en la aplicación de la estrategia de investigación y del mecanismo de coordinación entre el RUPD y la Fiscalía.

En relación con el derecho a la reparación y el componente de restitución de tierras, en el auto 08 de 2009, luego de evidenciar las falencias en relación con la protección actual de las tierras usurpadas o despojadas a la población desplazada, la Corte ordenó a los Ministros del Interior y de Justicia y de Agricultura y Desarrollo Rural, al Director de Acción Social y a la Directora de Planeación Nacional, que dentro de la respectiva órbita de sus competencias y después de un proceso de participación, reformularan la política de tierras.

## **6. La reparación individual vía administrativa para población desplazada y la procedencia excepcional y restringida de las condenas en abstracto por vía de tutela, de conformidad con el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991**

En punto al tema de la reparación integral por la vía administrativa y su reivindicación y procedencia limitada mediante la interposición de acción de tutela, la Corte ha realizado varios pronunciamientos<sup>47</sup>, en los cuales se ha referido a la aplicación del Decreto 1290 de 2008, vigente hasta la reciente expedición de la Ley 1448 de 2011, así como a la concesión restringida y excepcional de condenas en abstracto en aplicación del artículo 25 del Decreto 2591 de 1991.

**6.1** Así, mediante la Sentencia T-417 de 2006<sup>48</sup> la Corte se refirió a la aplicación del Decreto 1290 de 2008, que consagraba el programa de reparación individual por vía administrativa para las víctimas de los grupos armados organizados al margen de la ley. En este pronunciamiento, la Corte expresó en relación con la inscripción en el Programa de Reparación

---

Comisión de Seguimiento, formular, a más tardar para el 31 de agosto de 2009, una política de garantía a los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y la no repetición de la población desplazada con los complementos que sean necesarios para corregir los vacíos protuberantes en la materia, de conformidad con los lineamientos señalados en los párrafos 99 a 103 del presente Auto, de tal manera que se ofrezca una respuesta articulada y efectiva y se asegure el goce efectivo de los derechos de la población desplazada en esta materia. El Director de Acción Social deberá enviar a la Corte Constitucional el 30 de octubre de 2009 y el 1 de julio de 2010, un nuevo informe sobre (i) las medidas adoptadas para superar los vacíos o falencias protuberantes en materia de prevención del desplazamiento y de garantía de los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y la no repetición, y el cronograma de implementación, y (ii) el progreso con los resultados alcanzados hasta el momento, de manera que sea posible apreciar que se avanza de manera acelerada en la superación del estado de cosas inconstitucional y en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada tanto en materia de prevención como de verdad, justicia, reparación y no repetición.”

<sup>47</sup> Ver las sentencias

<sup>48</sup> Cfr. T-417 de mayo 25 de 2006, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

Individual por vía administrativa, que dichas inscripciones no debían corresponder a decisiones arbitrarias o puramente discrecionales, y que por tanto debía informarse que la condición de víctima era reconocida en el marco de los elementos objetivos que la acreditaran, o en caso contrario, debía exponerse suficientemente las razones por las cuales no se consideraba acreditada tal condición a partir de la información disponible, correspondiendo a Acción Social valorar lo allegado y dar una respuesta de fondo y definitiva al peticionario.

6.2 En la Sentencia T-722 de 2008, la Corte se refirió a la aplicación del Decreto 1290 de 2008, sobre reparación individual vía administrativa. En esta providencia la Corte aclaró lo siguiente: que tal normatividad (i) comprendía regulaciones dirigidas a la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, (ii) colocaba en cabeza de Acción Social el programa de reparación individual, (iii) establecía el principio de solidaridad como base de la reparación individual administrativa por violaciones de los derechos fundamentales de las víctimas atribuibles a grupos armados al margen de la ley, (iv) estipulaba quiénes eran destinatarios o beneficiarios de tal derecho, y (v) establecía cuáles eran las medidas de reparación, (vi) cuáles eran los diferentes programas de los distintos organismos del Estado que debían hacerse cargo de esas medidas, y (vi) cuáles eran los trámites y plazos para el reconocimiento de la indemnización, entre otras disposiciones.

6.3 Especial relevancia reviste la Sentencia T-085 de 2009, en donde la Corte profundizó en el contenido del derecho a la reparación de las víctimas de desplazamiento forzado, reiterando que este delito ocasiona una vulneración masiva de los derechos fundamentales de sus víctimas, afectación que corresponde al daño ocasionado a la víctima de desplazamiento, y que por tanto la víctima tiene derecho a la reparación de los perjuicios ocasionados. Sostuvo esta Corporación, que la reparación debe ser adecuada, efectiva, rápida, proporcional al daño causado, plena e integral y que esta comprende medidas tales como: la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, las cuales se diferencian de la asistencia social por parte del Estado, precisamente por tratarse de medidas asistenciales que tienen como objetivo mejorar las condiciones mínimas de existencia de las víctimas y no contienen un carácter reparador. En esta sentencia, la Corte reiteró que la reparación tiene la finalidad de restituir a la persona al estado anterior a la ocurrencia del daño, así como también busca la indemnización de los daños morales y materiales, la rehabilitación de la víctima y la garantía de no repetición. Así mismo, la Corte puso de relieve que la reparación incluye la recuperación de los bienes abandonados por las víctimas del desplazamiento. A este respecto, expuso la Corte:

***“Así, las víctimas del desplazamiento forzado tienen el derecho fundamental a obtener una reparación adecuada, efectiva y rápida del daño sufrido, comoquiera que no estaban obligadas a soportarlo y que***

**desencadenó una vulneración masiva de sus derechos fundamentales, como son el derecho a la libertad de circulación, de residencia, elección de profesión u oficio, entre otros, que implicaron su desarraigo y el sometimiento a unas circunstancias ajenas a su existencia y a la ausencia de condiciones mínimas de existencia<sup>49</sup>, de allí la procedencia de la reparación del daño sufrido.**

**De este modo las personas que han sido objeto de violaciones de derechos humanos tienen el derecho a la reparación integral del daño causado<sup>50</sup>. Esta reparación debe ser plena y efectiva y comprender acciones (restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición<sup>51</sup>) que distan de la asistencia social que el Estado tiene la obligación de brindar de forma prioritaria por el hecho de ser los desplazados personas en estado de desigualdad y vulnerabilidad.**

**Es así como en términos de esta Corporación<sup>52</sup> “no puede confundirse la prestación de los servicios sociales que el Estado debe brindar de manera permanente a todos los ciudadanos, sin atender a su condición y la atención humanitaria que se presta de forma temporal a las víctimas en situaciones calamitosas, con la reparación debida a las víctimas de tales delitos, que comprende tanto el deber de procurar que sean los victimarios quienes en primera instancia reparen a las víctimas, como de manera subsidiaria sea el Estado quien deba asumir esa reparación en caso de renuencia de los victimarios o insuficiencia de la reparación brindada por estos”.**

**Y partiendo de la noción de reparación expuesta en el artículo 8° de la Ley 975 de 2005<sup>53</sup> expresó esta Corporación que “es evidente que los**

---

<sup>49</sup>Cfr. Tal es así el impacto de este hecho que no sólo está condenado en el ordenamiento nacional -El artículo 180 del Código Penal dispone que “el que de manera arbitraria, mediante violencia u otros actos coactivos dirigidos contra un sector de la población, ocasione que uno o varios de sus miembros cambie el lugar de su residencia incurrirá en prisión de...”- sino también en el ámbito internacional, El artículo 17 del Protocolo Adicional de los Convenios de Ginebra de 1949, adoptado mediante Ley 171 de 1994, establece: “Prohibición de los desplazamiento forzados. 1. No se podrá ordenar el desplazamiento de la población civil por razones relacionadas con el conflicto, a no ser que así lo exijan la seguridad de las personas civiles o razones militares imperiosas. Si tal desplazamiento tuviera que efectuarse, se tomarán todas las medidas posibles para que la población civil sea acogida en condiciones satisfactorias de alojamiento, salubridad, higiene, seguridad y alimentación. 2. No se podrá forzar a las personas civiles a abandonar su propio territorio por razones relacionadas con el conflicto”.

<sup>50</sup>T-821-07.

<sup>51</sup> La comprensión del derecho a la reparación manifestada en las nociones de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y las garantías de no repetición, se encuentran expresadas en el Principio IX de reparación de los daños sufridos expuestos en la Resolución 60/147 aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptada el 16 de diciembre de 2007 que contiene los Principios y Directrices Básicos Sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones.

<sup>52</sup> C-1199-08. La Corte Constitucional en la sentencia de constitucionalidad mencionada analizó el segundo inciso del artículo 47 de la Ley 975 de 2005 que reza: Los servicios sociales brindados por el gobierno a las víctimas, de conformidad con las normas y leyes vigentes, hacen parte de la reparación y de la rehabilitación y por las consideraciones expuestas resolvió declararlo inexecutable.

<sup>53</sup> El artículo 8° de la Ley 975 de 2005 consagra que el derecho a la reparación comprende la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición en los siguientes términos:

***servicios sociales que se prestan a las víctimas, no corresponden a ninguna de estas acciones que buscan reparar las consecuencias nocivas del delito, por lo que no se puede entrar a establecer que hacen parte de la reparación y rehabilitación debidas a los afectados por la comisión de los delitos cometidos por los destinatarios de esta ley, ni recortar o excluir ninguno de sus componente, pues se desconocería su derecho a la reparación integral a la que aluden los numerales 6 y 7 del artículo 250 de la Constitución”.***

***De esta forma, las medidas asistenciales adoptadas por el Estado a favor de las personas desplazadas por la violencia, tienen precisamente el objetivo de mejorar las condiciones mínimas de existencia y no responden a ninguna obligación de reparación.***

***La reparación debe ser suficiente, efectiva, rápida y proporcional al daño sufrido y comprende la restitución de la persona afectada al estado en que se encontraba antes de la violación; la indemnización de los perjuicios ocasionados, de los daños físicos y morales, la rehabilitación de la víctima y la adopción de medidas de no repetición<sup>54</sup>.(Resalta la Sala)***

De otra parte, mediante esta decisión la Corte puso de presente la conexión entre el derecho a la reparación y el derecho a la justicia y a la verdad. En cuanto al primero, anotó que como parte de la reparación se entiende incluido el derecho a un recurso ágil y sencillo para obtener la satisfacción de su derecho a la reparación y que el Estado debe garantizar tanto el acceso a tales recursos, como la investigación, juzgamiento y sanción adecuada y proporcional de los responsables de los crímenes investigados, en el marco de un proceso eficaz e imparcial, que garantice la participación efectiva de las víctimas. En relación con el derecho a la verdad, la Corte estableció que este derecho exige que se establezcan claramente las causas y hechos generadores del desplazamiento y de los demás delitos de que hubiese sido víctima el

---

*“ARTÍCULO 80. DERECHO A LA REPARACIÓN. El derecho de las víctimas a la reparación comprende las acciones que propendan por la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción; y las garantías de no repetición de las conductas.*

*Restitución es la realización de las acciones que propendan por regresar a la víctima a la situación anterior a la comisión del delito.*

*La indemnización consiste en compensar los perjuicios causados por el delito.*

*La rehabilitación consiste en realizar las acciones tendientes a la recuperación de las víctimas que sufren traumas físicos y psicológicos como consecuencia del delito.*

*La satisfacción o compensación moral consiste en realizar las acciones tendientes a restablecer la dignidad de la víctima y difundir la verdad sobre lo sucedido.*

*Las garantías de no repetición comprenden, entre otras, la desmovilización y el desmantelamiento de los grupos armados al margen de la ley.*

*Se entiende por reparación simbólica toda prestación realizada a favor de las víctimas o de la comunidad en general que tienda a asegurar la preservación de la memoria histórica, la no repetición de los hechos victimizantes, la aceptación pública de los hechos, el perdón público y el restablecimiento de la dignidad de las víctimas.*

*La reparación colectiva debe orientarse a la reconstrucción sico-social de las poblaciones afectadas por la violencia. Este mecanismo se prevé de manera especial para las comunidades afectadas por la ocurrencia de hechos de violencia sistemática...” (Resalta la Sala).*

<sup>54</sup> T-821-07.

desplazado, así como esclarecer los responsables de los hechos ilícitos, al igual que la garantía de participación efectiva de la víctima en el proceso.

En relación con el alcance del artículo 25 del Decreto 2591 de 1991, relativo a la posibilidad de indemnización dentro de la acción de tutela, en esta sentencia se reiteró la jurisprudencia de la Corte<sup>55</sup> en esta materia, mediante la cual se han fijado las siguientes reglas: (i) la finalidad de la acción de tutela no es lograr la indemnización de perjuicios sino la garantía del goce efectivo de los derechos fundamentales; (ii) la concesión de la indemnización es de carácter excepcional, aún cuando se haya concedido la tutela, y en todo caso no procede cuando se haya concedido la tutela como mecanismo transitorio; (iii) la indemnización vía de tutela procede de manera subsidiaria, esto es, en aquellos casos cuando no existe otra vía judicial para el resarcimiento del perjuicio; (iv) la violación o amenaza del derecho que se tutela debe determinarse de manera clara y evidente, y debe originarse en la acción arbitraria del accionado; (v) la necesidad de la indemnización debe probarse con el fin de lograr la protección de los derechos fundamentales del accionante; (vi) el debido proceso debe garantizarse al accionado; (vii) la indemnización sólo cubre el daño emergente, es decir, el perjuicio actual y no la ganancia o provecho futuro que deja de percibirse; (viii) si el juez de tutela decreta la condena en abstracto o ‘in genere’ debe establecer, en primer lugar, el perjuicio que se ha causado de manera precisa; en segundo lugar, la necesidad de la concesión de la indemnización para hacer efectivo el derecho fundamental; en tercer lugar, la especificación del hecho o acto que dio lugar al perjuicio; en cuarto lugar, la relación causal entre la acción del accionado y el perjuicio ocasionado, así como los criterios para la respectiva liquidación de perjuicios en que tiene que basarse el juez contencioso administrativo, en el caso de condenas contra la administración, o el juez competente, en el caso de condenas contra particulares. A este respecto, expuso la Corte:

*“ Respecto del alcance del artículo 25 del Decreto 2591 de 1991 la jurisprudencia de la Corte<sup>56</sup> ha entendido que (i) la acción de tutela tiene como finalidad garantizar el goce efectivo de los derechos y no tiene una naturaleza fundamentalmente indemnizatoria; (ii) es excepcional pues si bien para concederla se requiere que se haya concedido la tutela no siempre que esto ocurre es procedente la indemnización; (iii) solo procede cuando no existe otra vía judicial para el resarcimiento del perjuicio, por*

---

<sup>55</sup> Al respecto, pueden consultarse las Sentencias C-543 de 1992 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, T-04 de 1994 M.P. Jorge Arango Mejía, T-033 de 1994 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, T-095 de 1994 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, SU-256 de 1996 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, T-375 de 1993 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, T-403 de 1994, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, T-171 de 1995, M.P. Carlos Gaviria Díaz, T-170 de 1999 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, T-095 de 1994 T-673 de 2000 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>56</sup> Al respecto, pueden consultarse las Sentencias C-543 de 1992 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, T-04 de 1994 M.P. Jorge Arango Mejía, T-033 de 1994 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, T-095 de 1994 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, SU-256 de 1996 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, T-375 de 1993 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, T-403 de 1994, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, T-171 de 1995, M.P. Carlos Gaviria Díaz, T-170 de 1999 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, T-095 de 1994 T-673 de 2000 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

*lo cual, en todo caso, no es procedente cuando se concede la acción de tutela como mecanismo transitorio; (iv) no es suficiente la violación o amenaza del derecho sino que es necesario que esta sea evidente y consecuencia de la acción clara e indiscutiblemente arbitraria del accionado; (v) debe ser necesaria para asegurar el goce efectivo del derecho del tutelante; (vi) se debe garantizar el debido proceso al accionado; y (vii) sólo cubre el daño emergente, esto es, el perjuicio y no la ganancia o provecho que deja de reportarse; (viii) si el juez de tutela, fundado en la viabilidad de la condena ‘in genere’ accede a decretarla, “debe establecer con precisión en qué consistió el perjuicio; cuál es la razón para que su resarcimiento se estime indispensable para el goce efectivo del derecho fundamental; cuál es el hecho o acto que dio lugar al perjuicio; cuál la relación de causalidad entre la acción del agente y el daño causado y cuáles serán las bases que habrá de tener en cuenta la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo o el juez competente, según que se trate de condenas contra la administración o contra particulares, para efectuar la correspondiente liquidación”<sup>57</sup>.*

**6.4** En la Sentencia T-299 de 2009, esta Corporación se refirió nuevamente a los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación de las víctimas del desplazamiento forzado. En este pronunciamiento la Corte reiteró que (i) el derecho a la verdad exige que dentro del proceso penal se establezcan claramente las circunstancias del desplazamiento y de los otros delitos de que hubiese sido víctima el desplazado, autores y partícipes, al igual que la posibilidad de que la víctima participe dentro del proceso. (ii) Así mismo, se reiteró que el derecho a la justicia incluye la posibilidad de acceder a un recurso judicial efectivo y a la eficiente actividad estatal para evitar que los hechos queden en la impunidad. (iii) Igualmente, se expuso que el derecho a la reparación conlleva, una actuación diligente del Estado en la efectiva recuperación de los bienes que se vieron compelidos a abandonar con motivo del desplazamiento, o su equivalente. En ese sentido, los demandantes tendrían por tanto el derecho a que se establezca la verdad sobre los hechos que generaron su desplazamiento, sobre la responsabilidad en dichos hechos, y a que se revele la verdad, se castiguen los autores, y a obtener una reparación judicial o administrativa.

En cuanto concierne a la condena en abstracto en tutela, respecto del alcance del artículo 25 del Decreto 2591 de 1991 en este pronunciamiento se reiteró que la jurisprudencia de la Corte<sup>58</sup> ha entendido que: “... (vii) sólo cubre el daño emergente, esto es, el perjuicio y no la ganancia o provecho que deja de reportarse; (viii) si el juez de tutela, fundado en la viabilidad de la condena

---

<sup>57</sup> Sentencia T-403 del 14 de 1994. M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo

<sup>58</sup> Al respecto, pueden consultarse las Sentencias C-543 de 1992 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, T-04 de 1994 M.P. Jorge Arango Mejía, T-033 de 1994 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, T-095 de 1994 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, SU-256 de 1996 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, T-375 de 1993 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, T-403 de 1994, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, T-171 de 1995, M.P. Carlos Gaviria Díaz, T-170 de 1999 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, T-095 de 1994 T-673 de 2000 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

*‘in genere’ accede a decretarla, “debe establecer con precisión en qué consistió el perjuicio; cuál es la razón para que su resarcimiento se estime indispensable para el goce efectivo del derecho fundamental; cuál es el hecho o acto que dio lugar al perjuicio; cuál la relación de causalidad entre la acción del agente y el daño causado y cuáles serán las bases que habrá de tener en cuenta la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo o el juez competente, según que se trate de condenas contra la administración o contra particulares, para efectuar la correspondiente liquidación”.*

**6.5** En la Sentencia T-617 de 2009, al referirse al Decreto 1290 de 2008, ahora derogado por la Ley 1448 de 2011, la Corte señaló que se encuentra dirigido a que se lleven a cabo actuaciones encaminadas a la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y las garantías de no repetición a quienes hubieren sufrido daño como consecuencia de la violación de sus derechos fundamentales a la vida, a la integridad física, a la salud física y mental, a la libertad individual y sexual, por la acción de los grupos armados organizados al margen de ley.

En esta sentencia la Corte se refirió al contenido normativo del Decreto 1290 de 2008 y al procedimiento para obtener la reparación administrativa individual. Igualmente, recalcó la obligación que tiene la Defensoría del Pueblo y la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación de ofrecer asesoría a las víctimas y a sus beneficiarios y la obligación que le asiste a las entidades que conforman el Comité de Coordinación Interinstitucional de Justicia y Paz de difundir el programa.

**6.6** Finalmente, en un pronunciamiento reciente -Sentencia T-458 de 2010<sup>59</sup>- la Corte recordó el contenido específico del derecho a la reparación de las víctimas de las actuaciones de grupos armados en el marco del conflicto armado y su diferencia con otras medidas de servicios sociales, la obligación constitucional por parte del Estado de proteger los derechos de las víctimas de hechos punibles, de conformidad con los artículos 1º, 2º, 299 y 250 de la Constitución Política, así como que los derechos a la verdad, la justicia y la reparación constituyen la columna vertebral de los derechos de las víctimas de delitos y que estos tienen un “*contenido propio y específico*” de conformidad con los estándares internacionales sobre la materia.

En relación con el derecho a la reparación, en esta sentencia se reiteró su carácter restitutivo e integral, por tratarse de un derecho que no se agota en el componente económico, y que abarca todos los daños y perjuicios sufridos por la víctima a nivel individual y colectivo. Se recabó igualmente en que a nivel individual la reparación incluye el derecho a la restitución, la indemnización, la satisfacción o reparación moral, la rehabilitación y las medidas de no repetición, y que a nivel comunitario incluye medidas económicas y simbólicas de satisfacción colectiva, garantías de no repetición, y acciones

---

<sup>59</sup> M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

orientadas a la reconstrucción psicosocial de las comunidades afectadas por la violencia.<sup>60</sup>

De otra parte, en esta sentencia la Corte se refirió a las distintas vías institucionales para obtener el derecho a la reparación. En primer lugar, mencionó la vía judicial penal regulada por la Ley 975 de 2005, para los procesos penales llevados a cabo dentro de la jurisdicción de Justicia y Paz, a través de un incidente de reparación integral de los daños causados, siendo los victimarios los primeros obligados a reparar a las víctimas, subsidiariamente y de manera solidaria el grupo criminal al que pertenezcan los perpetradores del ilícito y, residualmente, el Estado.

En segundo lugar, se refirió a la vía administrativa regulada hasta ese momento por el Decreto 1290 de 2008 a través del programa de reparación individual vía administrativa para las víctimas de grupos armados al margen de la ley, recordando la obligación del Estado de facilitar el acceso de los accionantes a la reparación tanto por la vía judicial como por la vía administrativa. En este sentido, enfatizó la Corte que las entidades encargadas ***“no pueden imponer requisitos que impliquen para las víctimas una carga desproporcionada, porque no puedan cumplirlos<sup>61</sup>, porque su realización desconozca la especial protección constitucional a la que tienen derecho, o porque se vulnere su dignidad<sup>62</sup>. No obstante, las víctimas conservan la obligación mínima de presentarse ante la entidad correspondiente y solicitar el acceso a los programas.”*** (Énfasis de la Sala)

Así mismo, en este pronunciamiento la Corte reiteró los criterios fijados por la sentencia C-1199 de 2008, en cuanto a la diferenciación entre las medidas de reparación y las medidas de otros programas sociales que presta el gobierno de manera ordinaria en materia de políticas públicas de vivienda, educación y salud, y de la asistencia humanitaria en caso de desastres. Lo anterior, sin perjuicio de la necesaria complementariedad que debe existir entre estas medidas.

En relación con la indemnización en abstracto en el trámite de la acción de tutela, la Corte reiteró el criterio fijado en la sentencia T-299 de 2009, en cuanto a su carácter estrictamente excepcional y el cumplimiento de los requisitos para que proceda la indemnización por vía de tutela.

## **7. Jurisprudencia del Consejo de Estado en materia de reparación a víctimas de desplazamiento forzado**

Para el presente estudio, es importante hacer mención de la jurisprudencia del Consejo de Estado, en materia de reparación a las víctimas de desplazamiento forzado, por la vía de la jurisdicción contenciosa administrativa, mediante

---

<sup>60</sup> Ver al respecto las sentencias C-1199/08 y C-575/06.

<sup>61</sup> Ver sentencia T-188/07.

<sup>62</sup> Ver sentencia T-299/09.

acciones de grupo y acciones de reparación directa, así como a los múltiples pronunciamientos de esa alta Corporación en decisiones de tutela. En cuanto a los pronunciamientos del Consejo de Estado, es importante resaltar los siguientes temas abordados: (i) la condición de desplazado, (ii) la obligación del Estado de atender y reparar a la víctima de desplazamiento forzado, (iii) la responsabilidad estatal por acción o por omisión, (iv) los daños materiales y morales, y (v) la indemnización.

## 7.1 Condición de desplazado

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha sostenido que la condición de desplazado es una circunstancia anómala, ajena a la voluntad de la persona, que crea una situación fáctica de calamidad, donde el individuo se ve despojado de sus propiedades, tenencia, arraigo, etc., y que por tanto el juez debe hacer prevalecer el derecho sustancial con el fin de asegurar la eficacia inmediata de los derechos fundamentales de las personas víctimas de desplazamiento y en esos casos resulta procedente conceder el amparo de tutela en aplicación de la figura de la *excepción de inconstitucionalidad*—art. 4 CN- para proteger los derechos de las personas marginadas por circunstancias ajenas a su voluntad.<sup>63</sup>

Para el Consejo de Estado, al margen de los procedimientos establecidos por la ley - artículo 32 de la ley 387 de 1997 – para acceder derecho a los beneficios que en la misma ley se señalan para las personas en condición de desplazamiento, la condición de desplazado es un hecho que se refiere a la migración interna forzada, y por tanto constituye una situación fáctica y no una calidad jurídica.

A este respecto, ha dicho el Consejo de Estado que: “ ... *al margen de esos beneficios, la condición de desplazado la tiene quien se vea obligado a migrar internamente en las circunstancias y por los motivos señalados en la ley, porque, se reitera, ser desplazado es una situación fáctica y no una calidad jurídica*”.<sup>64</sup>(Resalta la Sala). Para esa alta Corporación es claro que ser desplazado es una situación fáctica y no una calidad jurídica que se adquiera con la inscripción en una lista oficial o por el hecho de recibir atención humanitaria estatal<sup>65</sup>.

En este orden de ideas, ha reafirmado igualmente el carácter de población en extremo estado de vulnerabilidad y de debilidad manifiesta, y por tanto, la obligación de trato preferencial y de acciones afirmativas que se deriva del Estado Social de Derecho. A este respecto ha sostenido que se justifica el “*trato preferencial que se debe otorgar a la población desplazada como*

<sup>63</sup> Sentencia 279-01 AC de 2001 S3. Sentencia del veintidós (22) de marzo de dos mil uno (2.001). Reiterado en Sentencia 0032-01AC de 2003, y sentencia0268-01 de 2003 S3 del 03/05/08. Mediante estas decisiones el Consejo protegió el derecho a la vida, vivienda y trabajo.

<sup>64</sup> Sentencia SI 00213-01 DE 2006 S3. Enero veintiséis (26) de dos mil seis (2006).

<sup>65</sup> Sentencia SI 00213-01 DE 2006 S3. Enero veintiséis (26) de dos mil seis (2006).Caso del desplazamiento de la Gabarra.

***causa del conflicto interno, situación anómala y excepcional que permite al juez interpretando la cláusula social de nuestro Estado Social de Derecho, proteger su situación de indefensión a la que se ve sometido por motivos ajenos a su querer.”***<sup>66</sup> (Énfasis de la Sala)

Así mismo, el Consejo de Estado ha sostenido la aplicación de las normas de derecho internacional sobre la prohibición del desplazamiento forzado y su atención y protección, al constituir tratados Internacionales sobre Derechos Humanos que hacen parte integrante del bloque de constitucionalidad, según reza el artículo 93 de la Carta de 1991 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, tales como: el Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra, ratificado por la ley 171 de 1994. Así mismo, ha reconocido que los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de la Organización de Naciones Unidas y el Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra, relativo a la protección de víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, aprobado por la Ley 171 de 1994, se refieren al deber del Estado de atender con prontitud, proteger y prestar apoyo para suplir las necesidades de este grupo de personas. De esta manera, ha reconocido el carácter prevalente del Derecho Internacional Humanitario, de los tratados e instrumentos internacionales, así como la importancia de la jurisprudencia internacional, para la protección en el orden interno de los derechos fundamentales de la población desplazada.<sup>67</sup>

## **7.2 Víctima del desplazamiento como víctima de un delito**

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha reconocido expresa y claramente que toda víctima de este flagelo es sujeto pasivo del delito de desplazamiento forzado y que, por tanto, le corresponde la garantía de los derechos de las víctimas de delitos, esto es, los derechos a la justicia, a la verdad y a la reparación.

A este respecto ha expresado el Consejo que: ***“Toda víctima del desplazamiento es a su vez sujeto pasivo del delito de desplazamiento y, por lo tanto, tiene derecho a conocer la verdad sobre las causas de lo sucedido; a que se haga justicia, en cuanto reciban castigo los responsables del daño y a obtener la reparación de los daños que les fueron causados.”***<sup>68</sup> (Resalta la Sala)

## **7.3 Origen común del daño, acción de grupo y reparación directa**

---

<sup>66</sup> Sentencia 279-01 AC de 2001 S3. Sentencia del veintidós (22) de marzo de dos mil uno (2.001).

<sup>67</sup> Ver Sentencia SI 00213-01 DE 2006 S3, Acción de Grupo iniciada por el desplazamiento del corregimiento de La Gabarra; y sentencia SI 00004-01 de 2007 S3, Acción de Grupo iniciada por el desplazamiento del corregimiento de Filo Gringo.

<sup>68</sup> Sentencia SI 00213-01 de 2006 S3, Acción de grupo adelantada por el desplazamiento causado por la toma del corregimiento La Gabarra del municipio de Tibú. Esto fue reiterado en la Sentencia SI 00004-01 de 2007 S3, Acción de Grupo por el desplazamiento del corregimiento de Filo Gringo.

En cuanto al origen de la reparación de perjuicios dentro de la acción de grupo, ha aclarado el Consejo de Estado que ésta puede tener origen en la vulneración de derechos de cualquier naturaleza y no necesariamente de derechos colectivos. A este respecto, ha sostenido que la *acción de grupo*, cuando se entabla para obtener la indemnización por causa del desplazamiento forzado, se encuentra orientada “a obtener la indemnización de los perjuicios individuales que sufrieron los integrantes del grupo como consecuencia del desplazamiento a que fueron forzados por hechos imputables a la entidad demandada”.<sup>69</sup> Así mismo, ha afirmado que en el caso del desplazamiento forzado y por tratarse de una acción indemnizatoria, la acción de grupo en estos eventos tiene una clara semejanza con la acción de reparación directa, en razón a que ambas se tramitan a través de procesos dirigidos a demostrar la responsabilidad a partir de los elementos estructuradores de la misma, tales como: la calidad que se predica de los miembros del grupo afectado y en cuya condición reclaman indemnización, la existencia del daño, su antijuridicidad, su proveniencia de una causa común y, por último, su imputabilidad al demandado.<sup>70</sup>

En cuanto a las diferencias entre la acción de grupo y la reparación directa para la reivindicación de los perjuicios, ha establecido el Consejo que con la primera se consigue economía procesal para el efectivo restablecimiento del derecho y evitar así la vulneración del derecho a la igualdad. Sobre este tema expuso ese Alto Tribunal:

*“La acción de grupo se diferencia de la acción de reparación directa por los objetivos que con aquélla se persiguen, como son los de economía procesal al resolverse a través de un mismo proceso un cúmulo grande de pretensiones, cuya reclamación individual sería inviable cuando se trata de pequeñas sumas; gracias a esta acción existen mayores posibilidades de obtener, al menos en parte, el restablecimiento del derecho, “pues los bienes del demandado no se verán afectados por los demandantes que primero iniciaron la acción sino que se destinarán a cubrir la indemnización del grupo, a prorrata de sus daños y hasta donde su cuantía alcance”, evitando así fallos contradictorios y por contera, la realización del derecho a la igualdad, porque de esta manera es posible “garantizar el resarcimiento de aquellos perjuicios bajo el entendido de que a igual supuesto de hecho, igual debe ser la consecuencia jurídica; con la acción de grupo se pretende además, modificar la conducta de los actores económicos y brindar mayores facilidades para el demandado pues debe atender un único proceso y no una multitud significativa de éstos.”*<sup>71</sup>

---

<sup>69</sup> Sentencia SI 00213-01 de 2006 S3, Acción de grupo adelantada por el desplazamiento causado por la toma del corregimiento La Gabarra del municipio de Tibú.

<sup>70</sup> Sentencia SI 00213-01 de 2006 S3, Acción de grupo adelantada por el desplazamiento causado por la toma del corregimiento La Gabarra del municipio de Tibú.

<sup>71</sup> Sentencia SI 00213-01 DE 2006 S3. Enero veintiséis (26) de dos mil seis (2006).

#### 7.4 La responsabilidad del Estado por acción o por omisión ante hechos de desplazamiento forzado y su obligación de atender y de reparar a las víctimas, una vez ocurrido el desplazamiento forzado

En relación con el tema de la responsabilidad del Estado frente a los hechos que originan el desplazamiento, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha establecido que al Estado le corresponde una doble responsabilidad: de un lado, le compete prevenir que los hechos del desplazamiento se produzcan, en cuanto es el encargado de velar por los derechos fundamentales de los asociados, pero que una vez ocurrido el desplazamiento, al Estado le corresponde la responsabilidad de atender y reparar a la víctima del desplazamiento, con el fin de que puedan reconstruir sus vidas. En punto a este tema, el Consejo afirmó:

***“Al Estado le compete impedir que el desplazamiento se produzca, en razón a que las autoridades han sido establecidas para respetar y hacer respetar la vida, honra y bienes de los asociados, pero si éste no es capaz de impedir que sus asociados sean expulsados de sus lugares de origen, tiene al menos que garantizarles la atención necesaria para reconstruir sus vidas.”***<sup>72</sup>(Resalta la Corte)

En cuanto a la función de prevenir el desplazamiento, el Consejo de Estado ha sostenido que de conformidad con la Constitución, las autoridades públicas están estatuidas para defender a todos los ciudadanos y asegurar el cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares y, que el omitir dichas funciones, genera no sólo una responsabilidad individual para el funcionario, sino una responsabilidad institucional que deslegitima al Estado. Sobre este tema expuso:

***“De acuerdo con el mandato constitucional, la razón de ser de las autoridades públicas es la defender a todos los residentes en el país y asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. Omitir el cumplimiento de esas funciones no sólo genera responsabilidad personal del funcionario sino además responsabilidad institucional, que de ser continúa pone en tela de juicio su legitimación.”***<sup>73</sup> (Énfasis de la Sala)

En otra oportunidad reiteró ese Alto Tribunal que “[d]e acuerdo con el mandato constitucional, la razón de ser de las autoridades públicas es la defender a todos los residentes en el país y asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.<sup>74</sup>

---

<sup>72</sup> Sentencia SI 00213-01 de 2006 Sección Tercera, Acción de grupo adelantada por el desplazamiento causado por la toma del corregimiento La Gabarra del municipio de Tibú.

<sup>73</sup> Sentencia SI 00213-01 de 2006 S3, Acción de Grupo adelantada por el desplazamiento causado por la toma del corregimiento La Gabarra del municipio de Tibú.

<sup>74</sup> Sentencia SI 00004-01 de 2007 S3, Acción de Grupo por el desplazamiento del corregimiento de Filo Gringo.

En cuanto a la acreditación de la responsabilidad del Estado por omisión, el Consejo de Estado ha establecido los siguientes requisitos: “[...] **a) la existencia de una obligación legal o reglamentaria a cargo de la entidad demandada de realizar la acción con la cual se habrían evitado los perjuicios; b) la omisión de poner en funcionamiento los recursos de que se dispone para el adecuado cumplimiento del deber legal, atendidas las circunstancias particulares del caso; c) un daño antijurídico, y d) la relación causal entre la omisión y el daño.**”<sup>75</sup> (Resalta la Sala)

En este mismo sentido, reiteró el Consejo de Estado en otra oportunidad: “*En relación con la responsabilidad del Estado por omisión, ha considerado la Sala que para la prosperidad de la demanda es necesario que se encuentren acreditados los siguientes requisitos: a) la existencia de una obligación legal o reglamentaria a cargo de la entidad demandada de realizar la acción con la cual se habrían evitado los perjuicios; b) la omisión de poner en funcionamiento los recursos de que se dispone para el adecuado cumplimiento del deber legal, atendidas las circunstancias particulares del caso; c) un daño antijurídico, y d) la relación causal entre la omisión y el daño. Frente a este último aspecto, la Sala, con apoyo en la doctrina, que a su vez se inspiró en la distinción realizada en el derecho penal entre delitos por omisión pura y de comisión por omisión, precisó que **en este tipo de eventos lo decisivo no es la existencia efectiva de una relación causal entre la omisión y el resultado, sino la omisión de la conducta debida, que de haberse realizado habría interrumpido el proceso causal impidiendo la producción de la lesión. De acuerdo con la jurisprudencia de la Sala, para que pueda considerarse que el Estado es responsable por omisión, en los eventos en los cuales se le imputa el daño por falta de protección, se requiere previo requerimiento a la autoridad, pero en relación a ese requerimiento no se exige ninguna formalidad, porque todo dependerá de las circunstancias particulares del caso. Es más, ni siquiera se precisa de un requerimiento previo cuando la situación de amenaza es conocida por dicha autoridad.***”<sup>76</sup> (Negrillas de la Corte)

Así mismo, el Consejo de Estado ha sostenido que al Estado le es imputable responsabilidad bien sea por acción o por omisión, bajo los títulos de *falla del servicio* o de *riesgo excepcional*. En el primero de los casos, la responsabilidad por falla del servicio se produce por la omisión del Estado en la prestación de los servicios de protección y vigilancia a su cargo, lo que configura la omisión y el consecuente deber de reparar. En cuanto al riesgo excepcional, ha sostenido que esta figura jurídica se presenta entre otros eventos, cuando el Estado en desarrollo de su accionar expone a ciertos

---

<sup>75</sup> Sentencia SI 00213-01 de 2006 S3, Acción de grupo adelantada por el desplazamiento causado por la toma del corregimiento La Gabarra del municipio de Tibú.

<sup>76</sup> Sentencia SI 00004-01 de 2007 S3, Acción de Grupo por el desplazamiento del corregimiento de Filo Gringo.

particulares a un hecho dañoso causado por un tercero y rompe con ello el principio de igualdad frente a las cargas públicas.<sup>77</sup>

A este respecto, el Consejo de Estado expresó: “[e]n materia de la responsabilidad del Estado [...] se parte del supuesto de que la conducta dañosa la despliega un tercero ajeno a la estructura pública, y que jurídicamente tal conducta le es imputable al Estado, entre otros, por acción o por omisión, bajo los títulos de falla del servicio o de riesgo excepcional, según el caso. **En el primero de esos títulos jurídicos, falla en el servicio, el daño se produce por la omisión del Estado en la prestación de los servicios de protección y vigilancia a su cargo, al no utilizar todos los medios que tiene a su alcance para repeler, evitar o atenuar el hecho dañoso, cuando ha tenido conocimiento previo de la posible ocurrencia del acontecimiento, previsibilidad que se constituye en el aspecto más importante dentro de este título de imputación, pues no es la previsión de todos los posibles hechos, los que configuran la omisión y el consecuente deber de reparar, sino las situaciones individuales de cada caso que no dejen margen para la duda y que sobrepasen la situación de violencia ordinaria. Y en cuanto al segundo título jurídico, riesgo excepcional, se presenta cuando, entre otros, el Estado expone a ciertos particulares a un hecho dañoso por virtud de que sus instrumentos de acción, que son para proteger a la comunidad, son blanco delictuencial, rompiendo el principio de igualdad frente a las cargas públicas y sin consideración a que el daño es causado por un tercero.**”<sup>78</sup> (Énfasis de la Sala)

En cuanto a la responsabilidad por omisión o falla en el servicio por falta de protección, de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, ésta se produce cuando el Estado ha tenido conocimiento previo de la posible ocurrencia del hecho dañoso, en cuyo caso se requiere que exista un requerimiento previo a la autoridad correspondiente, requerimiento que sin embargo, no exige ninguna formalidad, ya que todo depende de las circunstancias particulares de cada caso, y aún más, en algunos casos ni siquiera es necesaria, como cuando la situación de amenaza es conocida por la autoridad.<sup>79</sup> Así mismo, la jurisprudencia de este Alto Tribunal ha encontrado que la responsabilidad del Estado por omisión se evidencia por la clara inactividad de éste a pesar de que cuenta con la capacidad para prevenir y

---

<sup>77</sup> Ver Sentencia 01472 - 01 de 2006, S3.

<sup>78</sup> Ver Sentencia 01472 - 01 de 2006, S3.

<sup>79</sup> Así, en el caso de la Acción de Grupo adelantada por el desplazamiento causado por la toma del corregimiento La Gabarra del municipio de Tibú, el Consejo de Estado concluyó que “...de las pruebas que obran en el expediente, que la incursión paramilitar en La Gabarra no sólo era previsible, por haber sido anunciada públicamente por el jefe de esa organización criminal, sino que, además, fue conocida por la autoridad policiva de la región, que abusando de sus funciones contribuyó a la producción del hecho. E igualmente puede considerar que en consideración al número de integrantes de la organización criminal que se desplazaron hasta el lugar y los medios a través de los cuales hicieron ese desplazamiento, el hecho pudo ser resistible, con los efectivos militares que se encontraban en la región y con los que al mismo hubieran podido llegar si la voluntad estatal hubiera estado encaminada a confrontar eficazmente esa incursión.” Sentencia SI 00213-01 de 2006 S3.

combatir el accionar de los grupos delincuenciales pudiendo desplegar las acciones correspondientes para evitar el desplazamiento.<sup>80</sup>

A este respecto ha dicho el Consejo: ***“Las autoridades públicas tenían la posibilidad de interrumpir el proceso causal, porque tuvieron conocimiento previo de que el hecho se iba a producir.”***<sup>81</sup>

En este sentido, el Consejo de Estado ha reiterado la responsabilidad que le compete al Estado y el consecuente deber de realizar todas las acciones tendientes a impedir que se vulnerara los derechos de la población civil obligada a desplazarse, una vez se ha verificado que los hechos que han dado lugar al desplazamiento forzado individual o colectivo y a los daños derivados de éste, a raíz de incursiones paramilitares, de comisiones de masacres selectivas y de amenazas de nuevas masacres, habían podido evitarse, en cuanto se ha constatado que las autoridades tenían la posibilidad de intervenir en el desarrollo causal de los hechos, cuando se trataba de un hecho resistible,

---

<sup>80</sup>En la Acción de Grupo adelantada por el caso del desplazamiento ocasionado en el corregimiento de Filo Gringo en la zona del Catatumbo, el Consejo de Estado encontró que *“... la respuesta del Estado frente a ese ataque contra la población civil fue omisiva. Si bien está demostrado que se impartieron órdenes, instrucciones y se organizaron operaciones militares, lo cierto es que no se demostró que esas actuaciones hubieran estado dirigidas a impedir eficazmente que el grupo delincuenciaal cumpliera las amenazas contra los pobladores del corregimiento de Filo Gringo, amenaza que los obligó a desplazarse del lugar donde tenían asentado su domicilio para tratar de salvar sus vidas.*

*(...)*

*Por lo tanto, el Estado es responsable de los daños sufridos por el grupo accionante, integrado por las personas domiciliadas en el corregimiento Filo Gringo que debieron desplazarse del lugar, por temor a perder sus vidas y que sufrieron los daños materiales derivados de la destrucción de sus viviendas.”*

En otro aparte de esta mismo pronunciamiento expresó el Consejo de Estado: *“[f]rente a esas actuaciones de violencia, el Estado asumió una conducta omisiva, constitutiva de falla del servicio, en tanto no adelantó ninguna acción militar de las proporciones que esos actos de violencia ameritaban. El Estado tenía el monopolio de las armas. Si éste hubiera decidido evitar la agresión del grupo paramilitar y defender a la población civil, hubiera podido interrumpir el proceso causal iniciado con la marcha del grupo de Autodefensas a la zona del Catatumbo y, en particular contra los pobladores del corregimiento de Filo Gringo, quienes, se insiste, ante la desprotección estatal no tuvieron alternativa diferente a abandonar su domicilio para padecer las penurias del desplazamiento forzado.”* Sentencia SI 00004-01 de 2007 S3.

Igualmente, en el caso del desplazamiento de la Gabarra el Consejo de Estado concluyó la responsabilidad patrimonial de la demandada, *“porque con las pruebas que obran en el expediente, se acreditaron el desplazamiento forzado a que se sometió a la población y la falla en la prestación del servicio, por la omisión de las autoridades públicas de cumplir su deber de protegerla, por cuanto no adelantaron ninguna operación estratégica ni militar tendiente a impedir la incursión paramilitar, a pesar de que tenían conocimiento previo de que ésta se iba a producir y de que los violentos pasaron por los sitios donde se encontraban instalados el batallón de contraquerrillas No. 46, Héroes de Saraguro del Ejército y la estación de Policía de La Gabarra y sólo hicieron presencia en el corregimiento al día siguiente de la toma, cuando ya se había consumado la masacre de los pobladores y el desplazamiento forzado del grupo que hoy demanda”* Sentencia SI 00213-01 DE 2006 S3.

<sup>81</sup> En el caso de La Gabarra el Consejo concluyó de las pruebas que obraban en el expediente *“que la incursión paramilitar en La Gabarra no sólo era previsible, por haber sido anunciada públicamente por el jefe de esa organización criminal, sino que, además, fue conocida por la autoridad policiva de la región, que abusando de sus funciones contribuyó a la producción del hecho. E igualmente puede considerar que en consideración al número de integrantes de la organización criminal que se desplazaron hasta el lugar y los medios a través de los cuales hicieron ese desplazamiento, el hecho pudo ser resistible, con los efectivos militares que se encontraban en la región y con los que al mismo hubieran podido llegar si la voluntad estatal hubiera estado encaminada a confrontar eficazmente esa incursión, falta de interés que se hizo evidente con las sucesivas masacres y homicidios selectivos cometidos en la región del Catatumbo, inclusive en el mismo corregimiento de La Gabarra, con posterioridad al desplazamiento de que trata este proceso.”* Sentencia SI 00213-01 de 2006 S3.

dada las alertas previas que se habían emitido respecto de la inminencia del hecho.<sup>82</sup>

De otra parte, si bien es cierto que la jurisprudencia del Consejo ha establecido la relatividad de las obligaciones del Estado, reconociendo las limitaciones de sus obligaciones cuando se encuentra imposibilitado para evitar el daño a la vida y bienes de los ciudadanos, con fundamento en el principio según el cual “*nadie está obligado a lo imposible*”, también lo es, que esa misma Corporación ha establecido que este principio no excusa el incumplimiento de las obligaciones propias del Estado, y no es óbice para la responsabilidad estatal, la cual debe establecerse en cada caso. A este respecto ha dicho esa Corporación: “[e]s cierto que la jurisprudencia ha considerado que la relatividad de las obligaciones del Estado<sup>83</sup>, esto es, no le son imputables los daños a la vida o bienes de las personas cuando son causados por los particulares, en consideración a que las obligaciones del Estado están limitadas por las capacidades que en cada caso concreto se establezcan, dado que “*nadie está obligado a lo imposible*”<sup>84</sup>. No obstante, esta misma Corporación en providencias posteriores ha aclarado que **la relatividad de las obligaciones del Estado no excusa el incumplimiento de sus obligaciones, sino que debe indagarse en cada caso si en efecto fue imposible cumplir aquéllas que en relación con el caso concreto le correspondían**<sup>85</sup>.”<sup>86</sup> (Negrillas de la Corte)

---

<sup>82</sup>Ver por ejemplo la sentencia SI 00213-01 de 2006 S3 mediante la cual se decidió la Acción de Grupo adelantada por el desplazamiento del corregimiento de La Gabarra en el municipio de Tibú.

<sup>83</sup> Precisión realizada por la Sala en providencia de 10 de agosto de 2000, exp. 11.585.

<sup>84</sup> Así, por ejemplo, en sentencia de 11 de octubre de 1990, exp. 5737, dijo la Sala “Es cierto que en los términos del artículo 16 de la Constitución Política las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra y bienes y que a partir de este texto se fundamente la responsabilidad del Estado, pero también lo es que esa responsabilidad no resulta automáticamente declarada cada vez que una persona es afectada en tales bienes pues la determinación de la falla que se presente en el cumplimiento de tal obligación depende en cada caso de la apreciación a que llegue el juzgador acerca de las circunstancias de tiempo, modo y lugar, como se hubieren sucedido los hechos así como de los recursos con que contaba la administración para prestar el servicio, para que pueda deducir que la falla se presentó y que ella no tiene justificación alguna, todo dentro de la idea de que “nadie es obligado a lo imposible”. Así lo ha reconocido en varias oportunidades esta Sala y al efecto puede citarse la sentencia del 7 de diciembre de 1.977 en donde dijo: “Hay responsabilidad en los casos en que la falta o falla administrativa es el resultado de omisiones actuaciones, extralimitaciones en los servicios que el Estado está en capacidad de prestar a los asociados, mas no en los casos en que la falta tiene su causa en la imposibilidad absoluta por parte de los entes estatales de prestar un determinado servicio”. (Exp. N° 1564, Actor: Flota La Macarena, Anales, Segundo Semestre 1.977, pág. 605). Si bien es cierto que en esta materia el juez de la administración debe tener en cuenta que “la pobreza [del Estado] no lo excusa de sus obligaciones”, ello no quiere decir que en cada caso concreto no deba tener en cuenta por ejemplo, las disponibilidades con que pueda disponer el ente demandado para cumplir con las funciones que le correspondan, como sería en eventos como de sub - lite, la consideración de la imposibilidad de tener fuerza policial disponible en forma más o menos permanente en cada una de las cuadras en que están divididas las avenidas, calles y carreras de una ciudad como Bogotá y con mayor razón cuando una parte importante de aquella tiene que ser destacada en un lugar donde se estén desarrollando desórdenes o tumultos. Con esto, naturalmente no se quiere significar que la apreciación del juez sobre las anotadas circunstancias de tiempo, modo y lugar deba ser benigna (por el contrario, debe ser rigurosa), pero sin olvidar la máxima expuesta acerca de la no obligatoriedad a lo imposible y teniendo siempre presente que dicha máxima jamás debería utilizarse para justificar una indefensión de la administración al deber de protección a la vida de los ciudadanos, valor fundamental de un Estado de Derecho”.

<sup>85</sup> En sentencia de 14 de mayo de 1998, exp. 12.175, dijo la Sala: “...si bien es cierto esta corporación ha sostenido que dentro de la filosofía del Estado social de derecho no es posible responsabilizar al Estado Colombiano por todo tipo de falencias que las circunstancias de pobreza del país evidencian en multitud de casos “pues el juez tiene que ser consciente de la realidad social en que vive, y no dejarse deslumbrar por el

De otra parte, el Consejo de Estado ha diferenciado claramente entre la responsabilidad civil y administrativa que le corresponde al Estado por falla en el servicio, y la responsabilidad penal que le corresponde individualmente a un funcionario oficial como autor de un hecho criminal. Acerca de este tema, ha encontrado que la responsabilidad del Estado por falla en el servicio se configura de forma independiente y autónoma al hecho de que pueda existir responsabilidad penal de algún funcionario oficial en la participación efectiva en actos de violencia o en la inactividad intencional para permitir que los delincuentes cometan actos de violencia. En punto a este tema ha sostenido que **“una es la responsabilidad que le puede tocar al funcionario oficial, como infractor de una norma penal y otra muy diferente la responsabilidad estatal que se puede inferir de esta conducta, cuando ella pueda así mismo configurar una falla del servicio. Son dos conductas subsumidas en normas diferentes, hasta el punto que puede darse la responsabilidad administrativa sin que el funcionario sea condenado penalmente. Basta recordar que una es la culpa penal y otra la civil o administrativa”**.<sup>87</sup> (Resalta la Sala)

En cuanto a la causa común del daño derivado del desplazamiento forzado, ha establecido el Consejo de Estado que los perjuicios individuales se originan en una causa común que es imputable al Estado por las acciones o las omisiones de las autoridades públicas que o bien no previnieron o no reaccionaron ante los hechos violentos generadores del desplazamiento. En este sentido ha sostenido el Consejo que: **“[l]os perjuicios individuales se hacen derivar de una causa común, que se imputa a la entidad demandada: las acciones y omisiones de las autoridades militares y de policía que no previnieron ni reaccionaron y, por el contrario, colaboraron con la incursión y las masacres cometidas por el grupo paramilitar que se tomó violentamente el corregimiento La Gabarra del municipio de Tibú, desde el 29 de mayo de 1999, que generó en los demandantes el fundado temor de perder sus vidas, por lo que se vieron obligados a abandonar sus viviendas y sitios habituales de trabajo.”**<sup>88</sup> (Resalta la Sala)

En otra oportunidad reiteró el Consejo de Estado que: **“[l]os perjuicios individuales se hacen derivar de una causa común, que se imputa a la entidad demandada: las acciones y omisiones de las autoridades militares y de policía, quienes a pesar de haber sido advertidos de la inminencia del**

---

universo que tienen las palabras o conceptos políticos o jurídicos”, de allí no puede seguirse, como corolario obligado, que los daños que padecen los ciudadanos por vivir expuestos a situaciones de peligro permanente hayan de quedar siempre librados a la suerte de cada cual. En efecto, las implicaciones y el grado de compromiso que el Estado constitucional contemporáneo exige para todas las autoridades públicas supone un análisis de cada caso concreto en procura de indagar si la denominada falla del servicio relativa, libera a éstas de su eventual responsabilidad. Dicho en otros términos, no es aceptable que frente a situaciones concretas de peligro para los ciudadanos, estudiadas y diagnosticadas de vieja data, pueda invocarse una suerte de exoneración general por la tan socorrida, como real, deficiencia presupuestal”.

<sup>86</sup> Sentencia SI 00004-01 de 2007 S3. Acción de Grupo adelantada por el desplazamiento del corregimiento de Filo Gringo.

<sup>87</sup> Sentencia SI 00004-01 de 2007 S3.

<sup>88</sup> Sentencia SI 00213-01 DE 2006 S3.

*ataque paramilitar contra la población de Filo Gringo, no adelantaron ninguna acción eficaz tendiente a impedir la consumación de las acciones criminales y a proteger a la población civil, y además, porque el grupo armado ilegal hizo presencia en la región, previa coordinación y planeación con efectivos de las Fuerzas Armadas. Las pretensiones son netamente reparatorias. Están orientadas a obtener la indemnización de los perjuicios individuales que sufrieron los integrantes del grupo como consecuencia del desplazamiento a que fueron forzados por los hechos imputables a la entidad demandada y la destrucción total o parcial de sus viviendas y enseres.”<sup>89</sup>*

## **7.5 Los daños materiales y morales que ocasiona el desplazamiento forzado**

En relación con el daño moral que produce el desplazamiento forzado a las víctimas de este delito, ha sostenido el Consejo de Estado que constituye un *hecho notorio* el que el desplazamiento produce un claro daño moral, por el dolor, la angustia, y la desolación que genera en quienes son víctimas de este flagelo. En este sentido, ha afirmado ese alto Tribunal que **“[n]o es necesario acreditar el dolor, la angustia y la desolación que sufren quienes se ven obligados a emigrar del sitio que han elegido como residencia o asiento de su actividad económica, abandonando todo cuanto poseen, como única alternativa para salvar sus vidas, conservar su integridad física o su libertad, sufriendo todo tipo de carencias y sin la certeza del retorno, pero sí de ver aún más menguada su precaria condición económica, social y cultural. Quienes se desplazan forzosamente experimentan, sin ninguna duda, un gran sufrimiento, por la vulneración múltiple, masiva y continua de los derechos fundamentales, como lo ha señalado reiteradamente la Corte Constitucional”<sup>90</sup>** (Negrillas fuera de texto)

En esa misma oportunidad el Consejo de Estado expresó que: **“[c]onstituye un hecho notorio que el desplazamiento forzado produce daño moral a quienes lo padecen. En consecuencia, se reconocerá la indemnización a todas las personas que demostraron haberse visto obligadas a desplazarse del corregimiento La Gabarra, entre el 29 de mayo y el mes de junio de 1999, como consecuencia de la incursión paramilitar ocurrida en esa zona del país, desde el 29 de mayo de 1999, por el dolor, la angustia y la desolación que sufrieron al verse obligados a abandonar el sitio que habían elegido como residencia o asiento de su actividad económica, como única alternativa para salvar sus vidas.”<sup>91</sup>** (Resalta la Sala)

En otra ocasión, el Consejo de Estado accedió también al reconocimiento de la indemnización por daño moral, esto es, por el **“dolor que sufrieron las**

---

<sup>89</sup> Sentencia SI 00004-01 de 2007 S3, Acción de grupo por el desplazamiento del corregimiento de Filo Gringo.

<sup>90</sup> Sentencia SI 00213-01 de 2006 S3, Acción de grupo adelantada por el desplazamiento causado por la toma del corregimiento La Gabarra del municipio de Tibú.

<sup>91</sup> Sentencia SI 00213-01 de 2006 S3, Acción de grupo adelantada por el desplazamiento causado por la toma del corregimiento La Gabarra del municipio de Tibú.

*víctimas del desplazamiento y por la alteración a sus condiciones existencia, esto es, por la modificación anormal del curso de su existencia que implicó para ellos el desplazamiento forzado, debiendo abandonar su lugar de trabajo, de estudio, su entorno social y cultural. A propósito del daño moral considera la Sala que el hecho del desplazamiento causa dolor a quien lo sufre, por el miedo, la situación de abandono e indefensión que lo obligan a abandonar el lugar de su domicilio, pero, además, esa situación incide de manera adversa en su vida familiar y en su entorno socio cultural, el cual deberán reconstruir, en el mejor de los casos de manera provisional, en situaciones de mayor vulnerabilidad, alejados del tejido familiar, social, laboral, sobre el que se sustentaba su crecimiento como ser.* “<sup>92</sup> (Resalta la Sala)

En otra oportunidad, esa Corporación reiteró el reconocimiento del daño moral para las personas que ha sido desplazadas forzosamente, afirmando que: *“[L]a Sala accederá al reconocimiento de la indemnización por el dolor que sufrieron las víctimas del desplazamiento y por la alteración a sus condiciones existencia, esto es, por la modificación anormal del curso de su existencia que implicó para ellos el desplazamiento forzado, debiendo abandonar su lugar de trabajo, de estudio, su entorno social y cultural.”*<sup>93</sup>

En este sentido, ha diferenciado el Consejo de Estado, haciendo eco del derecho francés, entre el perjuicio moral, relativo al daño antijurídico causado por el dolor derivado del hecho dañino, y el perjuicio material, relativo al daño antijurídico causado por la alteración en las condiciones materiales de existencia. A este respecto, ha sostenido esa Corporación que el “[p]erjuicio moral y alteración en las condiciones de existencia son, entonces, en derecho francesa, rubros del perjuicio que no son ni sinónimos ni expresan el mismo daño. El objetivo de su indemnización es independiente: mediante la figura de la alteración en las condiciones de existencia, el juez francés indemniza una ‘modificación anormal dada al curso normal de existencia del demandante’, en tanto que mediante el daño moral se indemniza el sufrimiento producido por el hecho dañino’.”<sup>94</sup>

En relación con la indemnización por daños materiales, esa Corporación ha reconocido que el daño material comprende tanto el daño emergente como el lucro cesante. En este sentido, esa Alta Corporación ha definido los perjuicios materiales como *“el daño emergente y el lucro cesante causado a cada uno de los miembros del grupo con el hecho del desplazamiento, entre ellos, el valor*

---

<sup>92</sup>Sentencia SI 00004-01 de 2007 S3, Acción de Grupo adelantada por el desplazamiento ocasionado en el corregimiento de Filo Gringo, zona del Catatumbo.

<sup>93</sup>Sentencia SI 00004-01 de 2007 S3. Acción de Grupo adelantada por el desplazamiento ocasionado en el corregimiento de Filo Gringo, zona del Catatumbo.

<sup>94</sup>Sentencia SI 00004-01 de 2007 S3. Acción de Grupo adelantada por el desplazamiento ocasionado en el corregimiento de Filo Gringo, zona del Catatumbo.

*de los predios y muebles perdidos y lo invertido en transporte para evacuar la zona de expulsión y reinstalarse en el sitio de recepción”*<sup>95</sup>

Sin embargo, en los procesos cursados ante esa Corporación no se han podido identificar con claridad el daño material causado con los hechos del desplazamiento forzado, razón por la cual la entidad ha reconocido la responsabilidad patrimonial solamente en relación con el daño moral causado.<sup>96</sup>

## 7.6 La indemnización

El Consejo de Estado, en decisiones que resuelven acciones de grupo, ha encontrado a la Nación, al Ministerio de Defensa, al Ejército y a la Policía Nacional, patrimonialmente responsables por el desplazamiento forzado de los grupos demandantes, por los perjuicios morales ocasionados a las personas integrantes de estos grupos en su condición de víctimas de desplazamiento forzado.<sup>97</sup>

---

<sup>95</sup> En la Acción de Grupo adelantada por el desplazamiento ocasionado en el corregimiento de Filo Gringo, zona del Catatumbo, el Consejo de Estado reconoció la destrucción de algunas viviendas y el daño material ocasionado por dicha destrucción. En materia de prueba de dicho daño afirmó el Consejo: “*Considera la Sala que el reconocimiento que hizo la Red de Solidaridad Social por destrucción de bienes a las personas relacionadas es prueba del daño que sufrieron. Por lo tanto, se considera que las personas afectadas con los daños a las viviendas relacionadas en la lista que suministró la Red de Solidaridad Social son los propietarios de esos inmuebles o de las mejoras construidas sobre los mismos.*” Sentencia SI 00004-01 de 2007 S3. Sentencia del quince (15) de agosto de dos mil siete (2007).

<sup>96</sup> Así por ejemplo, en la Acción de Grupo adelantada por el desplazamiento ocasionado en el corregimiento de Filo Gringo, zona del Catatumbo, el Consejo de Estado afirmó que “... se advierte que no existe identidad entre los datos que suministró el inspector municipal de Policía de El Tarra, al Alcalde de esa misma localidad y la lista que elaboró la Red de Solidaridad Social en relación con los inmuebles que fueron total o parcialmente destruidos por el grupo de Autodefensas. Además, aunque la Red de Solidaridad Social pretendió identificar los inmuebles afectados por su dirección y sus propietarios o poseedores, los datos que suministró no permitan a la Sala determinar ninguno de esos dos aspectos, razón por la cual dichas pruebas no pueden ser tenidas en cuenta para establecer cuáles fueron los daños materiales causados con el hecho de que trata esta acción.” Sentencia SI 00004-01 de 2007 S3.

<sup>97</sup> Así por ejemplo el Consejo de Estado en el fallo de la Acción de grupo adelantada por el desplazamiento causado por la toma del corregimiento La Gabarra del municipio de Tibú, declaró “*patrimonialmente responsable a la NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA – EJÉRCITO - POLICIA NACIONAL por los perjuicios sufridos por quienes se vieron desplazados en forma forzosa del corregimiento La Gabarra, del municipio de Tibú, Norte de Santander, con ocasión de la incursión paramilitar ocurrida el 29 de mayo de 1999. || Segundo. Condénase a la NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA- EJÉRCITO-POLICIA NACIONAL a pagar, a título de indemnización por el perjuicio moral, la suma ponderada equivalente a trece mil doscientos cincuenta (13.250) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Cada uno de los integrantes del grupo que se relaciona en el capítulo 3 de la parte motiva de esta sentencia, tendrá derecho a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes. || Tercero. Esa suma será entregada al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia y será administrada por el Defensor del Pueblo.*” Sentencia SI 00213-01 de 2006 Sección Tercera.

Así también el Consejo de Estado reconoció la indemnización en el caso de las víctimas del desplazamiento forzado del corregimiento de Filo Gringo en la región del Catatumbo, quienes acreditaron que tenían su domicilio o ejercían allí su actividad económica habitual y se vieron forzados a emigrar de ese lugar, como consecuencia de la incursión paramilitar ocurrida en esa región del país desde el 29 de mayo de 1999, la multiplicidad de hechos de violencia cometidos contra sus pobladores y las amenazas de incursionar a ese corregimiento para dar muerte a sus pobladores, a quienes señalaron como guerrilleros o auxiliares de dichos grupos. En este sentido el Consejo de Estado falló: “*Primero: Declarar patrimonialmente responsable a la NACIÓN- MINISTERIO DE DEFENSA- EJÉRCITO-POLICIA NACIONAL por los perjuicios sufridos por quienes se vieron desplazados en forma forzosa del corregimiento de Filo Gringo, del municipio de El Tarra, Norte de Santander y la destrucción de las viviendas de algunos de sus residentes, con ocasión de la incursión paramilitar a ese corregimiento, anunciada meses atrás y cumplida efectivamente entre los días 29*

Ese Alto Tribunal ha establecido que aunque se produzca el retorno de la población desplazada a su lugar de origen, no por ello se debe modificar el valor de la indemnización reconocida, en cuanto ésta se otorga con el fin de compensar el daño moral causado a las víctimas de desplazamiento forzado, por el dolor que sufrieron al verse forzados a salir de sus viviendas o sitios habituales de trabajo, por la violencia que los afectó y la imposibilidad de retornar al sitio.<sup>98</sup>

De otra parte, el Consejo de Estado ha diferenciado claramente entre la indemnización que se reconoce y concede a las víctimas por el daño antijurídico causado por el desplazamiento forzado, en razón de la responsabilidad patrimonial que se deriva para el Estado de conformidad con el artículo 90 Superior, y la atención que el Estado concede a las víctimas durante el desplazamiento, tales como: la atención humanitaria o las ayudas para el retorno o la estabilización socioeconómica, a través de proyectos productivos, las cuales se fundamentan en el principio de solidaridad.

Acerca de este tema ha sostenido el Consejo que “(...) **de la indemnización que reciban los beneficiarios de esta condena no se descontará el valor de los bienes que hubieren recibido por parte del Estado durante el desplazamiento porque tales bienes les son entregados a las víctimas de tales delitos no a título de indemnización sino en desarrollo del principio de solidaridad, como ayuda humanitaria para su subsistencia en el momento en que se produzca el hecho o durante el tiempo posterior, para su retorno o asentamiento a través de la implementación de proyectos económicos, en tanto que la indemnización que aquí se reconoce tiene como causa la responsabilidad patrimonial de la entidad demandada por la causación de un daño antijurídico que le es imputable, de conformidad con lo previsto en el artículo 90 de la Constitución.**”<sup>99</sup>

## 8. El nuevo marco jurídico y la reglamentación por parte del Gobierno Nacional de la Ley 1448 de 2011

---

de febrero y 3 de marzo de 1999. || Segundo. Condénase a la NACIÓN -MINISTERIO DE DEFENSA-EJÉRCITO-POLICIA NACIONAL a pagar, a título de indemnización por el perjuicio moral y la alteración a las condiciones de existencia, la suma ponderada equivalente a veintiséis mil novecientos (26.900) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Cada uno de los quinientos treinta y ocho (538) integrantes del grupo que figura en la lista elaborada en el punto 4.1. de esta sentencia tendrá derecho a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes. || Tercero. Condénase a la NACIÓN -MINISTERIO DE DEFENSA-EJÉRCITO-POLICIA NACIONAL a pagar, a título de indemnización por el perjuicio material, la suma ponderada equivalente a 140 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Cada una de las personas relacionadas en el punto 4.2. de esta sentencia tendrá derecho a una indemnización equivalente a diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes. || Cuarto. Esa suma será entregada al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia y será administrada por el Defensor del Pueblo.” Ver Sentencia SI 00004-01 de 2007 S3. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA.

<sup>98</sup> Sentencia SI 00213-01 de 2006 S3, Acción de grupo adelantada por el desplazamiento causado por la toma del corregimiento La Gabarra del municipio de Tibú.

<sup>99</sup> Sentencia SI 00004-01 de 2007 S3, Acción de Grupo adelantada por el desplazamiento ocasionado en el corregimiento de Filo Gringo, zona del Catatumbo.

Finalmente, es importante resaltar la existencia de un nuevo marco jurídico legislativo consagrado en la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, en donde se regula de manera integral el derecho a la reparación integral de las víctimas del conflicto armado, incluyendo de manera especial a la población desplazada por la violencia.

**8.1** 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”*, que entró en vigencia el 10 de junio de 2011, según consta en su publicación en el Diario Oficial No. 48.096 de esa fecha, constituye el nuevo marco jurídico de orden legal encaminado a lograr la garantía y protección del derecho fundamental de las víctimas a la reparación integral. Esta normativa consagra de manera global las disposiciones relativas a la atención y reparación integral de las víctimas, desde los principios generales que informan dicha reparación –Título I-; los derechos de las víctimas dentro de los procesos judiciales –Título II-; la ayuda humanitaria, atención y asistencia –Título III-; la reparación de las víctimas –Título IV-; y la institucionalidad para la atención y reparación a las víctimas –Título V-. Así, la Ley 1448 de 2011 constituye el nuevo marco jurídico legal de carácter general para la reparación integral a las víctimas del conflicto, entre ellas, a las víctimas de desplazamiento forzado. Por su parte, el Gobierno Nacional reglamentó las disposiciones anteriores mediante el Decreto 4800 de 2011.

**8.1.1** Para los efectos del presente estudio, interesa especialmente a la Sala los contenidos normativos de los títulos I, IV y V, relativos a las disposiciones generales, a la reparación de las víctimas y a la nueva institucionalidad creada por la Ley para atender el proceso de reparación a las víctimas.

(i) En cuanto al Título I de la ley, este se divide en dos capítulos, en donde se determina el objeto, el ámbito y definición de víctima –Capítulo I-, y los principios generales de la ley –Capítulo II-. En el capítulo II de la Ley 1448 de 2011 se consagran los principios generales que regirán dicha normatividad, entre los cuales se encuentran el principio de dignidad de las víctimas, de respeto a la integridad y a la honra de las víctimas –art. 4-, el principio de buena fé de las víctimas – art. 5º-, el principio de igualdad –art. 6º-, la garantía del debido proceso –art. 7º-, el marco de justicia transicional –arts. 8 y 9-, el principio de subsidiariedad –art.10-, el principio de coherencia externa –art. 11-, el principio de coherencia interna –art. 12-, el enfoque diferencial –art.13, el principio de participación conjunta –art. 14-, los principios de respeto mutuo –art.15-, la obligación de sancionar a los responsables –art. 16-, el principio de progresividad –art. 17-, el principio de gradualidad –art- 18-, el principio de sostenibilidad –art. 19-, el principio de prohibición de doble reparación y de compensación –art.20- y el principio de complementariedad –art.21-.

Los artículos 23 a 25 se encuentran destinados a consagrar el contenido mínimo de los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación de las

víctimas.

En cuanto al derecho a la reparación integral, este se encuentra consagrado en el artículo 25 de la Ley 1448 de 2011, en donde se establece que “[l]as víctimas tienen derecho a ser **reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido** como consecuencia de las violaciones de que trata el artículo 3o de la presente Ley.” En este sentido, la ley prevé los principios de adecuación y efectividad de la reparación, así como el enfoque diferencial y carácter transformador con que se debe llevar a cabo.

Así mismo, la norma prevé que “[l]a reparación comprende las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante.” De esta manera, la Sala evidencia que la norma incluye como parte de la reparación, las diferentes medidas y estrategias que conducen a una reparación plena e integral de las víctimas, y que tiene en cuenta tanto la dimensión individual como la dimensión colectiva de la reparación, y que así mismo reconoce la necesidad de reparar material y moralmente a las víctimas.

De otra parte, el párrafo 1º de esta norma establece que a pesar de que las medidas de asistencia adicionales pueden tener un efecto reparador “en la medida en que consagren acciones adicionales a las desarrolladas en el marco de la política social del Gobierno Nacional para la población vulnerable, incluyan criterios de priorización, así como características y elementos particulares que responden a las necesidades específicas de las víctimas” estas medidas de asistencia “no sustituyen o reemplazan a las medidas de reparación. Por lo tanto, el costo o las erogaciones en las que incurra el Estado en la prestación de los servicios de asistencia, en ningún caso serán descontados de la indemnización administrativa o judicial a que tienen derecho las víctimas”, estableciendo de esta manera una diferenciación entre las medidas asistenciales del gobierno, que en algunos casos y bajo ciertos criterios pueden tener un efecto reparador, y las medidas de reparación propiamente dichas.

En el mismo sentido, el párrafo 2º de esa norma establece que “[l]a ayuda humanitaria definida en los términos de la presente ley no constituye reparación y en consecuencia tampoco será descontada de la indemnización administrativa o judicial a que tienen derecho las víctimas”, de manera que el Legislador realiza una clara diferencia entre la ayuda humanitaria de emergencia y la reparación.

Los derechos de las víctimas se consagran en el artículo 28 de la Ley 1448 de 2011, entre ellos:

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

La Ley también estableció los principios de publicidad –art.30-; la adopción de medidas especiales de protección a las víctimas, testigos y funcionarios que intervengan en los procedimientos administrativos o judiciales de reparación y de restitución de tierras –art.31-; los criterios y elementos para la revisión e implementación de los programas de protección integral –art.32-. El artículo 33 prevé el principio de la participación de la sociedad civil y la empresa privada, y el artículo 34 consagra los compromisos que asume el Estado colombiano.

**(ii)** El Título IV de la ley se refiere específicamente al tema de la reparación de las víctimas, y contiene el capítulo I sobre disposiciones generales; el capítulo II que consagra disposiciones generales de restitución; el capítulo III sobre restitución de tierras; el capítulo IV acerca de restitución de vivienda.

En el Capítulo I del título IV de la Ley, se consagra en el artículo 69 las medidas de reparación, estableciendo que: “[l]as víctimas de que trata esta ley, tienen derecho a obtener las medidas de reparación que propendan por la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante”.

En el artículo 70 se establece que el Estado colombiano a través del *“Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, deberá adoptar un programa integral dentro del cual se incluya el retorno de la víctima a su lugar de residencia o la reubicación y la restitución de sus bienes inmuebles”*.

El capítulo II está compuesto por un único artículo que trata sobre la definición de restitución, en el cual se estatuye que *“Se entiende por restitución, la realización de medidas para el restablecimiento de la situación anterior a las violaciones contempladas en el artículo 30 de la presente Ley”*.

El capítulo III trata sobre la restitución de tierras. En este capítulo se consagran las acciones de restitución de los despojados –art.72-, los principios de la restitución –art.73-, el despojo y el abandono forzado de tierras –art.74-, los procedimientos de restitución y protección de terceros –art. 76 a 102-, y la nueva institucionalidad para atender el proceso de restitución de tierras –art. 103 a 113-. Igualmente se crea el Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas –arts.111-113-. De otra parte, los artículos 114 a 118 contienen disposiciones especiales para las mujeres en los procesos de restitución de tierras.

El capítulo IV se dedica al tema de restitución de vivienda: las medidas de restitución en materia de vivienda-art.123-, las postulaciones al subsidio familiar de vivienda, la cuantía máxima del subsidio familiar de vivienda, la entidad encargada de tramitar postulaciones, y la normatividad aplicable –art. 124 a 127-.

El capítulo V, en sus artículos 128 y 129 adopta medidas en materia de créditos y pasivos. El capítulo VI, en sus artículos 130 a dispone medidas en relación con formación, generación de empleo y carrera administrativa. Especial relevancia reviste el capítulo VII del Título IV en cuanto regula lo atinente a la indemnización por vía administrativa.

En el artículo 132 se dispone la reglamentación de este tema por parte del Gobierno Nacional, quien *“reglamentará dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente Ley, el trámite, procedimiento, mecanismos, montos y demás lineamientos para otorgar la indemnización individual por la vía administrativa a las víctimas. Este reglamento deberá determinar, mediante el establecimiento de criterios y objetivos y tablas de valoración, los rangos de montos que serán entregados a las víctimas como indemnización administrativa dependiendo del hecho victimizante, así como el procedimiento y los lineamientos necesarios para garantizar que la indemnización contribuya a superar el estado de vulnerabilidad en que se encuentra la víctima y su núcleo familiar. De igual forma, deberá determinar la manera en que se deben articular las indemnizaciones otorgadas a las víctimas antes de la expedición de la presente ley.”*

El parágrafo 1º del artículo 132 determina que la Ley 1448 de 2011 “surtirá efectos para las indemnizaciones administrativas que sean entregadas a partir de la fecha de expedición de la presente ley, así la solicitud fuese hecha con anterioridad”.

Por su parte, el parágrafo 2º establece que el Comité Ejecutivo de que trata los artículos 164 y 165 de la Ley 1448 de 2011 “será el encargado de revisar, por solicitud debidamente sustentada del Ministro de Defensa, el Procurador General de la Nación o el Defensor del Pueblo, las decisiones que conceden la indemnización por vía administrativa. Esta solicitud de revisión procederá por las causales y en el marco del procedimiento que determine el Gobierno Nacional”. Así mismo determina que: “el Comité Ejecutivo cumplirá las funciones de una instancia de revisión de las indemnizaciones administrativas que se otorguen y establecerá criterios y lineamientos que deberán seguir las demás autoridades administrativas a la hora de decidir acerca de una solicitud de indemnización. La decisión que adopte el Comité Ejecutivo será definitiva y mientras ejerce la función de revisión no se suspenderá el acceso por parte de la víctima a las medidas de asistencia, atención y reparación de que trata la presente ley”.

En relación con la indemnización administrativa para la población en situación de desplazamiento, el parágrafo 3º del artículo 132 establece que ésta “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 parágrafo, se entenderá que es entregada en forma de indemnización administrativa”.

El artículo 133 consagra disposiciones relativas a la indemnización judicial, restitución e indemnización administrativa, de forma que estatuye la posibilidad de descontar de las condenas judiciales al Estado en materia de reparación, las sumas de dinero que la víctima haya recibido de cualquier entidad del Estado y que constituyan reparación.

El artículo 134 establece que: “el Gobierno Nacional, a través de la Unidad

*Administrativa para la Atención y Reparación a las Víctimas, implementará un programa de acompañamiento para promover una inversión adecuada de los recursos que la víctima reciba a título de indemnización administrativa a fin de reconstruir su proyecto de vida, orientado principalmente a:*

- 1. Formación técnica o profesional para las víctimas o los hijos de estas.*
- 2. Creación o fortalecimiento de empresas productivas o activos productivos.*
- 3. Adquisición o mejoramiento de vivienda nueva o usada.*
- 4. Adquisición de inmuebles rurales.”.*

El capítulo VIII del Título IV regula lo atinente a las demás medidas de reparación. Así el artículo 135 define la rehabilitación y el artículo 137 establece el “*Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas*”. El capítulo IX, en los artículos 139 a 148, desarrolla lo concerniente a las medidas de satisfacción. Esta norma define las medidas de satisfacción como “*aquellas acciones que proporcionan bienestar y contribuyen a mitigar el dolor de la víctima*”. Así mismo establece que a estas medidas se pueden adicionar medidas tales como:

- “a. Reconocimiento público del carácter de víctima, de su dignidad, nombre y honor, ante la comunidad y el ofensor;*
- b. Efectuar las publicaciones a que haya lugar relacionadas con el literal anterior.*
- c. Realización de actos conmemorativos;*
- d. Realización de reconocimientos públicos;*
- e. Realización de homenajes públicos;*
- f. Construcción de monumentos públicos en perspectiva de reparación y reconciliación;*
- g. Apoyo para la reconstrucción del movimiento y tejido social de las comunidades campesinas, especialmente de las mujeres.*
- h. Difusión pública y completa del relato de las víctimas sobre el hecho que la victimizó, siempre que no provoque más daños innecesarios ni genere peligros de seguridad;*
- i. Contribuir en la búsqueda de los desaparecidos y colaborar para la identificación de cadáveres y su inhumación posterior, según las tradiciones familiares y comunitarias, a través de las entidades competentes para tal fin;*
- j. Difusión de las disculpas y aceptaciones de responsabilidad hechas por los victimarios;*
- k. Investigación, juzgamiento y sanción de los responsables de las violaciones de derechos humanos.*
- l. Reconocimiento público de la responsabilidad de los autores de las violaciones de derechos humanos”.*

El párrafo de este artículo estipula la participación de las víctimas y el enfoque diferencial para la adopción de cualquiera de las medidas de satisfacción. En estas normas se prevé la exención en la prestación del servicio militar para las víctimas –art.140-, la reparación simbólica –art.140-, el deber

de memoria del Estado –art.143-, y se crea el Programa de Derechos Humanos y Memoria Histórica, a cargo del Centro de Memoria Histórica –art.144-, las diferentes acciones en materia de memoria histórica –art.145- y se crea el Centro de Memoria Histórica –arts.146-148-.

El capítulo X, en sus artículos 149 y 150, se refiere a las garantías de no repetición. En este sentido, el artículo 149 consagra como garantías de no repetición:

- “a) La desmovilización y el desmantelamiento de los grupos armados al margen de la Ley;*
- b) La verificación de los hechos y la difusión pública y completa de la verdad, en la medida en que no provoque más daños innecesarios a la víctima, los testigos u otras personas, ni cree un peligro para su seguridad;*
- c) La aplicación de sanciones a los responsables de las violaciones de que trata el artículo 3o de la presente ley.*
- d) La prevención de violaciones contempladas en el artículo 3o de la presente Ley, para lo cual, ofrecerá especiales medidas de prevención a los grupos expuestos a mayor riesgo como mujeres, niños, niñas y adolescentes, adultos mayores, líderes sociales, miembros de organizaciones sindicales, defensores de derechos humanos y víctimas de desplazamiento forzado, que propendan superar estereotipos que favorecen la discriminación, en especial contra la mujer y la violencia contra ella en el marco del conflicto armado;*
- e) La creación de una pedagogía social que promueva los valores constitucionales que fundan la reconciliación, en relación con los hechos acaecidos en la verdad histórica;*
- f) Fortalecimiento técnico de los criterios de asignación de las labores de desminado humanitario, el cual estará en cabeza del Programa para la Atención Integral contra Minas Antipersonal;*
- g) Diseño e implementación de una estrategia general de comunicaciones en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, la cual debe incluir un enfoque diferencial;*
- h) Diseño de una estrategia única de capacitación y pedagogía en materia de respeto de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, que incluya un enfoque diferencial, dirigido a los funcionarios públicos encargados de hacer cumplir la ley, así como a los miembros de la Fuerza Pública. La estrategia incluirá una política de tolerancia cero a la violencia sexual en las entidades del Estado;*
- i) Fortalecimiento de la participación efectiva de las poblaciones vulneradas y/o vulnerables, en sus escenarios comunitarios, sociales y políticos, para contribuir al ejercicio y goce efectivo de sus derechos culturales;*
- j) Difusión de la información sobre los derechos de las víctimas radicadas en el exterior;*
- k) El fortalecimiento del Sistema de Alertas Tempranas.*

- l) La reintegración de niños, niñas y adolescentes que hayan participado en los grupos armados al margen de la ley;*
- m) Diseño e implementación de estrategias, proyectos y políticas de reconciliación de acuerdo a lo dispuesto en la Ley 975, tanto a nivel social como en el plano individual;*
- n) El ejercicio de un control efectivo por las autoridades civiles sobre la Fuerza Pública;*
- o) La declaratoria de insubsistencia y/o terminación del contrato de los funcionarios públicos condenados en violaciones contempladas en el artículo 3o de la presente Ley.*
- p) La promoción de mecanismos destinados a prevenir y resolver los conflictos sociales;*
- q) Diseño e implementación de estrategias de pedagogía en empoderamiento legal para las víctimas;*
- r) La derogatoria de normas o cualquier acto administrativo que haya permitido o permita la ocurrencia de las violaciones contempladas en el artículo 3o de la presente Ley, de conformidad con los procedimientos contencioso-administrativos respectivos.*
- s) Formulación de campañas nacionales de prevención y reprobación de la violencia contra la mujer, niños, niñas y adolescentes, por los hechos ocurridos en el marco de las violaciones contempladas en el artículo 3o de la presente ley.”*

El capítulo XI, en los artículos 151 y 152, se dedica al establecimiento de otras medidas de reparación. La reparación colectiva –art.151-, los sujetos de reparación colectiva –art.152-. En el artículo 177 la ley consagra el “Fondo de Reparación para las Víctimas de la Violencia”.

De otra parte, es importante igualmente mencionar que el Título VII de la Ley 1448 de 2011, en los artículos 181 a 191, se dedica a desarrollar el tema de enfoque diferencial, en relación con la protección integral a los niños, niñas y adolescentes víctimas. De esta forma, se refiere a los derechos de los niños, niñas y adolescentes –art. 181-, a su reparación integral –art.182-, al restablecimiento de sus derechos –art.183-, derecho a la indemnización –art.184-, constitución de fondos fiduciarios para niños, niñas y adolescentes –art.185-, al derecho de acceso a la justicia –art.186-, a la reconciliación –art.187-, a los niños, niñas y adolescentes huérfanos –art.188-, a los niños, niñas y adolescentes víctimas de minas antipersonales, municiones sin explotar y artefactos explosivos improvisados –art.189-, a los niños, niñas y adolescentes víctimas del reclutamiento ilícito –art.190-, y a la aplicación de las normas que sean más favorables en los procesos de reparación administrativa –art.191-.

El Título VIII de la Ley 1448 de 2011, en los artículos 192 a 194 se refiere a la participación de las víctimas, el artículo 193 estatuye la Mesa de Participación de Víctimas.

El artículo 201 establece un mecanismo de monitoreo y seguimiento al cumplimiento de la ley, de conformidad con el cual se conforma la “Comisión de Seguimiento y Monitoreo”. *“la cual tendrá como función primordial hacer seguimiento al proceso de diseño, implementación, ejecución y cumplimiento de las medidas contenidas en esta ley.”*

La norma dispone que esta Comisión estará conformada por:

- “1. El Procurador General de la Nación o su delegado, quien la presidirá.*
- 2. El Defensor del Pueblo o su delegado, quien llevará la secretaría técnica.*
- 3. El Contralor General de la Nación o su delegado.*
- 4. Tres representantes de las víctimas de acuerdo con el procedimiento establecido en el Título VIII, los cuales deberán ser rotados cada dos años.”*

De otra parte, el artículo 202 establece que: *“[l]as Mesas Directivas de las Comisiones Primeras de Senado y Cámara conformarán una comisión en la que tendrán asiento todos los partidos y movimientos políticos representados en las respectivas comisiones, encargada de efectuar el seguimiento de la aplicación de esta ley, recibir las quejas que se susciten en ocasión de la misma y revisar los informes que se soliciten al Gobierno Nacional.”*

(iii) De otra parte, es de relevancia para este estudio destacar que la Ley 1448 de 2011 crea una nueva institucionalidad que será la encargada de la implementación de dicha Ley y de las medidas de reparación integral a víctimas del conflicto armado interno y de desplazamiento forzado.

Así, mediante la Ley 1448 de 2011, en los artículos 159 a 174, se adoptan disposiciones en relación con el *Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas*, que estará conformada por el conjunto de entidades públicas del nivel gubernamental y estatal en los órdenes nacional y territoriales y las demás organizaciones públicas o privadas, encargadas de formular o ejecutar los planes, programas, proyectos y acciones específicas, tendientes a la atención y reparación integral de las víctimas de que trata la Ley 1448 de 2011.

El Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas, estará conformado por las siguientes entidades y programas:

*“En el orden nacional, por:*

- 1. El Ministerio del Interior y de Justicia*
- 2. El Ministerio de Relaciones Exteriores*
- 3. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público*
- 4. El Ministerio de Defensa Nacional*

5. *El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural*
6. *El Ministerio de la Protección Social*
7. *El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo*
8. *El Ministerio de Educación Nacional*
9. *El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial*
10. *El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones*
11. *El Ministerio de Cultura*
12. *El Departamento Nacional de Planeación*
13. *La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional*
14. *La Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas*
15. *La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas*
16. *La Fiscalía General de la Nación*
17. *La Defensoría del Pueblo*
18. *La Registraduría Nacional del Estado Civil*
19. *El Consejo Superior de la Judicatura - Sala Administrativa*
20. *La Policía Nacional*
21. *El Servicio Nacional de Aprendizaje*
22. *El Instituto Colombiano de Crédito y Estudios Técnicos en el Exterior*
23. *El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar*
24. *El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural*
25. *El Archivo General de la Nación*
26. *El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses*
27. *El Instituto Geográfico Agustín Codazzi*
28. *La Superintendencia de Notariado y Registro*
29. *El Banco de Comercio Exterior*
30. *El Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario*
31. *Las demás organizaciones públicas o privadas que participen en las diferentes acciones de atención y reparación en el marco de la presente ley.*
32. *La Mesa de Participación de Víctimas del nivel nacional, de acuerdo al Título VIII.*

*En el orden territorial, por:*

1. *Por los Departamentos, Distritos y Municipios*
2. *Por las entidades descentralizadas funcionalmente o por servicios con funciones y competencias para la atención y reparación a las víctimas a que se refiere esta ley.*
3. *Por la Mesa de Participación de Víctimas del respectivo nivel, de acuerdo al Título VIII.*

*Y los siguientes programas:*

1. *Programa Presidencial de Atención Integral contra minas*

*antipersonal.*

*2. Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.”*

En el artículo 161 se fijan los objetivos del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas, relacionados todos con la formulación e implementación de la política integral de atención, asistencia y reparación a víctimas de la violencia.

El artículo 162 de la Ley 1448 de 2011 determina que el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas, contará con dos instancias en el orden nacional: El *Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas* el cual diseñará y adoptará la política pública en materia de atención, asistencia y reparación a víctimas; y la *Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas*, que será la encargada de coordinar la ejecución de la política pública.

Así mismo, se establece que en el orden territorial el Sistema contará con los *Comités Territoriales de Justicia Transicional*, creados por los gobernadores y alcaldes distritales y municipales.

El Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas, de conformidad con el artículo 164, estará integrado por:

- “1. El Presidente de la República, o su representante, quien lo presidirá.*
- 2. El Ministro del Interior y de Justicia, o quien este delegue.*
- 3. El Ministro de Hacienda y Crédito Público, o quien este delegue.*
- 4. El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, o quien este delegue.*
- 5. El Director del Departamento Nacional de Planeación, o quien este delegue.*
- 6. El Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, o quien este delegue.*
- 7. El Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.”*

Por su parte, el artículo 166 de la Ley 1448 de 2011 crea la *Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas*, como una Unidad adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, mientras que sus funciones están reguladas por el artículo 168 de la misma Ley, entre las cuales se encuentra la coordinación de *“las actuaciones de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas en lo que se refiere a la ejecución e implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas y asumirá las competencias de coordinación señaladas en las Leyes 387, 418 de 1997, 975 de 2005, 1190 de 2008, y en las demás normas que regulen la coordinación de políticas encaminadas a satisfacer los derechos a la verdad, justicia y reparación de las víctimas”*.

Así mismo, de conformidad con el artículo 168 a esta Unidad le corresponde, entre otras funciones: *“7. Administrar los recursos necesarios y hacer entrega a las víctimas de la indemnización por vía administrativa de que trata la presente ley.”*

Mediante el Decreto 4157 de 2011, el Gobierno Nacional, con base en lo dispuesto por el artículo 166 de la Ley 1448 de 2011, que creó la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, como adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el artículo 170 de la Ley 1448 de 2011 que dispone medidas para la transición institucional, el literal h) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011 que otorga facultades al Presidente de la República para determinar la adscripción o la vinculación de las entidades públicas nacionales descentralizadas, y con el fin de hacer coherente la organización y funcionamiento de la administración pública, determinó cambiar la adscripción de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, que es la entidad en la que se transformó la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) mediante el Decreto 4155 de 2011.

El artículo 170 se refiere a la transición de la institucionalidad y dispone que: *“durante el año siguiente a la vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional deberá hacer los ajustes institucionales que se requieran en las entidades y organismos que actualmente cumplen funciones relacionadas con los temas objeto de la presente Ley, con el fin de evitar duplicidad de funciones y garantizar la continuidad en el servicio, sin que en ningún momento se afecte la atención a las víctimas.”*

Esta norma dispone que: *“[l]a Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional se transformará en un departamento administrativo que se encargará de fijar las políticas, planes generales, programas y proyectos para la asistencia, atención y reparación a las víctimas de las violaciones a las que se refiere el artículo 30 de la presente Ley, la inclusión social, la atención a grupos vulnerables y la reintegración social y económica.”*

El Gobierno Nacional, con base en el inciso segundo del artículo 170 de la Ley 1448 de 2011 y mediante el Decreto 4155 de noviembre 3 de 2011, *“Por el cual se transforma la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) en Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, perteneciente al Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación, y se fija su objetivo y estructura”*, transformó a Acción Social en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el cual, de conformidad con el artículo 2º de dicho Decreto, tendrá como objetivo *“dentro del marco de sus competencias y de la ley, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas, planes*

**generales, programas y proyectos para la superación de la pobreza, la inclusión social, la reconciliación, la recuperación de territorios, la atención y reparación a víctimas de la violencia, la atención a grupos vulnerables, población discapacitada y la reintegración social y económica y la atención y reparación a víctimas de la violencia a las que se refiere el artículo 30 de la Ley 1448 de 2011, las cuales desarrollará directamente o a través de sus entidades adscritas o vinculadas, en coordinación con las demás entidades u organismos competentes.”** (Resalta la Sala)

El párrafo de este artículo establece que: “[h]asta tanto se adopte la estructura y la planta de personal de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, y se transforme la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional en Departamento Administrativo, esta entidad, así como las demás que vienen cumpliendo estas funciones, continuarán ejecutando las políticas de atención y reparación a las víctimas de que trata la presente ley.”

El artículo 171 se refiere a la transición de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, cuyas funciones y responsabilidades, establecidas en la Ley 975 de 2005, y demás normas y decretos que la reglamenten, modifican o adicionan, asumirá la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, dentro del año siguiente a la expedición de la Ley 1448 de 2011.

En este orden de ideas, la Corte impartirá las órdenes de esta sentencia al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, en que se transformó la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional –Acción Social-, y a la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas adscrita a dicha entidad, en su calidad de coordinadora del *Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas* y responsable de los programas de reparación integral a las víctimas por vía administrativa, de conformidad con la Ley 1448 de 2011 y los Decretos 4155 y 4157 de 2011.

## **8.2 El Decreto 4800 de 2011**

Mediante el Decreto 4800 de 2011 el Gobierno Nacional reglamentó los mecanismos para la implementación del programa masivo de asistencia, atención y reparación a las víctimas creado por la Ley 1448 de 2011.

(i) En el título I, se consagran las disposiciones generales, y en su capítulo único, se determina el objeto y los principios generales de conformidad con lo dispuesto por la Ley 1448 de 2011. En este aparte, se consagran los diferentes enfoques de las medidas de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas, de manera que se establecen los siguientes enfoques: humanitario –art. 2-, de desarrollo humano y seguridad humana –art. 3-, de derechos –art.4, el enfoque transformador –art.5-, el enfoque de daño –art.6-, el de diálogo

social y verdad –art.7-. Así mismo, este Decreto reitera los principios consagrados en la Ley 1448 de 2011, relativos a la progresividad y gradualidad -art.8-; el principio de información compartida y armonizada –art.9-; el principio de corresponsabilidad –art.10-; el principio de coordinación entre las entidades nacionales y territoriales -art.11-; el principio de concurrencia –art.12-; el principio de complementariedad –art.13-; el principio de subsidiariedad –art. 14-; y la búsqueda de reconciliación nacional –art.15-.

El Título II del Decreto 4800 de 2011 está destinado al Registro Único de Víctimas –arts.1-55-. El título III regula la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas –arts. 56 a 65-. El Título IV consagra las medidas de estabilización socioeconómica y cesación de la condición de vulnerabilidad manifiesta –arts- 66 a 83-. El capítulo II de este último trata sobre los retornos y reubicaciones para las víctimas de desplazamiento forzado –art. 71 a 78-. El título V se refiere a la regulación de los gastos judiciales y garantía de acceso a la justicia para las víctimas –arts. 84 ss.-. El título VI trata sobre las medidas de asistencia y atención. El capítulo VI regula los Centros Regionales de Atención y Reparación a Víctimas –arts.121 a 130.

(ii) El título VII trata sobre las medidas de reparación integral. El capítulo I se refiere a la restitución de vivienda, a la restitución del derecho a la vivienda para hogares víctimas –art.131-; el subsidio familiar de vivienda para víctimas –art.132-; la priorización con enfoque diferencial para sujetos de especial protección constitucional –art.133-; la priorización en la asignación del subsidio familiar de vivienda a hogares vinculados en programas de retomo o de reubicación para víctimas de desplazamiento forzado –art.134-; participación y capacitación de las entidades territoriales –art.135 y 136-; el derecho de información y principio de publicidad para las convocatorias y acceso a subsidio de vivienda –art.137-; recursos de cooperación internacional –art. 138-.

Sobre el subsidio familiar de vivienda para víctimas de desplazamiento forzado, el párrafo del artículo 132 establece que *“La población víctima del desplazamiento forzado accederán a los subsidios familiares de vivienda en las condiciones establecidas en los Decretos 951 de 2001 y 1160 de 2010 Y las normas que los modifiquen, adicione o subroguen.”* Así mismo el artículo 134 establece la priorización en la asignación del subsidio familiar de vivienda a hogares vinculados en programas de retomo o de reubicación. El capítulo II reglamenta los mecanismos reparativos en relación con los créditos y pasivos –arts. 139 a 145-.

Especial relevancia reviste para este estudio el capítulo III del Título VII del Decreto 4800 de 2011 en cuanto regula la **indemnización por vía administrativa** -arts. 147 a 162-.

El artículo 146 dispone que la responsabilidad del programa de indemnización por vía administrativa se encuentra en cabeza de la Unidad Administrativa

Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, entidad que administrará los recursos destinados a la indemnización por vía administrativa.

El artículo 147 garantiza el principio de publicidad, de manera que consagra que *“los lineamientos, criterios y tablas de valoración para la determinación de la indemnización por vía administrativa”* serán de público acceso.

El artículo 148 señala los criterios para la estimación del monto de la indemnización por vía administrativa que debe realizar la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la cual se sujetará a los criterios de (i) la naturaleza y el impacto del hecho victimizante, (ii) el daño causado, y (iii) el estado de vulnerabilidad actual de la víctima, desde un enfoque diferencial.

El monto de indemnización por vía administrativa para víctimas de desplazamiento forzado, se encuentra fijado por el artículo 149 del Decreto 4800 de 2011 que regula los montos de la indemnización por vía administrativa. Al respecto establece que *“Independientemente de la estimación del monto para cada caso particular de conformidad con lo establecido en el artículo anterior, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas podrá reconocer por indemnización administrativa los siguientes montos:*

*Por homicidio, desaparición forzada y secuestro, hasta cuarenta (40) salarios mínimos mensuales legales.*

*Por lesiones que produzcan incapacidad permanente, hasta cuarenta (40) salarios mínimos mensuales legales.*

*Por lesiones que no causen incapacidad permanente, hasta treinta (30) salarios mínimos mensuales legales.*

*Por tortura o tratos inhumanos y degradantes, hasta treinta (30) salarios mínimos mensuales legales.*

*Por delitos contra la libertad e integridad sexual, hasta treinta (30) salarios mínimos mensuales legales.*

*Por reclutamiento forzado de menores, hasta treinta (30) salarios mínimos mensuales legales.*

***Por desplazamiento forzado, hasta diecisiete (17) salarios mínimos mensuales legales.***

Los montos de indemnización administrativa previstos en este artículo se reconocerán en salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento del pago.

*Parágrafo 1. Estos montos de indemnización podrán ser otorgados a todas las víctimas que tengan derecho a esta medida de reparación.*

*Parágrafo 2. Por cada víctima se adelantará sólo un trámite de indemnización por vía administrativa al cual se acumularán todas las solicitudes presentadas respecto de la misma.*

*Si respecto de una misma víctima concurre más de una violación de aquellas establecidas en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, tendrá derecho a que el*

monto de la indemnización administrativa se acumule hasta un monto de cuarenta (40) salarios mínimos legales mensuales.

*Parágrafo 3. En caso que una persona pueda solicitar indemnización por varias víctimas, tendrá derecho a la indemnización administrativa por cada una de ellas.*

*Parágrafo 4. Si el hecho victimizante descrito en los numerales 2, 3 Y 4 del presente artículo fue cometido debido a la condición etaria, de género o étnica de la víctima, el monto de la indemnización podrá ser hasta de cuarenta (40) salarios mínimos legales mensuales, al igual que en los casos en que el hecho victimizante descrito en el numeral 5 del presente artículo fue cometido por la condición etaria o étnica de la víctima.*

***Parágrafo 5. La indemnización de los niños, niñas y adolescentes víctimas en los términos del parágrafo del artículo 181 de la Ley 1448 de 2011, será reconocida hasta por el monto establecido en el numeral 5 del presente artículo.”***

La distribución de la indemnización se encuentra consagrada en el artículo 150, el cual establece que “*En caso de concurrir varias personas con derecho a la indemnización por la muerte o desaparición de la víctima, de conformidad con el inciso segundo del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, el monto de la indemnización administrativa se distribuirá así:*

*1. Una suma equivalente al cincuenta por ciento (50%) del monto estimado de la indemnización será entregada al cónyuge, compañero o compañera permanente*

*o pareja del mismo sexo y el otro cincuenta por ciento (50%) se distribuirá entre los hijos.*

*A falta de cónyuge, o compañero o compañera permanente o pareja del mismo sexo, el cincuenta por ciento (50%) del monto estimado de la indemnización será distribuido entre los hijos, y el otro cincuenta por ciento (50%) entre los padres supervivientes.*

*A falta de hijos, el cincuenta por ciento (50%) del monto estimado de la indemnización será pagado al o a la cónyuge, o compañero o compañera permanente o pareja del mismo sexo, y el otro cincuenta por ciento (50%) se distribuirá entre los padres supervivientes.*

*En el evento en que falten los padres para los casos mencionados en los numerales 2 y 3 anteriores, el total del monto estimado de la indemnización será entregado al cónyuge, o compañero o compañera permanente o pareja del mismo sexo o distribuido entre los hijos, según sea el caso.*

*A falta de cónyuge, o compañero o compañera permanente o pareja del mismo sexo, hijos y padres, el total del monto estimado de la indemnización será entregado a los abuelos supervivientes.*

*A falta de todos los familiares mencionados en los numerales anteriores, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas reconocerá una indemnización de manera simbólica y pública.*

*Parágrafo 1. Para el pago de la indemnización a los niños, niñas y adolescentes, se estará a lo dispuesto en el artículo 160 y siguientes del presente Decreto.*

*Parágrafo 2. En el evento en que la víctima, al momento de su fallecimiento o desaparición, tuviese una relación conyugal vigente y una relación de convivencia con un o una compañero o compañera permanente o pareja del mismo sexo, el monto de la indemnización que les correspondería en calidad de cónyuge, compañero o compañera permanente o pareja del mismo sexo, se repartirá por partes iguales.”*

El procedimiento para la solicitud de indemnización –art.151- establece que “Las personas que hayan sido inscritas en el Registro Único de Víctimas podrán solicitarle a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la entrega de la indemnización administrativa a través del formulario que ésta disponga para el efecto, sin que se requiera aportar documentación adicional salvo datos de contacto o apertura de una cuenta bancaria o depósito electrónico, si la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas lo considera pertinente. Desde el momento en que la persona realiza la solicitud de indemnización administrativa se activará el Programa de Acompañamiento para la Inversión Adecuada de los Recursos de que trata el presente Decreto.

La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas entregará la indemnización administrativa en pagos parciales o un solo pago total atendiendo a criterios de vulnerabilidad y priorización.

Para el pago de la indemnización administrativa la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas no deberá sujetarse al orden en que sea formulada la solicitud de entrega, sino a los criterios contemplados en desarrollo de los principios de progresividad y gradualidad para una reparación efectiva y eficaz, de conformidad con lo establecido en el artículo 8 del presente Decreto.

*Parágrafo 1. En los procedimientos de indemnización cuyo destinatarios o destinatarias sean niños, niñas y adolescentes, habrá acompañamiento permanente del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. En los demás casos, habrá un acompañamiento y asesoría por parte del Ministerio Público.*

*Parágrafo 2. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas deberá orientar a los destinatarios de la indemnización sobre la opción de entrega de la indemnización que se adecue a sus necesidades, teniendo en cuenta el grado de vulnerabilidad de la víctima y las alternativas de inversión adecuada de los recursos en los términos del artículo 134 de la Ley 1448 de 2011. La víctima podrá acogerse al programa de acompañamiento para la inversión adecuada de la indemnización por vía administrativa independientemente del esquema de pago por el que se decida, sin perjuicio de que vincule al programa los demás recursos que perciba por concepto de otras medidas de reparación.”*

El procedimiento y causales de revocatoria por parte del Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación Integral a las víctimas en relación con las indemnizaciones por vía administrativa otorgadas, se encuentra regulado por el artículo 152.

La oportunidad para solicitar la revisión de la revocatoria se consagra en el artículo 153.

El artículo 154 se refiere a la deducción de los montos pagados con anterioridad, estableciendo que ***“La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas descontará del monto a pagar por concepto de indemnización por vía administrativa, sólo los montos pagados por el Estado a título de indemnización y por concepto de condenas judiciales en subsidiariedad por insolvencia, imposibilidad o falta de recursos de parte del victimario o del grupo armado organizado al margen de la ley al que éste perteneció.*”**

Si la víctima ha recibido indemnizaciones por muerte o incapacidad permanente por parte del Fondo de Solidaridad y Garantía -FOSYGA, este valor será descontado del monto de la indemnización administrativa a que tenga derecho, para lo cual el Ministerio de Salud y Protección Social y la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas adoptarán el mecanismo idóneo para el cruce de información correspondiente.

Parágrafo. ***Las sumas pagadas por el Estado a título de atención y asistencia o subsidio no podrán ser descontadas del monto de indemnización por vía administrativa.***” (Resalta la Sala)

El artículo 155 establece un régimen de transición para las solicitudes de indemnización por vía administrativa anteriores a la expedición del Decreto 4800 de 2011. Al efecto consagra que ***“Las solicitudes de indemnización por vía administrativa formuladas en virtud del Decreto 1290 de 2008, que al momento de publicación del presente Decreto no hayan sido resueltas por el Comité de Reparaciones Administrativas, se tendrán como solicitudes de inscripción en el Registro Único de Víctimas y deberá seguirse el procedimiento establecido en el presente Decreto para la inclusión del o de los solicitantes en este Registro. Si el o los solicitantes ya se encontraren inscritos en el Registro Único de Población Desplazada, se seguirán los procedimientos establecidos en el presente Decreto para la entrega de la indemnización administrativa.*”**

Si de la descripción de los hechos realizada en las solicitudes se desprende que los hechos victimizantes ocurrieron antes de 1985, pero cumplen con los requisitos para acceder a la indemnización administrativa en virtud del Decreto 1290 de 2008, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas no incluirá al o a los solicitantes en el

Registro Único de Víctimas pero otorgará la indemnización administrativa. De esta situación se le informará oportunamente al o a los solicitantes.

**Parágrafo 1. El o los solicitantes a los que se refiere el presente artículo tendrán derecho al pago de la indemnización administrativa de forma preferente y prioritaria, mediante la distribución y en los montos consignados en el Decreto 1290 de 2008, siempre que sean incluidos en el Registro Único de Víctimas, se encontraren inscritos en el Registro Único de Población Desplazada o se les reconozca la indemnización administrativa en los términos del inciso segundo.**

Parágrafo 2. Las solicitudes de indemnización por vía administrativa presentadas después de la promulgación de la Ley 1448 de 2011 en el marco de la Ley 418 de 1997, con sus respectivas prórrogas y modificaciones, se regirán por las reglas establecidas en el presente Decreto.

Parágrafo 3. Cuando sea necesario acopiar información o documentos adicionales para decidir sobre la solicitud de reparación por vía administrativa presentada en el marco del Decreto 1290 de 2008, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas deberá impulsar el trámite manteniendo el caso en estado de reserva técnica. Mientras una solicitud permanezca en estado de reserva técnica no se entenderá como decidida de manera definitiva.”

El artículo 156 se refiere a la reconsideración de solicitudes de indemnización administrativa ya resueltas, determinando que “Sólo a solicitud de parte, podrán ser reconsiderados, bajo las reglas del presente Decreto, los casos que hayan sido negados por presentación extemporánea, por el momento de ocurrencia de los hechos, o porque los hechos estaban fuera del marco de la Ley 418 de 1997 o del Decreto 1290 de 2008.”

El artículo 157 establece el “Programa de acompañamiento para la inversión adecuada de los recursos”. El artículo 158 establece el principio de colaboración armónica, de manera que consagra las entidades que deben participar en la ejecución del programa de acompañamiento para la inversión adecuada de los recursos.

El artículo 159 consagra la **Indemnización por vía administrativa para víctimas de desplazamiento forzado**. Esta norma establece que “**La indemnización por desplazamiento forzado, será otorgada a través de los mecanismos previstos en el parágrafo 3 del artículo 132 de la Ley 1448 de 2011.**

En aquellos eventos en que los núcleos familiares víctimas de desplazamiento forzado no puedan acceder a los medios previstos en el parágrafo 3 del artículo 132 de la Ley 1448 de 2011 o hayan accedido parcialmente al monto de la indemnización definido para este hecho victimizante, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las

*Víctimas, deberá activar el programa de acompañamiento para la inversión adecuada de los recursos de que trata el presente Decreto, de tal forma que la entrega de la indemnización para el núcleo familiar respectivo sea, prioritariamente, a través de los mecanismos estipulados en dicho programa.”*

El artículo 160 del Decreto 4800 de 2011 contiene la indemnización para niños, niñas y adolescentes víctimas en los términos del artículo 3 de la ley 1448 de 2011. Esta norma prevé que *“De conformidad con el artículo 185 de la Ley 1448 de 2011, la indemnización administrativa en favor de niños, niñas y adolescentes víctimas deberá efectuarse a través de la constitución de un encargo fiduciario, que tendrá por objeto salvaguardar el acceso a la indemnización por vía administrativa de los niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto armado interno, mediante la custodia del valor total que ésta comporte. El artículo 161 regula la constitución del encargo fiduciario, disponiendo que “la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, será la responsable de constituir el encargo en la empresa fiduciaria que, en promedio, haya percibido en los últimos (6) seis meses previos a su constitución los mayores réditos financieros, según la información de la Superintendencia Financiera de Colombia.*

*La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas asumirá los costos de constitución y manejo del encargo fiduciario.”*

El artículo 162 del Decreto 4800 de 2011 se refiere al monto de la indemnización por vía administrativa. En punto a este tema, consagra que *“Una vez el destinatario de la indemnización haya cumplido la mayoría de edad, teniendo en cuenta el programa de acompañamiento de que trata el artículo 134 de la ley 1448 de 2011 y lo establecido en el presente Decreto, podrá disponer integralmente de su indemnización.*

*El valor de la indemnización entregado en los términos previstos por el presente artículo estará compuesto por la totalidad de rendimientos, réditos, beneficios, ganancias y similares generados a través del encargo fiduciario.”*

- El capítulo IV consagra las medidas de rehabilitación. A este respecto dispone las directrices del enfoque psicosocial en las medidas de reparación – art.163-; el programa de atención psicosocial y salud integral a víctimas – art.164-; las responsabilidades del Programa de Atención psicosocial y Salud Integral a Víctimas –art.165-; el cubrimiento de los gastos derivados del programa de atención psicosocial y salud integral a víctimas –art.166-; los Centros de Encuentro y Reconstrucción del Tejido Social –art.167-; la articulación con los Centros de Encuentro y Reconstrucción del Tejido Social –art.168-; el talento humano para la atención a víctimas –art.169-.

- El capítulo V establece las medidas de satisfacción. En relación con estas medidas consagra la reparación simbólica –art. 170-; la determinación y ejecución de las medidas de satisfacción –art.171-; la asistencia técnica a entidades territoriales en materia de medidas de satisfacción –art.172-; el reconocimiento judicial de las medidas de satisfacción –art.173-; la difusión y socialización de las medidas de satisfacción –art.174-; las medidas de satisfacción por parte de algunos actores –art.175-; las medidas de satisfacción en procesos de retomo o reubicación de víctimas de desplazamiento forzado –art.176-; la concurrencia del Gobierno Nacional en materia de medidas de satisfacción para víctimas de desaparición forzada y o muerte –art.177-; la suspensión de la obligación de prestar el servicio militar –art.178-; el desacuartelamiento –art. 179-; el protocolo para el Intercambio de Información en Materia de Exención de la Obligación del Servicio Militar Obligatorio para las Víctimas –art.180-; el deber de informar –art.181-; el término para definir la situación militar –art.182-; la orientación para definición de situación militar –art.183-; las aceptaciones públicas de los hechos y solicitudes de perdón público –art.184-; se establece el día nacional de la memoria y solidaridad con las víctimas –art.185-, la autonomía e independencia de la memoria histórica –art.186-; la prohibición de censura de la memoria histórica –art.187-; se determina la existencia del “*Museo Nacional de la Memoria*” –art.188-; los componentes del Programa de Derechos Humanos y Memoria Histórica –art.189-; la articulación con el Sistema Nacional de Archivos –art.190-192.

- El capítulo VI se refiere a la prevención, protección y garantías de no repetición –art.193-221. En este acápite se adoptan una serie de medidas de prevención-art.193-; garantías de no repetición –art.194-, y de protección –art.195-. En cuanto a las medidas de protección se consagra el “*Plan de contingencia*” –art.196-; el “*Mapa de riesgo*” –art.197-, la Red de Observatorios de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario –arts. 198 y 199-; el Sistema de Información del Sistema de Alertas Tempranas –SAT- artículo 200; el fortalecimiento del Programa de defensores comunitarios –art.201-; los Planes Integrales de Prevención a nivel departamental, regional o local, y prevé estrategias y actividades claras de prevención –art.202-; planes de contingencia para atender las emergencias por parte de los Comités de Justicia Transicional –art.203-; la inclusión de los procesos de retomo y reubicación en los planes de prevención –art.204-; la capacitación de funcionarios públicos –art.205-; la capacitación de los miembros de la Fuerza Pública –art. 206-; las recomendaciones de la Comisión de Seguimiento del Congreso de la República –art.207-; la estrategia nacional de lucha contra la impunidad –art.208-; la estrategia de comunicación para las garantías de no repetición, por parte de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –art.209-; la pedagogía social para la reconciliación y construcción de paz –art.210-; las estrategias de garantías de no repetición, de conformidad con los artículos 163 y 149 de la Ley 1448 de 2011 –art. 211-; medidas de protección individual –arts. 212 a 215-; medidas de protección colectiva –arts. 217 y 218;

medidas para garantizar la seguridad en los retornos y reubicaciones –arts. 219 a 221-.

- El capítulo VII reglamenta la reparación colectiva. Así, se define la reparación colectiva –art.122-; los sujetos de reparación colectiva –art.123-; la creación y criterios del Programa de Reparación Colectiva –art.124-; los objetivos del Programa de Reparación Colectiva –art.126-, y las distintas fases de reparación colectiva –arts. 228 a 234-.

- El título VIII trata de las instancias de coordinación del Sistema de Atención y Reparación Integral a las Víctimas. El capítulo I se refiere al Comité Ejecutivo –arts.235 a 241. La coordinación del Sistema está a cargo de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –arts.242 y 243-.

- El capítulo II trata sobre las medidas de articulación entre la Nación y las Entidades Territoriales –arts.245 a 258-. El artículo 260 trata sobre los mecanismos de seguimiento y evaluación a través del *sistema integral de seguimiento y evaluación*, coordinado por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

- El título IX se refiere a las medidas para garantizar la participación de las víctimas. Así el capítulo I trata sobre la participación efectiva y los espacios de participación de las víctimas –arts. 262-263-, las mesas de participación –art.164-, las organizaciones de víctimas –art. 265-; las organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas –art.266-; los voceros y representantes de las víctimas –art.267 y 268-. El capítulo II trata de la inscripción de las organizaciones de víctimas y de las organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas -arts.269 a 273-. El capítulo III trata sobre las mesas de participación de víctimas -arts.274 a 288-. Y finalmente el Título X relativo a los bienes y la articulación con el proceso de justicia y paz –arts. 289 a 295.

## **9. Los recientes pronunciamientos de la Corte en relación con la Ley 1448 de 2011**

**9.1** En la sentencia C-052 de 2012<sup>100</sup> esta Corporación se refirió a algunos apartes demandados del artículo 3º de la Ley 1448 de 2011, en relación con el concepto de víctima y el reconocimiento de tal calidad a los familiares<sup>101</sup>.

---

<sup>100</sup> M.P. Nilson Pinilla Pinilla

<sup>101</sup> Se demandaron apartes del artículo 3º de la Ley 1448 de 2011 que define el concepto de víctima, respecto de las expresiones que limitan las víctimas a los familiares en primer grado de consanguinidad, primero civil, o cuando la víctima se le hubiere dado muerte o estuviera desaparecida, por violación del derecho a la igualdad, por cuanto excluye a otros familiares diferentes a los previstos en la norma que pueden ser víctimas y demostrar el daño, lo cual viola la igualdad y contradice las normas internacionales en la materia, así como la jurisprudencia sentada por la Corte en la sentencia C-370 de 2006, relativa al artículo 5 de la ley 975 de 2005.

En relación con el artículo 3º de esta ley que contiene la definición de víctima a partir del concepto de daño, del tipo de infracciones cuya comisión generará (para la víctima) las garantías y derechos desarrollados por esta ley, así como a partir de la época desde la cual deberán haber ocurrido esos hechos, la Corte declaró la exequibilidad de las expresiones demandadas al encontrar que (i) le asiste al legislador un amplio grado de configuración en la materia, para definir conceptos que están consagrados constitucionalmente, como el de víctimas, siempre y cuando no viole ni la Constitución ni el bloque de constitucionalidad; (ii) que con estas expresiones no se viola ni la Constitución ni el bloque de constitucionalidad, por cuanto es razonable y proporcional que el legislador limite la posibilidad de que se reconozca como víctima a las personas que hayan sufrido daño o que tengan el grado de parentesco cercano que fija la norma cuando la víctima se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida, ya que (a) en todo caso cualquier persona que pueda demostrar daño directo puede ser reconocida como víctima, (b) y no contraría el precedente jurisprudencial ya que la ley 975 de 2005 tenía un mucho mayor alcance que la ley 1448 de 2011.

Respecto de la Ley 1448 de 2011 la Sala la calificó como un “*ambicioso esfuerzo normativo del Estado colombiano enmarcado desde su origen dentro de un contexto de justicia transicional*”<sup>102</sup>. Así mismo, afirmó que del extenso articulado de esta ley se observa “*que se trata de un conjunto de disposiciones especiales, adicionales a las previamente contenidas en los principales códigos*”<sup>103</sup> y en otras leyes de carácter ordinario, relativas a los derechos de las víctimas de determinados hechos punibles y de otras situaciones consecuenciales, que en cuanto tales se superponen y se aplicarán en adición a lo previsto en tales normas ordinarias”<sup>104</sup>.

**9.2** En la Sentencia C-252 de 2012<sup>105</sup>, la Corte se pronunció respecto de algunas expresiones contenidas en los artículos 3º y 75 de la Ley 1448 de 2010, en relación con el concepto de víctima y la limitación temporal del reconocimiento de tal calidad para efectos de esa ley, entre otros temas<sup>106</sup>.

<sup>102</sup> Ver particularmente los artículos 1º, 8º y 9º de la Ley 1448 de 2011.

<sup>103</sup> Entre ellos el Penal, el Civil y sus respectivos códigos procesales y el Contencioso Administrativo.

<sup>104</sup> En todo caso no deberá existir acumulación entre los beneficios y prestaciones desarrollados por esta ley y otros de igual contenido regulados por las leyes ordinarias. Para ello, algunos de sus artículos relativos a las formas de reparación a que las víctimas tendrán derecho contienen advertencias sobre la necesidad de descontar las sumas previamente recibidas por el mismo concepto. Ver especialmente los artículos 20, 59 y 133.

<sup>105</sup> M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>106</sup> En esta demanda se acusa (i) la expresión “por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985” del artículo 3 de la ley 1448 de 2011; (ii) la expresión “los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley no serán considerados víctimas, salvo en los casos en los que los niños, niñas o adolescentes hubieren sido desvinculados del grupo armado organizado al margen de la ley siendo menores de edad” del párrafo 2º del artículo 3º, y la expresión “directas por el daño sufrido en sus derechos,,, pero no como víctimas indirectas por el daño sufrido por los miembros de dichos grupos” del mismo párrafo 2º; (iii) la expresión “para los efectos de la definición contenida en el presente artículo, no serán considerados como víctimas quienes hayan sufrido un año en sus derechos como consecuencia de actos de delincuencia común” del párrafo 3º del artículo 3; (iv) la expresión “por hechos ocurridos antes del 1º de enero de 1985, “simbólica” y “como parte del conglomerado social y sin necesidad de que sean individualizados”; (v) y la expresión “1º de enero de 1991” contenida en el artículo 75 de la ley 1448 de 2011, por violación del derecho a la igualdad –art.13 CP-.

La Corte recurre (i) al concepto de víctima, y afirma que con las limitaciones que plantean las normas demandadas no se está limitando el reconocimiento de víctima, cuyo concepto es universal y está asociado a criterios objetivos de daño, sino que se está regulando y restringiendo el acceso a los beneficios específicos que consagra la Ley 1448 de 2011, por cuanto la ley utiliza la expresión “para los efectos de esta ley”;(ii) que por tanto, las demás víctimas que quedan excluidas, tanto por (a) la limitación temporal del año 85 para la reparación económica, como del año 1991 para la restitución de tierras; (b) como por la limitación en cuanto a los miembros de los grupos armados organizados ilegales que puedan ser víctimas de violaciones del DIH; (c) como la limitación respecto de que los menores de edad reclutados que deben desmovilizarse siendo todavía menores de edad para ser reconocidos como víctimas; (d) como respecto de la limitación relativa a que quedan excluidos los delitos de la delincuencia común; no sufren un trato discriminatorio, ni se les viola el derecho a la igualdad;(iii) lo anterior, en razón a que las víctimas excluidas de los beneficios de la Ley 1448 de 2011 tienen derecho a: (a) que se les reconozca en todo caso su condición de víctimas; (b) se les reconozca los demás componentes diferentes a la reparación económica y restitución de tierras que se encuentran consagrados en la misma ley 1448 de 2011, como por ejemplo a las medidas de reparación simbólica y de rehabilitación; (c) que en todo caso estas víctimas pueden acceder a los mecanismos ordinarios para en su calidad de tal, puedan acceder a los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación; (d) que el límite temporal fijado en la ley es absolutamente necesario y fue debatido ampliamente en el Congreso; (e) que los demás límites impuestos obedecen a criterios razonables y proporcionados tales como la protección de los menores de edad, el reconocimiento de los beneficios de la ley sólo a las víctimas que actuaron dentro de la legalidad, y el tener en cuenta delitos asociados al conflicto interno solamente, aclarando que es posible que algunos delitos por su configuración objetiva puedan en cada caso en concreto considerarse como delitos generados por el conflicto interno; (e) que por tratarse de medidas en el contexto de justicia transicional, el legislador goza de libertad de configuración para adoptar esta clase de medidas, las cuales no son irrazonables ni desproporcionadas; y (f) que una vez realizado el test débil del juicio de igualdad se evidencia que estas medidas cumplen con una finalidad constitucional, la cual es hacer operativa y eficaz la ley de víctimas, en términos de sostenibilidad fiscal, de términos y de requisitos diferenciales para acceder a los beneficios, y que estas medidas son adecuadas para el cumplimiento de tales finalidades.

En este pronunciamiento, la Corte se refirió al alcance de la Ley 1448 de 2011, afirmando que consagra un amparo integral de las víctimas, y abarca mecanismos de asistencia, atención, prevención, protección, reparación integral con enfoque diferencial, acceso a la justicia y conocimiento de la verdad, ofreciendo herramientas para que aquellas reivindiquen su dignidad y desarrollen su modelo de vida. Así mismo afirmó que esta ley se inscribe dentro del conjunto de instrumentos normativos que se han expedido con el

fin de hacer frente a la situación de conflicto armado y que pueden articularse conceptualmente en torno a la idea de un modelo de justicia transicional que responda a las peculiaridades de la situación del país. Menciona que la ley parte del reconocimiento de la dignidad de todas las personas que han sufrido las consecuencias del conflicto armado interno y, en función de ello, consagra los principios de la buena fe, igualdad de todas las víctimas y enfoque diferencial, así como los principios de progresividad, gradualidad y sostenibilidad.

Así mismo, la Corte afirmó que el legislador contaba con cierto margen de configuración para que entre las distintas alternativas en juego, optase por las que considerase más adecuadas para hacer frente a la situación de violencia que enfrenta el país y ofreciesen las mayores probabilidades de conducirlo hacia el objetivo de reconciliación, sobre la base, desde luego, de que no se desborden los límites imperativos que se derivan del ordenamiento constitucional y del conjunto de instrumentos internacionales vinculantes para Colombia.

**9.3** En la sentencia C-250 de 2012<sup>107</sup>, la Corte se pronunció en relación con (i) la evolución del concepto de víctima a nivel internacional y en la Constitución de 1991 y la jurisprudencia de esta Corte; (ii) las características relevantes de la Ley 1448 de 2011; (iii) y las limitaciones temporales contenidas en los artículos 3 y 75 de la Ley 1448 de 2011.

Con base en ello esta Corporación analizó la constitucionalidad de los apartes demandados del artículo 3 y 75 de la ley 1448 de 2011, para con fundamento en los argumentos de libertad de configuración del legislador, amplio debate en el Legislativo sobre el tema, y desarrollo de un test débil de igualdad, que sólo tiene en cuenta la finalidad y adecuación de la medida, concluir que no se trata de una limitación arbitraria, discrecional, sin fundamento, irrazonable o desproporcionada, sino que a partir de la amplia libertad de configuración del legislador y la amplia discusión que surtió en el Congreso este tema, la medida cumple una finalidad constitucional, la cual es lograr la sostenibilidad fiscal de la Ley 1448 de 2011 y que por tanto la medida es adecuada para lograr dicha finalidad.

## **10. Conclusiones generales sobre los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado a la reparación integral y su vinculación con los derechos a la verdad y a la justicia**

---

<sup>107</sup> M.P. Humberto Sierra Porto. En esta sentencia se analiza el artículo 3 y el artículo 75 de la ley 1448 de 2011, por violación del derecho a la igualdad, por cuanto con las limitaciones temporales que prevé la norma para el reconocimiento pleno de derechos a las víctimas, a partir del 1º de enero de 1985 y 1º de enero de 1991 para restitución de tierras, se deja por fuera una gran cantidad de víctimas anteriores a dichos periodos para que tengan acceso a la reparación económica y a la restitución de tierras. La Corte encontró exequible estas disposiciones acusadas.

**10.1** En cuanto a la Constitución Política y la jurisprudencia constitucional, esta Corporación ha evidenciado que el reconocimiento de los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la no repetición, se fundamenta en varios principios y preceptos constitucionales: (i) en el mandato según el cual los derechos y deberes se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia (Art. 93 CP); (ii) en que el Constituyente ha otorgado rango constitucional a los derechos de las víctimas (Art. 250 num. 6 y 7 CP); (iii) en el deber de las autoridades en general, y las judiciales en particular, de propender por el goce efectivo de los derechos de todos los residentes en Colombia y la protección de los bienes jurídicos (Art. 2° CP); (iv) en el principio de dignidad humana que promueve los derechos a saber qué ocurrió, y a que se haga justicia (Art. 1° CP); (v) en el principio del Estado Social de Derecho que promueve la participación y fundamenta la intervención de las víctimas tanto en los procesos judiciales como administrativos para obtener su reparación; (vi) en el derecho de acceso a la administración de justicia, del cual se derivan garantías como la de contar con procedimientos idóneos y efectivos para la determinación legal de los derechos y las obligaciones, la resolución de las controversias planteadas ante los jueces dentro de un término prudencial y sin dilaciones injustificadas, la adopción de decisiones con el pleno respeto del debido proceso, así como la existencia de un conjunto amplio y suficiente de mecanismos para el arreglo de controversias; (vi) en el artículo 90 de la Constitución Nacional, que consagra una cláusula general de responsabilidad del Estado; (vii) en el derecho de acceso a la administración de justicia (art. 29 y 229 C.N.); (viii) en el derecho a no ser objeto de tratos crueles inhumanos o degradantes (art. 12); (ix) así como en la obligación estatal de respeto y garantía plena de los derechos, el debido proceso y el derecho a un recurso judicial efectivo, consagrados en los artículos 1, 8 y 25 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos<sup>108</sup>, los cuales no pueden ser suspendidos en estados de excepción y, en consecuencia, integran el bloque de constitucionalidad en sentido estricto.

**10.2** En lo que respecta a la jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de derechos de las víctimas, se debe concluir que la jurisprudencia de esta Corporación, tanto en asuntos de constitucionalidad como de tutela, ha reconocido y protegido de manera categórica, pacífica, reiterada, clara y expresa, los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia, a la reparación y no repetición, especialmente frente a graves violaciones de derechos humanos, con particular énfasis, para el caso de las víctimas de desplazamiento forzado. En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que los derechos

---

<sup>108</sup> En múltiples decisiones la Corte Interamericana se ha referido al alcance del derecho a la verdad en la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos. La jurisprudencia relevante puede ser consultada en el aparte anterior de esta decisión. Así por ejemplo, la Corte Interamericana en la Sentencia de 15 de septiembre de 2005 Señaló, sobre el derecho de acceso a la justicia, el deber de investigar y el derecho a la verdad, lo siguiente: “Este Tribunal ha señalado que el derecho de acceso a la justicia no se agota con el trámite de procesos internos, sino éste debe además asegurar, en tiempo razonable, el derecho de las presuntas víctimas o sus familiares a que se haga todo lo necesario para conocer la verdad de lo sucedido y para que se sancione a los eventuales responsables.

de las víctimas implican la exigencia de conocer la verdad de lo ocurrido y a que se esclarezcan delitos que afectan de manera masiva y sistemática los derechos humanos de la población, como el desplazamiento forzado, el derecho a que se investigue y sancione a los responsables de estos delitos, y el derecho a ser reparado de manera integral. Estos derechos han sido reconocidos por la Corte como *derechos constitucionales de orden superior*.

Por tanto, la Corte reitera aquí nuevamente, el deber constitucional de reconocimiento y protección de los derechos de las víctimas, con base en el principio de respeto de la dignidad humana como base fundante del Estado social de derecho –art-1º-, en el deber de las autoridades de proteger a todas las personas residentes en el país en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, como finalidad esencial del Estado –art-2-, en el deber de velar por la protección de las víctimas –art. 250-7 superior- y la aplicación del bloque de constitucionalidad –art. 93 superior-, para el reconocimiento y protección de los derechos a la reparación integral y su conexión con los derechos a la verdad y a la justicia, y a la garantía de no repetición.

Así mismo, es importante insistir en que conforme a lo dispuesto en el artículo 93 Superior, los derechos y deberes consagrados en la Constitución deben interpretarse a la luz de los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia, de modo que ninguna autoridad de la República puede ejercer sus funciones o facultades al margen ni en contra de lo allí estatuido. A su vez, el artículo 94 de la Constitución Política advierte que la enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Carta y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos.

En armonía con lo anterior, se recalca que las disposiciones legales relacionadas con las víctimas de la violencia, en este caso de desplazamiento forzado, deben interpretarse de conformidad con la reiterada jurisprudencia constitucional y tomando en cuenta los principios de favorabilidad hacia el entendimiento y restablecimiento de sus derechos<sup>109</sup>; la buena fe; la confianza legítima<sup>110</sup>; la preeminencia del derecho sustancial<sup>111</sup>, y el reconocimiento de la especial condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta de las víctimas.

En este orden de ideas, a juicio de la Sala, la visión amplia e integral que informa a los derechos de las víctimas a la reparación y su conexión intrínseca con los derechos a la verdad y a la justicia, especialmente en lo referente a las víctimas del delito de desplazamiento forzado, en cuanto la verdad y la justicia deben entenderse como parte de la reparación, en razón a que no puede existir una reparación integral sin la garantía respecto del esclarecimiento de los

---

<sup>109</sup> T-025 de enero 22 de 2004, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-328 de mayo 4 de 2007, M. P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>110</sup> T-1094 de octubre 29 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-328 de 2007.

<sup>111</sup> T-025 de 2004; T-328 de 2007.

hechos ocurridos y de la investigación y sanción de los responsables. Así mismo, esta Corporación resalta que los derechos fundamentales a la verdad, a la justicia y a la reparación de las víctimas de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos como el desplazamiento forzado, dan lugar a una serie de obligaciones inderogables a cargo del Estado, como la de prevenir estas violaciones, y una vez ocurridas éstas, la obligación de esclarecer la verdad de lo sucedido, la investigación y sanción de este delito sistemático y masivo en contra de la población civil, y la reparación integral a las víctimas tanto por la vía judicial –penal y contencioso administrativa– como por la vía administrativa, así como el deber de garantizar y facilitar el acceso efectivo de las víctimas a estas diferentes vías.

**10.3** En cuanto a la reparación por la vía administrativa para población desplazada, esta Corte se ha pronunciado así mismo en diversa jurisprudencia, respecto de este tema.<sup>112</sup>

En estos pronunciamientos, esta Corporación se refirió al programa de reparación individual por vía administrativa que se encontraba regulado por el Decreto 1290 de 2008, y a los trámites fijados por este decreto para acceder a la reparación. En este sentido se ha pronunciado sobre:

- (i) La inscripción en estos programas que debe llevarse a cabo a través de criterios de racionalidad que eviten la arbitrariedad y la discrecionalidad;
- (ii) ha reiterado que las medidas de asistencia social o de servicios sociales por parte del Estado no pueden de ninguna manera ser asimilables a las medidas de reparación, no pueden ser óbice para dejar de reconocer y otorgar las medidas de reparación, y que deben ser brindadas de manera prioritaria a los desplazados por tratarse de personas en estado de desigualdad y vulnerabilidad;
- (iii) ha insistido en la obligación de la Defensoría del Pueblo y de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, cuyas funciones de esta última pasarán ahora a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, de conformidad con el art. 171 de la Ley 1448 de 2011, de ofrecer asesoría a las víctimas y a sus beneficiarios;
- (iv) Así mismo, en estos pronunciamientos sobre reparación vía administrativa, la Corte se ha referido a la procedencia de la indemnización en abstracto en el trámite de la acción de tutela, con base en el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991, el cual prevé que (i) cuando el afectado no disponga de otro medio judicial, (ii) la violación del derecho sea manifiesta y consecuencia de una acción clara e indiscutiblemente arbitraria, y (iii) si ello fuere necesario para asegurar el goce efectivo del derecho; en el fallo de tutela el juez podrá de manera oficiosa ordenar en abstracto la indemnización del daño emergente causado y, que la liquidación del mismo y de los demás perjuicios, se hará

---

<sup>112</sup>Ver las sentencias T-417 de 2006, T-222 de 2008, T-085 de 2009, T-190 de 2009, T-299 de 2009, T-617 de 2009 y 458 de 2010, en donde la Corte se pronunció sobre la aplicación del ahora derogado Decreto 1290 de 2008, y el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991.

ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo o ante el juez competente, mediante trámite incidental.

La jurisprudencia constitucional ha sostenido de manera reiterada el carácter subsidiario y excepcional de la indemnización en abstracto de que trata el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991, y al respecto ha fijado las siguientes reglas: (a) la tutela no tiene un carácter o una finalidad patrimonial o indemnizatoria, sino de protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos; (b) su procedencia se encuentra condicionada a que se cumpla con el requisito de subsidiariedad, en cuanto no exista otro medio judicial para alcanzar la indemnización por los perjuicios causados; (c) debe existir una violación o amenaza evidente del derecho y una relación directa entre ésta y el accionado; (d) debe ser una medida necesaria para asegurar el goce efectivo del derecho; (e) debe asegurarse el derecho de defensa del accionado; (f) la indemnización vía de tutela sólo cubre el daño emergente; y (g) el juez de tutela debe precisar el daño o perjuicio, el hecho generador del daño o perjuicio, la razón por la cual la indemnización es necesaria para garantizar el goce efectivo del derecho, el nexo causal entre el accionado y el daño causado, así como los criterios para que se efectúe la liquidación en la jurisdicción contenciosa administrativa o por el juez competente.<sup>113</sup>

Por consiguiente, la indemnización en abstracto consagrada por el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991 procede (i) solo de manera excepcional, (ii) cuando se cumplen ciertos requisitos como el de subsidiariedad de la medida, (iii) siempre y cuando no exista otra vía para obtener la indemnización, (iv) cuando se cumpla el requisito de necesidad de la indemnización para la protección efectiva del derecho, (v) se dé la existencia de una relación causal directa entre el daño y el agente accionado, (vi) que se encuentra referida sólo al cubrimiento del daño emergente, y (vii) que el juez es quien debe fijar los criterios para que proceda la liquidación. Así mismo, la Sala insiste en que el derecho a la reparación integral de las víctimas de desplazamiento forzado no se agota, de ninguna manera, en el componente económico a través de medidas indemnizatorias de los perjuicios causados, sino que por el contrario, la reparación integral es un derecho complejo que contiene distintas formas o mecanismos de reparación como medidas de restitución, de rehabilitación, de satisfacción, garantías de no repetición, entre otras.

**10.4** En relación con las diferentes vías para que las víctimas individuales y colectivas de delitos en general, así como de graves violaciones a los derechos humanos y del desplazamiento forzado en particular, puedan obtener el derecho a la reparación integral, en general los ordenamientos prevé tanto la vía judicial como la vía administrativa.

Estas diferentes vías de reparación a víctimas presentan diferencias importantes: (i) la reparación en sede judicial hace énfasis en el otorgamiento

---

<sup>113</sup>Ver Sentencias T-403 de 1994 y T-299 de 2009.

de justicia a personas individualmente consideradas, examinando caso por caso las violaciones. En esta vía se encuentra articulada la investigación y sanción de los responsables, la verdad en cuanto al esclarecimiento del delito, y las medidas reparatorias de restitución, compensación y rehabilitación de la víctima. Propia de este tipo de reparación judicial, es la búsqueda de la reparación plena del daño antijurídico causado a la víctima.

(ii) Mientras que por otra parte, la reparación por la vía administrativa se caracteriza en forma comparativa (i) por tratarse de reparaciones de carácter masivo, (ii) por buscar una reparación, que si bien es integral, en cuanto comprende diferentes componentes o medidas de reparación, se guía fundamentalmente por el principio de equidad, en razón a que por esta vía no resulta probable una reparación plena del daño, ya que es difícil determinar con exactitud la dimensión, proporción o cuantía del daño sufrido, y (iii) por ser una vía expedita que facilita el acceso de las víctimas a la reparación, por cuanto los procesos son rápidos y económicos y más flexibles en materia probatoria. Ambas vías deben estar articuladas institucionalmente, deben guiarse por el principio de complementariedad entre ellas, y deben garantizar en su conjunto una reparación integral, adecuada y proporcional a las víctimas.<sup>114</sup>

En lo que se refiere a la reparación por la vía judicial, es de mencionar que en el sistema jurídico colombiano se puede dar a través del proceso penal ordinario, mediante un incidente de reparación, y a través del proceso penal previsto por la justicia transicional, de conformidad con la Ley 975 de 2005, la cual estableció dentro de los procesos penales llevados dentro de la jurisdicción especial de Justicia y Paz, la posibilidad de iniciar un incidente de reparación integral de los daños causados con la conducta criminal.<sup>115</sup> Así mismo, la reciente Ley 1448 de 2011 trae importantes regulaciones en el Título II de esa normativa, referido a los derechos de las víctimas dentro de los procesos judiciales, y en el Título IV, capítulo III, sobre la restitución de tierras a través de procesos judiciales.

De otra parte, la vía administrativa para la reparación a las víctimas, se encuentra ahora regulada por la Ley 1448 de 2011, que en el Título IV, capítulo VII, artículos 132 a 134, consagra las disposiciones sobre indemnización por vía administrativa, en el capítulo VIII, artículos 135 a 138, consagra medidas de rehabilitación, en el capítulo IX, establece las medidas de satisfacción, en el Capítulo X, artículos 149 y 150, consagra las garantías de no repetición, y en el capítulo XI, artículos 151 y 152 establece la reparación colectiva. Antes de la expedición de la Ley 1448 de 2011, el tema de la indemnización individual por la vía administrativa se encontraba regulado por el Decreto 1290 de 2008, mediante el cual el Gobierno había dispuesto la creación de un programa de reparación individual por vía administrativa para las víctimas de actores armados organizados al margen de la ley, en donde se

---

<sup>114</sup> Ver De Greiff, Palbo, "Justice and Reparations", P. 454; Bolívar Jaime, Aura Patricia, Mecanismos de Reparación en perspectiva comparada, pág. 76.

<sup>115</sup> Art. 23 de la Ley 975 de 2005.

encontraban disposiciones relativas a la reparación administrativa para población desplazada, como la indemnización solidaria de que trataba el artículo 5º de esa normativa.

**10.5** En lo que respecta a la responsabilidad del Estado en materia de desplazamiento forzado y de reparación vía administrativa para las víctimas de este delito, ésta se deriva del artículo 2 de la Constitución Política, a partir de la calidad de garante de los derechos fundamentales del Estado, y de la falta o imposibilidad de prevención del ilícito causante del daño ocasionado a las víctimas de desplazamiento, especialmente cuando se trata de vulneraciones sistemáticas, continuas y masivas de los derechos humanos, lo cual acarrea la responsabilidad del Estado de adelantar programas masivos de reparación vía administrativa. Así mismo, para la Sala es clara la diferencia entre el principio de solidaridad, como fundamento para la ayuda humanitaria y para la atención o servicios sociales por parte del Estado, y el principio de responsabilidad del Estado, como garante de los derechos fundamentales en materia de responsabilidad frente a la reparación vía administrativa.

En este sentido, la Corte evidencia que es notoria la diferencia jurídico-conceptual que existe entre la responsabilidad del Estado frente a la reparación vía administrativa, que encuentra su fundamento constitucional en el artículo 2º de la Carta Política; y la responsabilidad del Estado para la reparación que se deriva de los procesos judiciales, con fundamento en el artículo 90 Superior. Así la Corte encuentra, que el Estado como garante de la vida, honra, bienes y de los derechos fundamentales de los ciudadanos –art.2 CN-, se encuentra en la obligación de velar por la vida, honra y bienes de los ciudadanos, y cuando esos derechos son transgredidos de manera continúa, sistemática y masiva, es necesario que el Estado garantice el goce efectivo de los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia, y a la reparación, de conformidad con las obligaciones constitucionales e internacionales en la materia.

Sobre el particular, la Sala insiste en que la garantía de los derechos de las víctimas de delitos cobra especial relevancia en el caso de vulneraciones masivas y sistemáticas a los derechos humanos, como en el caso de las víctimas del delito de desplazamiento forzado. En estos casos, el Estado tiene la obligación no sólo de prevenir el desplazamiento, sino de que una vez ocurrido éste, le asiste el deber constitucional de atender integralmente a la población víctima de desplazamiento, y como parte de ello, de garantizarles los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación.

Con fundamento en todas las consideraciones expuestas, pasa la Sala a analizar y resolver los casos concretos de los expedientes de tutela acumulados para revisión.

## **11. RESOLUCIÓN DE LOS CASOS CONCRETOS**

Para la resolución de los casos en concreto esta Sala (i) relacionará las pruebas allegadas dentro del presente trámite de revisión, (ii) analizará la procedibilidad de la acción de tutela como mecanismo idóneo para proteger los derechos de una población de especial protección constitucional como la población desplazada por la violencia, (iii) entrará a estudiar los casos en concreto y a determinar soluciones jurídicas frente a los problemas jurídicos que éstos plantean.

## **11.1 Pruebas allegadas dentro del trámite de revisión**

**11.1.1** Mediante escrito radicado en la Secretaría General de esta Corporación el 22 de abril de 2010, la *Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional-Acción Social*, allegó información relacionada con las pruebas solicitadas a través de auto calendado a 6 de abril de 2010, la misma que se resume a continuación:

Respecto a las acciones concretas desarrolladas para satisfacer a los gestores de los amparos constitucionales en el goce efectivo del derecho fundamental a la reparación integral como víctimas del conflicto armado y en particular a la indemnización justa e inmediata de todos los daños y perjuicios ocasionados por el desplazamiento forzado, la entidad accionada, en primer lugar, precisó que únicamente tendrían derecho a recibir los beneficios consagrados para la población desplazada, las personas que además de encontrarse en las circunstancias previstas en el artículo 10. de la Ley 387 de 1997, hubieran declarado los hechos ante el Ministerio Público para poder ser inscritos posteriormente en el programa de beneficios. De igual manera, señaló que dentro del proceso de valoración de las declaraciones, la entidad responsable del registro podría no efectuar la inscripción de las personas en cuyas declaraciones se demuestre falta a la verdad o respecto de las cuales existan razones objetivas y fundadas para concluir que de la misma no se deduce la existencia de las circunstancias de hecho previstas en el artículo antes mencionado.

Ahora bien, se dice en el escrito remitido por la entidad accionada, entre otras cosas, que la situación de los accionantes frente al Registro Único de Población Desplazada -RUPD es la siguiente:

### **i) T-2.406.014**

El señor Saín Aguilar Chogo y su núcleo familiar se encuentran incluidos en el Registro Único de Población Desplazada -RUPD desde el 26 de mayo de 2002. De igual manera, de dicha información se puede concluir que presenta una postulación para una convocatoria de vivienda en 2007 en estado de rechazo debido a que el hogar, según se dice, tiene una o más propiedades a nivel nacional.

### **ii) T-2.406.015**

La señora Nellis Vergel Cañizares y su núcleo familiar se encuentran incluidos en el Registro Único de Población Desplazada -RUPD desde el 5 de septiembre de 2003. De igual manera, de dicha información se puede concluir que no ha presentado postulación alguna a programas de vivienda para población desplazada.

**iii) T-2.407.869**

En relación con el señor Fernando Rodríguez Navarro se afirma que se encuentran en curso procesos de investigación penal y administrativo, por presuntas irregularidades en el proceso de inscripción en el Registro Único de Población Desplazada-RUPD.

**iv) T-2.417.727**

El señor Martín Hernández Palencia, no aparece como declarante acreditado en el Sistema de Información de Población Desplazada -SIPOD.

**v) T-2.420.402**

La señora Fermina Acuña Pérez y su núcleo familiar aparecen incluidos en el Registro Único de Población Desplazada – RUPD desde el 5 de junio de 2000.

**vi) T-2.417.729**

La señora Hermides Vega Sarabia y su núcleo familiar se encuentran inscritos en el Registro Único de Población Desplazada –RUPD desde el 16 de enero de 2001, sin que, hasta la fecha, se hayan postulado para programas de vivienda para población desplazada.

**vii) T-2.442.144**

El señor Rafael Enrique Cantillo de León, en forma individual, se encuentra incluido en el Registro Único de Población Desplazada-RUPD desde el 3 de septiembre de 2000, sin que, hasta la fecha, se haya postulado para programas de vivienda para población desplazada.

**viii) T-2.438.590**

La señora Juana Bautista Carmona Lozada y su núcleo familiar se encuentran inscritos en el Registro Único de Población Desplazada –RUPD desde el 27 de febrero de 2009. De otra parte, se desprende de la información suministrada por la accionada que se encuentra en curso una investigación sobre el proceso de registro en el Registro Único de Población Desplazada-RUPD.

**ix) T-2.405.734**

El señor Jorge Iván Cortés Reinoso y su núcleo familiar se encuentran inscritos en el Registro Único de Población Desplazada –RUPD desde el 27 de junio de 2003, sin que, hasta la fecha, se hayan postulado para programas de vivienda para población desplazada.

**x) T-2.412.831**

El señor Abel Enrique Camargo Santana y su núcleo familiar se encuentran inscritos en el Registro Único de Población Desplazada –RUPD desde el 5 de julio de 2002. Además, se afirma que se adelanta una investigación acerca de la inscripción en el RUPD.

**xi) T-2.415.526**

La señora Nathalie Yoana Pérez Reales y su núcleo familiar se encuentran inscritos en el Registro Único de Población Desplazada –RUPD desde el 15 de octubre de 2008. Igualmente, se afirma que se adelanta una investigación acerca de la inscripción en el RUPD.

**xii) T- 2.417.298**

La señora Enith María Cantillo Lara y su núcleo familiar se encuentran inscritos en el Registro Único de Población Desplazada –RUPD desde el 10 de marzo de 2000, sin que, hasta la fecha, se hayan postulado para programas de vivienda para población desplazada.

**xiii) T-2.421.131**

El señor Carlos Alberto González Garizabalo no se encuentra acreditado en el Sistema de Información de Población Desplazada-SIPOD y presenta una postulación para una convocatoria en 2007 en estado de rechazo, teniendo en cuenta, según se dice, que era beneficiario de una entidad diferente a FONVIVIENDA.

**xiv) T-2.421.141**

La señora Ana María Moreno Pertuz y su núcleo familiar se encuentran inscritos en el Registro Único de Población Desplazada –RUPD desde el 24 de julio de 2000, sin que, hasta la fecha, se hayan postulado para programas de vivienda para población desplazada.

**xv) T-2.448.283**

El señor Geblum Alfonso Pardo Arvilla y su núcleo familiar se encuentran inscritos en el Registro Único de Población Desplazada –RUPD desde el 2 de marzo de 2007, sin que, hasta la fecha, se hayan postulado para programas de vivienda para población desplazada.

La Dirección Nacional de Estupefacientes del Ministerio del Interior y de Justicia- DNE, mediante oficio radicado en la Secretaría General de esta Corporación el 22 de julio de 2010, informó que el bien denominado “FINCA LAS PALMAS”, identificado con folio de matrícula inmobiliaria No. 222-173 de la vereda El Crucero, del corregimiento San Pedro de la Sierra, del municipio de Ciénaga –Magdalena, se encuentra inactivo y por lo tanto el mismo, no está bajo su administración.

**xvi) T- 2.458.839**

El señor Eudes Hernández Vergel y su núcleo familiar se encuentran inscritos en el Registro Único de Población Desplazada –RUPD desde el 7 de noviembre de 2002.

**xvii) T- 2.458.848**

La señora Isabel Jiménez Salas y su núcleo familiar se encuentran inscritos en el Registro Único de Población Desplazada –RUPD desde el 22 de octubre de 2002.

**xviii) T-2.458.851**

La señora Celedonia Esther Camargo Martínez y su núcleo familiar se encuentran inscritos en el Registro Único de Población Desplazada –RUPD desde el 24 de julio de 2000.

**xix) T- 2.459.980**

La señora Vilma Esther Pedroza Marín y su núcleo familiar se encuentran inscritos en el Registro Único de Población Desplazada –RUPD desde el 27 de mayo de 2009, sin que, hasta la fecha, se hayan postulado para programas de vivienda para población desplazada.

**xx) T-2.463.382**

El señor Pedro Antonio Cantillo Bravo y su núcleo familiar se encuentran inscritos en el Registro Único de Población Desplazada –RUPD desde el 31 de octubre de 2001, sin que, hasta la fecha, se hayan postulado para programas de vivienda para población desplazada.

**xxi) T- 2.463.383**

La señora Meris Luz Robles y su núcleo familiar se encuentran inscritos en el Registro Único de Población Desplazada –RUPD desde el 5 de julio de 2002 y presenta una postulación para una convocatoria en 2007 en estado de rechazo, teniendo en cuenta, según se dice, que era beneficiaria de FONVIVIENDA.

**xxii) T- 2.463.524**

La señora Gregoria Carolina Tellez Arias y su núcleo familiar se encuentran inscritos en el Registro Único de Población Desplazada –RUPD desde el 21 de abril de 2006, sin que, hasta la fecha, se hayan postulado para programas de vivienda para población desplazada.

**xxiii) T-2.467.079**

La señora Eraida Mier Mojica y su núcleo familiar se encuentran inscritos en el Registro Único de Población Desplazada –RUPD desde el 6 de agosto de 2002, sin que, hasta la fecha, se hayan postulado para programas de vivienda para población desplazada.

**xxiv) T-2.467.095**

La señora Inés María Rodríguez Beltrán se encuentra inscrita individualmente en el Registro Único de Población Desplazada –RUPD desde el 26 de enero de 2000, sin que, hasta la fecha, se haya postulado para programas de vivienda para población desplazada. Igualmente, de la información aportada por Acción Social se puede concluir que se adelanta una investigación acerca de la inscripción en el RUPD.

**xxv) T-2.467.096**

La señora Josefa de León de Cantillo, hasta la fecha, según la accionada, no presenta postulación alguna para programas de vivienda para población desplazada. Igualmente, se afirma que se adelanta una investigación acerca de la inscripción en el RUPD.

**xxvi) T- 2. 467.097**

La señora María Eugenia Camacho Cantillo y su núcleo familiar se encuentran inscritos en el Registro Único de Población Desplazada –RUPD desde el 24 de febrero de 2009, sin que, hasta la fecha, se hayan postulado para programas de vivienda para población desplazada.

**xxvii) T- 2.467.098**

La señora Millis Beatriz Guerra y su núcleo familiar se encuentran inscritos en el Registro Único de Población Desplazada –RUPD desde el 12 de diciembre de 2008, sin que, hasta la fecha, se hayan postulado para programas de vivienda para población desplazada.

**xxviii) T- 2.469.820**

Los señores Eloisa María Retamozo de Ramírez y su núcleo familiar se encuentran inscritos en el Registro Único de Población Desplazada –RUPD desde el 20 de marzo de 2002, sin que, hasta la fecha, se hayan postulado para programas de vivienda para población desplazada.

**xxix) T- 2.474.803**

El señor Yeiner Camilo Ordóñez Cabrera y su núcleo familiar se encuentran inscritos en el Registro Único de Población Desplazada –RUPD desde el 24 de marzo de 2006.

**xxx) T- 2.480.620**

La señora Eunise del Socorro Arzuaga y su núcleo familiar se encuentran inscritos en el Registro Único de Población Desplazada –RUPD desde el 15 de marzo de 2007. De otra parte, se afirma que se adelanta una investigación acerca de la inscripción en el RUPD.

**xxxi) T- 2.482.447**

El señor César Modesto Osorio Montenegro y su núcleo familiar se encuentran inscritos en el Registro Único de Población Desplazada –RUPD desde el 22 de enero de 2009, sin que, hasta la fecha, se hayan postulado para programas de vivienda para población desplazada.

**xxxii) T- 2.482.448**

La señora Mary Ruth Maestre Maestre y su núcleo familiar se encuentran inscritos en el Registro Único de Población Desplazada –RUPD desde el 3 de julio de 2009, sin que, hasta la fecha, se hayan postulado para programas de vivienda para población desplazada.

**xxxiii) T- 2.482.449**

El señor José Antonio Pertuz Puche se encuentra inscrito individualmente en el Registro Único de Población Desplazada –RUPD desde el 13 de marzo de 2006. De otra parte, se afirma que se adelanta una investigación acerca de la inscripción en el RUPD.

**xxxiv) T- 2.482.450**

El señor José María Maestre Maestre y su núcleo familiar se encuentran inscritos en el Registro Único de Población Desplazada –RUPD desde el 1 de julio de 2009, sin que, hasta la fecha, se hayan postulado para programas de vivienda para población desplazada.

**xxxv) T- 2.483.756**

El señor José Inocente Morales Mendoza no se encuentra como declarante acreditado en el Sistema de Información de Población Desplazada –SIPOD y presenta una postulación para una convocatoria en 2004 en estado de rechazo, teniendo en cuenta, según se dice, que no se encontraba registrado en el Registro Único de Población Desplazada –RUPD.

**xxxvi) T- 2.559.145**

En relación con los señores Manuel Vicente Solorzano y Edilma Isabel Benjumea Vides, en su nombre y en el de su núcleo familiar compuesto por sus menores hijos Manuel Gregorio Solorzano Benjumea y Sandra Marcela Solorzano Benjumea; así como también, Dairis Patricia Solorzano Benjumea, Acción Social informó que el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Valledupar – Cesar, mediante escrito de 30 de junio de 2010, expuso que mediante auto del 9 de abril de 2010 se abrió a pruebas el incidente de regulación de perjuicios por el término de 10 días, sin que hasta el momento se haya entrado a evaluar las mismas.

**11.1.2** En relación con los expedientes T-2.525.296, T-2.533.416, T-2.541.232, T-2.926.327 no se allega información ni prueba alguna.

**11.1.3** Finalmente, la entidad accionada manifestó que no resulta posible establecer o definir un título de imputación genérico que radique, de forma *“directa, acelerada y universal”*, en una de las agencias del Estado, la responsabilidad de cubrir total o parcialmente el valor que corresponda a los perjuicios causados por el desplazamiento.

**11.1.4** De otro lado y con relación a las actuaciones concretas realizadas respecto de los accionantes, con el fin de incluirlos y hacerlos beneficiarios del programa de reparación individual por vía administrativa, de que trata el Decreto 1290 de 2008, la entidad accionada manifestó que sería remitida a la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación una solicitud orientada a que se iniciara, de manera inmediata, el proceso encaminado a definir la viabilidad de reparar a los accionantes según la normatividad entonces vigente. Sin embargo, puso de presente que el alcance dado en los procesos de tutela, así como en los incidentes de regulación de perjuicios, a la posibilidad de definir daños y cuantificar los perjuicios, excedía lo previsto por la normatividad prevista hasta ese momento por el Decreto 1290 de 2008.

En materia de indemnización solidaria, como componente de la reparación integral de la población víctima del desplazamiento forzado, la accionada afirmó que toda la labor preliminar se superaba con la definición de la situación de los declarantes ante el Registro Único de Población Desplazada-RUPD, en acatamiento de lo preceptuado por el artículo 21 del Decreto 1290 de 2008. De igual manera, señaló que el Comité de Reparaciones Administrativas *“acordó que las personas inscritas en dicha base de datos no deberían presentar formulario de solicitud de reparación, ya que ello conllevaba una revictimización de la población”*. En consecuencia, sostuvo que la labor de la accionada consistía en llevar a cabo el análisis de las solicitudes presentadas por las personas que aún no hubiesen declarado su situación, correspondiendo finalmente a la Comisión Nacional de Reparación, en las condiciones previstas en el artículo 15 del Decreto 1290 de 2008, la definición del otorgamiento de las medidas de reparación. Además, en la respuesta enviada por la accionada se dice que el artículo 30 del decreto en mención, preveía que tiene competencia residual frente al pago de la indemnización solidaria y a las medidas de reparación, siempre y cuando tales competencias no estuvieran atribuidas a otras entidades, situación que encontró, no aplicaba en el presente caso, ya que en materia de desplazamiento forzado, por disposición expresa de la norma entonces vigente, el ente responsable era FONVIVIENDA.

**11.1.5** Adicionalmente, entre otras consideraciones jurídicas, la entidad accionada señaló que:

- No se puede dar connotación de reparación a los servicios sociales del Estado, tal como se pretendió en el texto original de la Ley 975 de 2005.
- Resulta jurídicamente posible afirmar la condición reparadora de una prestación otorgada en condiciones operativas o económicas especiales, siempre y cuando se encuentre directamente relacionada con la condición de víctima del desplazamiento forzado.
- Para que haya reparación debe haber una declaración de responsabilidad por parte de quien está llamado a reparar. En consecuencia, para que el Estado responda se debe analizar en cada caso si el Estado contribuyó -y de qué manera y proporción- a la ocurrencia del daño, para que repare en la misma

proporción, pero no podría haber reparación sino a partir de dicha declaración. En ese sentido, las demandas de tutela persiguen la reparación integral de los daños causados con el delito, una reparación cuyo titular es la persona que penalmente sea declarada responsable de los hechos, y/o eventualmente el Estado como efecto de la responsabilidad administrativa surgida de la falla en el servicio, en cuyo caso, le corresponderá a la entidad que ha cometido la falla efectuar la reparación, más no a Acción Social, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

- De otra parte, y sobre la aplicación de la condena en abstracto prevista en el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991, la accionada afirmó que en las sentencias de tutela objeto de revisión, no se expresa con suficiente claridad la relación de causalidad, el perjuicio causado y las bases a tener en cuenta al momento de efectuar la liquidación respectiva. Aspectos que hacen que las sentencias de tutela a partir de las cuales se pretende derivar el título de imputación de la obligación de indemnizar, resulten deficientes en el cumplimiento de las condiciones que habilitan al juez incidental para proceder a la liquidación de los perjuicios.

-Así mismo, sostuvo que el Consejo de Estado ha señalado de manera clara que a través del incidente contemplado en el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991, no resulta jurídicamente viable la cuantificación de perjuicios diferentes al daño emergente, lo cual excluye de plano la posibilidad de tasar perjuicios morales, en concordancia con el tenor literal de la norma.

**11.1.6.** Mediante escrito radicado en la Secretaría General de esta Corporación el 30 de junio de 2010, la *Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional-Acción Social*, ahora Departamento Administrativo para la Prosperidad Social -DPS, allegó información relacionada con algunos de los expedientes de la referencia en relación con la tasación de los perjuicios materiales y morales, de la siguiente manera:

**i) T- 2.463.383**

Dentro del incidente de regulación de perjuicios de la señora Meris Luz Robles y su núcleo familiar, según Acción Social, se tasaron 250 SMMLMV por perjuicios materiales y morales (Santa Marta).

**ii) T-2.406.014**

Dentro del incidente de regulación de perjuicios del señor Saín Aguilar Chogo y su núcleo familiar, según Acción Social, el Juzgado se abstuvo de tasar perjuicios (Valledupar).

**iii) T- 2.467.098**

Dentro del incidente de regulación de la señora Millis Beatriz Guerra y su núcleo familiar, según Acción Social, el Juzgado se abstuvo de tasar perjuicios (Valledupar).

**iv) T- 2.482.448**

Dentro del incidente de regulación de la señora Mary Ruth Maestre Maestre y su núcleo familiar, según Acción Social, el Juzgado se abstuvo de tasar perjuicios (Valledupar).

**v) T-2.407.869**

Dentro del incidente de regulación del señor Fernando Rodríguez Navarro, según Acción Social, el Juzgado se abstuvo de tasar perjuicios (Valledupar).

**vi) T-2.438.590**

Dentro del incidente de regulación de la señora Juana Bautista Carmona Lozada y su núcleo familiar, según Acción Social, el Juzgado se abstuvo de tasar perjuicios (Valledupar).

**vii) T-2.406.015**

Dentro del incidente de regulación de la señora Nellis Vergel Cañizares y su núcleo familiar, según Acción Social, el Juzgado se abstuvo de tasar perjuicios (Valledupar).

**viii) T- 2.417.298**

Dentro del incidente de la señora Enith María Cantillo Lara y su núcleo familiar, según Acción Social, el Juzgado tasó por concepto de perjuicios morales la suma de 280 SMLMV (Ciénaga).

**ix) T- 2.458.848**

Dentro del incidente de la señora Isabel Jiménez Salas y su núcleo familiar, según Acción Social, el Juzgado tasó por concepto de perjuicios morales 350 SMLMV, por concepto de alteración a las condiciones de existencia 210 SMLMV y por concepto de daños materiales \$41.905.233 (Valledupar).

**x)T- 2.480.620**

Dentro del incidente de la señora Eunise del Socorro Arzuaga y su núcleo familiar, según Acción Social, el Juzgado tasó por concepto de perjuicios morales 400 SMLMV, por concepto de alteración a las condiciones de existencia 200 SMLMV y por concepto de daños materiales \$ 17.012.758 (Valledupar).

**xi) T-2.412.831**

Dentro del incidente del señor Abel Enrique Camargo Santana y su núcleo familiar, según Acción Social, el Juzgado tasó por concepto de perjuicios morales y alteración de las condiciones de existencia 200 SMLMV (Ciénaga).

**xii) T-2.467.096**

Dentro del incidente de la señora Josefa de León de Cantillo, según Acción Social, el Juzgado tasó por concepto de perjuicios morales y alteración de las condiciones de existencia 320 SMLMV (Fundación).

**xiii) T-2.467.079**

Dentro del incidente de la señora Eraida Mier Mojica y su núcleo familiar, según Acción Social, el Juzgado se abstuvo de tasar perjuicios (Valledupar).

## **11.2. Análisis de los casos en concreto**

**11.2.1** La Corte, ha afirmado en reiteradas ocasiones que, por regla general, la naturaleza de la acción de tutela no es de carácter indemnizatorio, sino de garantía del goce efectivo de los derechos. Sin embargo, en algunos casos en los cuales se cumplen los requisitos reglamentarios y jurisprudenciales ya explicados es procedente la tutela con ánimo indemnizatorio. Ahora bien, en los casos bajo examen, es claro para esta Corporación que la reivindicación de la indemnización se torna procedente para la protección de los derechos de unos ciudadanos en especiales y extremas condiciones de vulnerabilidad y debilidad manifiesta –art. 13 CN-, como la población víctima de desplazamiento forzado, quienes ostentan la calidad de sujetos de especial protección constitucional, los cuales han soportado toda clase de violaciones a sus derechos y cargas excepcionales. Lo anterior, sitúa a su vez a estas víctimas, en una condición de extrema desigualdad que, le impone al Estado el deber positivo de superar dicha condición, adoptando medidas afirmativas a su favor, con el objetivo de garantizar una igualdad real y efectiva. En atención a esto, la Constitución Política de Colombia le atribuyó al Estado la obligación de garantizar una protección especial a estos sujetos,<sup>116</sup> quienes requieren un instrumento ágil y eficaz para la protección de sus derechos fundamentales, incluyendo el otorgamiento de la indemnización y reparación vía administrativa, la cual es susceptible de ser solicitada por las víctimas a través del instrumento de la tutela.

(i) Como consecuencia del especial estatus constitucional de que goza la población en condición de desplazamiento forzado, en criterio de esta Sala, no es dado exigirles el agotamiento previo, exhaustivo y riguroso de todos los recursos ordinarios existentes para la reivindicación de sus derechos fundamentales, antes de que acudan a la acción de tutela y como requisito de

---

<sup>116</sup>Ver artículos 43, 44, 45, 46 y 47 de la Constitución Política.

procedibilidad del mismo. En este sentido, no les son oponibles con la misma intensidad los principios de inmediatez y de subsidiariedad, precisamente en atención a sus precarias condiciones socio-económicas y de acceso a la justicia, al desconocimiento de sus derechos o a la imposibilidad fáctica, en la mayoría de los casos y dada sus condiciones materiales, de ejercitar plenamente sus derechos constitucionales.

(ii) De otra parte, esta Corporación recaba igualmente en esta oportunidad, que a la población víctima de desplazamiento, la cual se encuentra en una situación de extrema vulnerabilidad y siendo sujetos de especial protección constitucional, no se les puede exigir o imponer requisitos o condiciones engorrosas, de difícil o imposible cumplimiento, que desconozcan su dignidad como víctimas o impliquen su revictimización.

En este sentido, la Corte ha establecido que el Estado tiene la obligación de facilitar el acceso de los accionantes a la reparación tanto por vía judicial como por vía administrativa. En virtud de ello, las entidades encargadas no pueden imponer requisitos o condiciones que impliquen para las víctimas una carga desproporcionada, porque no puedan cumplirlos<sup>117</sup>, porque su realización desconozca la especial protección constitucional a la que tienen derecho o porque se vulnere su dignidad<sup>118</sup> o los revictimice. No obstante, la jurisprudencia constitucional ha establecido que las víctimas tienen la obligación mínima de presentarse ante la entidad correspondiente y solicitar el acceso a los programas existentes, de conformidad con la regulación vigente.

(iii) En relación con la condición de desplazado, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que dicha condición se adquiere y se constituye a partir de un presupuesto fáctico, que es el hecho mismo del desplazamiento forzado, hecho que es el requisito constitutivo de esta condición y en consecuencia, de la calidad de víctima de desplazamiento forzado. Por tanto, la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada -RUPD-, que la actual Ley 1448 de 2011 prevé sea el soporte para el “*Registro Único de Víctimas*”, de conformidad con el artículo 154 de esa normativa, es un requisito meramente declarativo y no constitutivo de la condición de víctima, en donde, a través de un trámite de carácter administrativo, se declara la condición de desplazado, a efectos de que las víctimas de este delito puedan acceder a los beneficios legales y a los diferentes mecanismos de protección de derechos, con carácter específico, prevalente y diferencial, para dicha población.

De acuerdo con lo anterior, la Corte encuentra que con la declaración e inscripción en el Registro Único de Población Desplazada, hasta ahora existente, que se transformó en el Registro Único de Víctimas, en aplicación de la Ley 1448 de 2011, la población desplazada cumple con una carga mínima de presentarse ante la entidad responsable, declarar y solicitar su

---

<sup>117</sup> Ver sentencia T-188/07.

<sup>118</sup> Ver sentencia T-299/09.

inscripción para el acceso a los diferentes programas que hacen parte del Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada y del recién creado “*Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas*”, de conformidad con el artículo 159 de la Ley 1448 de 2011, en lo que se refiere a las diferentes medidas de reparación integral previstas por esta Ley.

Esto se encuentra en armonía con lo dispuesto por el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011 que define el concepto de víctima y el artículo 16 del Decreto 4800 de 2011 que reconoce que esta condición “*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.*

*El Registro Único de Víctimas incluirá a las víctimas individuales a las que se refiere el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 e incluirá un módulo destinado para los sujetos de reparación colectiva en los términos de los artículos 151 y 152 de la misma Ley.”*

Así las cosas, para la Corte es claro que los actores de los expedientes bajo estudio, en tanto ostentan la calidad de víctimas de desplazamiento forzado por la violencia y se encuentran debidamente inscritos en el RUPD y de conformidad con la Ley 1448 de 2011 y el artículo 155 del Decreto 4800 de 2011, tienen legitimidad para solicitar y ser beneficiarios de las diferentes medidas de reparación integral que hoy prevé la Ley 1448 de 2011 y sus Decretos reglamentarios, especialmente el Decreto 4800 de 2011, así como a ser beneficiarios del régimen de transición previsto por el artículo 155 de este último decreto. No obstante, cabe advertir que si por algún hecho sobreviniente se encuentra y establece que uno de los actores no ostenta la calidad de víctima de desplazamiento forzado, éste no será beneficiario de las medidas que se adopten en la presente decisión.

Sobre este punto, la Sala encuentra que también por esta razón, las acciones de tutela que ahora se estudian son procedentes y por ello entrará a decidir de fondo sobre las mismas.

(iv) Ahora bien, pasando al análisis de los casos en concreto, encuentra la Sala que en la mayoría de los casos acumulados en este proceso se cumple con el requisito de subsidiariedad para la procedencia de la acción de tutela, en cuanto se agotaron los mecanismos previstos ante la propia entidad para la obtención de la reparación y la indemnización y cumplieron con el requisito de presentación de solicitud, ya que los accionados, con anterioridad a la presentación de la tutela, elevaron ante Acción Social, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, peticiones con el fin de obtener su

reparación e indemnización, las cuales les fueron negadas o respecto de las cuales no recibieron respuesta alguna por parte de la entidad accionada.

La Sala constata que sólo en dos casos – los Expedientes T-2.474.803 y T-2.448.283- los señores Yeiner Camilo Ordóñez Cabrera y Geblum Alfonso Pardo Arvilla, respectivamente, afirman haber presentado solicitud verbal ante Acción Social, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, con el fin de obtener su reparación integral e indemnización. Sin embargo, en estos dos casos, en criterio de esta Corte, resulta igualmente procedente la tutela, por las siguientes razones: (a) se trata de unos ciudadanos en especiales condiciones de vulnerabilidad y debilidad manifiesta y sujetos de especial protección constitucional, dada su condición de desplazados; (b) se debe dar aplicación al principio de presunción de veracidad, contenido en el artículo 20 del Decreto 1290 de 2008, en razón a que no se presentó prueba en contrario o no se desvirtuó dicha afirmación por parte de la entidad accionada; y (c) por cuanto en estos casos, los accionantes y su núcleo familiar se encuentran inscritos en el Registro Único de Población Desplazada –RUPD- y por tanto, no sólo ostentan la calidad de víctimas, sino que cumplen con el requisito administrativo mínimo para acceder y ser beneficiarios de las diferentes medidas de reparación integral a víctimas del conflicto interno, que hoy se encuentran reguladas por la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios. No obstante lo anterior, la Sala reitera que en aquellos casos que, por algún hecho sobreviniente, se encuentre y establezca que los solicitantes no ostentan la calidad de víctimas de desplazamiento forzado, éstos no serán beneficiarios de las medidas que se adopten en la presente decisión.

(v) En criterio de esta Sala, yerran los jueces de instancia que, en los casos bajo estudio, negaron las acciones de tutela por improcedentes, argumentando que los accionantes tenían la vía de la reparación judicial, bien por la vía penal o bien por la vía contencioso administrativa, para solicitar la reparación integral. Lo anterior, por cuanto estos jueces olvidaron (a) que se trata de ciudadanos que se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad y debilidad manifiesta y se trata de sujetos de especial protección constitucional; (b) que existen diversas vías de reparación a víctimas de desplazamiento: la vía judicial y la vía administrativa; (c) que en estos casos, se trata del reconocimiento y otorgamiento de la reparación integral e indemnización por la vía administrativa, la cual no requiere, de ninguna manera, haber agotado previamente la vía judicial, bien por la jurisdicción penal o por la contencioso administrativa; (d) que la vía administrativa para la reparación integral de las víctimas de desplazamiento, de que tratan los expedientes bajo examen, debe seguirse ante las entidades y organismos del Gobierno encargadas de esta materia, en este caso y de conformidad con la normatividad actualmente vigente -la Ley 1448 de 2011-, las responsabilidades en materia de reparación a víctimas le corresponde al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, en el que se transformó la otrora Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional –Acción Social-, de conformidad con el artículo 170 de la Ley 1448 de 2011; y a la Unidad Administrativa Especial

para la Atención y Reparación a las Víctimas, de acuerdo con el artículo 166 y 168 de la Ley 1448 de 2011; y finalmente, (e ) olvidaron los jueces que las vías administrativas y judiciales de reparación no son excluyentes, sino complementarias.

Por estas razones, esta Corporación evidencia que las acciones de tutela presentadas en esta oportunidad y acumuladas en la presente sentencia de unificación, cumplen con los requisitos de procedibilidad.

**11.2.2** En lo que respecta al análisis de fondo de las pretensiones de los demandantes dentro de los presentes procesos de tutela, a juicio de la Sala Plena, le asiste razón a los jueces de instancia que encontraron que los accionantes, en su calidad de víctimas de desplazamiento forzado, tienen derecho a la reparación integral y a una indemnización justa, pronta y proporcional. Así mismo, en criterio de esta Corte les asiste igualmente razón en cuanto a que los accionantes tienen derecho a que el Estado adopte todas las medidas tendientes a hacer desaparecer los efectos de las violaciones cometidas y a devolverlos, en lo posible, al estado en que se encontraban antes de la vulneración.

**11.2.3** De otra parte, evidencia esta Sala que les asiste razón a los jueces de instancia que concedieron la tutela y encontraron que Acción Social, ahora Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, vulneró el derecho a la reparación integral y a la indemnización de los accionantes, ante la respuesta negativa de dicha entidad para reconocerla y otorgarla o ante la negativa a realizar el procedimiento estipulado por la normatividad entonces vigente –Decreto 1290 de 2008–, o ante la negativa al reconocimiento y otorgamiento de la misma, presentando para tales efectos argumentos como que (i) ya se había concedido ayuda humanitaria de emergencia, o (ii) que Acción Social, ahora Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, no era responsable de la reparación a las víctimas, o (iii) ante el silencio o la no contestación de la solicitud de reparación impetrada frente a la entidad accionada.

En estos casos, a juicio de esta Corte, aciertan los jueces de instancia al determinar, conforme a las características particulares de cada caso, que la entidad accionada dejó de cumplir con sus obligaciones frente a la protección del goce efectivo de los derechos de las víctimas de desplazamiento, especialmente la de facilitar y garantizar el acceso efectivo de los accionantes a los mecanismos que el Estado ha diseñado para satisfacer la indemnización y los diferentes mecanismos de reparación integral vía administrativa.

**11.2.4** En cuanto a las respuestas dadas a los peticionarios por parte de Acción Social, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, en donde se presentan como argumentos fundantes de la negativa a reconocer y otorgar los beneficios asociados al derecho a la reparación integral y a la indemnización, (i) el previo otorgamiento de ayuda humanitaria, entonces, de

emergencia por parte de la entidad, (ii) la falta de subsidiariedad al no haberse agotado la vía judicial de reparación, y (iii) la ausencia de responsabilidad directa de la entidad demandada, actualmente Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, ante el hecho del desplazamiento; constata la Sala que estas respuestas que obran en el acervo probatorio de los expedientes respectivos, vulneran el derecho a la reparación integral vía administrativa de quienes presentaron las peticiones.

(i) En efecto, Acción Social, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, negó la pretensión de reparación integral e indemnización a todos los accionantes que presentaron solicitud en ese sentido, argumentando que esa entidad ya les había otorgado a los accionantes la ayuda humanitaria, otrora de emergencia. Con este argumento, la accionada confundió la naturaleza y carácter de la ayuda humanitaria y de la asistencia del Estado, con la reparación integral y erradamente asimiló la ayuda humanitaria con la reparación integral haciéndolos pasar por equivalentes. Esta asimilación, reitera una vez más la Sala, desconoce la diferencia de naturaleza, carácter, fuente y finalidades entre la ayuda humanitaria, los servicios sociales del Estado y la reparación integral, y termina por vulnerar el derecho a la reparación integral de las víctimas, a quienes en estos casos se les negó injustificadamente el reconocimiento y otorgamiento de la reparación integral vía administrativa, a través de sus diversos mecanismos, entre ellos a la indemnización.

En punto a este tema, la propia Ley 1448 de 2011, en su artículo 25, consagró la diferenciación entre las medidas de atención, asistencia y reparación integral a víctimas. Así, en el párrafo 1º de esta norma se establece que a pesar de que las medidas de asistencia adicionales pueden tener un efecto reparador *“en la medida en que consagren acciones adicionales a las desarrolladas en el marco de la política social del Gobierno Nacional para la población vulnerable, incluyan criterios de priorización, así como características y elementos particulares que responden a las necesidades específicas de las víctimas”* estas medidas de asistencia ***“no sustituyen o reemplazan a las medidas de reparación. Por lo tanto, el costo o las erogaciones en las que incurra el Estado en la prestación de los servicios de asistencia, en ningún caso serán descontados de la indemnización administrativa o judicial a que tienen derecho las víctimas”***. Esta norma, establece una clara diferenciación entre las medidas asistenciales del gobierno, que en algunos casos y bajo ciertos criterios pueden tener un efecto reparador, y las medidas de reparación propiamente dichas.

En el mismo sentido, el párrafo 2º del artículo 25 de la Ley 1448 de 2011 establece que ***“La ayuda humanitaria definida en los términos de la presente ley no constituye reparación y en consecuencia tampoco será descontada de la indemnización administrativa o judicial a que tienen derecho las víctimas”***, de manera que el Legislador realiza una clara diferencia entre la ayuda humanitaria de emergencia y la reparación.

Acerca de este tema, la Sala reitera su jurisprudencia, en el sentido de que las obligaciones en materia de reparación, no pueden confundirse con las obligaciones relativas a la ayuda humanitaria o a la asistencia por parte del Gobierno, así estas funciones se encuentren asignadas a una misma entidad, en este caso, a Acción Social, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación. En consecuencia, concluye la Sala que la accionada no podía justificar la omisión en el cumplimiento de sus funciones en materia de reparación, argumentando el cumplimiento de las obligaciones relativas a la atención humanitaria de las víctimas de desplazamiento forzado.

(ii) De otra parte, Acción Social, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, negó la pretensión de reparación por parte de los accionantes, argumentando que éstos tenían otra vía para la obtención de la reparación y que lo que les correspondía era acudir a la vía contencioso administrativa. A juicio de la Sala, con este argumento, la entidad accionada, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, confundió las diferentes vías para acceder a la reparación integral. De este modo, no diferenció, de una parte, entre la vía judicial para la reparación, que puede darse, bien en el proceso penal, mediante el incidente de reparación, o bien, por la vía contencioso administrativa, a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho o de la acción de grupo; y de otra parte, la vía administrativa para la reparación, que como su nombre lo indica, se encuentra a cargo de las entidades de carácter administrativo del Estado, y se realiza a través de programas masivos de reparación, hoy regulados por la Ley 1448 de 2011, a cargo del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, antes Acción Social, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, adscrita a la primera y las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Olvidó también la accionada, que estas diferentes vías de reparación no son ni subsidiarias ni excluyentes las unas respecto de las otras, sino más bien complementarias, de manera que (a) no es necesario el agotamiento de una de ellas para poder acudir legítimamente a la otra, y por tanto, no se les puede exigir a los ciudadanos en condición de desplazamiento, que agoten la vía judicial para que puedan recurrir a la vía administrativa con el fin de obtener el reconocimiento de la reparación y la indemnización; (b) que por tanto, de ninguna manera se les puede negar el reconocimiento y otorgamiento de los distintos mecanismos de reparación y de indemnización vía administrativa, argumentando que los ciudadanos desplazados tienen otra vía, la judicial, mediante el proceso penal o el contencioso administrativo, para la obtención de su derecho a la reparación integral, y (iii) que de otra parte, la vía judicial y la vía administrativa de reparación deben estar articuladas y tener un carácter complementario la una respecto de la otra, con el fin de lograr el pleno

reconocimiento y protección del derecho a la reparación integral de la población desplazada.

Adicionalmente, es importante mencionar, que la actual Ley 1448 de 2011 en sus artículos 20 y 21, consagró el principio de complementariedad y la prohibición de doble reparación, de tal manera que se pueda descontar la indemnización recibida por vía administrativa de la reparación que se defina por vía judicial.

En consecuencia, colige la Sala que Acción Social –hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social-, al confundir la vía judicial con la vía administrativa para la concesión de medidas de reparación a las víctimas de desplazamiento forzado, negó y vulneró el derecho a la reparación integral de los accionantes dentro de los presentes procesos de tutela.

(iii) Finalmente, la accionada argumentó que no tiene responsabilidad directa por los hechos que ocasionaron el desplazamiento de las víctimas que solicitan ser reparadas y que el Estado tiene una responsabilidad patrimonial residual en materia de reparación, por cuanto esta responsabilidad le corresponde primordialmente al victimario y de manera subsidiaria, al grupo criminal del cual haga parte. Considera la Sala, que con estos argumentos Acción Social – hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social-, yerra y confunde nuevamente conceptos básicos respecto de la naturaleza de la responsabilidad del Estado en materia de desplazamiento forzado, cuando de la reparación vía administrativa a las víctimas de este delito se trata, la cual se fundamenta en el artículo 2º Superior y se diferencia de la responsabilidad que se deriva del artículo 90 de la Constitución Política.

Lo anterior, por cuanto de conformidad con el artículo 2º Superior, el Estado tiene la responsabilidad de velar por la vida, honra y bienes de los ciudadanos, y por tanto, le compete el deber de prevenir violaciones de derechos humanos graves, masivas y sistemáticas como el desplazamiento forzado y una vez ocurrido éste, le corresponde igualmente la atención y reparación integral a la población víctima de desplazamiento, reparación que se encuentra intrínsecamente vinculada y articulada con los derechos a la verdad y a la justicia.

**11.2.5** En cuanto a la procedencia de la indemnización en abstracto en el trámite de la acción de tutela, esta Sala reitera su jurisprudencia en relación con el alcance normativo del artículo 25 del Decreto 2591 de 1991, el cual prevé que (a) cuando el afectado no disponga de otro medio judicial, (b) la violación del derecho sea manifiesta y consecuencia de una acción clara e indiscutiblemente arbitraria, y (c) si ello fuere necesario para asegurar el goce efectivo del derecho; en el fallo de tutela, el juez podrá, de manera oficiosa, ordenar en abstracto la indemnización del daño emergente causado y que la liquidación del mismo y de los demás perjuicios se hará ante la jurisdicción de

lo contencioso administrativo o ante el juez competente mediante trámite incidental.

(i) Respecto de este tema, la Corte reitera nuevamente su jurisprudencia, insistiendo en el carácter subsidiario y excepcional de la indemnización en abstracto de que trata el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991, ya que la acción de tutela no posee un carácter o una finalidad patrimonial o indemnizatoria, sino de protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos, y en razón a que su procedencia se encuentra condicionada a que: (i) debe cumplirse el requisito de subsidiariedad, en tanto no exista otro medio judicial para alcanzar la indemnización por los perjuicios causados; (ii) debe existir una violación o amenaza evidente del derecho y una relación directa entre ésta y el accionado; (iii) debe ser una medida necesaria para asegurar el goce efectivo del derecho; (iv) debe asegurarse el derecho de defensa del accionado; (v) debe cubrirse con la indemnización solo el daño emergente; y (vi) debe precisarse por el juez de tutela el daño o perjuicio, el hecho generador del daño o perjuicio, la razón por la cual la indemnización es necesaria para garantizar el goce efectivo del derecho, el nexo causal entre el hecho y el daño causado, así como los criterios para que se efectúe la liquidación en la jurisdicción contenciosa administrativa o por el juez competente.<sup>119</sup>

Por consiguiente, esta Sala reafirma que la indemnización en abstracto consagrada por el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991 procede solo de manera excepcional y siempre y cuando se cumplan los requisitos anteriormente mencionados. Finalmente, es de resaltar que el derecho a la reparación integral de las víctimas de desplazamiento, tal y como lo ha expuesto la jurisprudencia constitucional, no se agota de manera alguna en el componente económico de compensación a través de medidas indemnizatorias de los perjuicios causados, sino que por el contrario, la reparación es un derecho complejo que contiene distintas formas o mecanismos reparatorios, tales como medidas de restitución, de rehabilitación, de satisfacción, garantías de no repetición, entre otras.

(ii) De conformidad con los criterios expuestos, la Sala, en forma categórica, negará por improcedente la concesión de la indemnización en abstracto, de que trata el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991, en los casos bajo estudio en la presente sentencia de unificación y en relación con el mecanismo de indemnización vía administrativa a víctimas de desplazamiento forzado, exclusivamente, por cuanto (a) no cumple con el requisito de subsidiariedad, ya que la indemnización que se solicita por parte de los actores es una indemnización administrativa, existiendo en la normatividad actualmente vigente –Ley 1448 de 2011 y decretos reglamentarios–, un mecanismo diseñado para el reconocimiento y otorgamiento de la indemnización administrativa a las víctimas del conflicto interno, la cual se encuentra

---

<sup>119</sup> Sentencia T-299 de 2009, M.P. Mauricio González Cuervo.

regulada en los artículos 132 a 134 de la Ley 1448 de 2011, y por los artículos 146 a 162 del Decreto 4800 de 2011; (b) así mismo la indemnización abstracta de que trata el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991 se refiere al cubrimiento del daño emergente, mientras que la indemnización administrativa, por su naturaleza y carácter administrativo y masivo, es una indemnización que debe ser fijada por el Gobierno Nacional con base en criterios de equidad; y (c) no existen los elementos de juicio necesarios dentro de los expedientes de tutela bajo revisión, para fijar los parámetros o criterios con base en los cuales el juez contencioso administrativo deba realizar la liquidación de perjuicios.

Bajo esta misma consideración, la Corte revocará los fallos dentro de los cuales se concedió la condena en abstracto, de que trata el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991, en relación con el mecanismo de indemnización vía administrativa a víctimas de desplazamiento forzado, pues los jueces soslayan dentro de tales pronunciamientos las ostensibles diferencias entre la indemnización por vía administrativa y la reparación por vía judicial, dando aplicación generalizada a los lineamientos traídos sobre el particular por la sentencia de tutela T-085 de 2009, cuando en ella se tienen en cuenta presupuestos específicos para conceder la condena en abstracto, “(...) *(i) comprobada la violación manifiesta del derecho fundamental de los accionantes, (ii) al no disponer los afectados de otro medio judicial ordinario y (iii) al ser imperativo asegurar el goce efectivo del derecho fundamental vulnerado*”, que como allí también se señala es de carácter excepcional.

Ahora bien, teniendo en cuenta que por primera vez la Corte Constitucional, a través de una sentencia de unificación de su jurisprudencia, fija el sentido y alcance del artículo 25 del Decreto 2591 de 1991, la Sala Plena precisa que los términos de caducidad para población desplazada, en cuanto hace referencia a futuros procesos judiciales ante la jurisdicción contencioso administrativa, sólo pueden computarse a partir de la ejecutoria del presente fallo y no se han de tener en cuenta trascurros de tiempo anteriores, por tratarse, como antes se explicó, de sujetos de especial protección constitucional, en atención a sus circunstancias de vulnerabilidad extrema y debilidad manifiesta. Lo anterior, en concordancia con lo dispuesto por la sentencia C-099 de 2013, que declaró exequibles los incisos 2 y 3 del artículo 132 de la Ley 1448 de 2011, en el entendido que en el caso de los daños causados por crímenes de lesa humanidad, como el desplazamiento forzado, que sean atribuibles a agentes del Estado, no podrá entenderse que la indemnización administrativa se produce en el marco de un contrato de transacción, pudiendo descontarse de la reparación que se reconozca por vía judicial a cargo del Estado, los valores pagados por concepto de reparación administrativa.

En punto a este tema, la Sala debe insistir en que la indemnización por vía administrativa no es una medida ni exclusiva, ni suficiente, para asegurar el goce efectivo del derecho a la reparación integral de las víctimas de desplazamiento, sino que constituye tan solo uno de los mecanismos dirigidos a lograr tal fin. De esta forma, la indemnización por vía administrativa de que

tratan los artículos 132 a 134 de la Ley 1448 de 2011, y los artículos 146 a 162 del Decreto 4800 de 2011, constituye tan solo un componente de la reparación integral para las víctimas de desplazamiento, cuyo otorgamiento se protegerá en todo caso mediante esta decisión, sin menoscabo, ni exclusión, de otras medidas de reparación integral contenidas en la Ley 1448 de 2011.

**11.2.6** De otra parte, la Sala debe resolver algunos problemas jurídicos, que se evidencian en virtud de la entrada en vigencia de la nueva normatividad contenida en la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, especialmente del Decreto 4800 de 2011.

**11.2.6.1** En primer lugar, esta Sala debe esclarecer la normatividad aplicable a las presentes solicitudes de indemnización administrativa, teniendo en cuenta el nuevo marco jurídico normativo e institucional creado a partir de la expedición de la Ley 1448 de 2011 y del Decreto 4800 de 2011, ya que las solicitudes de indemnización y reparación integral que se estudian, se elevaron con fundamento en el artículo 5° del Decreto 1290 de 2008, casos respecto de los cuales, el Decreto 4800 de 2011 prevé un régimen de transición. Para esclarecer lo anterior, es necesario hacer referencia, tanto a las disposiciones relativas a la indemnización administrativa consagrada de la Ley 1448 y el Decreto 4800 de 2011, así como al régimen de transición que remite al Decreto 1290 de 2008.

(i) La Ley 1448 de 2011 establece en su artículo 132, parágrafo 1°, que dicha ley “surtirá efectos para las indemnizaciones administrativas que sean entregadas a partir de la fecha de expedición de dicha ley, así la solicitud fuese hecha con anterioridad”, y remite a la reglamentación que el Gobierno Nacional realice respecto de la Ley 1448 de 2011.

Por su parte, el parágrafo 3° del artículo 132 establece que ésta 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.

(ii) El monto de indemnización por vía administrativa para víctimas de desplazamiento forzado, se encuentra fijado por el artículo 149 del Decreto 4800 de 2011. Al respecto, esta norma establece que independientemente de la estimación del monto para cada caso particular, de conformidad con lo establecido en el artículo 148 del mismo Decreto, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas podrá reconocer por indemnización administrativa “*Por desplazamiento forzado, hasta diecisiete (17) salarios mínimos mensuales legales*”. Esta norma

establece que este monto se reconocerá en salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento del pago y que si respecto de una misma víctima concurre más de una violación de aquellas establecidas en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, tendrá derecho a que el monto de la indemnización administrativa se acumule hasta por un valor de cuarenta (40) salarios mínimos legales mensuales.

(iii) De otra parte, el artículo 155 del Decreto 4800 de 2011 establece un régimen de transición para las solicitudes de indemnización por vía administrativa anteriores a la expedición de la Ley 1448 de 2011, que fueron elevadas en virtud del Decreto 1290 de 2008 y que no han sido resueltas. Al efecto consagra que *“Las solicitudes de indemnización por vía administrativa formuladas en virtud del Decreto 1290 de 2008, que al momento de publicación del presente Decreto no hayan sido resueltas por el Comité de Reparaciones Administrativas, se tendrán como solicitudes de inscripción en el Registro Único de Víctimas y deberá seguirse el procedimiento establecido en el presente Decreto para la inclusión del o de los solicitantes en este Registro. Si el o los solicitantes ya se encontraren inscritos en el Registro Único de Población Desplazada, se seguirán los procedimientos establecidos en el presente Decreto para la entrega de la indemnización administrativa.*

*Si de la descripción de los hechos realizada en las solicitudes se desprende que los hechos victimizantes ocurrieron antes de 1985, pero cumplen con los requisitos para acceder a la indemnización administrativa en virtud del Decreto 1290 de 2008, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas no incluirá al o a los solicitantes en el Registro Único de Víctimas pero otorgará la indemnización administrativa. De esta situación se le informará oportunamente al o a los solicitantes.*

*Parágrafo 1. El o los solicitantes a los que se refiere el presente artículo tendrán derecho al pago de la indemnización administrativa de forma preferente y prioritaria, mediante la distribución y en los montos consignados en el Decreto 1290 de 2008, siempre que sean incluidos en el Registro Único de Víctimas, se encontraren inscritos en el Registro Único de Población Desplazada o se les reconozca la indemnización administrativa en los términos del inciso segundo.*

*Parágrafo 2. Las solicitudes de indemnización por vía administrativa presentadas después de la promulgación de la Ley 1448 de 2011 en el marco de la Ley 418 de 1997, con sus respectivas prórrogas y modificaciones, se regirán por las reglas establecidas en el presente Decreto.”* (Resalta la Sala)

(iv) Adicionalmente, el artículo 159 del Decreto 4800 de 2011 consagra la indemnización por vía administrativa para víctimas de desplazamiento forzado. Esta norma establece que *“La indemnización por desplazamiento forzado, será otorgada a través de los mecanismos previstos en el parágrafo 3 del artículo 132 de la Ley 1448 de 2011.*

*En aquellos eventos en que los núcleos familiares víctimas de desplazamiento forzado no puedan acceder a los medios previstos en el parágrafo 3 del artículo 132 de la Ley 1448 de 2011 o hayan accedido parcialmente al monto de la indemnización definido para este hecho victimizante, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, deberá activar el programa de acompañamiento para la inversión adecuada de los recursos de que trata el presente Decreto, de tal forma que la entrega de la indemnización para el núcleo familiar respectivo sea, prioritariamente, a través de los mecanismos estipulados en dicho programa.”*

(v) Con fundamento en estas normas reseñadas y dado que la Sala evidencia que en la actual regulación legal se presenta un conflicto de normas a aplicar en materia de indemnización administrativa para víctimas de desplazamiento forzado, esta Corporación debe adelantar un análisis sobre la norma aplicable en este caso a las solicitudes *sub examine* relativas a la indemnización administrativa y demás medidas de reparación integral, teniendo en cuenta para ello las reglas sobre aplicación de normas. Este conflicto debe dilucidarse por tanto, a partir de las reglas jurídicas relativas a normas de superior jerarquía, posteriores y específicas, según las cuales deben prevalecer (a) las normas con mayor jerarquía o superioridad normativa, frente a las de menor jerarquía; (b) las normas posteriores en el tiempo; y (c) las normas específicas que contienen regulación especial y concreta respecto de la materia de que se trate, frente a las normas de carácter general. De esta manera, se trata de esclarecer cuál es la norma a aplicar para los casos bajo estudio, respecto de la indemnización administrativa y los otros componentes de reparación integral a víctimas de desplazamiento forzado, teniendo en cuenta que las solicitudes de indemnización administrativa y reparación integral que ahora se estudian, fueron presentadas con anterioridad a la Ley 1448 de 2011, para cuyos efectos la regulación reglamentaria contenida en el Decreto 4800 de 2011 prevé una situación jurídica especial a la cual debe aplicarse un régimen de transición que remite a la anterior reglamentación contenida en el Decreto 1290 de 2008.

(vi) De este modo, la Sala evidencia, de una parte, que la Ley 1448 de 2011 establece en su artículo 132, parágrafo 1º, de manera general que dicha ley surtirá efectos para las indemnizaciones administrativas que sean entregadas a partir de la fecha de su expedición, así la solicitud fuese hecha con anterioridad y remite a la reglamentación que el Gobierno Nacional realice de la Ley 1448 de 2011.

De otra parte, observa la Corte que el Gobierno Nacional reglamentó la Ley 1448 de 2011, específicamente en relación con el tema de la reparación integral, mediante el Decreto 4800 de 2011. Pues bien, en el mencionado decreto reglamentario, en su artículo 155, se establece un régimen de transición para las solicitudes de indemnización administrativa anteriores a la expedición del Decreto 4800 de 2011, formuladas en virtud del Decreto 1290 de 2008, a las cuales se les aplicará la normatividad consagrada en este último

decreto respecto de la indemnización administrativa, y la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4800 de 2011 respecto de los demás componentes de reparación integral.

Al efecto, el artículo 155 del Decreto 4800 de 2011 determina que (i) las solicitudes de indemnización por vía administrativa formuladas en virtud del Decreto 1290 de 2008, que al momento de publicación de dicho Decreto no hayan sido resueltas, se tendrán como solicitudes de inscripción en el Registro Único de Víctimas y deberá seguirse el procedimiento establecido en ese Decreto para la inclusión del o de los solicitantes en este Registro; (ii) que si el o los solicitantes ya se encontraran inscritos en el Registro Único de Población Desplazada, se seguirán los procedimientos establecidos en ese Decreto para la entrega de la indemnización administrativa; (iii) que si los hechos victimizantes ocurrieron antes de 1985, pero cumplen con los requisitos para acceder a la indemnización administrativa en virtud del Decreto 1290 de 2008, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas otorgará la indemnización administrativa; (iv) que el o los solicitantes cobijados por el régimen de transición tendrán derecho al pago de la indemnización administrativa (a) de forma preferente y prioritaria, (b) mediante la distribución y (c) según los montos consignados en el Decreto 1290 de 2008, siempre y cuando sean incluidos en el Registro Único de Víctimas, se encuentren inscritos en el Registro Único de Población Desplazada o se les reconozca la indemnización administrativa en los términos de ese mismo artículo; (v) que las solicitudes de indemnización por vía administrativa presentadas después de la promulgación de la Ley 1448 de 2011 en el marco de la Ley 418 de 1997, con sus respectivas prórrogas y modificaciones, se regirán por las reglas establecidas en el Decreto 4800 de 2011.

(vii) Por su parte, el artículo 159 del Decreto 4800 de 2011 consagra una norma especial para la indemnización por vía administrativa específicamente para víctimas de desplazamiento forzado. Esta norma establece que la indemnización por desplazamiento forzado, será otorgada a través de los mecanismos previstos en el parágrafo 3 del artículo 132 de la Ley 1448 de 2011.

(viii) Con base en todo lo anterior, la Sala concluye que a las solicitudes bajo estudio se les debe aplicar la norma específica relativa al régimen de transición previsto por el Decreto 4800 de 2011, por tratarse de una norma posterior y específica, a la cual remite la propia Ley 1448 de 2011 en su artículo 132, pues las peticiones de indemnización administrativa y reparación integral que ahora se estudian, efectivamente se presentaron en virtud del Decreto 1290 de 2008 y los demandantes se encuentran inscritos en el Registro Único de Población Desplazada –RUPD-. Así las cosas, colige la Corte que debe darse aplicación a la norma que prevé el régimen de transición previsto para las solicitudes anteriores a la Ley 1448 de 2011, elevadas en

virtud del Decreto 1290 de 2008 y que aún no han sido resueltas, por las siguientes razones:

(a) La norma general de la Ley –art.132 de la Ley 1448 de 2011-, si bien establece que esa ley surtirá efectos para las indemnizaciones administrativas que sean entregadas a partir de la fecha de expedición de dicha ley, así la solicitud fuese hecha con anterioridad, remite a la reglamentación que para el efecto realice el Gobierno Nacional, la cual se realizó mediante el Decreto 4800 de 2011;

(b) A su vez el artículo 155 del Decreto 4800 de 2011 dispuso un régimen de transición, en el cual se establece clara y expresamente que las solicitudes de indemnización por vía administrativa formuladas en virtud del Decreto 1290 de 2008 y cuyos solicitantes se encuentren inscritos en el RUPD deberán resolverse en forma preferente y prioritaria y aplicarse la distribución y montos fijados por el Decreto 1290 de 2008; y que las solicitudes de indemnización por vía administrativa presentadas después de la promulgación de la Ley 1448 de 2011 en el marco de la Ley 418 de 1997, con sus respectivas prórrogas y modificaciones, se regirán por las reglas establecidas en el Decreto 4800 de 2011; y

(c) El artículo 159 contiene una disposición específica acerca de la indemnización para población desplazada, que al ser interpretada de manera armónica con el artículo 155 del mismo decreto, se colige que se refiere a las solicitudes de indemnización elevadas con posterioridad a la expedición de la Ley 1448 de 2011 y del Decreto 4800 de 2011, ya que como se mencionó, para las solicitudes elevadas con anterioridad a esta nueva normatividad, el propio Gobierno dispuso un régimen de transición al cual se aplicará la disposición de indemnización prevista por el Decreto 1290 de 2008. A este respecto, evidencia la Sala que el monto de la indemnización por desplazamiento forzado contenido en el Decreto 4800 de 2011, en su artículo 149, es de *“hasta diecisiete (17) salarios mínimos mensuales legales”*, pero el régimen de transición que contempla el artículo 155 del mismo estatuto, en su parágrafo 1º advierte que las solicitudes de indemnización administrativa formuladas en virtud del Decreto 1290 de 2008 que no hayan sido resueltas - en el caso bajo estudio fueron indebidamente negadas-, deberán acogerse a la distribución y montos del mismo Decreto 1290 de 2008, esto es, hasta veintisiete (27) salarios mínimos mensuales legales.

(d) Entonces, atendiendo a que se presenta una clara contraposición y conflicto normativo, la Corte de acuerdo con los presupuestos y criterios de aplicación normativa que fueron mencionados, y adicionalmente de conformidad con los principios de favorabilidad y progresividad, dará aplicación en los presentes asuntos de revisión de tutela, al Decreto 1290 de 2008, que en su artículo 5to. contempla una indemnización solidaria de *“hasta veintisiete (27) salarios mínimos mensuales legales”* para las víctimas de desplazamiento forzado. Lo anterior, por tratarse de una disposición posterior,

especial y específica que regula la materia y adicionalmente por ofrecer mayores garantías de favorabilidad y progresividad para el goce efectivo de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado.

(e) De esta manera, y teniendo en cuenta que las solicitudes presentadas por los tutelantes fueron negadas por la entonces Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, de conformidad con el artículo 170 de la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4155 de 2011, -es decir, una vez agotado el trámite señalado para tal fin, y con pleno cumplimiento de los requisitos para la procedencia de la acción de tutela, así como para el otorgamiento de la indemnización administrativa a víctimas de desplazamiento forzado- esta Corporación decidirá de fondo sobre la prosperidad de las solicitudes, así como sobre el monto de indemnización administrativa a pagar a los accionantes. Esto último, por cuanto al haber sido negadas estas solicitudes de indemnización, ya se cumplió el trámite previsto por el Decreto 1290 de 2008 y no sería posible ahora remitirlas de nuevo a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas para que de conformidad con el Decreto 4800 de 2011 surtieran el trámite correspondiente con el fin de que se definiera el monto a pagar, por cuanto ello implicaría retrotraer las cosas a su estado inicial, sin que se haya dado solución por vía de revisión de tutela al problema jurídico planteado en las demandas de las acciones tutelares que ahora se revisan, cual es la vulneración de los derechos fundamentales de las víctimas de desplazamiento forzado por el desconocimiento y negación de la indemnización administrativa y de los demás mecanismos de reparación integral.

Por consiguiente, bajo el entendido de que las solicitudes de indemnización administrativa se despacharan favorablemente, el monto que aplicará la Corte será el máximo estipulado por el artículo 5to. del Decreto 1290 de 2008, es decir, veintisiete (27) salarios mínimos legales, en atención a los mismos criterios de fijación de monto de indemnización administrativa que estipula el artículo 148 del Decreto 4800 de 2011, los cuales hacen referencia a: (i) la naturaleza y el impacto del hecho victimizante, (ii) el daño causado, (iii) el estado de vulnerabilidad actual de la víctima, desde un enfoque diferencial. En este sentido, la Corte teniendo en cuenta: (i) la grave, masiva y sistemática violación a los derechos humanos que constituye el desplazamiento forzado; (ii) el grave daño causado a las víctimas de este delito en todos sus derechos fundamentales; (iii) el grado de vulnerabilidad de las víctimas, actoras dentro de los presentes procesos de tutela; (iv) la negativa de indemnización administrativa por parte de la antigua Acción Social, hoy transformada en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social; (v) la inconstitucionalidad de las decisiones que negaron el derecho a una indemnización por vía administrativa; (vi) la negligencia de las autoridades por la misma negativa; y (vii) el tiempo de espera para los accionantes transcurrido desde que se presentó la solicitud de indemnización y reparación integral y se interpusieron las correspondientes acciones de tutela, entre otros

criterios; aplicará el mencionado monto de veintisiete (27) salarios mínimos mensuales legales contenido en el artículo 5° del Decreto 1290 de 2008, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 155 del Decreto 4800 de 2011, en armonía con el artículo 132 de la Ley 1448 de 2011.

(f) En síntesis, la solución para los procesos de tutela ahora revisados, es aplicar el régimen de transición de que trata el artículo 155 del Decreto 4800 de 2011, por tratarse de solicitudes de reparación integral y de indemnización por vía administrativa, que en su totalidad fueron presentadas antes de la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011, a las cuales de conformidad con el artículo 155 mencionado, se les deben aplicar la distribución y los montos contenidos en el artículo 5° del Decreto 1290 de 2008. De esta manera, la Corte concederá, por las razones expuestas, el máximo monto de indemnización administrativa previsto por el Decreto 1290 de 2008 para población desplazada, que asciende a la suma de veintisiete (27) salarios mínimos mensuales legales.

De conformidad con lo anterior, la Sala aclara que para los casos análogos y similares a los aquí fallados se aplicarán los efectos *inter comunis* que se explicarán en detalle más adelante y que para otros casos diferentes a los que aquí se fallan que no queden cobijados por los efectos jurídicos aludidos, cuya reparación deba ser definida de conformidad con el régimen de transición o con el nuevo régimen establecido por la Ley 1448 de 2011 y su decreto reglamentario 4800 del mismo año, en atención a que esas víctimas no hayan interpuesto todavía solicitudes de reparación o acciones de tutela, será la Unidad Administrativa Especial para Atención y Reparación Integral a Víctimas, o los jueces excepcionalmente, los llamados a determinar el monto de la indemnización administrativa, teniendo en cuenta el grado de vulnerabilidad y debilidad de cada uno de ellos, monto que deberá ser fijado hasta por 27 salarios mínimos mensuales legales vigentes si es del régimen de transición o hasta 17 salarios mínimos si del nuevo régimen establecido por la Ley 1448 de 2011.

**11.2.6.2** De otra parte, para la resolución de estos casos, la Sala reiterará la diferenciación entre los conceptos de atención y asistencia social, frente al concepto de reparación integral.

(i) A este respecto la Corte reitera la interpretación que en su jurisprudencia ha hecho, en atención a los postulados constitucionales que consagran los derechos de las víctimas –art.250 Superior- y a los principios generales consagrados en la Ley 1448 de 2011, para enfatizar en que a los rubros pagados por el Estado bajo el concepto de reparación, no podrá descontárseles aquellos que obedezcan a medidas de atención o asistencia social. Así lo establece la propia Ley 1448 de 2011, artículo 25, párrafo 2 del parágrafo 1°: ***“Por lo tanto, el costo o las erogaciones en las que incurra el Estado en la prestación de los servicios de asistencia, en ningún caso serán descontados de la indemnización administrativa o judicial a que tienen derecho las***

víctimas”, y el párrafo 2do.: “***La ayuda humanitaria definida en los términos de la presente ley no constituye reparación y en consecuencia tampoco será descontada de la indemnización administrativa o judicial a que tienen derecho las víctimas***” (Resalta la Sala).

En el mismo sentido, el artículo 154 del Decreto 4800 de 2011 se refiere a las deducciones posibles de la indemnización administrativa respecto de los montos pagados con anterioridad, estableciendo que “***La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas descontará del monto a pagar por concepto de indemnización por vía administrativa, sólo los montos pagados por el Estado a título de indemnización y por concepto de condenas judiciales en subsidiariedad por insolvencia, imposibilidad o falta de recursos de parte del victimario o del grupo armado organizado al margen de la ley al que éste perteneció.***”

***Parágrafo. Las sumas pagadas por el Estado a título de atención y asistencia o subsidio no podrán ser descontadas del monto de indemnización por vía administrativa.***” (Énfasis de la Corte)

(ii) Así las cosas, en criterio de esta Sala, el contenido del artículo 5° del Decreto 1290 de 2008, al cual remite el régimen de transición consagrado por el artículo 155 del Decreto 4800 de 2011, debe interpretarse de conformidad con la Constitución, las reglas de la jurisprudencia constitucional y de la CIDH en la materia, de acuerdo con lo establecido en la propia Ley 1448 de 2011 y en el Decreto 4800 de 2011, de acuerdo con los principios de diferencialidad, favorabilidad y progresividad, y atendiendo a la interpretación que el propio Gobierno Nacional ha realizado sobre este tema.

En este sentido, debe diferenciarse la reparación de la atención y de la asistencia social, y por tanto, de los diferentes subsidios -de vivienda, de tierras, etc- que se le entreguen a la población desplazada atendiendo dicha asistencia social. De esta manera, el monto de la indemnización administrativa de que trata el artículo 5° del Decreto 1290 de 2008, en aplicación del régimen de transición que prevé el artículo 155 del Decreto 4800 de 2011, debe pagarse en forma adicional y no acumularse o descontarse del subsidio de vivienda previsto por el artículo 5° del Decreto 1290 de 2008.

(iii) Igualmente, a juicio de esta Corporación, lo establecido en el artículo 132 de la Ley 1448 de 2011, párrafo 3ero. y el artículo 149 del Decreto 4800 de 2011, que prevén los medios a través de los cuales se pagará la indemnización administrativa a las víctimas de desplazamiento forzado, deben interpretarse en armonía con la diferenciación entre lo que constituye una indemnización por vía administrativa como reparación y la atención o asistencia social, de conformidad con la propia Ley 1448 de 2011 en su artículo 154 ya citado, y en armonía con las reglas fijadas por la jurisprudencia constitucional y de la CIDH. De esta manera, la Corte encuentra que el monto de indemnización administrativa debe pagarse en forma adicional y no acumularse o descontarse

del subsidio integral de tierras, de la permuta de predios, de la adquisición y adjudicación de tierras, de la adjudicación y titulación de baldíos para población desplazada o del subsidio de vivienda de interés social rural y urbana de que trata el artículo 149 del Decreto 4800 de 2011.

Esta es la interpretación que hace el propio Gobierno Nacional respecto del artículo 132 de la Ley 1448 de 2011 y del artículo 149 del Decreto 4800 de 2011 que lo reglamenta, la cual ha sido puesta en conocimiento de esta Corte - y es de público conocimiento- ya que se expuso por la Directora de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, y por otros Ministros del despacho, durante la celebración de las Audiencias sobre desplazamiento forzado que tuvieron lugar los días 15 de Diciembre de 2011 y 26 de enero de 2012 con organismos de control y durante la Audiencia celebrada el día 13 de febrero de 2012 con el Gobierno Nacional<sup>120</sup>.

Así, el Gobierno Nacional ha expresado clara y expresamente a esta Corporación, a través de la Sala Especial de Seguimiento a Población Desplazada, que en atención a lo consagrado por la Ley 1448 de 2011 y en armonía con la jurisprudencia de esta Corte, el artículo 149 del Decreto 4800 de 2011, que consagra el monto para la indemnización vía administrativa a desplazados, debe interpretarse haciendo clara diferenciación entre esta indemnización administrativa, como un componente de reparación integral y la atención y asistencia social, de manera que los diecisiete (17) salarios mínimos de que trata dicho artículo son adicionales y no descontables de los subsidios de que trata esa misma normativa. Lo contrario, esto es, el confundir la atención o asistencia social con la indemnización administrativa como parte de la reparación integral, es decir, considerar que las medidas que se enmarcan en la política social del Estado, destinadas a satisfacer necesidades materiales básicas mínimas de población en situación de pobreza, exclusión e inequidad, -como los subsidios- pueden tenerse como medidas de reparación frente a graves violaciones de derechos humanos y DIH como el desplazamiento forzado, resultaría inadmisibles y abiertamente inconstitucional.

(iv) Aclarado lo anterior, la Sala concluye, en primer lugar, que la indemnización administrativa a pagar a los demandantes dentro de los presentes procesos de tutela que se revisan, en calidad de víctimas del desplazamiento forzado y aplicando el régimen de transición previsto por el artículo 155 del Decreto 4800 de 2011, el cual remite a su vez al artículo 5° del Decreto 1290 de 2011, será de veintisiete (27) salarios mínimos mensuales legales, suma que se pagará de manera adicional, y no se descontará del subsidio de vivienda de que trata el mismo artículo 5° del Decreto 1290 de 2011. Esta interpretación se aplicará con efectos *inter comunis* para las solicitudes que fueron hechas con base en el Decreto 1290 de 2011 y a las cuales se les aplique el régimen de transición de que trata el artículo 155 del Decreto 4800 de 2011, en armonía con el artículo 132 de la Ley 1448 de 2011.

---

<sup>120</sup> Ver Actas de estas Audiencias que reposan en la Secretaría General de esta Corporación.

En segundo lugar, la Corte concluye que las demás solicitudes de indemnización administrativa, realizadas con posterioridad a la Ley 1448 de 2011, a las cuales se les aplicará el artículo 132 de la Ley 1448 de 2011 y el artículo 149 del Decreto 4800 de 2011, deberán igualmente decidirse y pagarse de forma adicional y no descontable de los subsidios de vivienda y de tierras previstos por el artículo 132 de la Ley 1448 de 2011 y de los demás mecanismos que prevé dicha normativa relativos a permuta de predios, adquisición y adjudicación de tierras, adjudicación y titulación de baldíos para población desplazada. En consecuencia, esta interpretación constitucional es válida también para los casos de las solicitudes de indemnización administrativa presentadas en el marco de la nueva normatividad consagrada en la Ley 1448 de 2011 y Decreto 4800 de 2001, de conformidad con los principios de diferencialidad, con los principios de favorabilidad y progresividad antes mencionados y de acuerdo con la interpretación que hace el propio Gobierno respecto de estas normas.

En síntesis, a juicio de la Sala la interpretación que debe realizarse en relación con el monto de indemnización administrativa como reparación, es que ésta es adicional a los subsidios que se conceden como asistencia social, de conformidad con los mismos principios fijados por el artículo 25 de la Ley 1448 de 2011, el artículo 154 del Decreto 4800 de 2011 y de conformidad con la interpretación que ha dado al monto de la indemnización administrativa el propio Gobierno Nacional, según la cual el monto de indemnización administrativa no es el mismo ni descontable del subsidio de vivienda para población desplazada, sino que es un monto adicional y acumulable al mismo.

(v) De otra parte, a la presente decisión esta Corporación le concederá efectos *inter comunis*. A este respecto, es de aclarar que los efectos *inter communis* que se otorgarán a esta sentencia, cobijará a todas las solicitudes de indemnización administrativa realizadas por víctimas de desplazamiento forzado, en cuanto: (a) se hayan presentado con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011 y en virtud del Decreto 1290 de 2008; (b) hayan sido negadas por la anterior Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional –Acción Social-, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, sin la observancia debida de la regulación vigente, del procedimiento para el reconocimiento y aplicación de la reparación individual por vía administrativa, señalados en el capítulo IV, artículo 20 y ss. del pluricitado decreto, y de los parámetros constitucionales para la interpretación del mismo;; y (c) respecto de las cuales se hayan interpuesto acciones de tutela, por los mismos motivos que se alegaron en estas acciones constitucionales presentadas por los accionantes dentro de los presentes expedientes.

Ahora bien, esta Corporación aclara, en primer término, que los efectos *inter comunis* que se conceden mediante este fallo, cubren los casos análogos o similares a los aquí decididos, en los cuales se reivindicó el derecho

fundamental a la reparación administrativa por vía de tutela. Estos efectos se extienden por tanto a los casos de tutela que prosperaron concediendo la indemnización a las víctimas como condena en abstracto, pero cuyos montos decididos por los jueces no fueron pagados por Acción Social y todavía no han sido pagados por la ahora Unidad Administrativa en virtud de la medida cautelar adoptada por la Corte mediante el Auto 207 del 2010. Por consiguiente, para estos casos la Unidad Administrativa Especial deberá pagar el monto máximo fijado en esta sentencia de conformidad con el régimen de transición.

En segundo término, la Sala precisa que en los casos de tutela que prosperaron y en los cuales ya se hubiere surtido efectivamente el pago del monto indemnizatorio fijado por los jueces contencioso administrativos, en cumplimiento de fallos de tutela que condenaron en abstracto a la Nación en cabeza de la otrora Acción Social, constituyen situaciones jurídicas que configuran derechos adquiridos.

Finalmente, esta Corporación entiende que los casos análogos o similares a los que se deciden en esta oportunidad y cuyas acciones de tutela no prosperaron, a pesar de tratarse de víctimas de desplazamiento forzado que interpusieron en su momento solicitud de reparación integral e indemnización administrativa ante la entidad responsable, obteniendo respuesta negativa de la misma y que por tanto se vieron compelidos a interponer sin éxito acción tutelar, quedarán igualmente cobijados por los efectos *inter comunis* de esta sentencia, de manera que la ahora Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas deberá concederles el monto máximo del régimen de transición fijado mediante este fallo.

(vi) De otra parte y en concordancia con lo anterior, la Sala señala que a las solicitudes de indemnización administrativa y reparación integral, que hayan sido elevadas con anterioridad a la Ley 1448 de 2011, que no hayan sido todavía resueltas y respecto de las cuales no se hayan presentado acciones de tutela, las víctimas deberán seguir el procedimiento establecido en el Decreto 4800 de 2011, de conformidad con el artículo 155 de esa misma normativa, en armonía con el artículo 132 de la Ley 1448 de 2011 y que por tanto es la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas la que deberá conocer y decidir sobre estos casos.

(vii) En cuanto a las solicitudes de indemnización administrativa y reparación integral que se presenten después de la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011, se deberán aplicar las normas contentivas en esa norma y en el Decreto 4800 de 2011, siguiendo la misma interpretación realizada por esta Corte respecto del pago del monto de indemnización. De esta forma, el pago del monto de hasta diecisiete (17) salarios mínimos legales vigentes, deberá ser pagado de manera adicional y no descontable de los subsidios normales de asistencia social para población desplazada de tierras y viviendas y demás mecanismos de que trata el artículo 132 de la ley 1448 de 2011, de

conformidad con el principio de diferencialidad entre atención y asistencia social contenidos en el artículos 25 de la propia Ley 1448 de 2011, el artículo 154 del Decreto 4800 de 2011 y la propia interpretación del Gobierno Nacional al respecto.

(viii) En síntesis, (a) respecto de las solicitudes presentadas con anterioridad a la Ley 1448 de 2011, que fueron negadas y respecto de las cuales se interpuso acción de tutela, se aplicará el régimen de transición previsto en el artículo 155 del Decreto 4800 de 2011 y por tanto, el artículo 5° del Decreto 1290 de 2008, casos que quedan cobijados por los efectos *inter comunis* de esta sentencia, de conformidad con los criterios señalados anteriormente; (b) en relación con las solicitudes presentadas con anterioridad a la Ley 1448 de 2011, que todavía no se han resuelto y respecto de las cuales no se interpuso acción de tutela, se aplicará el régimen de transición y se seguirán los trámites y procedimientos previstos por el Decreto 4800 de 2011 para determinar el monto de indemnización administrativa a pagar por parte de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas; y (c) respecto a las solicitudes de indemnización administrativa y reparación integral que se presenten con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011, tal como lo señala esa normativa, deberán seguirse los procedimientos allí establecidos, en concordancia con lo estipulado en el Decreto Reglamentario 4800 de 2011.

En relación con los otros componentes o mecanismos necesarios que hacen parte de la reparación integral a víctimas de desplazamiento forzado, que contemplan la Ley 1448 y el Decreto 4800 de 2011 (como restitución, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición,) estas medidas deberán garantizarse a las víctimas de desplazamiento forzado, tanto a las que hayan solicitado la indemnización administrativa en virtud del Decreto 1290 de 2008 -a las cuales se les aplica el régimen de transición- como a las que lo hayan solicitado una vez entrada en vigencia la Ley 1448 de 2011.

**11.2.6.3** En tercer lugar, esta Sala debe dar solución al problema jurídico que surge en relación con la fecha de desplazamiento de las víctimas que presentaron las solicitudes y acciones de tutela que ahora se estudian, para que puedan ser beneficiarios de la Ley 1448 de 2011. En este sentido, el artículo 155 del Decreto 4800 de 2011, el cual como se expuso, establece un régimen de transición para las solicitudes de indemnización por vía administrativa anteriores a la expedición de la Ley 1448 de 2011, determina que las solicitudes hechas en virtud del Decreto 1290 de 2008 se tendrán como solicitudes de inscripción en el Registro Único de Víctimas y que si ya se encuentran inscritos en el Registro Único de Población Desplazada, se seguirán los procedimientos establecidos en el Decreto 4800 de 2012 para la entrega de la indemnización administrativa. Así mismo, establece que si los hechos ocurrieron antes del 1985, pero se cumplen con los requisitos para acceder a la indemnización administrativa en virtud del Decreto 1290 de 2008, se otorgará la indemnización administrativa.

De esta manera, la Sala evidencia que en el presente caso en el cual se aplica el régimen de transición (i) todos los solicitantes se encuentran inscritos en el Registro Único de Población Desplazada; (ii) el desplazamiento de todas las víctimas ocurrió con posterioridad al año 1985; (iii) todos los solicitantes cumplen con los requisitos previstos en el Decreto 1290 de 2008 para acceder a la indemnización administrativa; y que (iv) si los hechos generadores de desplazamiento forzado hubieran ocurrido con posterioridad al año 1985, aún tendrían derecho a recibir la indemnización administrativa en virtud del Decreto 1290 de 2008, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 155 del Decreto 4800 de 2011.

**11.2.6.4** En cuarto lugar, esta Corporación debe precisar que existe una nueva institucionalidad creada por la Ley 1448 de 2011 como encargada de la reparación integral a las víctimas del conflicto armado y que por tanto, en la actualidad los responsables de la reparación a las víctimas de desplazamiento forzado son el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, entidad en la que se transformó la antigua Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social-, de conformidad con el artículo 170 de la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4155 de 2011; la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, de conformidad con los artículos 166 y 168 de la Ley 1448 de 2011, el Decreto 4157 de 2011, y el artículo 146 del Decreto 4800 de 2011; normas que determinan a estas entidades como directamente responsables en el nuevo marco institucional, creado por la Ley 1448 de 2011, de diseñar, implementar, ejecutar y otorgar las diferentes medidas de reparación integral para las víctimas del conflicto interno armado de que trata esa ley y de coordinar el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, de que tratan los artículos 159 a 174 de la misma normativa y el artículo 146 del Decreto 4800 de 2012, en el cual se dispone que la responsabilidad del programa de indemnización por vía administrativa estará en cabeza de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, entidad que administrará los recursos destinados a la indemnización por vía administrativa.

**11.2.6.5** Además, la Sala debe aclarar que en las acciones de tutela que se estudian y deciden en esta oportunidad, no solo se reivindica la indemnización administrativa, sino también las otras medidas de reparación, tales como la restitución, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, las cuales deberá aplicarse a las víctimas que quedan cobijadas por el régimen de transición, en virtud del artículo 155 del Decreto 4800 de 2011, como a las solicitudes que se hayan elevado una vez entrada en vigencia la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios.

**11.2.6.6** Finalmente, la Corte advierte que en caso de que las entidades responsables del pago de la indemnización por vía administrativa a los beneficiarios de las medidas adoptadas en la presente sentencia, es decir, el

Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, no hayan dispuesto la partida presupuestal correspondiente para tal efecto, el pago efectivo de este concepto se deberá hacer con cargo al rubro que corresponda al programa destinado para la reparación integral a las víctimas, como quiera que, aunque por regla general la acción de tutela no tiene carácter indemnizatorio, para el goce efectivo del derecho a recibir la indemnización administrativa como parte de una reparación integral, se hace necesario el pago concreto del monto ordenado.

### **11.3 Conclusiones**

En cuanto a la procedibilidad de las acciones de tutela, la Sala concluye que:

(i) La regla general es que ésta no posee un carácter o una finalidad patrimonial o indemnizatoria, sino de protección de los derechos fundamentales. Sin embargo, teniendo en cuenta las especiales condiciones de vulnerabilidad extrema y debilidad manifiesta de sujetos de especial protección constitucional como la población víctima de desplazamiento forzado, resulta un mecanismo idóneo, adecuado y procedente, pues los principios de inmediatez y subsidiariedad no les son oponibles con el mismo rigor que para el resto de población.

(ii) La condición de desplazado se adquiere y se constituye a partir de un presupuesto fáctico, que es el hecho mismo del desplazamiento forzado. Por tanto, el registro es un requisito meramente declarativo y no constitutivo de tal condición. En los casos bajo examen todos los accionantes se encuentran inscritos en el anterior Registro Único de Población Desplazada y en esa medida, se encuentran legitimados para solicitar y obtener las diferentes medidas de reparación integral que provee la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios. No obstante, si por algún hecho sobreviniente se encuentra y prueba que uno de los actores no ostenta la calidad de víctima de desplazamiento forzado, éste no será beneficiario de las medidas que se adopten en la presente decisión.

(iii) En cuanto al requisito de subsidiariedad, la Sala encuentra que excepto dos casos los demás lo agotan. Sin embargo, atendiendo a 1) las especiales circunstancias que rodean a éstas víctimas de desplazamiento forzado, tantas veces mencionadas, 2) la presunción de veracidad del artículo 20 del Decreto 1290 de 2008, respecto a haber presentado solicitud verbal para obtener la reparación integral e indemnización y 3) el encontrarse inscritos en el RUPD, el estudio del amparo resulta procedente para los dos casos referidos.

Respecto del análisis de fondo de las acciones de tutela que ahora se revisan la Corte colige que:

(iv) Los accionantes, en su calidad de víctimas de desplazamiento forzado, tienen derecho a la reparación integral y a una indemnización justa, pronta y proporcional.

(v) El derecho a la reparación integral no se agota en el componente económico, pues se trata de un derecho complejo que contempla distintos mecanismos encaminados a ese fin, tales como medidas de restitución, rehabilitación, satisfacción, garantías de no repetición, entre otras. En ese sentido, se aclara que en las acciones de tutela que se estudian y deciden en esta oportunidad, no solo se reivindica la indemnización administrativa, sino también las otras medidas de reparación, las cuales deberán aplicarse a las víctimas que quedan cobijadas por el régimen de transición, en virtud del artículo 155 del Decreto 4800 de 2011, como a las solicitudes que se hayan elevado una vez entrada en vigencia la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios.

(vi) No son admisibles los argumentos de la entidad accionanda, otrora Acción Social, respecto a que ya se había concedido ayuda humanitaria de emergencia o que no era responsable de la reparación a las víctimas. Lo anterior, por cuanto en primer lugar, la ayuda humanitaria obedece a un título jurídico diferente al de la reparación y en segundo lugar, el Estado debe dar cumplimiento a sus deberes de protección (artículo 2 de la Carta) y posibilitar el acceso a los mecanismos para satisfacer la reparación integral por vía administrativa.

(vii) De lo anterior se desprende que las obligaciones del Estado en materia de reparación no pueden confundirse con las relativas a la ayuda humanitaria o a la asistencia por parte del Gobierno, pues son de naturaleza jurídica diversa.

(viii) Existen diferentes vías para acceder a la reparación integral, la judicial, a través del proceso penal o en la jurisdicción contencioso administrativa y la vía administrativa regulada por la Ley 1448 de 2011. Marcos legales que resultan complementarios, más no excluyentes.

(ix) Respecto a la condena en abstracto dentro del trámite de la acción de tutela, de acuerdo con el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991, tiene un carácter subsidiario y excepcional, bajo la condición de que: 1) se cumpla el requisito de subsidiariedad, 2) exista una violación o amenaza evidente del derecho y 3) una relación directa entre ésta y el accionado, 4) ser una medida necesaria para asegurar el goce efectivo del derecho, 5) asegurarse el derecho de defensa del accionado, 6) cubrirse con la indemnización sólo el daño emergente, 7) precisar el daño o perjuicio, la razón por la cual la indemnización es necesaria, el nexo causal y los criterios para que se efectúe la liquidación ante el juez competente. En los casos examinados en esta providencia, se negará por improcedente la pretensión de indemnización en abstracto, en relación con el mecanismo de indemnización por vía administrativa a víctimas de desplazamiento forzado, por cuanto 1) no se

cumple con el requisito de la subsidiariedad, ya que existe en la normatividad vigente un mecanismo legal y reglamentario para el reconocimiento y otorgamiento de la indemnización administrativa a las víctimas del conflicto, 2) la indemnización administrativa se basa en criterios de equidad, es decir, no sólo recae sobre el daño emergente y 3) no existen los elementos necesarios para fijar parámetros o criterios con base en los cuales efectuar la liquidación de conformidad con la ley vigente.

(x) En este sentido, la Corte mediante este fallo precisa y unifica su jurisprudencia en relación con la procedencia de la tutela –art. 6 del Decreto 2591 de 1991- con el fin de reivindicar el derecho fundamental a la reparación integral e indemnización administrativa, dando aplicación a las leyes y reglamentaciones vigentes en la materia. Así mismo, la Sala unifica su criterio respecto de la no procedencia para la concesión de la indemnización administrativa de condenas en abstracto a la Nación, reiterando la aplicación restrictiva y excepcional del artículo 25 del Decreto 2591 de 1991.

(xi) Los términos de caducidad para población desplazada, en cuanto hace referencia a futuros procesos judiciales que se adelanten ante la jurisdicción contencioso administrativa sólo pueden computarse a partir de la ejecutoria del presente fallo y no se pueden tener en cuenta transcurros de tiempo anteriores, en atención a su condición de sujetos de especial protección constitucional. Lo anterior, en armonía con lo resuelto en la sentencia C-099 de 2013.

(xii) Acerca de los regímenes de transición, la Corte colige que:

1) A las solicitudes de reparación administrativa y de reparación integral bajo estudio se les debe aplicar la norma específica relativa al régimen de transición previsto por el artículo 155 del Decreto 4800 de 2011, por tratarse de una norma posterior y específica, a la cual remite la propia Ley 1448 de 2011 en su artículo 132, pues éstas efectivamente se presentaron en virtud del Decreto 1290 de 2008 y los demandantes se encuentran inscritos en el anterior Registro Único de Población Desplazada -RUPD-. Por lo anterior, se aplica el monto estipulado por el artículo 5to. del Decreto 1290 de 2008, es decir, veintisiete (27) salarios mínimos legales, en atención a los mismos criterios de fijación de monto de indemnización administrativa que estipula el artículo 148 del Decreto 4800 de 2011.

2) De otra parte, para la resolución de estos casos, se reitera la diferenciación entre los conceptos de atención y asistencia social, frente al concepto de reparación integral, de conformidad con los artículo 25 de la ley 1448 de 2011 y el artículo 154 del Decreto 4800 de 2011, según los principios de diferencialidad, favorabilidad y progresividad y atendiendo a la interpretación que el propio Gobierno Nacional ha realizado en punto a este tema. En este sentido, se concluye que debe diferenciarse la reparación de la atención y de la asistencia social y por tanto, de los diferentes subsidios -de vivienda, de

tierras, etc- que se le entreguen a la población desplazada atendiendo a dicha asistencia social. De esta manera, el monto de la indemnización administrativa de que trata el artículo 5° del Decreto 1290 de 2008, en aplicación del régimen de transición que prevé el artículo 155 del Decreto 4800 de 2011, debe pagarse en forma adicional y no acumularse o descontarse del subsidio de vivienda previsto por el artículo 5° del Decreto 1290 de 2008.

En armonía con esto se concluye igualmente que lo establecido en el artículo 132 de la Ley 1448 de 2011, parágrafo 3ero., y el artículo 149 del Decreto 4800 de 2011, que prevén los medios a través de los cuales se pagará la indemnización administrativa a las víctimas de desplazamiento forzado, deben interpretarse de conformidad con la diferenciación entre lo que constituye una indemnización por vía administrativa como reparación y la atención o asistencia social, y que por tanto el monto de indemnización administrativa debe pagarse en forma adicional y no acumularse o descontarse del subsidio integral de tierras, de la permuta de predios, de la adquisición y adjudicación de tierras, de la adjudicación y titulación de baldíos para población desplazada o del subsidio de vivienda de interés social rural y urbana de que trata el artículo 149 del Decreto 4800 de 2011.

3) a) Respecto de las solicitudes de indemnización administrativa y reparación integral presentadas con anterioridad a la Ley 1448 de 2011 que fueron negadas y respecto de las cuales se interpuso acción de tutela, se aplicará el régimen de transición previsto en el artículo 155 del Decreto 4800 de 2011, y por tanto, el artículo 5° del Decreto 1290 de 2008, casos que quedan cobijados por los efectos *inter comunis*<sup>121</sup> de esta sentencia; b) en relación con las solicitudes presentadas con anterioridad a la Ley 1448 de 2011, que todavía no se han resuelto y respecto de las cuales no se interpuso acción de tutela, se aplicará el régimen de transición y se seguirán los trámites y procedimientos previstos por el Decreto 4800 de 2011 para determinar el monto de indemnización administrativa a pagar por parte de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas; y c) frente a las solicitudes de indemnización administrativa y reparación integral que se presenten con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011, tal como lo señala esa normativa, deberán seguirse los procedimientos allí establecidos, en concordancia con lo estipulado en el Decreto Reglamentario 4800 de 2011.

---

<sup>121</sup> Efectos que se otorgarán a esta sentencia y que cobijará a todas las solicitudes de indemnización administrativa realizadas por víctimas de desplazamiento forzado, en cuanto: (i) se hayan presentado con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011 y en virtud del Decreto 1290 de 2008; (ii) hayan sido negadas sin la observancia debida del procedimiento para el reconocimiento y aplicación de la reparación individual por vía administrativa, señalados en el capítulo IV, artículo 20 y ss. del citado decreto y los parámetros constitucionales para la interpretación del mismo, por la anterior Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional –Acción Social-, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social; y (iii) respecto de las cuales se hayan interpuesto acciones de tutela, por los mismos motivos que se alegaron en las tutelas presentadas por los accionantes dentro de los presentes expedientes.

En relación con los otros componentes o mecanismos necesarios que hacen parte de la reparación integral a víctimas de desplazamiento forzado, que contemplan la Ley 1448 y el Decreto 4800 de 2011 (como restitución, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición) estas medidas deberán garantizarse a las víctimas de desplazamiento forzado, tanto a las que hayan solicitado la indemnización administrativa en virtud del Decreto 1290 de 2008, a las cuales se les aplica el régimen de transición, como a las que lo hayan solicitado una vez entrada en vigencia la Ley 1448 de 2011.

4) En el fallo se esclarece igualmente el problema jurídico que surge en relación con la fecha de desplazamiento de las víctimas que presentaron las solicitudes y acciones de tutela que se estudian, para que puedan ser beneficiarios de la Ley 1448 de 2011. En este sentido, el artículo 155 del Decreto 4800 de 2011, el cual como se expuso, establece un régimen de transición para las solicitudes de indemnización por vía administrativa anteriores a la expedición de la Ley 1448 de 2011, determina que las solicitudes hechas en virtud del Decreto 1290 de 2008 se tendrán como solicitudes de inscripción en el Registro Único de Víctimas -RUV- y que si ya se encontraban inscritos en el anterior Registro Único de Población Desplazada -RUPD-, se seguirán los procedimientos establecidos en el Decreto 4800 de 2011 para la entrega de la indemnización administrativa. Así mismo, establece que si los hechos ocurrieron antes del año 1985, pero se cumplen con los requisitos para acceder a la indemnización administrativa en virtud del Decreto 1290 de 2008, se otorgará la indemnización administrativa.

De esta manera, la Sala evidencia que en el presente caso se aplica el régimen de transición ya que a) todos los solicitantes se encuentran inscritos en el anterior Registro Único de Población Desplazada - RUPD-; b) el desplazamiento de todas las víctimas ocurrió con posterioridad al año 1985; c) todos los solicitantes cumplen con los requisitos previstos en el Decreto 1290 de 2008 para acceder a la indemnización administrativa; y que d) si los hechos generadores de desplazamiento forzado hubieran ocurrido con posterioridad al año 1985, aún tendrían derecho a recibir la indemnización administrativa en virtud del Decreto 1290 de 2008, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 155 del Decreto 4800 de 2011.

(xiii) Las pretensiones de indemnización administrativa se despacharán favorablemente por todo lo dicho anteriormente y frente al monto de la indemnización administrativa a pagar a los accionantes, la Corte aplicará el máximo estipulado por el artículo 5 del Decreto 1290 de 2008, es decir 27 SMMLV, en aplicación de los criterios que establece el artículo 148 del Decreto 4800 de 2011 y teniendo en cuenta que las solicitudes elevadas en ese sentido ya fueron consideradas por la accionada y negadas -es decir se agotó el trámite señalado- y remitirlas nuevamente a entidad actualmente competente sería volver las cosas a su estado inicial, sin dar solución al problema jurídico planteado en las demandas de tutela.

(ivx) En otros casos será la UARIV -o el juez excepcionalmente- quienes atendiendo al grado de vulnerabilidad y debilidad presentes en cada caso, señalen el valor de la indemnización administrativa, teniendo como límite el monto de 27 SMMLV para el régimen de transición y 17 SMMLV para el nuevo régimen instaurado por la Ley 1448 de 2011 y su Decreto reglamentario 4800 de 2011.

(xv) Sobre los efectos *inter comunis* otorgados a la presente sentencia de unificación la Corte precisa que:

Dichos efectos cobijarán a todas las solicitudes de indemnización administrativa realizadas por víctimas de desplazamiento forzado, en cuanto: (a) se hayan presentado con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011 y en virtud del Decreto 1290 de 2008; (b) hayan sido negadas por la anterior Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional –Acción Social-, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, sin la observancia debida de la regulación vigente, del procedimiento para el reconocimiento y aplicación de la reparación individual por vía administrativa, señalados en el capítulo IV, artículo 20 y ss. del pluricitado decreto y de los parámetros constitucionales para la interpretación del mismo; y (c) respecto de las cuales se hayan interpuesto acciones de tutela, por los mismos motivos que se alegaron en estas acciones constitucionales presentadas por los accionantes dentro de los presentes expedientes.

Ahora bien, esta Corporación aclara, en primer término, que los efectos *inter comunis* que se conceden mediante este fallo, cubren los casos análogos o similares a los aquí decididos, en los cuales se reivindicó el derecho fundamental a la reparación administrativa por vía de tutela. Estos efectos se extienden por tanto a los casos de tutela que prosperaron concediendo la indemnización a las víctimas como condena en abstracto, pero cuyos montos decididos por los jueces no fueron pagados por Acción Social y todavía no han sido pagados por la Unidad Administrativa en virtud de la medida cautelar adoptada por la Corte mediante el Auto 207 del 2010. Por consiguiente, para estos casos la Unidad Administrativa Especial deberá pagar el monto máximo fijado en esta sentencia de conformidad con el régimen de transición.

En segundo término, la Sala precisa que en los casos de tutela que prosperaron y en los cuales ya se hubiere surtido efectivamente el pago del monto indemnizatorio fijado por los jueces contencioso administrativos, en cumplimiento de fallos de tutela que condenaron en abstracto a la Nación en cabeza de la otrora Acción Social, constituyen situaciones jurídicas que configuran derechos adquiridos.

Finalmente, esta Corporación entiende que los casos análogos o similares a los que se deciden en esta oportunidad, y cuyas acciones de tutela no prosperaron, a pesar de tratarse de víctimas de desplazamiento forzado que interpusieron en

su momento solicitud de reparación integral e indemnización administrativa ante la entidad responsable, obteniendo respuesta negativa de la misma y que por tanto se vieron compelidos a interponer sin éxito acción tutelar, quedarán igualmente cobijados por los efectos *inter comunis* de esta sentencia, de manera que la ahora Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas deberá concederles el monto máximo del régimen de transición fijado mediante este fallo.

De otra parte y en concordancia con lo anterior, la Sala señala que a las solicitudes de indemnización administrativa y reparación integral, que hayan sido elevadas con anterioridad a la Ley 1448 de 2011 y que no hayan sido todavía resueltas y respecto de las cuales no se hayan presentado acciones de tutela, las víctimas deberán seguir el procedimiento establecido en el Decreto 4800 de 2011, de conformidad con el artículo 155 de esa misma normativa, en armonía con el artículo 132 de la Ley 1448 de 2011 y que por tanto es la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas la que deberá conocer y decidir sobre estos casos.

(xvi) Por último, la Corte advierte que en caso de que las entidades responsables del pago de la indemnización por vía administrativa a los beneficiarios de las medidas adoptadas en la presente sentencia, no hayan dispuesto la partida presupuestal correspondiente para tal efecto, el pago efectivo de este concepto se deberá hacer con cargo al rubro que corresponda al programa destinado para la reparación integral a las víctimas.

**1.4** De acuerdo con lo expuesto anteriormente, esta Sala adoptará las siguientes decisiones:

**11.4.1** Confirmará parcialmente las sentencias de los jueces de instancia proferidas dentro de los siguientes expedientes de tutela, acumulados en la presente sentencia de unificación, en cuanto concedieron la acción de tutela con el fin de proteger el derecho a la reparación de las víctimas de desplazamiento forzado:

**i) T- 2.406.014:** Sentencia del Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Valledupar, del veintisiete (27) de julio de dos mil nueve (2009), en cuanto resolvió amparar el derecho fundamental a la reparación del accionante y su núcleo familiar.

**ii) T-2.406.015:** Sentencia del Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Valledupar - Cesar, del veintiocho (28) de julio de dos mil nueve (2009), en cuanto tuteló el derecho a la reparación de los accionantes.

**iii) T-2.407.869:** Sentencia del Juzgado Quinto del Circuito Administrativo de Valledupar – Cesar, del veintinueve (29) de julio de dos mil nueve (2009), en cuanto tuteló el derecho a la reparación del accionante y su núcleo familiar.

**iv) T-2.417.727:** Sentencia del Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Valledupar – Cesar, del veintinueve (29) de julio de dos mil nueve (2009), en cuanto tuteló el derecho a la reparación del accionante y su núcleo familiar.

**v) T- 2.420.402:** Sentencia del Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Valledupar, del veinticuatro (24) de agosto de dos mil nueve (2009), en cuanto resolvió amparar el derecho fundamental a la reparación de la accionante y su núcleo familiar.

**vi) T- 2.417.729:** Sentencia del Juzgado Cuarto del Circuito Administrativo de Valledupar - Cesar, del veintidós (22) de julio de dos mil nueve (2009), en cuanto resolvió tutelar el derecho a la reparación de la accionante y su núcleo familiar.

**vii) T-2.442.144:** Sentencia del Juzgado Promiscuo del Circuito de Pivijay – Magdalena, del dieciséis (16) de septiembre de dos mil nueve (2009), en cuanto resolvió tutelar el derecho a la justa indemnización, así como al resarcimiento pronto, adecuado y efectivo de los daños causados por el conflicto armado y por el desplazamiento forzado.

**viii) T-2.438.590:** Sentencia del Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Valledupar – Cesar, del primero (1) de septiembre de dos mil nueve (2009), en cuanto resolvió tutelar el derecho a la reparación.

**ix) T-2.412.831:** Sentencia del Juzgado Primero Civil del Circuito de Ciénaga – Magdalena, del diez (10) de julio de dos mil nueve (2009), en cuanto resolvió tutelar los derechos a la reparación y justa indemnización, consagrados en los artículos 25 y 63 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

**x) T-2.415.526:** Sentencia del Juzgado Segundo Civil del Circuito de Ciénaga – Magdalena, del diez (10) de julio de dos mil nueve (2009), en cuanto resolvió tutelar los derechos a la reparación y justa indemnización, preestablecidos en los artículos 25 y 63 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

**xi) T- 2.417.298:** Sentencia del Juzgado Segundo Civil del Circuito de Ciénaga - Magdalena, del veintinueve (29) de julio de dos mil nueve (2009), en cuanto resolvió tutelar el derecho de los accionantes a la justa indemnización.

**xii) T-2.421.131:** Sentencia del Juzgado Segundo Civil del Circuito de Ciénaga - Magdalena, del diez (10) de julio de dos mil nueve (2009), en cuanto resolvió tutelar el derecho de los accionantes a la justa indemnización.

**xiii) T-2.421.141:** Sentencia del Juzgado Segundo Civil del Circuito de Ciénaga – Magdalena, del diez (10) de julio de dos mil nueve (2009), en cuanto resolvió tutelar el derecho de los accionantes a la justa indemnización.

**xiv) T- 2.458.839:** Sentencia del Juzgado Quinto Administrativo del Circuito Judicial de Valledupar, calendada el veintiséis (26) de agosto de dos mil nueve (2009), en cuanto resolvió amparar el derecho a la reparación del accionante y su núcleo familiar.

**xv) T-2.458.848:** Sentencia del Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Valledupar, del veintisiete (27) de julio de dos mil nueve (2009), en cuanto resolvió amparar el derecho fundamental a la reparación de la accionante y de su núcleo familiar.

**xvi) T-2.458.851:** El fallo del Juzgado Primero Civil del Circuito de Ciénaga - Magdalena, del treinta (30) de julio de dos mil nueve (2009), en cuanto resolvió tutelar los derechos a la reparación y justa indemnización, preestablecidos en los artículos 25 y 63 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

**xvii) T- 2.459.980:** Sentencia del Juzgado Quinto Administrativo del Circuito Judicial de Valledupar, del veintinueve (29) de septiembre de dos mil nueve (2009), en cuanto resolvió amparar el derecho a la reparación de la accionante y su núcleo familiar.

**xviii) T-2.463.382:** Sentencia del Juzgado Segundo Civil del Circuito de Ciénaga - Magdalena, del catorce (14) de septiembre de dos mil nueve (2009), en cuanto resolvió tutelar el derecho a la justa indemnización.

**xix) T- 2.463.383:** Sentencia del Juzgado Segundo Civil del Circuito de Ciénaga Magdalena, del catorce (14) de septiembre de dos mil nueve (2009), en cuanto resolvió amparar el derecho fundamental a la justa indemnización de los accionantes.

**xx) T- 2.463.524:** Sentencia del Juzgado Quinto Administrativo del Circuito Judicial de Valledupar, del dos (2) de agosto de dos mil nueve (2009), en cuanto resolvió amparar el derecho fundamental a la reparación de la accionante y su núcleo familiar.

**xxi) T-2.467.079:** Sentencia del Juzgado Quinto Administrativo del Circuito Judicial de Valledupar, del veintiuno (21) de septiembre de dos mil nueve (2009), en cuanto resolvió amparar el derecho fundamental a la reparación de la accionante y su núcleo familiar.

**xxii) T-2.467.095:** Sentencia del Juzgado Penal del Circuito de Fundación – Magdalena, del catorce (14) de septiembre de dos mil nueve (2009), en cuanto resolvió tutelar el derecho de los accionantes a la justa reparación.

**xxiii) T-2.467.096:** Sentencia del Juzgado Penal del circuito de Fundación - Magdalena, del catorce (14) de septiembre de dos mil nueve (2009), en cuanto resolvió conceder la tutela presentada por los accionantes y en consecuencia, tutelar el derecho a la justa reparación.

**xxiv) T-2.467.097:** El fallo del Juzgado Sexto Administrativo del Circuito Judicial de Valledupar, del diez (10) de septiembre de dos mil nueve (2009), en cuanto resolvió amparar el derecho a la reparación de la accionante.

**xxv) T- 2.467.098:** Sentencia del Juzgado Sexto Administrativo del Circuito Judicial de Valledupar, del diez (10) de septiembre de dos mil nueve (2009), en cuanto resolvió amparar el derecho fundamental a la reparación de la accionante.

**xxvi) T- 2.469.820:** El fallo del Juzgado Promiscuo del circuito de Pivijay, Magdalena, del veintitrés (23) de septiembre de dos mil nueve (2009), en cuanto resolvió conceder el amparo constitucional invocado por violación al derecho fundamental a una justa indemnización y al resarcimiento pronto, adecuado y efectivo de los daños causados por el conflicto armado y por el desplazamiento forzado.

**xxvii) T-2.474.803:** El fallo de segunda instancia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué, Sala de decisión penal, que mediante providencia del veinte (20) de octubre de dos mil nueve (2009), resolvió revocar el fallo del Juzgado Segundo Penal del Circuito de Ibagué, del veinticinco (25) de agosto de dos mil nueve (2009), en el cual se resolvió negar por improcedente el amparo constitucional invocado y en su lugar amparar los derechos fundamentales del accionante, que le corresponden como víctima de la violencia desarrollada por los grupos armados al margen de la ley.

**xxviii) T-2.480.620:** Sentencia del Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Valledupar, del veinticuatro (24) de agosto de dos mil nueve (2009), en cuanto resolvió amparar el derecho fundamental a la reparación de la accionante y su núcleo familiar.

**xxix) T-2.482.447:** Sentencia del Juzgado Sexto Administrativo del Circuito Judicial de Valledupar, del treinta (30) de septiembre de dos mil nueve (2009), en cuanto resolvió amparar el derecho fundamental a la reparación del accionante y su núcleo familiar.

**xxx) T-2.482.448:** El fallo del Juzgado Sexto Administrativo del Circuito Judicial de Valledupar, del cinco (5) de octubre de dos mil nueve (2009), en cuanto resolvió amparar el derecho fundamental a la reparación del accionante y su núcleo familiar.

**xxxii) T-2.482.449:** Sentencia del Juzgado Sexto Administrativo del Circuito Judicial de Valledupar, del cinco (5) de octubre de dos mil nueve (2009), en cuanto resolvió amparar el derecho fundamental a la reparación del accionante y su núcleo familiar.

**xxxiii) T-2.482.450:** Sentencia del Juzgado Sexto Administrativo del Circuito Judicial de Valledupar, del treinta (30) de septiembre de dos mil nueve (2009), en cuanto resolvió amparar el derecho fundamental a la reparación del accionante y su núcleo familiar.

**xxxiiii) T- 2.483.756:** Sentencia del Juzgado Primero Civil del Circuito de Ciénaga Magdalena, del veinticuatro (24) de septiembre de dos mil nueve (2009), en cuanto resolvió tutelar los derechos a la reparación y justa indemnización, preestablecidos en los artículos 25 y 63 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

**xxxv) T-2.525.296:** Fallo de segunda instancia del Tribunal Administrativo de Magdalena, del 29 de octubre de 2009, en cuanto decidió revocar el fallo de primera instancia del Juzgado Primero Administrativo de Santa Marta, que negó el amparo solicitado en fallo proferido el 27 de agosto de 2009 y en su lugar decidió conceder la protección al considerar que la acción de tutela es procedente para que las personas en condición de desplazamiento presenten sus solicitudes, pues este es el medio más expedito para lograr la protección especial a la que tienen derecho.

**xxxvi) T-2.533.416:** Fallo de la Sala Civil – Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Marta, del 20 de octubre de 2009, en cuanto decidió revocar el fallo de primera instancia del Juzgado Primero Civil del Circuito de Santa Marta, que mediante sentencia del 13 de agosto de 2009 negó el amparo solicitado y en su lugar concedió el amparo.

**xxxvii) T-2.559.145:** Sentencia del Juzgado Promiscuo de Familia de Chiriguaná-Cesar, del 30 de diciembre de 2009, en cuanto concedió el amparo solicitado.

**xxxviii) T-2.541.232:** Sentencia de segunda instancia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Martha Sala Civil- Familia, del veintisiete (27) de Octubre de dos mil nueve (2009), en cuanto confirmó la sentencia de primera instancia del Juzgado Segundo Civil del Circuito de Cienaga Magdalena, calendada el veinte (20) de Agosto de dos mil nueve (2009), mediante la cual se concedió el amparo solicitado a la accionante y a su núcleo familiar.

**xxxix) T-2.926.327:** Sentencia de segunda instancia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta, del siete (7) de octubre de dos mil diez (2010), en cuanto confirmó la sentencia de primera instancia del Juzgado Tercero Civil del Circuito de Cúcuta, del dos (2) de septiembre de dos mil diez (2010),

que amparó el derecho fundamental a una indemnización justa e inmediata de los demandantes y sus núcleos familiares.

**11.4.2** Igualmente la Corte confirmará parcialmente los siguientes fallos de tutela, en cuanto en ellos se ordena incluir o inscribir a los accionantes en los programas existentes para el reconocimiento y pago de las indemnizaciones:

**i). T- 2.469.820:** Fallo del Juzgado Promiscuo del Circuito de Pivijay, Magdalena, del veintitrés (23) de septiembre de dos mil nueve (2009), en cuanto resolvió ordenar al representante de Acción Social, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación del fallo, procediera a incluir a la señora Eloisa María Retamozo de Ramírez y a su familia, en los programas de asistencia de la población afectada por el conflicto armado y las indemnizaciones por los daños causados.

**ii). T-2.474.803:** Fallo de segunda instancia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué, Sala de decisión penal, del veinte (20) de octubre de dos mil nueve (2009), en cuanto ordenó a Acción Social que realizara los trámites pertinentes para que el accionante sea efectivamente inscrito en un lapso no superior a quince (15) días en el programa de reparación individual por vía administrativa para las víctimas de los grupos armados al margen de la ley y de tal manera pudiera acceder a la ayuda que normativamente le correspondiera otorgada por el Gobierno Nacional.

**11.4.3** De otra parte, la Sala revocará parcialmente las sentencias de los jueces de instancia, que se enumeran a continuación, en cuanto en ellos se condena en abstracto a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social-, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, al pago de los perjuicios ocasionados con el desplazamiento forzado, de conformidad con el monto que fijara la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, con fundamento en el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991:

Expedientes T- 2.406.014, T-2.406.015, T-2.407.869, T-2.417.727, T-2.417.729, T- 2.420.402, T-2.442.144, T-2.438.590, T-2.412.831, T-2.415.526, T- 2.417.298, T-2.421.131, T-2.421.141, T-2.458.851, T-2.458.839, T-2.458.848, T- 2.459.980, T-2.463.382, T-2.463.383, T-2.463.383, T- 2.463.524, T-2.467.079, T-2.467.095, T-2.467.096, T-2.467.097, T-2.480.620, T-2.482.447, T-2.482.448, T-2.482.449, T-2.482.450, T- 2.483.756, T-2.525.296, T-2.533.416, T-2.541.232, T-2.559.145, T-2.926.327.

**11.4.4** La Sala revocará totalmente las sentencias proferidas dentro de los siguientes expedientes de tutela:

**i). T-2.405.734:** sentencia de segunda instancia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá – Sala de Decisión Penal, que mediante providencia del diez (10) de agosto de dos mil nueve (2009), resolvió confirmar el fallo de primera instancia del Juzgado 51 Penal del Circuito de Descongestión de Bogotá, del veintiséis (26) de junio de dos mil nueve (2009), mediante el cual se resolvió negar por improcedente el amparo constitucional a la reparación.

**ii). T-2.448.283:** sentencia de segunda instancia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, del veintisiete (27) de agosto de dos mil nueve (2009), en la que se resolvió confirmar el fallo de primera instancia del Tribunal Administrativo del Magdalena, del veinticinco (25) de junio de dos mil nueve (2009), mediante la cual se resolvió rechazar por improcedente la solicitud de tutela.

**11.4.5** En lugar de los apartes de las sentencias revocadas parcialmente, la Sala (i) ordenará de un lado, negar la indemnización en abstracto prevista en el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991, en los casos bajo estudio en la presente sentencia de unificación y en relación con el mecanismo de indemnización vía administrativa a víctimas de desplazamiento forzado y en su lugar, (ii) ordenará al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, antigua Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social-, de conformidad con el artículo 170 de la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4155 de 2011; y a la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, de conformidad con los artículos 166 y 168 de la Ley 1448 de 2011, el Decreto 4157 de 2011 y el artículo 146 del Decreto 4800 de 2011; como entidades responsables, en el nuevo marco institucional creado por la Ley 1448 de 2011 de diseñar, implementar, ejecutar y otorgar las diferentes medidas de reparación integral para las víctimas del conflicto interno armado de que trata la Ley 1448 de 2011 y de coordinar el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, de que tratan los artículos 159 a 174 de la misma normativa; que:

A los actores dentro de los expedientes que se enumeran a continuación, conjuntamente con sus núcleos familiares y de conformidad con el artículo 155 de ese Decreto, se les aplique el régimen de transición que remite al Decreto 1290 de 2008, de forma que se les reconozca el pago de veintisiete salarios mínimos mensuales legales de que trata el artículo 5º del Decreto 1290 de 2008:

**i) T-2.406.014:** Al señor Saín Aguilar Chogo y su núcleo familiar.

**ii) T-2.406.015:** A la señora Nellis Vergel Cañizares y su núcleo familiar.

**iii) T-2.407.869:** Al señor Fernando Rodríguez Navarro y su núcleo familiar.

**iv) T-2.417.727:** Al señor Martín Hernández Palencia y su núcleo familiar.

- v) T-2.420.402:** A la señora Fermina Acuña Pérez y su núcleo familiar.
- vi) T-2.417.729:** A la señora Hermides Vega Sarabia y su núcleo familiar.
- vii) T-2.442.144:** Al señor Rafael Enrique Cantillo de León y su núcleo familiar.
- viii) T-2.438.590:** A la señora Juana Bautista Carmona Lozada y su núcleo familiar.
- ix) T-2.412.831:** Al señor Abel Enrique Camargo Santana y su núcleo familiar.
- x) T-2.415.526:** A la señora Nathalie Yoana Pérez Reales y su núcleo familiar.
- xi) T- 2.417.298:** A la señora Enith María Cantillo Lara y su núcleo familiar.
- xii) T-2.421.131:** Al señor Carlos Alberto González Garizabalo y su núcleo familiar.
- xiii) T-2.421.141:** A la señora Ana María Moreno Pertuz y su núcleo familiar.
- xiv) T-2.448.283:** Al señor Geblum Alfonso Pardo Arvilla y su núcleo familiar.
- xv) T- 2.458.839:** Al señor Eudes Hernández Vergel y su núcleo familiar.
- xvi) T- 2.458.848:** A la señora Isabel Jiménez Salas y su núcleo familiar.
- xvii) T-2.458.851:** A la señora Celedonia Esther Camargo Martínez y su núcleo familiar.
- xviii) T- 2.459.980:** A la señora Vilma Esther Pedroza Marín y su núcleo familiar.
- xix) T-2.463.382:** Al señor Pedro Antonio Cantillo Bravo y su núcleo familiar.
- xx) T- 2.463.524:** A la señora Gregoria Carolina Tellez Arias y su núcleo familiar.
- xxi) T-2.467.079:** A la señora Eraida Mier Mojica y su núcleo familiar.
- xxii) T-2.467.095:** A la señora Inés María Rodríguez Beltrán y su núcleo familiar.

**xxiii) T-2.467.096:** A la señora Josefa de León de Cantillo y su núcleo familiar.

**xxiv) T- 2. 467.097:** A la señora María Eugenia Camacho Cantillo y su núcleo familiar.

**xxv) T- 2.467.098:** A la señora Millis Beatriz Guerra y su núcleo familiar.

**xxvi) T- 2.469.820:** A los señores Eloisa María Retamozo de Ramírez y su núcleo familiar.

**xxvii) T- 2.474.803:** Al señor señor Yeiner Camilo Ordóñez Cabrera y su núcleo familiar.

**xxviii) T- 2.480.620:** A la señora Eunise del Socorro Arzuaga y su núcleo familiar.

**xxix) T- 2.482.447:** Al señor César Modesto Osorio Montenegro y su núcleo familiar.

**xxx) T- 2.482.448:** A la señora Mary Ruth Maestre Maestre y su núcleo familiar.

**xxxi) T- 2.482.449:** Al señor José Antonio Pertuz Puche y su núcleo familiar.

**xxxii.) T- 2.482.450:** Al señor José María Maestre Maestre y su núcleo familiar.

**xxxiii) T- 2.483.756:** Al señor José Inocente Morales Mendoza y su núcleo familiar.

**xxxiv) T- 2.559.145:** A los señores Manuel Vicente Solorzano y Edilma Isabel Benjumea Vides, y a su núcleo familiar.

**xxxv) T-2.525.296:** A los señores Fanny Luz Acosta Fuentes y Jhon Nolsé Grisales Osorio, y su núcleo familiar.

**xxxvi) T-2.533.416:** Al señor Víctor Pascual Meléndez Borrero y su núcleo familiar.

**xxxvii) T-2541.232:** A la señora Cayetana Isabel Suárez Retamozo y su núcleo familiar.

**xxxviii) T-2.926.327:** A los señores (as) Carmen Daniel Velandia Pérez, Robinson Velandia López, Deibis Velandia López, Tatiana Velandia López, María Yaneth Ortega Gelvez, Yuri Alexander Pérez Ortega, Neily Fernanda Durán Ramírez, Isidro Antonio Quintero Carrascal, Mercedes Esquivel, Raúl

Mendoza Vargas, Jhoner García Arevalo, Luz Mery García Arévalo, Yanid García Arévalo, Cecilia García Arévalo, Carmen Rosa García Arévalo, Jamer García Arévalo, Jorge Eliécer Flórez Ramírez, Ilva Neris Benítez Díaz, Elba Ludy Velásquez Flórez, Yidi Smith Velásquez Benítez, David Velásquez Campos, Braulio Rodríguez Cárdenas, Pedro Elías Moreno Solano, Silvina Pabón, Pedro Antonio Romero, Aniceta Buitrago, Karen Elena Alean Buitrago, Yajaira Isabel Alean Buitrago, Leddy Yurany Ortega Guerrero, José de los Santos Vera Valero, María Cecilia Quintero Roper, José Ignacio Sánchez Cáceres, Marleny Gelvez Pabón, Carlos Noe Lozano Urquijo, Avelino Sandoval Becerra, Ana María Gallo, Dulcinea Montenegro Rojas, Giovanny Blanco Rubio, Jasmín Pérez Lozano, Martha Cecilia Cárdenas Lozano, Janeth Reyes Santiago, José Manuel Barraza Ospino, Elizabeth Ramírez Mancilla, José Alexander Bolívar Páez, Olinda Castañeda de Hernández, Javier Hernández Moreno Castilla, Shirley Yuraniz Hernández Ferrer, Freddy Bolívar Páez, Rosana Grimaldo Gualdrón, Alfredo Pérez Bautista, Yolanda Liones Otañares, Humberto Arenas Rodríguez, María Isabel Arenas Berbesi, José Alfredo Villamizar Flórez, Rosalba Contreras Albarracín, Javier Alexi Mendoza Ortega, Fernelis Elías Ibarra Baquero, Gloria Gómez Gómez, Didier Fabián Mateus Gómez, Leidy Lorena Mateus Gómez, Apolinar Suárez Urbina, Lucrecia Castellanos García, Gabriel Ángel Garay Prado, Elba Rosa Madarriaga Aguilar, Jesús Alexis Garay Madarriaga, Edison Garay Madarriaga, Carmen Yolanda Delgado Portilla, Oscar Portilla Delgado, Eduardo Portilla Delgado, Martha Yaneth Portilla Delgado, Luz Mery Portilla Delgado, Ana Lidia Portilla Delgado y Uriel Portilla Delgado y a sus núcleos familiares.

Así mismo, la Sala ordenará que de conformidad con la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4800 de 2011, las anteriores sumas se paguen de forma adicional y no sean acumuladas o descontadas del subsidio de vivienda de que trata el parágrafo 5to del artículo 5 del Decreto 1290 de 2009, de conformidad con el artículo 155 del Decreto 4800 de 2011.

**11.4.6** De otra parte, la Sala, en lugar de las sentencias revocadas totalmente, concederá la acción de tutela de que tratan los siguientes expedientes y protegerá el derecho a la reparación de los accionantes víctimas de desplazamiento forzado y en consecuencia ordenará al hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, entidad en la que se transformó la antigua Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social-, de conformidad con el artículo 170 de la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4155 de 2011; y a la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, de conformidad con los artículos 166 y 168 de la Ley 1448 de 2011, el Decreto 4157 de 2011 y el artículo 146 del Decreto 4800 de 2011; como entidades responsables en el nuevo marco institucional, de (i) diseñar, implementar, ejecutar y otorgar las diferentes medidas de reparación integral para las víctimas del conflicto interno armado de que trata esa ley, (ii) coordinar el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, de que tratan los artículos 159

a 174 de la misma normativa, y (iii) de responder por el programa de indemnización por vía administrativa, y (iv) atendiendo al régimen de transición establecido por el artículo 155 del Decreto 4800 de 2011; que aplique a los actores el Decreto 1290 de 2008, con el fin de que se reconozca y pague a los accionantes desplazados por la violencia que interpusieron las siguientes acciones de tutela, a título de la indemnización administrativa de que trata el artículo 5to del Decreto 1290 de 2008 y por núcleo familiar, en un plazo que no exceda los treinta (30) días a partir de la notificación de la presente sentencia, las siguientes sumas de dinero:

**i). T-2.405.734:** Al señor Jorge Iván Cortés Reinoso y su núcleo familiar veintisiete (27) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

**ii). T-2.448.283:** A la señora Meris Luz Robles y su núcleo familiar veintisiete (27) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Así mismo, la Sala ordenará que de conformidad con la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4800 de 2011, las anteriores sumas se paguen de forma adicional y no sean acumuladas ni descontadas del subsidio de vivienda de que trata el parágrafo 5to del artículo 5 del Decreto 1290 de 2009.

**11.4.7** Igualmente la Sala ordenará al Gobierno Nacional en cabeza del hoy el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, entidad en la que se transformó la antigua Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social-, de conformidad con el artículo 170 de la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4155 de 2011; y a la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, de conformidad con los artículos 166 y 168 de la Ley 1448 de 2011, el Decreto 4157 de 2011 y el artículo 146 del Decreto 4800 de 2011; como entidades responsables en el nuevo marco institucional, creado por la Ley 1448 de 2011, de diseñar, implementar, ejecutar y otorgar las diferentes medidas de reparación integral para las víctimas del conflicto interno armado de que trata esa ley y de coordinar el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, de que tratan los artículos 159 a 174 de la misma normativa, que en su calidad de responsables de coordinar el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas de desplazamiento, que respecto de los accionantes dentro de los presentes procesos de tutela se adopten todas las medidas necesarias, de conformidad con la normatividad actualmente vigente, para la reparación integral, entre ellas la protección y restitución de los bienes inmuebles - tierras y viviendas usurpadas y despojadas- y de los bienes muebles; las medidas de rehabilitación y las garantías de no repetición, de conformidad con lo establecido en la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, especialmente el Decreto 4800 de 2011.

En este sentido, la Sala ordenará al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y

Reparación Integral a las Víctimas, que dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de la presente decisión, previa consulta con los accionantes, inicie las gestiones necesarias para incluirlos en los diferentes programas y proyectos de restitución de tierras, de rehabilitación, de satisfacción y garantías de no repetición, con un enfoque de derechos y enfoque diferencial, con garantías de participación, con el fin de que estos accionantes logren una reparación integral por parte del Estado.

**11.4.8** Dentro de las demandas presentadas en los procesos **T-2.442.144, T-2.467.095, T-2.467.096, T- 2.469.820**, los accionantes hacen una narración de los hechos que ocasionaron el desplazamiento al que se vieron abocados, los cuales acaecieron en el corregimiento El Paraíso, jurisdicción del municipio de Pivijay, en el departamento del Magdalena.<sup>122</sup>

De otra parte, en las demandas obrantes en los expedientes radicados bajo los números **T-2.412.831, T-2.415.526, T- 2.417.298, T-2.421.131, T-2.421.141, T-2.458.851, T-2.463.382, T- 2.463.383, T- 2.483.756, T-2.533.416**, se hace referencia a los hechos que tuvieron lugar en Bocas de Aracataca o “Trojas de Cataca”, jurisdicción del municipio de Pueblo Viejo, en la Ciénaga Grande del Magdalena.<sup>123</sup>

Según se señala en las demandas, la investigación de los hechos antes descritos cursa en la Fiscalía Quinta Especializada de Santa Marta radicada bajo el No. 14445 y el juicio en el Juzgado Único Penal Especializado de Santa Marta.

(i) Por lo anterior y en aras de garantizar una posible reparación por vía judicial y la conexión entre el derecho a la reparación integral y el derecho a la justicia, la Corte, en la parte resolutive de esta sentencia, solicitará a la Fiscalía General de la Nación-Seccional Magdalena, que remita informe a la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 de esta

---

<sup>122</sup> Estos acontecimientos tuvieron lugar a partir del 28 de mayo de 1997, al incursionar en esa zona un grupo paramilitar al mando de alias “Esteban”, quien en los meses siguientes sembrara el miedo y la incertidumbre en los habitantes de dicho corregimiento, donde también ejercía control un grupo guerrillero. En este contexto, el 28 de julio de 1999, en horas de la noche, los paramilitares se presentaron a la finca Buenos Aires, en donde retuvieron a uno de sus residentes, trasladándolo hacia otro lugar, junto con algunos miembros de esa comunidad, a quienes torturaron y asesinaron bajo el señalamiento de que se trataba de colaboradores de la guerrilla, provocando con esto el desplazamiento de gran parte de los pobladores: Asesinatos individuales y colectivos que se repitieron el 8 de diciembre de 1999; el 12 de enero, el 4 de mayo, el 13 de julio y el 4 de septiembre de 2000; el 16 de mayo, el 4 de septiembre y el 2 de diciembre de 2001.

<sup>123</sup> Estos acontecimientos tuvieron lugar el 10 de febrero de 2000, cuando una tropa de ochenta integrantes de un grupo paramilitar, según se dice, pertenecientes a la denominada Compañía Walter Usuga, “vestidos con prendas de uso privativo de las fuerzas militares, portando armas de corto y largo alcance, avanzado equipo de comunicación, a bordo de cuatro (4) lanchas, en inmediaciones de Santa Rita, en varios sitios del Caño El Renegado, por el que navegaban, y en la rivera, ejecutaron salvajemente a cuatro personas.” Los desconocidos recorrieron el caserío a la vez que le decían a la gente que se trasladaran a la cancha de microfútbol porque había una reunión. Una vez allí, el jefe del grupo ordenó a las mujeres y a los niños que regresaran a sus casas; pero los hombres se quedaron y fueron trasladados a la iglesia, donde con lista en mano llamaron a cuatro de ellos y los condujeron a la Inspección de Policía, lugar en el cual, horas más tarde, fueron asesinados. Al día siguiente liberaron a los retenidos en la iglesia, después de haber saqueado todo el pueblo y despojado de sus prendas de valor a los lugareños, amenazándolos con matarlos sino desocupaban el pueblo en 24 horas.

Corporación sobre el estado actual de las investigaciones iniciadas o adelantadas por los hechos de desplazamiento denunciados y acaecidos en el corregimiento El Paraíso, jurisdicción del municipio de Pivijay y por los hechos de desplazamiento ocurridos en el corregimiento de Bocas de Aracataca, jurisdicción del municipio de Pueblo Viejo, en la Ciénaga Grande, ambos en el departamento del Magdalena, de que tratan los expedientes referidos anteriormente.

(ii) Así mismo, la Corte solicitará a la Fiscalía General de la Nación, que dentro del ámbito de sus competencias constitucionales y legales y de conformidad con lo ordenado por la Corte en el Auto 08 de 2009, realice la investigación prioritaria, oportuna y eficaz de todos los casos de desplazamiento forzado que hayan sido puestos en conocimiento de la antigua Acción Social, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, y hayan dado lugar a la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada –RUPD-.

(iii) A efectos de facilitar la labor de la Fiscalía General de la Nación, la Corte ordenará al Director del hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, antigua Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional-Acción Social-, y a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación, en armonía con lo ordenado en el Auto 08 de 2009, que envíe a la Unidad de Justicia y Paz y de Desplazamiento Forzado de la Fiscalía General de la Nación, copia de la información que repose en su poder, acerca de los casos y hechos relativos a la comisión del delito de desplazamiento forzado que fueron declarados ante las personerías municipales, remitidos a la antigua Acción Social y que dieron lugar a las inscripciones correspondientes en el Registro Único de Población Desplazada –RUPD-, con el fin de que se inicien o se impulsen las investigaciones correspondientes por estos hechos en la Fiscalía, dentro del ámbito de sus competencias constitucionales y legales.

Estas medidas se encuentran orientadas a que el Gobierno Nacional garantice la articulación entre los componentes de reparación integral y de justicia para la población víctima del desplazamiento forzado.

(iv) De otra parte, la Sala exhortará al Procurador General de la Nación para que, en ejercicio del artículo 277 de la Constitución Nacional y en armonía con lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, intervenga y ejerza vigilancia sobre los procesos judiciales que se inicien o que se adelanten en relación con los hechos relativos al delito de desplazamiento forzado en general y específicamente en los procesos en que fueron víctimas los accionantes en los presentes procesos de tutela y ejerza vigilancia sobre la implementación de la Ley 1448 de 2011.

(v) Así mismo, la Sala comunicará la presente decisión al Defensor del Pueblo para que, dentro del ámbito de sus competencias, y en armonía con lo

dispuesto por la Ley 1448 de 2011, asista legalmente a los accionantes en el trámite del reconocimiento y pago de las indemnizaciones por vía administrativa cuyo cumplimiento se ordena en esta sentencia y de la implementación de la Ley 1448 de 2011.

**11.4.9** Con el fin de garantizar el derecho a la igualdad de las víctimas de desplazamiento forzado interno, esta decisión tendrá efectos *inter comunis*, con el fin de cobijar situaciones jurídicas similares tramitadas ante los jueces de tutela, así como para garantizar una respuesta uniforme que garantice el derecho a la igualdad de personas que se encuentran en la misma situación fáctica, en particular cuando se trata de la asignación de recursos limitados.

Así, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, esta Corporación puede modular los efectos de sus sentencias en materia de tutela otorgando efectos “*inter comunis*” a las mismas, con el fin de optar por la alternativa que mejor proteja los derechos constitucionales y garantizar la integridad y supremacía de la Constitución. En este sentido, esta Sala ha establecido que los efectos *inter comunis* se adoptan con el fin de proteger los derechos de todos los miembros de un grupo, afectados por la misma situación de hecho o de derecho, en condiciones de igualdad.

A este respecto, la Corte ha sostenido que existen circunstancias en las cuales la protección de los derechos fundamentales de los accionantes debe hacerse extensiva a otras personas o ciudadanos que no han acudido a la acción de tutela o que habiendo acudido no son demandantes dentro de los casos bajo estudio, pero que sin embargo, se encuentran en situaciones de hecho o de derecho similares o análogas a las de los actores. En estos casos, ha establecido esta Corporación que la acción de tutela no debe limitarse a un mecanismo judicial subsidiario para evitar la vulneración o amenaza de derechos fundamentales solamente de los accionantes y que la naturaleza y razón de ser de la acción de amparo debe suponer también la fuerza vinculante suficiente para proteger derechos fundamentales de quienes no han acudido directamente a este medio judicial, siempre que (i) estas personas se encuentren en condiciones comunes, similares o análogas a las de quienes sí hicieron uso de ella y (ii) cuando la orden de protección dada por el juez de tutela repercuta, de manera directa e inmediata, en la vulneración de derechos fundamentales de aquellos no tutelantes.

Por lo tanto, la Sala en la parte resolutive de esta sentencia otorgará efectos *inter comunis* a la presente decisión, en los términos señalados en el numeral 11.2.6.2, párrafos (v) y (vi), para los casos de solicitudes de indemnización administrativa que: (i) se hayan presentado con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011 y en virtud del Decreto 1290 de 2008; (ii) hayan sido negadas sin la observancia debida del procedimiento para el reconocimiento y aplicación de la reparación individual por vía administrativa, señalados en el capítulo IV, artículo 20 y ss. del citado decreto y los parámetros constitucionales para la interpretación del mismo por la anterior

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social-, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social; y (iii) respecto de las cuales se hayan interpuesto acciones de tutela, por los mismos motivos que se alegaron en las tutelas presentadas por los accionantes dentro de los presentes expedientes.

**11.4.10** Teniendo en cuenta que es la primera vez que a través de una sentencia de unificación de su jurisprudencia, la Corte fija el sentido y alcance del artículo 25 del Decreto 2591 de 1991, los términos de caducidad para población desplazada, en cuanto hace referencia a futuros procesos judiciales que se adelanten ante la jurisdicción contencioso administrativa, sólo pueden computarse a partir de la ejecutoria del presente fallo y no se pueden tener en cuenta transcurso de tiempo anteriores, en atención a su condición de sujetos de especial protección constitucional. Lo anterior, en armonía con lo resuelto en la sentencia C-099 de 2013.

**11.4.11** Así mismo, con el fin de garantizar el derecho a la información, el acompañamiento y la asesoría jurídica a las víctimas de desplazamiento forzado en materia de reparación integral, la Corte ordenará al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, antigua Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social-, y a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación; y exhortará a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo; para que por intermedio del Ministerio Público, dentro del mes siguiente a la notificación de la presente providencia, instruyan a todos los agentes de las respectivas entidades para que: (i) a las víctimas de desplazamiento forzado que presentaron solicitudes antes de la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011, se les informe debidamente sobre el régimen de transición que prevé el artículo 155 del Decreto 4800 de 2011; (ii) a las víctimas que todavía no han presentado sus solicitudes se les informe sobre el marco normativo previsto por la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios; (iii) a las nuevas víctimas de desplazamiento interno, al momento de su declaración, se les informe (a) sobre la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, (b) se les tome información sobre bienes inmuebles y muebles abandonados, (c) se les informe sobre su derecho a la reparación integral y sobre los diferentes mecanismos para garantizar el goce efectivo de ese derecho y se adelanten las acciones de asesoría jurídica de las víctimas de desplazamiento forzado, de conformidad con sus competencias constitucionales y legales, para el reconocimiento y otorgamiento de las diferentes medidas de reparación integral a las víctimas de desplazamiento forzado, de conformidad con lo previsto por la Ley 1448 de 2011.

**11.4.12** En relación con el seguimiento al cumplimiento de las órdenes impartidas en esta sentencia, la Corte determinará que de conformidad con el artículo artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, el cual estipula que “*el juez (...) mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el*

*derecho o eliminadas las causas de la amenaza.”*<sup>124</sup>, la competencia para el seguimiento del cumplimiento de esta sentencia estará a cargo de esta Corporación, que para tales efectos y tratándose de un tema de desplazamiento forzado, designará a la Sala Especial de Seguimiento en materia de desplazamiento forzado para su posterior seguimiento.

A fin de realizar el seguimiento correspondiente a las órdenes impartidas en esta sentencia, la Corte ordenará al Gobierno Nacional, que envíe un informe consolidado a la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, dentro del término de seis (6) meses, contados a partir de la notificación de esta sentencia, en donde se informe a esta Corporación sobre el cumplimiento de las órdenes aquí impartidas y los efectos *inter comunis* de la misma.

**11.4.13** Con el fin de garantizar la coadyuvancia en este proceso de seguimiento, la Corte solicitará a la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Atención Integral a la Población Desplazada, realizar el seguimiento al cumplimiento de las órdenes emitidas en esta providencia judicial.

Así mismo, la Corte solicitará a los organismos de control, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo y Contraloría General de la República, que contribuyan a realizar el seguimiento al cumplimiento de las órdenes impartidas en esta sentencia, en relación con la indemnización administrativa y reparación integral a víctimas del desplazamiento forzado.

Igualmente, la Corte invitará a los organismos internacionales que trabajan en la defensa de los derechos humanos de la población desplazada en Colombia, como la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados –Acnur-, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Consejo Noruego para los Refugiados, así como a otros organismos internacionales, para que contribuyan en el proceso de seguimiento al cumplimiento de las órdenes dadas mediante esta sentencia en materia de indemnización administrativa y reparación integral a las víctimas del desplazamiento forzado en Colombia.

**11.4.14** Respecto a las medidas presupuestales que para dar cabal cumplimiento al presente fallo deberán adoptarse, la Corte determinará que en caso de que las entidades responsables del pago de la indemnización por vía administrativa a los beneficiarios de las medidas adoptadas en la presente sentencia, es decir, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, no hayan dispuesto la partida presupuestal correspondiente para tal efecto, el pago efectivo de este concepto se deberá hacer con cargo al rubro

---

<sup>124</sup> Sobre la competencia de la Corte Constitucional para dictar autos que aseguren que el cumplimiento de lo ordenado en una sentencia de tutela, siempre que ello sea necesario, ver, entre otros, los Autos 010 y 045 de 2004, MP: Rodrigo Escobar Gil. Ver también la sentencia T-086 de 2003, MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

que corresponda al programa destinado para la reparación integral a las víctimas, como quiera que, aunque por regla general la acción de tutela no tiene carácter indemnizatorio, para el goce efectivo del derecho a recibir la indemnización administrativa como parte de una reparación integral, se hace necesario el pago concreto del monto ordenado.

**11.4.15** Finalmente, la Sala levantará la medida cautelar provisional contenida en el Auto 270 de la Sala Plena de esta Corporación calendado a treinta (30) de junio de dos mil diez (2010), mediante la cual se ordenó a la entonces 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 dictara la presente sentencia de unificación respecto de los asuntos ahora acumulados, con efectos *inter comunis*, suspendiera el cumplimiento de cualquier orden de pago relativa a la indemnización de perjuicios ocasionados a víctimas del desplazamiento forzado que hubiere 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.

Por consiguiente, la Sala Plena de la Corte Constitucional, en uso de sus facultades constitucionales,

## **RESUELVE**

**PRIMERO.- CONSTATAR** la vulneración del derecho a la reparación integral de las víctimas de desplazamiento forzado, a los actores dentro de los procesos de tutela ahora acumulados, y por tanto la ausencia de garantía del goce efectivo de éste derecho, en conexidad con los derechos a la verdad y a la justicia.

**SEGUNDO.- CONFIRMAR PARCIALMENTE** los siguientes fallos proferidos dentro de los expedientes de tutela acumulados en el presente proceso de revisión, en cuanto **CONCEDEN** la acción de tutela con el fin de proteger el derecho a la reparación integral vía administrativa de las víctimas de desplazamiento forzado:

**1. T- 2.406.014:** confirmar parcialmente la sentencia del Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Valledupar – Cesar, del veintisiete (27) de julio de dos mil nueve (2009), en cuanto resolvió amparar el derecho fundamental a la reparación del accionante y su núcleo familiar.

**2. T- 2.406.015:** confirmar parcialmente la sentencia del Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Valledupar – Cesar, del veintiocho (28) de julio de dos mil nueve (2009), en cuanto tuteló el derecho a la reparación de los accionantes.

**3. T- 2.407.869:** confirmar parcialmente la sentencia del Juzgado Quinto del Circuito Administrativo de Valledupar – Cesar, del veintinueve (29) de julio de dos mil nueve (2009), en cuanto tuteló el derecho a la reparación del accionante y su núcleo familiar.

**4. T- 2.417.727:** confirmar parcialmente la sentencia del Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Valledupar – Cesar, del veintinueve (29) de julio de dos mil nueve (2009), en cuanto tuteló el derecho a la reparación del accionante y su núcleo familiar.

**5. T- 2.420.402:** confirmar parcialmente la sentencia del Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Valledupar – Cesar, del veinticuatro (24) de agosto de dos mil nueve (2009), en cuanto resolvió amparar el derecho fundamental a la reparación de la accionante y su núcleo familiar.

**6. T- 2.417.729:** confirmar parcialmente la sentencia del Juzgado Cuarto del Circuito Administrativo de Valledupar – Cesar, del veintidós (22) de julio de dos mil nueve (2009), en cuanto resolvió tutelar el derecho a la reparación de la accionante y su núcleo familiar.

**7. T- 2.442.144:** confirmar parcialmente la sentencia del Juzgado Promiscuo del Circuito de Pivijay – Magdalena, del dieciséis (16) de septiembre de dos mil nueve (2009), en cuanto resolvió tutelar el derecho a la justa indemnización, y al pronto, adecuado y efectivo resarcimiento de los daños causados por el conflicto armado y por el desplazamiento forzado.

**8. T- 2.438.590:** confirmar parcialmente la sentencia del Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Valledupar – Cesar, del primero (1) de septiembre de dos mil nueve (2009), en cuanto resolvió tutelar el derecho a la reparación.

**9. T- 2.412.831:** confirmar parcialmente la sentencia del Juzgado Primero Civil del Circuito de Ciénaga – Magdalena, del diez (10) de julio de dos mil nueve (2009), en cuanto resolvió tutelar los derechos a la vida, a no ser sujeto de tratos crueles ni torturas, a la intimidad, al libre desarrollo de la personalidad, a circular libremente y al debido proceso, consagrados en la Constitución Política en los artículos 11, 12, 15, 16, 24, 25 y 29, así como los derechos a la protección judicial y a la reparación y justa indemnización, consagrados en los artículos 25 y 63 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

**10. T- 2.415.526:** confirmar parcialmente la sentencia del Juzgado Segundo Civil del Circuito de Ciénaga – Magdalena, del diez (10) de julio de dos mil nueve (2009), en cuanto resolvió tutelar los derechos de los accionantes a la vida, a no ser sujeto de tratos crueles ni torturas, a la intimidad, al libre desarrollo de la personalidad, a circular libremente y al debido proceso,

consagrados en la Constitución Política en los artículos 11, 12, 15, 16, 24, 25 y 29, así como los derechos a la protección judicial y a la reparación y justa indemnización, preestablecidos en los artículos 25 y 63 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

**11. T- 2.417.298:** confirmar parcialmente la sentencia del Juzgado Segundo Civil del Circuito de Ciénaga – Magdalena, del veintinueve (29) de julio de dos mil nueve (2009), en cuanto resolvió tutelar el derecho de los accionantes a la justa indemnización.

**12. T- 2.421.131:** confirmar parcialmente la sentencia del Juzgado Segundo Civil del Circuito de Ciénaga – Magdalena, del diez (10) de julio de dos mil nueve (2009), en cuanto resolvió tutelar el derecho de los accionantes a la justa indemnización.

**13. T-2.421.141:** confirmar parcialmente la sentencia del Juzgado Segundo Civil del Circuito de Ciénaga – Magdalena, del diez (10) de julio de dos mil nueve (2009), en cuanto resolvió tutelar el derecho de los accionantes a la justa indemnización.

**14. T- 2.458.839:** confirmar parcialmente la sentencia del Juzgado Quinto Administrativo del Circuito Judicial de Valledupar – Cesar, calendada el veintiséis (26) de agosto de dos mil nueve (2009), en cuanto resolvió amparar el derecho a la reparación del accionante y su núcleo familiar.

**15. T- 2.458.848:** confirmar parcialmente la sentencia del Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Valledupar – Cesar, del veintisiete (27) de julio de dos mil nueve (2009), en cuanto resolvió amparar el derecho fundamental a la reparación de la accionante y de su núcleo familiar.

**16. T- 2.458.851:** confirmar parcialmente el fallo del Juzgado Primero Civil del Circuito de Ciénaga – Magdalena, del treinta (30) de julio de dos mil nueve (2009), en cuanto resolvió tutelar los derechos a la vida, a no ser sujeto de tratos crueles ni torturas, a la intimidad, al libre desarrollo de la personalidad, a circular libremente y al debido proceso, consagrados en la Constitución Política en los artículos 11, 12, 15, 16, 24, 25 y 29, así como los derechos a la protección judicial y a la reparación y justa indemnización, preestablecidos en los artículos 25 y 63 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

**17. T- 2.459.980:** confirmar parcialmente la sentencia del Juzgado Quinto Administrativo del Circuito Judicial de Valledupar – Cesar, del veintinueve (29) de septiembre de dos mil nueve (2009), en cuanto resolvió amparar el derecho a la reparación de la accionante y su núcleo familiar.

**18. T- 2.463.382:** confirmar parcialmente la sentencia del Juzgado Segundo Civil del Circuito de Ciénaga – Magdalena, del catorce (14) de septiembre de

dos mil nueve (2009), en cuanto resolvió tutelar el derecho a la justa indemnización.

**19. T- 2.463.383:** confirmar parcialmente la sentencia del Juzgado Segundo Civil del Circuito de Ciénaga – Magdalena, del catorce (14) de septiembre de dos mil nueve (2009), en cuanto resolvió amparar el derecho fundamental a la justa indemnización de los accionantes.

**20. T- 2.463.524:** confirmar parcialmente la sentencia del Juzgado Quinto Administrativo del Circuito Judicial de Valledupar – Cesar, del dos (2) de agosto de dos mil nueve (2009), en cuanto resolvió amparar el derecho fundamental a la reparación de la accionante y su núcleo familiar.

**21. T- 2.467.079:** confirmar parcialmente la sentencia del Juzgado Quinto Administrativo del Circuito Judicial de Valledupar – Cesar, del veintiuno (21) de septiembre de dos mil nueve (2009), en cuanto resolvió amparar el derecho fundamental a la reparación de la accionante y su núcleo familiar.

**22. T- 2.467.095:** confirmar parcialmente la sentencia del Juzgado Penal del Circuito de Fundación – Magdalena, del catorce (14) de septiembre de dos mil nueve (2009), en cuanto resolvió tutelar el derecho de los accionantes a la justa reparación.

**23. T- 2.467.096:** confirmar parcialmente la sentencia del Juzgado Penal del Circuito de Fundación – Magdalena, del catorce (14) de septiembre de dos mil nueve (2009), en cuanto resolvió conceder la tutela presentada por los accionantes y, en consecuencia, tutelar el derecho a la justa reparación.

**24. T- 2.467.097:** confirmar parcialmente el fallo del Juzgado Sexto Administrativo del Circuito Judicial de Valledupar – Cesar, del diez (10) de septiembre de dos mil nueve (2009), en cuanto resolvió amparar el derecho a la reparación de la accionante.

**25. T- 2.467.098:** confirmar parcialmente la sentencia del Juzgado Sexto Administrativo del Circuito Judicial de Valledupar – Cesar, del diez (10) de septiembre de dos mil nueve (2009), en cuanto resolvió amparar el derecho fundamental a la reparación de la accionante.

**26. T- 2.469.820:** confirmar parcialmente el fallo del Juzgado Promiscuo del Circuito de Pivijay – Magdalena, del veintitrés (23) de septiembre de dos mil nueve (2009), en cuanto resolvió conceder el amparo constitucional invocado por violación al derecho fundamental a una justa indemnización y al pronto, adecuado y efectivo resarcimiento de los daños causados por el conflicto armado y por el desplazamiento forzado.

**27. T- 2.474.803:** confirmar parcialmente el fallo de segunda instancia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué, Sala de decisión penal, que

mediante providencia del veinte (20) de octubre de dos mil nueve (2009), resolvió revocar el fallo del Juzgado Segundo Penal del Circuito de Ibagué, del veinticinco (25) de agosto de dos mil nueve (2009), en el cual se resolvió negar por improcedente el amparo constitucional invocado, y en su lugar amparar los derechos fundamentales del accionante, que le corresponden como víctima de la violencia desarrollada por los grupos armados al margen de la ley.

**28. T- 2.480.620:** confirmar parcialmente la sentencia del Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Valledupar – Cesar, del veinticuatro (24) de agosto de dos mil nueve (2009), en cuanto resolvió amparar el derecho fundamental a la reparación de la accionante y su núcleo familiar.

**29. T- 2.482.447:** confirmar parcialmente la sentencia del Juzgado Sexto Administrativo del Circuito Judicial de Valledupar – Cesar, del treinta (30) de septiembre de dos mil nueve (2009), en cuanto resolvió amparar el derecho fundamental a la reparación del accionante y su núcleo familiar.

**30. T- 2.482.448:** confirmar parcialmente el fallo del Juzgado Sexto Administrativo del Circuito Judicial de Valledupar – Cesar, del cinco (5) de octubre de dos mil nueve (2009), en cuanto resolvió amparar el derecho fundamental a la reparación del accionante y su núcleo familiar.

**31. T- 2.482.449:** confirmar parcialmente la sentencia del Juzgado Sexto Administrativo del Circuito Judicial de Valledupar – Cesar, del cinco (5) de octubre de dos mil nueve (2009), en cuanto resolvió amparar el derecho fundamental a la reparación del accionante y su núcleo familiar.

**32. T- 2.482.450:** confirmar parcialmente la sentencia del Juzgado Sexto Administrativo del Circuito Judicial de Valledupar – Cesar, del treinta (30) de septiembre de dos mil nueve (2009), en cuanto resolvió amparar el derecho fundamental a la reparación del accionante y su núcleo familiar.

**33. T- 2.483.756:** confirmar parcialmente la sentencia del Juzgado Primero Civil del Circuito de Ciénaga – Magdalena, del veinticuatro (24) de septiembre de dos mil nueve (2009), en cuanto resolvió tutelar los derechos a la vida, a no ser sujeto de tratos crueles ni torturas, a la intimidad, al libre desarrollo de la personalidad, a circular libremente y al debido proceso, consagrados en la Constitución Política en los artículos 11, 12, 15, 16, 24, 25 y 29, así como los derechos a la protección judicial y a la reparación y justa indemnización, preestablecidos en los artículos 25 y 63 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

**34. T- 2.525.296:** confirmar parcialmente el fallo de segunda instancia del Tribunal Administrativo de Magdalena, del 29 de octubre de 2009, en cuanto decidió revocar el fallo de primera instancia del Juzgado Primero Administrativo de Santa Marta, que negó el amparo solicitado en fallo

proferido el 27 de agosto de 2009, y en su lugar decidió conceder la protección al considerar que la acción de tutela es procedente para que las personas en condición de desplazamiento presenten sus solicitudes, pues éste es el medio más expedito para lograr la protección especial a la que tienen derecho.

**35. T- 2.533.416:** confirmar parcialmente el fallo de la Sala Civil – Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Marta, del 20 de octubre de 2009, en cuanto decidió revocar el fallo de primera instancia del Juzgado Primero Civil del Circuito de Santa Marta, que mediante sentencia del 13 de agosto de 2009 negó el amparo solicitado, y en su lugar concedió el amparo.

**36. T- 2.559.145:** confirmar parcialmente la sentencia del Juzgado Promiscuo de Familia de Chiriguaná – Cesar, del 30 de diciembre de 2009, en cuanto concedió el amparo solicitado.

**37. T- 2.541.232:** confirmar parcialmente la sentencia de segunda instancia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Martha Sala Civil – Familia, del veintisiete (27) de Octubre de dos mil nueve (2009), en cuanto confirmó la sentencia de primera instancia del Juzgado Segundo Civil del Circuito de Ciénaga – Magdalena, calendada el veinte (20) de agosto de dos mil nueve (2009), mediante la cual se concedió el amparo solicitado a la accionante y a su núcleo familiar.

**38. T-2.926.327:** confirmar parcialmente el fallo de segunda instancia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta, del siete (7) de octubre de dos mil diez (2010), en cuanto confirmó la sentencia de primera instancia del Juzgado Tercero Civil del Circuito de Cúcuta, del dos (2) de septiembre de dos mil diez (2010), que amparó el derecho fundamental a una indemnización justa e inmediata de los demandantes y sus núcleos familiares.

**TERCERO.- CONFIRMAR PARCIALMENTE** los siguientes fallos de tutela, en cuanto en ellos se ordena incluir o inscribir a los accionantes en los programas existentes para el reconocimiento y pago de las indemnizaciones:

**1. T- 2.469.820:** fallo del Juzgado Promiscuo del Circuito de Pivijay – Magdalena, del veintitrés (23) de septiembre de dos mil nueve (2009), en cuanto resolvió ordenar al representante de Acción Social, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación del fallo, procediera a incluir a la señora Eloisa María Retamozo de Ramírez y a su familia, en los programas de asistencia de la población afectada por el conflicto armado y las indemnizaciones por los daños causados.

**2. T- 2.474.803:** fallo de segunda instancia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué, Sala de decisión penal, del veinte (20) de octubre de dos mil nueve (2009), en cuanto ordenó a Acción Social que realizara los trámites

pertinentes para que el accionante sea efectivamente inscrito en un lapso no superior a quince (15) días en el programa de reparación individual por vía administrativa para las víctimas de los grupos armados al margen de la ley y de tal manera pudiera acceder a la ayuda que normativamente le correspondiera otorgada por el Gobierno Nacional.

**CUARTO.- REVOCAR PARCIALMENTE** los fallos de tutela confirmados parcialmente en el ordinal segundo de esta sentencia, proferidos dentro de los expedientes de tutela que se enumeran a continuación, en cuanto en ellos se decidió condenar en abstracto a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social, hoy transformada en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, al pago de los perjuicios ocasionados con el desplazamiento forzado, de conformidad con el monto que fijara la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, con fundamento en el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991:

Expedientes: T- 2.406.014, T- 2.406.015, T- 2.407.869, T- 2.417.727, T- 2.417.729, T- 2.420.402, T- 2.442.144, T- 2.438.590, T- 2.412.831, T- 2.415.526, T- 2.417.298, T- 2.421.131, T- 2.421.141, T- 2.458.851, T- 2.458.839, T- 2.458.848, T- 2.459.980, T- 2.463.382, T- 2463.383, T- 2.463.524, T- 2.467.079, T- 2.467.095, T- 2.467.096, T- 2.467.097, T- 2.467.098, T- 2.480.620, T- 2.482.447, T- 2.482.448, T- 2.482.449, T- 2.482.450, T- 2.483.756, T- 2.525.296, T- 2.533.416, T- 2.541.232, T- 2.559.145, T-2.926.327.

**QUINTO.- REVOCAR TOTALMENTE** las sentencias proferidas dentro de los siguientes expedientes de tutela:

**1. T- 2.405.734: revocar totalmente** la sentencia de segunda instancia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá – Sala de Decisión Penal, que mediante providencia del diez (10) de agosto de dos mil nueve (2009), resolvió confirmar el fallo de primera instancia del Juzgado 51 Penal del Circuito de Descongestión de Bogotá, del veintiséis (26) de junio de dos mil nueve (2009), mediante el cual se resolvió negar por improcedente el amparo constitucional a la reparación.

**2. T-2.448.283: revocar totalmente** la sentencia de segunda instancia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, del veintisiete (27) de agosto de dos mil nueve (2009), en la que se resolvió confirmar el fallo de primera instancia del Tribunal Administrativo del Magdalena, del veinticinco (25) de junio de dos mil nueve (2009), mediante la cual se resolvió rechazar por improcedente la solicitud de tutela.

**SEXTO.- En lugar de los apartes de las sentencias revocadas parcialmente en esta providencia (i) NEGAR** la indemnización en abstracto prevista en el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991; y en su lugar **(ii) ORDENAR** al hoy

Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, antigua Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional –Acción Social–, de conformidad con el artículo 170 de la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4155 de 2011; y a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, de conformidad con los artículos 166 y 168 de la Ley 1448 de 2011, el Decreto 4157 de 2011, y el artículo 146 del Decreto 4800 de 2011; como entidades responsables en el nuevo marco jurídico-institucional creado por la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, encargadas de diseñar, implementar, ejecutar y otorgar las diferentes medidas de reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y de coordinar el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, de que tratan los artículos 159 a 174 de la Ley 1448 de 2011, y de otorgar la indemnización administrativa a las víctimas de desplazamiento de conformidad con el artículo 132 de la Ley 1448 de 2011 y el artículo 155 del Decreto 4800 de 2011; que paguen a los tutelantes desplazados por la violencia que interpusieron las siguientes acciones de tutela, a los cuales se les aplica el régimen de transición previsto por el artículo 155 del Decreto 4800 de 2011, a título de la indemnización de que trata el artículo 5to del Decreto 1290 de 2008 y por núcleo familiar, en un plazo que no exceda los treinta (30) días contados a partir de la notificación de la presente sentencia, las siguientes sumas de dinero:

- 1. T- 2.406.014:** al señor Saín Aguilar Chogo y su núcleo familiar veintisiete (27) salarios mínimos mensuales legales vigentes.
- 2. T- 2.406.015:** a la señora Nellis Vergel Cañizares y su núcleo familiar veintisiete (27) salarios mínimos mensuales legales vigentes.
- 3. T- 2.407.869:** al señor Fernando Rodríguez Navarro veintisiete (27) salarios mínimos mensuales legales vigentes.
- 4. T- 2.417.727:** al señor Martín Hernández Palencia veintisiete (27) salarios mínimos mensuales legales vigentes.
- 5. T- 2.420.402:** a la señora Fermina Acuña Pérez y su núcleo familiar veintisiete (27) salarios mínimos mensuales legales vigentes.
- 6. T- 2.417.729:** a la señora Hermides Vega Sarabia y su núcleo familiar veintisiete (27) salarios mínimos mensuales legales vigentes.
- 7. T- 2.442.144:** al señor Rafael Enrique Cantillo de León veintisiete (27) salarios mínimos mensuales legales vigentes.
- 8. T- 2.438.590:** a la señora Juana Bautista Carmona Lozada y su núcleo familiar veintisiete (27) salarios mínimos mensuales legales vigentes.
- 9. T- 2.412.831:** al señor Abel Enrique Camargo Santana y su núcleo familiar veintisiete (27) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

- 10. T- 2.415.526:** a la señora Nathalie Yoana Pérez Reales y su núcleo familiar veintisiete (27) salarios mínimos mensuales legales vigentes.
- 11. T- 2.417.298:** a la señora Enith María Cantillo Lara y su núcleo familiar veintisiete (27) salarios mínimos mensuales legales vigentes.
- 12. T- 2.421.131:** al señor Carlos Alberto González Garizabalo veintisiete (27) salarios mínimos mensuales legales vigentes.
- 13. T- 2.421.141:** a la señora Ana María Moreno Pertuz y su núcleo familiar veintisiete (27) salarios mínimos mensuales legales vigentes.
- 14. T- 2.448.283:** al señor Geblum Alfonso Pardo Arvilla y su núcleo familiar veintisiete (27) salarios mínimos mensuales legales vigentes.
- 15. T- 2.458.839:** al señor Eudes Hernández Vergel y su núcleo familiar veintisiete (27) salarios mínimos mensuales legales vigentes.
- 16. T- 2.458.848:** a la señora Isabel Jiménez Salas y su núcleo familiar veintisiete (27) salarios mínimos mensuales legales vigentes.
- 17. T- 2.458.851:** a la señora Celedonia Esther Camargo Martínez y su núcleo familiar veintisiete (27) salarios mínimos mensuales legales vigentes.
- 18. T- 2.459.980:** a la señora Vilma Esther Pedroza Marín y su núcleo familiar veintisiete (27) salarios mínimos mensuales legales vigentes.
- 19. T- 2.463.382:** al señor Pedro Antonio Cantillo Bravo y su núcleo familiar veintisiete (27) salarios mínimos mensuales legales vigentes.
- 20. T- 2.463.524:** a la señora Gregoria Carolina Tellez Arias y su núcleo familiar veintisiete (27) salarios mínimos mensuales legales vigentes.
- 21. T- 2.467.079:** a la señora Eraida Mier Mojica y su núcleo familiar veintisiete (27) salarios mínimos mensuales legales vigentes.
- 22. T- 2.467.095:** a la señora Inés María Rodríguez Beltrán veintisiete (27) salarios mínimos mensuales legales vigentes.
- 23. T- 2.467.096:** a la señora Josefa de León de Cantillo veintisiete (27) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

- 24. T- 2. 467.097:** a la señora María Eugenia Camacho Cantillo y su núcleo familiar veintisiete (27) salarios mínimos mensuales legales vigentes.
- 25. T- 2.467.098:** a la señora Millis Beatriz Guerra y su núcleo familiar veintisiete (27) salarios mínimos mensuales legales vigentes.
- 26. T- 2.469.820:** a la señora Eloisa María Retamozo de Ramírez y su núcleo familiar veintisiete (27) salarios mínimos mensuales legales vigentes.
- 27. T- 2.474.803:** al señor Yeiner Camilo Ordóñez Cabrera y su núcleo familiar veintisiete (27) salarios mínimos mensuales legales vigentes.
- 28. T- 2.480.620:** a la señora Eunise del Socorro Arzuaga y su núcleo familiar veintisiete (27) salarios mínimos mensuales legales vigentes.
- 29. T- 2.482.447:** al señor César Modesto Osorio Montenegro y su núcleo familiar veintisiete (27) salarios mínimos mensuales legales vigentes.
- 30. T- 2.482.448:** a la señora Mary Ruth Maestre Maestre y su núcleo familiar veintisiete (27) salarios mínimos mensuales legales vigentes.
- 31. T- 2.482.449:** al señor José Antonio Pertuz Puche veintisiete (27) salarios mínimos mensuales legales vigentes.
- 32. T- 2.482.450:** al señor José María Maestre Maestre y su núcleo familiar veintisiete (27) salarios mínimos mensuales legales vigentes.
- 33. T- 2.483.756:** al señor José Inocente Morales Mendoza veintisiete (27) salarios mínimos mensuales legales vigentes.
- 34. T- 2.559.145:** a los señores Manuel Vicente Solorzano y Edilma Isabel Benjumea Vides, en su nombre y en el de su núcleo familiar, veintisiete (27) salarios mínimos mensuales legales vigentes.
- 35. T- 2.525.296:** a los señores Fanny Luz Acosta Fuentes y Jhon Nolse Grisales Osorio, actuando en nombre propio y en el de sus hijos, veintisiete (27) salarios mínimos mensuales legales vigentes.
- 36. T- 2.533.416:** al señor Víctor Pascual Meléndez Borrero, veintisiete (27) salarios mínimos mensuales legales vigentes.
- 37. T- 2.541.232:** a la señora Cayetana Isabel Suárez Retamozo y su núcleo familiar, veintisiete (27) salarios mínimos mensuales legales vigentes.
- 38. T-2.926.327:** a los señores (as) Carmen Daniel Velandia Pérez, Robinson Velandia López, Deibis Velandia López, Tatiana Velandia López, María Yaneth Ortega Gelvez, Yuri Alexander Pérez Ortega, Neily Fernanda Durán

Ramírez, Isidro Antonio Quintero Carrascal, Mercedes Esquivel, Raúl Mendoza Vargas, Jhoner García Arevalo, Luz Mery García Arévalo, Yanid García Arévalo, Cecilia García Arévalo, Carmen Rosa García Arévalo, Jamer García Arévalo, Jorge Eliécer Flórez Ramírez, Ilva Neris Benítez Díaz, Elba Ludy Velásquez Flórez, Yidi Smith Velásquez Benítez, David Velásquez Campos, Braulio Rodríguez Cárdenas, Pedro Elías Moreno Solano, Silvina Pabón, Pedro Antonio Romero, Aniceta Buitrago, Karen Elena Alean Buitrago, Yajaira Isabel Alean Buitrago, Leddy Yurany Ortega Guerrero, José de los Santos Vera Valero, María Cecilia Quintero Roper, José Ignacio Sánchez Cáceres, Marleny Gelvez Pabón, Carlos Noe Lozano Urquijo, Avelino Sandoval Becerra, Ana María Gallo, Dulcinea Montenegro Rojas, Giovanny Blanco Rubio, Jasmín Pérez Lozano, Martha Cecilia Cárdenas Lozano, Janeth Reyes Santiago, José Manuel Barraza Ospino, Elizabeth Ramírez Mancilla, José Alexander Bolívar Páez, Olinda Castañeda de Hernández, Javier Hernández Moreno Castilla, Shirley Yuraniz Hernández Ferrer, Freddy Bolívar Páez, Rosana Grimaldo Gualdrón, Alfredo Pérez Bautista, Yolanda Liones Otalvares, Humberto Arenas Rodríguez, María Isabel Arenas Berbesi, José Alfredo Villamizar Flórez, Rosalba Contreras Albarracín, Javier Alexi Mendoza Ortega, Fernelis Elías Ibarra Baquero, Gloria Gómez Gómez, Didier Fabián Mateus Gómez, Leidy Lorena Mateus Gómez, Apolinar Suárez Urbina, Lucrecia Castellanos García, Gabriel Ángel Garay Prado, Elba Rosa Madarriaga Aguilar, Jesús Alexis Garay Madarriaga, Edison Garay Madarriaga, Carmen Yolanda Delgado Portilla, Oscar Portilla Delgado, Eduardo Portilla Delgado, Martha Yaneth Portilla Delgado, Luz Mery Portilla Delgado, Ana Lidia Portilla Delgado, Uriel Portilla Delgado y sus núcelos familiares, veintisiete (27) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

**ORDENAR** al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que esta suma, por concepto de indemnización administrativa no se descuenta del subsidio de vivienda de que trata el parágrafo 5to del artículo 5 del Decreto 1290 de 2009, de conformidad con la Constitución Política, la jurisprudencia de esta Corporación, el principio de diferencialidad entre las medidas de atención y asistencia social, por un lado, y por el otro, las medidas de reparación, consagrado en el artículo 25 de la Ley 1448 de 2011 y el artículo 154 del Decreto 4800 de 2011, y de conformidad con la interpretación del propio Gobierno Nacional de las normas relativas al pago de la indemnización administrativa.

**SEPTIMO.- En lugar de las sentencias revocadas totalmente (i) CONCEDER la acción de tutela de que tratan los siguientes expedientes y proteger el derecho a la reparación integral de los accionantes víctimas de desplazamiento forzado, y en consecuencia, (ii) ORDENAR** al hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, antigua Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional –Acción Social–, de conformidad con el artículo 170 de la Ley 1448 de 2011 y el

Decreto 4155 de 2011; y a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, de conformidad con los artículos 166 y 168 de la Ley 1448 de 2011, el Decreto 4157 de 2011, y el artículo 146 del Decreto 4800 de 2011; como entidades responsables en el nuevo marco jurídico-institucional creado por la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, encargadas de diseñar, implementar, ejecutar y otorgar las diferentes medidas de reparación integral a las víctimas del conflicto interno armado y de coordinar el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, de que tratan los artículos 159 a 174 de la Ley 1448 de 2011, y de otorgar la indemnización administrativa a las víctimas de desplazamiento de conformidad con el artículo 132 de la Ley 1448 de 2011 y el artículo 155 del Decreto 4800 de 2011; que paguen a los accionantes desplazados por la violencia que interpusieron las siguientes acciones de tutela, a título de indemnización administrativa de que trata el artículo 5to del Decreto 1290 de 2008 y por núcleo familiar, en un plazo que no exceda los treinta (30) días a partir de la notificación de la presente sentencia, las siguientes sumas de dinero:

**1. T- 2.405.734:** al señor Jorge Iván Cortés Reinoso y su núcleo familiar veintisiete (27) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

**2. T- 2.448.283:** a la señora Meris Luz Robles y su núcleo familiar veintisiete (27) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

**ORDENAR** al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que esta suma por concepto de indemnización administrativa no se descuenta del subsidio de vivienda de que trata el parágrafo 5to del artículo 5 del Decreto 1290 de 2009, de conformidad con la Constitución Política, la jurisprudencia de esta Corporación, , el principio de diferencialidad entre las medidas de atención y asistencia social, por un lado, y por el otro, las medidas de reparación, consagrado en el artículo 25 de la Ley 1448 de 2011 y el artículo 154 del Decreto 4800 de 2011, y de conformidad con la interpretación del propio Gobierno Nacional de las normas relativas al pago de la indemnización administrativa.

**OCTAVO.- ORDENAR** al Gobierno Nacional, a través del hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, antigua Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional –Acción Social–, de conformidad con el artículo 170 de la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4155 de 2011; y a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, de conformidad con los artículos 166 y 168 de la Ley 1448 de 2011, el Decreto 4157 de 2011, y el artículo 146 del Decreto 4800 de 2011; como entidades responsables en el nuevo marco jurídico-institucional creado por la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, encargadas de diseñar, implementar, ejecutar y otorgar las diferentes medidas de reparación integral a las víctimas del conflicto armado

interno y de coordinar el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, de que tratan los artículos 159 a 174 de la Ley 1448 de 2011, y de otorgar la indemnización administrativa a las víctimas de desplazamiento forzado de conformidad con el artículo 132 de la Ley 1448 de 2011 y el artículo 155 del Decreto 4800 de 2011; que respecto de los accionantes dentro de los presentes procesos de tutela, se adopten todas las restantes medidas de reparación integral, de conformidad con la normatividad actualmente vigente contenida en la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, especialmente el Decreto 4800 de 2011, para la garantía de la reparación integral a las víctimas, tales como la protección y la restitución de sus bienes inmuebles –tierras y viviendas usurpadas y despojadas– y de los bienes muebles, y medidas de satisfacción o reparación simbólica, de rehabilitación y garantías de no repetición. En este sentido **ORDENAR** al hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, antigua Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional –Acción Social–, y a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de la presente decisión, previa consulta con los accionantes y de conformidad con la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4800 de 2011, inicie las gestiones necesarias para incluirlos conjuntamente con su núcleo familiar, en los diferentes programas y proyectos de reparación, para garantizar la restitución de tierras, la rehabilitación, la satisfacción, la reparación simbólica, y las garantías de no repetición, con un enfoque de derechos y enfoque diferencial, con medidas de participación, a fin de que estos accionantes logren una reparación integral por parte del Estado.

**NOVENO.- SOLICITAR** a la Fiscalía General de la Nación – Seccional Magdalena, con el fin de garantizar la conexidad entre los derechos de las víctimas a la reparación, a la verdad y a la justicia, que remita informe a esta Corporación sobre el estado actual de las investigaciones iniciadas o adelantadas por los hechos de desplazamiento denunciados y acaecidos en el corregimiento El Paraíso, jurisdicción del municipio de Pivijay, de que tratan los expedientes T- 2.442.144, T- 2.467.095, T- 2.467.096 y T- 2.469.820; y por los hechos de desplazamiento ocurridos en el corregimiento de Bocas de Aracataca, jurisdicción del municipio de Pueblo Viejo, en la Ciénaga Grande, de que tratan los expedientes T- 2.412.831, T- 2.415.526, T- 2.417.298, T- 2.421.131, T- 2.421.141, T- 2.458.851, T- 2.463.382, T- 2.463.383, T- 2.483.756 y T- 2.533.416, ambos en el departamento del Magdalena.

**DÉCIMO.- REMITIR**, por medio de la Secretaría General de esta Corporación, copia de los presentes expedientes de tutela acumulados a la Unidad de Justicia y Paz y de Desplazamiento Forzado de la Fiscalía General de la Nación, con el fin de que se inicien o se impulsen las investigaciones o los procesos penales a que haya lugar, de manera prioritaria, oportuna y eficaz, y dentro del ámbito de las competencias constitucionales y legales de ese órgano de investigación, respecto de los casos de desplazamiento forzado que dieron lugar a las presentes acciones de tutela, relativos al delito de

desplazamiento forzado de que fueron víctimas los accionantes. **SOLICITAR** a la Unidad de Justicia y Paz y de Desplazamiento Forzado de la Fiscalía General de la Nación, en aras de garantizar la conexidad entre los derechos de las víctimas a la reparación, a la verdad y a la justicia, que envíe a la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de la presente sentencia, información sobre las investigaciones que se inicien o se adelanten en relación con los hechos de desplazamiento de que tratan los expedientes de la referencia.

**DÉCIMO PRIMERO.- SOLICITAR** a la Fiscalía General de la Nación, igualmente con el fin de garantizar los derechos de las víctimas a la reparación, a la verdad y a la justicia, la investigación prioritaria, oportuna y eficaz de todos los casos de desplazamiento forzado que hayan sido puestos en conocimiento de la antigua Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional –Acción Social-, hoy transformada en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, así como de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que hayan dado lugar a la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada -RUPD- o en el Registro Único de Víctimas. **SOLICITAR** a la Fiscalía General de la Nación, que dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de este fallo, envíe un informe consolidado a la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional sobre todas las investigaciones relativas al delito de desplazamiento forzado que hayan sido o estén siendo adelantadas por ese organismo de investigación.

Así mismo, **SOLICITAR** a la Fiscalía General de la Nación que envíe a la Corte Constitucional informes consolidados y periódicos cada seis (6) meses, respecto de los avances en materia de investigación penal respecto de casos de desplazamiento forzado en el país.

**DÉCIMO SEGUNDO.- ORDENAR** a los Directores(as) del hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, antigua Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional-Acción Social-, y de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que envíen a la Fiscalía General de la Nación copia de la información que repose en su poder, acerca de los casos y hechos relativos a la comisión del delito de desplazamiento forzado que fueron declarados ante las personerías municipales, remitidos a la Acción Social, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, y a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, y que dieron lugar a las inscripciones correspondientes en el Registro Único de Población Desplazada –RUPD- o en el Registro Único de Víctimas, con el fin de que se inicien las investigaciones penales correspondientes por estos hechos delictivos en la Fiscalía, dentro del ámbito de sus competencias constitucionales y legales otorgadas a este ente investigador.

**DÉCIMO TERCERO.- EXHORTAR** al Procurador General de la Nación para que, en ejercicio del artículo 277 de la Constitución Nacional, intervenga y ejerza vigilancia sobre los procesos judiciales que se inicien o que se adelanten en relación con los hechos relativos al delito de desplazamiento de que fueron víctimas los accionantes en los presentes procesos de tutela y en general respecto de las víctimas de desplazamiento forzado en el país, así como para que ejerza vigilancia sobre la implementación de la Ley 1448 de 2011.

**DÉCIMO CUARTO.- EXHORTAR** a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo para que adelanten las acciones de asesoría jurídica a favor de las víctimas de desplazamiento forzado, de conformidad con sus competencias constitucionales y legales, para su inclusión en los diferentes proyectos y programas, y el reconocimiento y otorgamiento de las diferentes medidas de reparación integral que se ordenan en esta providencia.

**DÉCIMO QUINTO.- SOLICITAR** al Defensor del Pueblo para que, dentro del ámbito de sus competencias constitucionales y legales, asista legalmente a los accionantes en relación con el trámite del reconocimiento y pago de las indemnizaciones por vía administrativa cuyo cumplimiento se ordena en esta sentencia, y con la inclusión y garantía efectiva de las diferentes medidas de reparación de que trata la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, especialmente el Decreto 4800 de 2011, y ejerza vigilancia a la implementación de la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios.

**DÉCIMO SEXTO .- ORDENAR** al hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, antigua Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social-, y a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas; y **EXHORTAR** a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo; para que por intermedio del Ministerio Público, dentro del mes siguiente a la notificación de la presente providencia, instruyan a todos los agentes de las respectivas entidades (i) para que se les informe a las víctimas de desplazamiento forzado que presentaron solicitudes antes de la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011 y del Decreto 4800 de 2011, sobre el régimen de transición que prevé esta última normativa, la cual remite al Decreto 1290 de 2008; (ii) para que a las víctimas que todavía no han presentado sus solicitudes se les informe sobre el marco normativo previsto por la ley 1448 de 2011; (iii) para que al momento de la declaración de nuevas víctimas de desplazamiento interno: (a) se les informe sobre la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, especialmente del Decreto 4800 de 2011, y se les tome información relevante para la restitución de tierras y bienes inmuebles o muebles; (b) se les informe sobre su derecho a la reparación integral y los mecanismos para su garantía; y (c) para que adelanten las acciones de asesoría jurídica de las víctimas de desplazamiento forzado, de conformidad con sus competencias constitucionales y legales, para el reconocimiento y

otorgamiento de las diferentes medidas de reparación integral, de conformidad con lo previsto por la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios.

**DÉCIMO SÉPTIMO.- DETERMINAR** que de conformidad con el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, el cual estipula que “*el juez (...) mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza.*”<sup>125</sup>, la competencia para el seguimiento del cumplimiento de esta sentencia estará a cargo de esta Corporación, que para tales efectos y tratándose de un tema de desplazamiento forzado, designará a la Sala Especial de Seguimiento en materia de desplazamiento forzado.

**DÉCIMO OCTAVO.- ORDENAR** al Gobierno Nacional, que con el fin de realizar el seguimiento de que trata la orden anterior, envíe un documento consolidado a la Corte Constitucional, dentro del término de seis (6) meses, contados a partir de la notificación de esta sentencia, en donde se informe a esta Corporación sobre el cumplimiento de las órdenes aquí impartidas, de la efectividad de los efectos *inter comunis* de esta sentencia, y sobre la implementación de la Ley 1448 de 2011 en relación con la reparación integral a la población víctima de desplazamiento forzado.

**DÉCIMO NOVENO.- SOLICITAR** a la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Atención Integral a la Población Desplazada, realizar el seguimiento al cumplimiento de las órdenes emitidas en esta providencia judicial, y al avance en la implementación de la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4800 de 2011, en relación con la reparación integral a la población desplazada, para lo cual podrá enviar informes consolidados y periódicos a la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, cada seis (6) meses, a partir de la notificación de la presente sentencia.

**VIGÉSIMO.- SOLICITAR** a los organismos de control, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo y Contraloría General de la República, que contribuyan a realizar el seguimiento al cumplimiento de las órdenes impartidas en esta sentencia, en relación con la indemnización administrativa y la garantía de las diferentes medidas de reparación integral a la población desplazada, y envíen para tales efectos informes consolidados y periódicos a la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional sobre la evaluación de dicho seguimiento.

**VIGÉSIMO PRIMERO.- INVITAR** a los organismos internacionales que trabajan en la defensa de los derechos humanos de la población desplazada en Colombia, como la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados -ACNUR-, a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones

---

<sup>125</sup> Sobre la competencia de la Corte Constitucional para dictar autos que aseguren que el cumplimiento de lo ordenado en una sentencia de tutela, siempre que ello sea necesario, ver, entre otros, los Autos 010 y 045 de 2004, MP: Rodrigo Escobar Gil. Ver también la sentencia T-086 de 2003, MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

Unidas para los Derechos Humanos, al Consejo Noruego para los Refugiados, así como a otros organismos internacionales, para que contribuyan en el proceso de seguimiento al cumplimiento de las órdenes impartidas en la presente sentencia y en la implementación de la Ley 1448 de 2011 en relación con el goce efectivo de los derechos a la reparación integral, a la verdad y a la justicia, de las víctimas de desplazamiento forzado en el país, para lo cual podrán, dentro del ámbito de sus competencias y de sus respectivos mandatos, enviar informes consolidados y periódicos a la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional sobre la evaluación de dicho seguimiento.

**VIGÉSIMO SEGUNDO.- OTORGAR EFECTOS INTER COMUNIS** a la presente decisión, para aquellos casos análogos o similares de solicitudes de indemnización administrativa y reparación integral de víctimas de desplazamiento forzado que (i) se hayan presentado con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011 y en virtud del Decreto 1290 de 2008; (ii) hayan sido negadas por la anterior Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional –Acción Social-, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, sin la observancia debida del procedimiento para el reconocimiento y aplicación de la reparación individual por vía administrativa, señalados en el capítulo IV, artículo 20 y ss. del citado decreto y los parámetros constitucionales para la interpretación del mismo; y (iii) respecto de las cuales se hayan interpuesto acciones de tutela, por los mismos motivos que se alegaron en las tutelas presentadas por los accionantes dentro de los presentes expedientes, de conformidad con lo expuesto en el numeral 11.2.6.2, párrafos (v) y (vi) de la parte considerativa de esta sentencia. Lo anterior, con el fin de garantizar que de conformidad con las órdenes contenidas en esta sentencia, se proteja el derecho a la reparación integral vía administrativa de la población víctima de desplazamiento forzado en el país.

**VIGÉSIMO TERCERO.- LEVANTAR** la medida cautelar provisional emitida en el auto 270 de la Sala Plena de la Corte Constitucional calendado el treinta (30) de junio de dos mil diez (2010), mediante la cual se ordenó a la entonces 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 dictara la presente sentencia de unificación respecto de los asuntos ahora acumulados, con efectos *inter comunis*, suspendiera el cumplimiento de cualquier orden de pago relativa a la indemnización de perjuicios ocasionados a víctimas del desplazamiento forzado que hubiere 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 en las sentencias T-085 y T-299 de 2009.

En consecuencia, **ORDENAR** al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, antigua Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, y a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, que proceda de manera inmediata a realizar las gestiones y actuaciones necesarias para el cumplimiento de las órdenes aquí impartidas, en relación con el pago de la indemnización administrativa y la garantía de los demás componentes de reparación integral, de conformidad con la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, especialmente del Decreto 4800 de 2011.

**VIGÉSIMO CUARTO.- DETERMINAR** que para efectos de la caducidad de futuros procesos judiciales ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, los términos para la población desplazada sólo podrán computarse a partir de la ejecutoria del presente fallo y no se han de tener en cuenta trascurros de tiempo anteriores, por tratarse de sujetos de especial protección constitucional, en atención a sus circunstancias de vulnerabilidad extrema y debilidad manifiesta.

**VIGÉSIMO QUINTO.- ORDENAR** que para el pago efectivo de los montos indemnizatorios por vía administrativa, en caso de que las entidades responsables del pago de los mismos a los beneficiarios de las medidas adoptadas en la presente sentencia, es decir, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, no hayan dispuesto la partida presupuestal correspondiente para tal efecto, el pago se haga con cargo al rubro que corresponda al programa destinado para la reparación integral a las víctimas.

**VIGÉSIMO SEXTO.- ORDENAR** que por Secretaría General de esta Corporación se notifique la presente sentencia mediante la publicación de su parte resolutive en un diario de amplia circulación nacional e igualmente que se entregue copia de la misma a los medios masivos de comunicación social.

Por Secretaría General **LÍBRENSE** las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO  
Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA  
Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO  
Magistrado  
*Con aclaración de voto*

LUÍS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ  
Magistrado  
*Con salvamento parcial de voto*

ALEXEI JULIO ESTRADA  
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO  
Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA  
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB  
Magistrado  
*Ausente con excusa*

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA  
Magistrado

MARTHA SÁCHICA MÉNDEZ  
Secretaria General

**ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO  
MAURICIO GONZALEZ CUERVO  
A LA SENTENCIA SU254/13**

**REPARACION PARA POBLACION DESPLAZADA**-Estado tiene el deber de adoptar medidas de asistencia social o servicios sociales pero no tiene el deber de hacerlo con un mayor contenido prestacional del que tienen el resto de la población que se encuentra en estado de desigualdad y vulnerabilidad (Aclaración de voto)

**Referencia:** Expediente T-2.406.014 AC.

Acción de tutela contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

**Actores:** Carlos Alberto González Garizabalo y otros.

**Magistrado Ponente:** Luis Ernesto Vargas Silva.

Aclaro mi voto frente a la Sentencia de unificación SU-254 de 2013, aprobada por la Sala Plena en sesión del veinticinco (25) de abril de dos mil trece (2013), por las razones que a continuación expongo:

1. Concuerdo en que las obligaciones del Estado en materia de reparación son diferentes a las relativas a la ayuda humanitaria, a las medidas de asistencia social o a los servicios sociales. No obstante, discrepo de la afirmación de que las 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”*.

2. Mi discrepancia no se funda en el estado de desigualdad o vulnerabilidad de los desplazados, que justifica su atención prioritaria. Se funda en que al no ser los desplazados, en tanto víctimas, las únicas personas en estado de desigualdad o vulnerabilidad y, por tanto, destinatarios exclusivos de medidas de asistencia social o servicios sociales, si las medidas o servicios dirigidas o prestados a ellos tienen un contenido prestacional mayor al que se brinda a las demás personas que también se encuentran en estado de desigualdad y vulnerabilidad, no se pueda siquiera considerar que el plus, valga decir, el contenido prestacional superior al normal y común en estos eventos, sea asimilable a una medida de reparación.

3. El Estado tiene el deber de adoptar medidas de asistencia social o servicios sociales en beneficio de la población desplazada, pero no tiene el deber de hacerlo con un mayor contenido prestacional al que tienen dichas medidas o servicios en beneficio del resto de la población que se encuentra en estado de desigualdad y vulnerabilidad.

Respetuosamente,

MAURICIO GONZALEZ CUERVO  
Magistrado