

**La posición de la corte constitucional sobre la efectividad de los derechos de las víctimas  
Establecido en la ley 1448 de 2011, en lo referente a la reparación integral individual**

**Jenny Vanessa Luna Aldana &  
Erika Paola Castrillón Peña.**

**Universidad Cooperativa de Colombia.**

**Facultad de derecho**

**Derecho**

**2020**

**La posición de la corte constitucional sobre la efectividad de los derechos de las víctimas  
Establecido en la ley 1448 de 2011, en lo referente a la reparación integral individual**

**Jenny Vanessa Luna Aldana &  
Erika Paola Castrillón Peña.**

**Asesor  
Karime Cure Requena**

**Universidad Cooperativa de Colombia.**

**Facultad de derecho**

**Derecho**

**2020**



## **Dedicatoria**

A Dios gracias por la oportunidad de llegar hasta este punto, por haberme dado vida y salud para lograr mis objetivos además de su infinita bondad y amor a mi madre Lilia Peña Silva que me apoyo y fue una motivación por estar aquí hoy gracias por tanto esfuerzo por sus consejos y por los momentos difíciles que junta pasamos, a mi padre Hernán Castrillón Santamaría quien fue mi principal motivación y el estar aquí hoy no fue fácil tu partida dejo un vacío en mi corazón pero también una gran fortaleza y mi inspiración; ser víctima de la violencia y vivirla de cerca me han hecho fuerte, capaz y constante en este proyecto de vida, a mis hijas Emily Jerik Ruiz Castrillón y Bhrianna Itzel Oquendo Castrillón, quienes son el motor para continuar les dedico este triunfo las amo mis niñas ustedes han sido el regalo más grande de amor y la oportunidad de nuevos comienzos de sueños y metas por cumplir, termino diciendo cuando se quiere se puede y cuando se puede se quiere por que todo es posible aunque se vea imposible

Gracias.

**Erika Paola Castrillón Peña**

El recorrido hasta aquí ha sido un largo camino, pocas personas saben las pruebas y dificultades por las cuales he atravesado y que como una persona en construcción aún sigo atravesado, sin embargo, nada de esto hubiera sido posible si Dios no hubiera estado a mi lado en cada instante, Él siempre ha sido mi fortaleza y quien en medio de todo ha dirigido mi vida y le ha puesto un norte, a Él daré siempre el honor, la honra y el agradecimiento.

La sensación que tengo en este momento es indescriptible, en una palabra, diría felicidad, saber que lo has logrado, que, aunque en muchas personas dudaron de mí, aquellos para quién eres realmente importante, siempre creyeron y me motivaron con su amor y su incondicional

Apoyo.

**Jenny Vanessa Luna Aldana**

### **Agradecimientos**

Al finalizar este proceso quiero utilizar este espacio para agradecer a Dios por todas sus bendiciones a mi esposo Wilmer Oquendo campo por su apoyo, paciencia y tiempo para este proyecto de estudio, también quiero agradecer a la universidad cooperativa de Colombia (UCC) y docentes por abrirme las puertas y permitir que yo viviera esta experiencia que no fue fácil pero que hoy puede decir lo logre gracias. Gracias a todas aquellas personas que confiaron y creyeron en mí y mis capacidades, gracias también a las que no creyeron en mí porque fueron esa motivación para salir adelante, gracias a la Asociación Víctimas de Crímenes del Estado (Asorvimm) y la Asociación Campesina Del Valle Del Rio Cimitarra (ACVC), por abrirme ese espacio, tiempo para mi formación personal y profesional, gracias a las comunidades por brindarme la confianza y abrirme las puertas de sus hogares para fortalecer mis conocimientos profesionales por creer y confiar en mis capacidades, muchas gracias Dios les continúe

Bendiciendo.

### **Erika Paola Castrillón Peña**

Siempre estaré agradecida con mis padres a quienes les debo todo lo que hoy soy como persona y como mujer, su sacrificio me ha permitido culminar hoy este proceso de formación; agradezco a mi hija por su ternura y por el incommensurable amor que existe entre nosotras, a mi esposo por guiar nuestra familia, por su amor, comprensión y apoyo absoluto; a mis hermanas que nunca se han apartado de mi lado, a mis compañeros por todos los momentos vividos durante nuestra carrera, a mi Universidad y a los docentes por su invaluable legado de conocimiento y a asesores de proyecto por su comprensión y por todos los aportes y por el aliento que me ofrecieron y que

Hoy permite concluir con este proyecto.

Existen muchas personas a quienes Dios puso en mi camino, muchos quienes, con un saludo, una palabra de aliento, una sonrisa, sirvieron como instrumento para hoy alcanzar este logro, a ellos

También les manifiesto mi agradecimiento.

Me resta solo animar a todos aquellos que también están en este camino y decirles que nunca  
Deben dudar de sus capacidades, que persigan sus sueños y lo alcancen, más una vez lo logren  
Debe ir por uno mayor, pues esto es tan solo un paso en el gran propósito que Dios tiene para  
Cada uno de nosotros.

**Jenny Vanessa Luna Aldana**

## Resumen

Tras la firma de los acuerdos de paz con las FARC, se espera que la violencia en Colombia disminuya ostensiblemente, sin embargo, no puede perderse de vista que el ELN, el EPL y las bandas criminales que nacieron luego de la desmovilización de las AUC, siguen delinquiendo en todo el territorio nacional generando cada día más víctimas de la violencia, esto aunado al hecho que la actual política pública de atención a las víctimas del conflicto armado no ha logrado la estabilización socioeconómica ni la reparación integral de las miles de personas incluidas en el Registro Único de Víctimas. La Ley 1448 de 2011 es el instrumento legal que a la fecha ha usado el Estado para atender y reparar a las víctimas, sin embargo, esta población sigue sufriendo las consecuencias de la guerra mientras el sistema diseñado para atenderlas se colapsa por lo que la acción de tutela se ha convertido en casi la única opción que tienen las víctimas para exigir la efectividad de sus derechos.

El objetivo del presente trabajo es construir una línea jurisprudencial que permita identificar la posición de la Corte Constitucional respecto a la efectividad de los derechos de las víctimas establecidos en la ley 1448 de 2011, en lo referente a la reparación integral individual.

Para cumplir con el objetivo planteado inicialmente se identificará la jurisprudencia constitucional en materia de reparación integral individual a las víctimas del conflicto armado en el marco de la ley 1448 de 2011, posteriormente se definirá la sentencia arquimédica que sirva de punto de partida para el diseño de la línea jurisprudencial para finalmente exponer la posición que ha tenido la Corte Constitucional, a través del tiempo, estableciendo cuál es el precedente jurisprudencial aplicable, en materia de reparación integral individual a las víctimas del conflicto armado, en el marco de la ley 1448 de 2011.

Dado que la jurisprudencia de Corte Constitucional es relativamente reciente en este tema, es recomendable hacer una nueva línea jurisprudencial una vez el desarrollo jurisprudencial de la Corporación con respecto a la reparación individual de que trata la ley 1448 de 2011 sea más prolija.

## Abstract

Following the signing of peace agreements with the FARC, violence in Colombia is expected to subside ostensibly, however, it cannot be overlooked that the ELN, The EPL and the criminal gangs that were born after the demobilization of the AUC, continue to delintend throughout the national territory, causing more and more victims of violence, this coupled with the fact that the current public policy of caring for victims of the armed conflict has failed to achieve socio-economic stabilization nor the comprehensive reparation of the thousands of people included in the Single Register of Victims. Law 1448 of 2011 is the legal instrument that the state has used to date to care for and repair victims, however, this population continues to suffer the consequences of war while the system designed to attend them is collapsed so the guardianship action has become almost the only option that victims have victims to demand the effectiveness of their rights.

The objective of this work is to build a line of jurisprudence that allows to identify the position of the Constitutional Court with regard to the effectiveness of the rights of victims established in Law 1448 of 2011, with regard to individual comprehensive reparation.

In order to meet the objective initially set out, constitutional jurisprudence on individual comprehensive redress will be identified victims of armed conflict under Law 1448 of 2011, subsequently the *arquimédica* judgment will be defined as a starting point for the design of the jurisprudential line in order to finally set out the position that the Constitutional Court, has had over time, establishing what is the applicable jurisprudential precedent, comprehensive individual reparation scare for victims of armed conflict under Law 1448 of 2011.

Since Constitutional Court jurisprudence is relatively recent on this issue, it is advisable to make a new line of jurisprudence once the corporate's jurisprudential development with respect to individual reparation what is the law 1448 of 2011 is more neat.

## Tabla de Contenido

Introducción.....	1
Objetivos y justificación.....	4
Objetivo general.....	4
Objetivos específicos .....	4
Justificación .....	5
Antecedentes jurídicos.....	7
Sentencia T-025 de 2004.....	17
La Ley 975 de 2005 .....	25
Sentencia C-370/06 .....	28
Ley 1448 de 2001 .....	32
LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL CON RESPECTO A LA LEY 1448 DE 2011 .....	34
Sentencia T-083 del 13 de febrero de 2017.....	34
Sentencia C-166 del 15 de marzo de 2017 .....	35
Sentencia T-647 del 19 de octubre de 2017 .....	36
Sentencia C-330 del 23 de junio de 2016.....	38
Sentencia T-679 del 3 de noviembre de 2015.....	39
Sentencia T-197 del 20 de abril de 15.....	43
T-666 del 26 de octubre de 2015.....	44
Sentencia T-798 del 31 de octubre de 2014 .....	46
Sentencia SU-254 del 24 de abril de 2013 .....	47
C-99 del 27 de febrero de 2013.....	50
Sentencia C-715 del 13 de septiembre de 2012 .....	54
Presentación de la línea jurisprudencial.....	57
Problema jurídico.....	57
Metodología .....	57
La Sentencia Arquimédica .....	58



Nicho Citacional.....	62
Sentencia SU-254 de 2013.....	62
Sentencia T-112 de 2015.....	64
Sentencia T-527 de 2015.....	65
Sentencia T-863 de 2014.....	66
Gráfica de la línea jurisprudencial .....	67
C-099 de 2013 .....	67
Resultados y discusión.....	69
Lista de referencias.....	73
Apéndice.....	73

**Lista de figuras**

Figura 1. Principales autos de seguimiento a la sentencia t-025 de 2004.....	20
Figura 2. Aumento en el presupuesto destinado para la PPAPD en billones de pesos desde 1999 hasta 2011.....	22
Figura 3. Normatividad expedida entre el 1 de febrero de 2004 y el 17 de agosto de 2011, por años de expedición.....	23
Figura 4. Documentos normativos que se incluyen a la PPAPD desde el 1 de febrero de 2004 hasta el 17 de agosto de 2011, por temas.....	24
Figura 5. Gráfica de la línea jurisprudencial.....	67

## Introducción

El derecho internacional ha establecido que las víctimas de la violencia tienen, entre otros, derecho a ser reparadas integralmente y de forma proporcional por los daños sufridos por violaciones a los derechos humanos o infracciones al derecho internacional humanitario (Unidas, 2005) y el Estado debe garantizar una adecuada atención y asistencia a esta población. El ocuparse de ese tema es una prueba de cómo los conflictos bélicos han dejado una profunda huella en la humanidad y afectan principalmente a los no combatientes que deben cargar con el peso de la guerra sobre sus hombros.

Si bien el ser humano no es violento por naturaleza, la violencia ha estado presente en toda la historia de la evolución de la sociedad, por ejemplo, en la tradición judeocristiana, se registra, como el primer gran acto de violencia, el asesinato de Abel, a manos de su hermano Caín. Similares historias se pueden identificar en textos religiosos de todas las culturas humanas.

Desde esa perspectiva, se podría afirmar entonces que la guerra ha sido una constante en la sociedad y es casi tan antigua, como la aparición de las primeras comunidades sedentarias. Disputas por territorios, por rutas comerciales, por diferencias étnicas, creencias religiosas e ideas políticas han marcado la historia de la evolución humana, ocasionando incontables daños a la población civil, sin embargo, fue solo hasta 1949, con la Convención de Ginebra y los posteriores protocolos, que los Estados intentaron construir herramientas jurídicas que permitieran proteger a la población no combatiente.

Irónicamente, ese fue el mismo año en que el presidente Mariano Ospina Pérez, declaró el estado de sitio en Colombia, a poco más de un año del asesinato de Jorge Eliécer Gaitán, lo que marcó la profundización de la violencia bipartidista que ya se venía gestando desde 1946.

Desde entonces, Colombia ha vivido un conflicto armado, que a la fecha pareciera no tener fin, pese a los acuerdos de paz, con diferentes grupos guerrilleros y paramilitares desde 1990. El prolongado conflicto ha dejado miles de víctimas que claman por la efectividad de sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación integral y la garantía de no repetición.

La obligación que tiene el Estado Colombiano, de reparar a las víctimas de la violencia, encuentra uno de sus fundamentos jurídicos en el artículo 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada en noviembre de 1969, sin embargo, solo fue hasta 1991, que se diseñó una política pública, para la atención y reparación integral a las víctimas con la promulgación de la ley 1448 y sus decretos reglamentarios, que dieron como resultado la creación del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

La ley 1448 de 2011 define, en su artículo 25, la reparación integral como una serie de medidas que van más allá de la sola indemnización económica, incluyendo, además, como elementos fundamentales de la reparación integral, medidas de restitución, rehabilitación, satisfacción y garantías, de no repetición tanto colectivas como individuales, con un componente material, uno moral y otro simbólico.

A pesar de la expectativa que generó entre las víctimas de la violencia la nueva legislación, dado que se considera que las medidas de reparación, establecidas en esta norma, son las más amplias y completas en el mundo (Harvard Kennedy School, 2014), la realidad es que la capacidad presupuestal y administrativa del Estado, así como la voluntad política del gobierno, para hacer efectivo el texto de la ley, han sido insuficientes para responder a las necesidades de este sector de la población, lo que se refleja en la gran cantidad de acciones de tutela, que se han interpuesto con el ánimo de que se materialicen las medidas contempladas en la normatividad.

Hoy, las expectativas de las víctimas del conflicto, sobre la materialización de sus derechos son cada vez mayores, máxime cuando tras más de una década de los acuerdos con los grupos paramilitares, aún no han recibido la atención adecuada, para superar su condición de vulnerabilidad y las acciones constitucionales parecieran ser la única vía que da respuestas contundentes a la cruda realidad de esta población.

La presente línea jurisprudencial, pretende analizar, a partir de la formulación de un problema jurídico, las diferentes posiciones filosóficas, jurídicas y, en algunos, casos ideológicas, de la Corte Constitucional Colombiana, acerca de lo preceptuado por la ley 1448 de 2011 en materia de reparación individual, recogiendo tanto convergencias como divergencias que puedan aportar elementos jurídicos para que la población víctima pueda avanzar en la exigibilidad de sus derechos, a la reparación integral, en un momento, en que el país atraviesa cambios fundamentales, tras el acuerdo de paz con la guerrilla de las FARC y se avanza en los acercamientos con el ELN.

Al iniciar esta investigación, se realizó un amplio inventario de jurisprudencias de la Corte Constitucional, que hacen referencia a los derechos de las víctimas, contenidos en la ley 1448 de 2011, pudiendo identificar la existencia de múltiples problemas jurídicos, que surgen de la inaplicación de la norma, haciendo muy complejo trazar una línea jurisprudencial, que contenga cada uno de ellos. Fue así, como se concluyó, que era necesario limitar el estudio, a un tema más específico, siendo uno de los de más relevancia, la reparación integral individual. Demarcado el tema, se definió el problema jurídico a resolver y se seleccionaron las sentencias más recientes de la Corte Constitucional, para posteriormente, identificar la que constituye el punto arquimédico. Partiendo de allí, se revisaron las diferentes sentencias que fueron citadas en el obiterdicta y así, construir un nicho citacional, que permitiera ver con claridad cuál ha sido la postura de la Corte, con respecto al problema jurídico, sus variaciones y la subregla aplicable en la actualidad.

## **Objetivos y justificación**

### **Objetivo general.**

Construir una línea jurisprudencial que permita identificar la posición de la Corte Constitucional respecto a la efectividad de los derechos de las víctimas establecidos en la ley 1448 de 2011, en lo referente a la reparación integral individual.

### **Objetivos específicos.**

- Identificar la jurisprudencia constitucional, en materia de reparación integral individual, a las víctimas del conflicto armado en el marco de la ley 1448 de 2011.
- Definir la sentencia arquetípica que sirva de punto de partida para el diseño de la línea jurisprudencial.
- Exponer la posición que ha tenido la Corte Constitucional, a través del tiempo, con respecto a reparación integral individual a las víctimas del conflicto armado, en el marco de la ley 1448 de 2011.
- Determinar cuál es el precedente jurisprudencial aplicable, en materia de reparación integral individual a las víctimas del conflicto armado, en el marco de la ley 1448 de 2011.

## **Justificación.**

El conflicto armado interno que ha azotado al país durante las últimas décadas ha dejado profundas heridas en la sociedad colombiana y un número sumamente alto de víctimas. Por primera vez, desde que se fundaron las guerrillas de las FARC y el ELN, hay una luz de esperanza de que concluya la guerra con estos grupos insurgentes.

Los acuerdos de paz de la Habana con las FARC, que aún se encuentran en fase de implementación, y los avances en los diálogos con el ELN han generado una gran expectativa nacional, en especial en las víctimas del conflicto que aspiran a que se hagan efectivos sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación.

Dado que el conflicto armado ha afectado principalmente a los sectores más pobres de la población, las víctimas ven en la reparación integral una esperanza para superar sus condiciones de marginalidad y mejorar su calidad de vida. Independientemente de si producirá o no este efecto, la ley 1448 de 2011 ha diseñado una ruta para la reparación integral en respuesta a las necesidades de las víctimas y acogiendo la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la materia, sin embargo, al tratarse de una herramienta de justicia transicional, esta norma no es de carácter permanente y tiene una vigencia específica de 10 años desde su promulgación.

A tres años de que venza esta vigencia aún no se ha terminado el conflicto armado interno y no se ha reparado a la totalidad de las víctimas incluidas en el registro único de víctimas, previendo que al poner fin al control territorial de las FARC saldrán a la luz nuevas víctimas que hasta el momento no habían denunciado su situación por miedo, situación similar ocurriría si el ELN se desmoviliza.

El estudio de la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la reparación integral individual de que trata la ley 1448 de 2011 se convierte en una necesidad en este momento histórico del país cuando se avanza en procesos de reconciliación nacional que

solo serán viables en la medida en que se reconozcan y se reparen integralmente a las víctimas del conflicto armado.



### **Antecedentes jurídicos.**

La historia colombiana está signada por la violencia generalizada. Tras la guerra de independencia la confrontación armada no ha cesado, si bien la época de La Violencia bipartidista y la lucha guerrillera son los dos grandes conflictos que más se han alojado en la memoria de los colombianos, ya desde 1899 se venían desarrollando luchas armadas por el poder político, fue precisamente en ese año (SEMANA, 2002), el 17 de octubre, cuando el dirigente santandereano del Partido Liberal Paulo Emilio Villar declaró la guerra al partido Conservador en lo que se conoció como la Guerra de los 1000 días, de la que salieron victoriosos los conservadores y acabó con la vida de alrededor de cien mil personas, el 2,5% de la población del país para esa época.

Tras esos tres años de guerra civil Colombia asistió a una nueva era de violencia cuyos orígenes se remontan a la década de 1920 cuando se dieron intensas luchas agrarias por el acceso a la tierra en un contexto de incrementos significativos en el precio del café, que motivó, con la influencia de las ideas de izquierda que tomaban fuerza en aquellos años, a trabajadores agrarios y campesinos a iniciar lo que llamaron procesos de recuperación de tierras, expandiendo la frontera agrícola a zonas despobladas y apropiándose de predios de propiedad de grandes terratenientes. Estas acciones fueron promovidas abiertamente por el Partido Comunista y por el Partido Liberal que llegó al poder en 1930 con la presidencia de Enrique Olaya Herrera (Tiempo, 1998), después de una sucesión de gobiernos conservadores que inició en 1888 con Carlos Oluquín y terminó con Miguel Abadía Méndez, hegemonía en el poder que fue retomada en 1946 con la presidencia de Mariano Ospina Pérez.

Los conservadores se aliaron con la Iglesia Católica y ejecutaron una serie de acciones violentas en las zonas rurales de influencia liberal y comunista que tomaron mayor fuerza cuando retomaron el poder y suministraron armas a organizaciones campesinas con

apoyo de la fuerza pública, lo que se sumó a la creación de ejércitos privados al servicio de terratenientes, algunos de los más conocidos fueron los Pájaros que operaron en el departamento del Valle y los Chulavitas que desplegaron sus acciones en el departamento de Boyacá, sin embargo se calcula que existieron más de 200 grupos de este tipo en el territorio nacional tal como lo narra el historiador Marco Palacios en su libro “Entre la legalidad y la violencia. Colombia 1875-1994”.

*“Estas bandas eran de diferentes tamaños y configuraciones; conectadas por lo general a una red de apoyo logístico, tenían entre 10 y 50 hombres en armas, aunque llegó a haber unas de 500. Entre 1948 y 1953 operaban unas 200 en todo el país.”*

Este conflicto desembocó en el asesinato de Jorge Eliecer Gaitán, hecho que marcó la historia de Colombia llevando al partido liberar a conformar grupos guerrilleros que escalaron el conflicto en lo que se conoció como la época de La Violencia que se ubica entre 1925 y 1953, cuando las guerrillas liberales depusieron sus armas.

A pesar de este desarme la violencia en las zonas rurales continuaba, los campesinos, sindicalistas y estudiantes que se organizaban en diferentes territorios del país fueron brutalmente reprimidos, lo que motivó al Partido Comunista a constituir las Autodefensas Campesinas para que las comunidades rurales que estaban tratando de colonizar nuevos territorios, huyendo de la violencia, pudieran defender sus vidas. Tras la arremetida militar del gobierno contra estas zonas, que Álvaro Gómez denominó Repúblicas Independientes, se creó la Guerrilla de Las FARC. De otra parte, una serie de estudiantes y sindicalistas influenciados por la revolución cubana fundaron el Ejército de Liberación Nacional dando inicio a una nueva era de violencia que, a pesar del acuerdo de paz con las FARC, hoy no ha terminado y que deja un saldo incalculable de víctimas directas e indirectas del conflicto armado de las cuales se han incluido en el Registro Único de Víctimas, a septiembre de 2018, un total de 8.389.270. (Información, 2019)

A finales de los 80's y en la década de los 90's, cuando los carteles de narcotraficantes arremetieron con atentados terroristas en respuesta a la decisión del presidente Belisario Betancur de aplicar la extradición, hubo una fuerte presión social de los medios de comunicación, la Iglesia Católica y los ONG de Derechos Humanos nacionales e internacionales que venían visibilizando el desplazamiento forzado como una problemática que debía ser atendida por el gobierno nacional.

La Constitución de 1991 cambió diametralmente la historia del país, Colombia pasó a ser un Estado Social de Derecho, los ciudadanos tuvieron acceso a recursos judiciales nuevos para la exigibilidad de sus derechos, se creó la Corte Constitucional y por primera vez se hace alusión directa a la protección de las víctimas tal como se aprecia en el artículo 250 de la Carta Política.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional hizo avances jurídicos que sentaron las bases para que las víctimas exigieran la garantía de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral, el principal de ellos fue el reconocimiento del bloque de constitucionalidad, dándole carácter de norma constitucional a los tratados internacionales en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario suscritos por Colombia.

A nivel legislativo se promulgó la ley 104 de 1993 que en su Título II estableció medidas para la atención a las víctimas de atentados terroristas y se construyó un primer concepto de lo que para el Estado colombiano es una víctima, limitando este estatus a quienes se vieron afectados por atentados terroristas y tomas guerrilleras. Este es un concepto bastante precario y poco ajustado a la realidad del conflicto armado, pero permitió crear las primeras medidas para brindar ayuda humanitaria a la población desplazada.

Poco después, el Decreto 2029 de 1994 creó la Red de Solidaridad Social como un establecimiento público dedicado a la financiación de proyectos para el mejoramiento de

la calidad de vida de las comunidades pobres y de las víctimas de desplazamiento forzado y por medio de la ley 171 de 1994 se aprobó el Protocolo II Adicional de los Convenios de Ginebra, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional. Este protocolo incluye medidas de protección a la población no combatiente y prohíbe expresamente el desplazamiento forzado.

Es en este momento cuando la Corte Constitucional emite el primero de los pronunciamientos para la protección del derecho de una víctima de desplazamiento forzado, al tutelar el derecho a la vida de una educadora del municipio de Matanza, Santander, que fue amenazada por grupos armados al margen de la ley. Es este fallo la Corporación, sin referirse específicamente al desplazamiento forzado ni a sus características, tutela el derecho de la víctima ordenando que sea trasladada para que pueda seguir laborando en otro municipio donde tenga garantías de seguridad para su integridad física.

Un pronunciamiento más contundente en materia de derechos de las víctimas, específicamente de los desplazados por la violencia, lo realizó la Corte al revisar la constitucionalidad de la Ley 171 de 1994 mediante la sentencia C-225 de 1995 en la que enseña como las normas de derecho internacional humanitario no requieren de aprobación de los Estados para tener fuerza vinculante dado que *“la imperatividad de esta normatividad no deriva del consentimiento de los Estados sino de su carácter consuetudinario”*. (MARTINEZ, 1995)

Adicionalmente el fallo se refirió al bloque de constitucionalidad, que *“está compuesto por aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución”*, lo que le da prevalencia a los tratados internacionales en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario sobre la ley nacional.

Este pronunciamiento establece por primera vez una serie de derechos de la población en situación de desplazamiento, sin embargo, aún no había un reconocimiento de las víctimas del conflicto armado como la que hace la ley 1448 de 2011, ni mención directa a los derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral, aun así, la sentencia se convirtió en fuente para la naciente política pública de atención y asistencia a la Población en situación de desplazamiento forzado.

El embrión de esta política pública nació a la vida jurídica el 2 de junio de 1995, mediante la ley 188 que aprobó el Plan Nacional de Desarrollo e inversiones 1995 -1998, que en su artículo 20, numeral 6.4. creó un programa de atención a la población desplazada y prevención del desplazamiento forzado, así como el registro de personas desaparecidas y cadáveres NN, y maduró en 1997 con la expedición de la ley 387 que creó el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, (Colombia, Ley 387 de 1997, Artículo 4 y 5, 1997) SNAIPD, y el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada – CNAIPD (Colombia, Ley 387 de 1997, Artículo 6, 1997), órganos denominados en la actualidad como “Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas” (Colombia, Ley 1448 de 2011- Artículo 159, 2011) y “Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas” (Colombia, Ley 1448 de 2011. Artículos 164 y 165, 2011), creados por la Ley 1448 de 2011.

Es también en 1997 cuando la Corte Constitucional emite su primer pronunciamiento sobre el desplazamiento forzado en la Sentencia T-227, que aunque aún no se refiere a los derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral, estableció las primeras obligaciones en cabeza de los funcionarios públicos en cuanto al respeto de los derechos humanos de esta población y definió los dos elementos que caracteriza el desplazamiento forzado, que se desprenden del estudio del concepto de desplazado interno en los siguientes términos:

*“La descripción de “desplazados internos”, es variada según la organización que la defina. En el ámbito regional, hay una caracterización, dada por la Consulta Permanente para los Desplazados Internos en las Américas (CPDIA) y es la siguiente:*

*“Toda persona que se haya visto obligada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su lugar de residencia o su oficio habitual, debido a que su vida, su integridad física o su libertad se han hecho vulnerables o corren peligro por la existencia de cualquiera de las situaciones causados por el hombre: conflicto armado interno, disturbios o tensiones internos, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos u otras circunstancias causadas por situaciones anteriores que puedan perturbar o perturben el orden público”.*

*Sea cual fuere la descripción que se adopte sobre desplazados internos, todas contienen dos elementos cruciales: la coacción que hace necesario el traslado y la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación. Si estas dos condiciones se dan, como ocurre en el caso motivo de esta tutela, no hay la menor duda de que se está ante un problema de desplazados” (MARTINEZ A. , 1997).*

En el año 2000 se reglamentó de forma parcial la ley 387 de 1997 por medio del Decreto 2569 que creó el Registro Único de Población Desplazada que es el antecedente del actual Registro Único de Víctimas. Ese mismo año el Congreso de la República modificó el Código Penal tipificando las conductas punibles de genocidio, desaparición forzada, desplazamiento forzado y la tortura. Poco después se promulgó el nuevo Código Penal, Ley 599, que dedicó el Título II de su parte especial a los “Delitos Contra Personas y Bienes Protegidos por el Derecho Internacional Humanitario”, iniciando el camino para un reconocimiento más amplio de las víctimas del conflicto armado que hasta ese momento solo se había limitado a la población desplazada.

También es en el año 2000 cuando la Corte Constitucional hace un gran avance jurisprudencial en la Sentencia SU-1150 pues es la primera oportunidad en que esta corporación se pronuncia catalogando a los desplazados por la violencia como una población en situación de debilidad que por su condición de vulnerabilidad ameritan un trato especial por parte del Estado estableciendo que *“Cualquier acto de discriminación contra ellos constituye una vulneración flagrante del principio de igualdad, atacable ante los jueces de tutela. En principio, cualquier tipo de diferenciación - no positiva - que se base en la condición de desplazado debe considerarse como violatoria del derecho de igualdad. (MUÑOZ, 2000)”* Hasta ese momento tanto la jurisprudencia como la legislación solo se referían a los desplazados como las únicas víctimas del conflicto y a las políticas para su atención, sin incursionar en el estudio de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación.

En el año 2001 se hicieron nuevas reglamentaciones de la ley 387 de 1997 mediante los Decretos 851, 207 y 2562, en los temas de vivienda, retorno, bienes abandonados y garantías básicas. Por su parte la Corte Constitucional, en Sentencia T-327 de 2001 realizó otro importante avance jurisprudencial al establecer que la condición de desplazado por la violencia no se obtiene con la inclusión en el Registro Único de Población Desplazada, pues este es solo un instrumento para acceder a las ayudas gubernamentales pues la condición de desplazado es una situación de hecho.

Adicionalmente es de destacar que esta es la primera sentencia en la que la Corte, aunque de forma aun algo tímida, se refiere a los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, sin entrar a hacer un análisis profundo de estos. Para este pronunciamiento la Corporación hizo un análisis del bloque de constitucionalidad afirmando que:

*“Frente al tratamiento de tan grave situación como lo es el desplazamiento forzado, lo más razonable es entender que no se puede condicionar la existencia de una realidad a la afirmación de su configuración por parte de las autoridades. La interpretación más favorable a la protección de los derechos humanos de los*

*Desplazados hace necesaria la aplicación de los Principios Rectores del Desplazamiento Interno consagrados en el Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el Tema de los Desplazamientos Internos de Personas, los cuales son parte del cuerpo normativo supranacional que integra el bloque de constitucionalidad de este caso. En consecuencia, todos los funcionarios involucrados en la atención de desplazados, de los cuales son un claro ejemplo los funcionarios del ministerio público que reciben las declaraciones de los desplazados y los funcionarios de la Red de Solidaridad Social, debieran ajustar su conducta, además de las normas constitucionales, a lo previsto en los mencionados Principios. No se puede tener como requisito sine qua nom para el ejercicio de derechos fundamentales de los desplazados la certificación de la "condición de desplazado" del Ministerio del Interior (CABRA, 2001)”*

En el año 2002 la Corte Constitucional emite un fallo trascendental, la Sentencia T-215 de 2002 en la que hace un estudio de la línea jurisprudencial consolidada hasta ese momento en materia de atención a la población desplazada y por primera vez menciona el estado de cosas inconstitucional, tema que sería objeto dos años más tarde de un pronunciamiento que se convertiría en una sentencia hito. En esta oportunidad la Corte afirmó que:

*“2. Como puede advertirse, la Corte ha ido perfilando una clara línea jurisprudencial orientada a la solución del estado de cosas inconstitucional generado por la situación en que se hallan los desplazados por el conflicto interno colombiano. Para ello ha precisado los presupuestos a partir de los cuales se adquiere la calidad de desplazado interno, los parámetros que deben tenerse en cuenta para el reconocimiento institucional de esa calidad y los niveles del poder público vinculados a la solución de sus problemas. (TRIVINO, 2002)”*



En el año 2002 llega al poder Álvaro Uribe Vélez y en 2003 se aprobó la ley 812, Plan Nacional de Desarrollo, que fue un verdadero retroceso en el reconocimiento a los derechos de las víctimas de la violencia al negar que en Colombia se desarrollara un conflicto armado interno, categorizándolo como una amenaza terrorista.

Por su parte la Corte Constitucional continuaba haciendo avances en el estudio de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado. En su sentencia de T-602 de 2003 Se refirió al derecho de restablecimiento de los desplazados, que va más allá de la asistencia, pues tiene que ver con la superación de la condición de desplazamiento, haciendo insuficiente el retorno y la reubicación hasta tanto no se garanticen una serie de derechos que mejoren ostensiblemente la calidad de vida de esta población, en esta ocasión la corte afirmó que:

*“19. Así las cosas, el restablecimiento consiste en el mejoramiento de la calidad de vida de la población desplazada y, para lograrlo, las acciones del Estado, de la cooperación internacional y del sector privado, en desarrollo de alianzas estratégicas con el Estado, deben orientarse a contrarrestar los riesgos de empobrecimiento y exclusión social. Tales acciones, entonces, deben propender por (i) el acceso a la tierra, (ii) el empleo en condiciones dignas, (iii) el acceso a soluciones de vivienda, (iv) la integración social, (v) la atención médico asistencial integral, (vi) la nutrición adecuada, (vii) la restauración de los activos comunitarios, (viii) la reconstitución de las comunidades, (ix) el acceso a la educación, (x) la participación política efectiva, y (xi) la protección de los desplazados frente a las actividades que desgarran el tejido social, principalmente las asociadas al conflicto armado interno. De manera que, por ejemplo, el desarrollo del componente de generación de ingresos para población desplazada debe ir articulado con el desarrollo de los componentes de vivienda y de alimentación.*

20. Además, en perspectiva constitucional y desde un enfoque de derechos, el restablecimiento es una cuestión de justicia social y, por lo mismo, una vía para alcanzar la inclusión social y potenciar el desarrollo humano. En este sentido, restablecer equivale a garantizar y proteger el goce de derechos y libertades. Por lo mismo, el sistema de atención integral debe propender por el restablecimiento de la población desplazada, independientemente de la composición institucional del SNAIPD en un momento histórico específico. Cabe advertir que de esta obligación de atención integral no podrá sustraerse el presidente de la República. Así mismo, observa la Corte que ni el Presidente de la República ni el Congreso podrían expedir válidamente normas que impliquen regresiones en la política pública de atención a desplazados, en lo relativo a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales consagrados en la Carta Política; pues ello iría en contravía de la principal obligación de resultado que se deriva del párrafo 1 del artículo 2° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

21. Por último, la claridad en torno al concepto de restablecimiento, vinculado a un enfoque de atención verdaderamente integral y, por ende, no asistencialista, permite identificar cuándo cesa la situación de desplazamiento. En efecto, el acceso efectivo de los desplazados a bienes y servicios básicos, así como la garantía de sus derechos y libertades fundamentales se traducen en el restablecimiento y, por tanto, en la cesación de la situación de desplazamiento forzado interno. Por lo mismo, resulta evidente que el retorno o la reubicación no equivalen, por sí mismos, al restablecimiento de la población desplazada” (RENTERÍA, 2003)

## **Sentencia T-025 de 2004**

En el año 2004 la Corte Constitucional profirió un fallo que se convertiría en la sentencia hito en materia de desplazamiento forzado, la sentencia T-025 de 2004, que declaro el estado de cosas inconstitucional en los siguientes términos:

*“En cuanto a las órdenes necesarias para superar la vulneración masiva y continua de los derechos de la población desplazada originada en factores estructurales, la Corte declarará la existencia de un estado de cosas inconstitucional y lo comunicará a las autoridades con responsabilidades en el tema, para que adopten, dentro de la órbita de sus competencias, y en un tiempo razonable, los correctivos que sean necesarios. Estas órdenes están dirigidas a que se adopten decisiones que permitan superar tanto la insuficiencia de recursos, como las falencias en la capacidad institucional. Dado que el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada es el órgano encargado de formular la política y de garantizar la asignación presupuestal para los programas de atención a la población desplazada, la Sala le comunicará del estado de cosas inconstitucional para que sea esta instancia la que determine la forma como pueda superarse la insuficiencia de recursos y las falencias en la capacidad institucional. El Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, en un plazo máximo de 6 meses, contados a partir de la comunicación de la presente sentencia, deberá concluir las acciones encaminadas a que todos los desplazados gocen efectivamente del mínimo de protección de sus derechos” (ESPINOSA, 2004)*

Con esta declaratoria la Corte emitió una serie de órdenes que impactaron en la política pública de atención a la población desplazada llevando a la creación de nuevas normas y a ajustar los programas de atención a estas víctimas del conflicto.

En esta sentencia se estudiaron un total de 109 acciones de tutela interpuestas por 1.150 familias en situación de desplazamiento forzado, en su gran mayoría a través de organizaciones sociales o personerías municipales y se da luego de que la corporación se hubiera pronunciado sobre los derechos de la población desplazada por la violencia en 17 sentencias anteriores, al respecto la Corte afirmó que:

***“5.3. Las órdenes dictadas para la protección de los derechos de la población desplazada***

*La Corte se ha pronunciado en 17 ocasiones sobre los derechos de la población desplazada. Las sentencias han estado dirigidas principalmente a: (i) corregir actuaciones negligentes o discriminatorias (CABALLERO, 1997) y omisiones de las autoridades encargadas de atender a la población desplazada; (GALINDO, 2000) (ii) señalar las responsabilidades institucionales en la atención de la población desplazada; (MUÑOZ, Sentencia SU-1150 de 2000, Corte Constitucional, 2000) (iii) precisar los derechos constitucionales de la población desplazada; (CABRA, Sentencia 268 de 2003, 2003) (iv) fijar criterios para la interpretación de las normas que regulan la ayuda para esta población, de tal manera que se garanticen efectivamente sus derechos (CABRA, Sentencia T-098 DE 2002, 2002); (v) rechazar el retardo injustificado o la omisión de las autoridades para atender a quienes se ven afectados por el desplazamiento forzado; (CABRA, Sentencia T-790 DE 2003, 2003); (vi) urgir el desarrollo de políticas y programas adecuados para la atención de este fenómeno (MUÑOZ, Sentencia SU-1150 de 2000, Corte Constitucional, 2000); (vii) precisar los elementos que determinan la condición de desplazado; (CABALLERO A. M., 1997) (viii) señalar los obstáculos que impiden una atención adecuada de la población desplazada y que favorecen o agravan la vulneración de sus derechos (SIERRA, 2003) (SIERRA A. B., 2003); (ix) indicar falencias u omisiones en las políticas y programas diseñados para atender a la población desplazada (RENTERÍA, Sentencia T-602 de 2003, 2003); y (x) otorgar una protección efectiva a la población desplazada, en particular cuando se trata de personas especialmente protegidas por la Constitución como son los niños, la mujeres*

*Cabezas de familia, las personas de la tercera edad y las minorías étnicas.*

(TRIVIÑO, 2002) (TRIVIÑO, Sentencia T-215 de 2012, 2012).

Aunque no era la primera vez que la Corte declaraba el estado de cosas inconstitucional (Colombia C. d., 1997), si fue la primera vez en que, en aplicación del artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, la corporación hizo un seguimiento al fallo, manteniendo su competencia hasta que considerara superado el Estado de Cosas Inconstitucional. Este seguimiento se hizo de dos formas, el primero fue la realización de audiencias públicas en las que participa la población desplazada, organizaciones sociales e instituciones del Estado, en las que se pretende evaluar el nivel de cumplimiento de las órdenes dadas en la sentencia y construir alternativas viables para garantizar los derechos de los desplazados, y el segundo, la expedición de Autos de Seguimiento en los que se evalúa el cumplimiento de las órdenes de la sentencia e inclusive se dan nuevas órdenes. El auto más reciente es el 766 de 2018.

Figura 1. Principales autos de seguimiento a la sentencia t-025 de 2004 (DAVID MORALES, 2012)

<p><b>Auto 185 de 2004:</b> Evaluó el grado de cumplimiento de las autoridades que hacen parte del SNAIPD respecto de la orden relativa a garantizar el goce de ciertos derechos de la población desplazada que siempre deben ser satisfechos por el Estado. Asimismo, estableció cuatro niveles para evaluar el grado de satisfacción de estos derechos (incumplimiento, cumplimiento bajo, medio y alto).</p> <p><b>Auto 176 de 2005:</b> Analizó el cumplimiento de las órdenes relativas al esfuerzo presupuestal necesario para implementar las políticas de atención a la población desplazada. Solicitó diseñar un cronograma para concretar el ritmo y los mecanismos de consecución de los recursos. También les recordó a las entidades territoriales que el esfuerzo presupuestal para atender a la población desplazada no es obligación exclusiva del Gobierno central.</p> <p><b>Auto 177 de 2005:</b> Hizo seguimiento a la orden tercera de la sentencia que exige al Ministerio del Interior promover la coordinación entre las entidades territoriales respecto a la atención de la población desplazada. Concluyó que hay fallas en la labor del Ministerio por falta de aplicación de los principios de descentralización, coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Asimismo, declaró que no se había superado el ECI.</p> <p><b>Auto 178 de 2005:</b> Por primera vez, la Corte le hizo un seguimiento integral a cada uno de los aspectos identificados en la T025 como causales del ECI. Concluyó que no se había superado el ECI y, por ello, dictó órdenes dirigidas a garantizar el goce efectivo de derechos mínimos, la superación de falencias estructurales y el establecimiento de acciones puntuales en algunos aspectos fundamentales para el tribunal.</p> <p><b>Auto 218 de 2006:</b> Verificó las medidas adoptadas para cumplir con las órdenes impartidas en los tres autos del año 2005. Determinó que el avance en la superación del ECI era nulo, enumeró diez fallas que obstaculizan el avance de la política, estableció lineamientos básicos de cumplimiento e impartió órdenes a funcionarios específicos.</p> <p><b>Auto 333 de 2006:</b> Remitió información para considerar la apertura de incidentes de desacato contra funcionarios del SNAIPD.</p> <p><b>Auto 109 de 2007:</b> Adoptó una batería de indicadores de goce efectivo de los derechos a vivienda, salud, educación, alimentación, generación de ingresos, identidad y estabilización socioeconómica. Rechazó los indicadores para los derechos a la vida, integridad física, libertad, seguridad, reparación, participación y reunificación familiar. Ordenó al Gobierno presentar nuevos indicadores para estos derechos, mejorar el indicador para generación de ingresos y crear indicadores para medir el enfoque diferencial, la asistencia inmediata y la ayuda humanitaria.</p> <p><b>Auto 233 de 2007:</b> Evaluó los nuevos indicadores presentados por el Gobierno. Adoptó los relacionados con los derechos a la vida, la integridad física y la libertad. Rechazó los propuestos para los derechos a la reunificación familiar, la seguridad personal, la participación y la reparación.</p> <p><b>Auto 116 de 2008:</b> Introdujo ajustes a la batería de indicadores adoptados en los autos 109 y 233 de 2007. Adicionalmente, adoptó nuevos indicadores propuestos por el Gobierno y la Comisión de Seguimiento para medir las etapas de prevención y retorno, y los derechos a la subsistencia mínima, la reunificación familiar, la seguridad personal, la participación, la restitución, la rehabilitación y la no repetición, así como indicadores para</p>	<p>reflejar el enfoque diferencial en relación con la niñez, la pertenencia étnica y cultural, y el género. Propuso indicadores propios para los derechos a la verdad y la justicia.</p> <p><b>Auto 052 de 2008:</b> Emitió órdenes puntuales para las entidades territoriales expulsoras y receptoras de población en condición de desplazamiento.</p> <p><b>Auto 068 de 2008:</b> Invitó a la academia y a expertos a hacer diagnósticos y recomendaciones sobre aspectos de la T025 de 2004 que, a criterio de la Corte, están más rezagados y, por ende, obstaculizan la superación del ECI.</p> <p><b>Auto 092 de 2008:</b> En este primer auto con enfoque diferencial, la Corte abordó el tema de las mujeres desplazadas. Identificó doce riesgos que únicamente afectan a estas mujeres, así como seis momentos de la política pública que acrecientan dichos riesgos. Ordenó a Acción Social diseñar e implementar trece programas para la protección de sus derechos fundamentales y tomar medidas específicas frente a las 600 mujeres cuya situación fue acreditada ante la Corte. Pidió a la Fiscalía General investigar los casos de violencia sexual documentados en el auto.</p> <p><b>Auto 251 de 2008:</b> Abordó el tema de la niñez. Ordenó el diseño e implementación del "Programa para la Protección Diferencial de los Niños, Niñas y Adolescentes frente al Desplazamiento Forzado" y de 15 proyectos piloto para atender a los niños, las niñas y adolescentes víctimas del desplazamiento forzado. También obligó a tomar medidas específicas en relación con cada uno de los 18 mil niños, niñas y adolescentes identificados en el auto.</p> <p><b>Auto 004 de 2009:</b> Se refirió al tema de los pueblos indígenas afectados por el desplazamiento y el conflicto armado. Ordenó la adopción de un "Programa de garantía de los derechos de los pueblos indígenas afectados por el desplazamiento" y la formulación e implementación de planes de salvaguarda étnica para 34 pueblos identificados en el auto.</p> <p><b>Auto 005 de 2009:</b> Se refirió al tema de la población afrodescendiente víctima del desplazamiento. Ordenó crear e implementar un plan de caracterización de los territorios colectivos y ancestrales habitados mayoritariamente por dicha población y un plan integral de prevención, protección y atención específicamente enfocado a los afrocolombianos.</p> <p><b>Auto 006 de 2009:</b> Abordó el tema de las personas desplazadas con discapacidad. Determinó la adopción de los mecanismos necesarios para suplir las falencias de información sobre dicha población y el diseño e implementación de un programa con enfoque diferencial, así como de cinco proyectos piloto en el ámbito de prevención y atención.</p> <p><b>Auto 007 de 2009:</b> Se refirió al tema de coordinación de las entidades territoriales. Ordenó al Ministro del Interior y de Justicia ejercer directamente la coordinación entre el Gobierno nacional y las entidades territoriales.</p> <p><b>Auto 008 de 2009:</b> Hizo una evaluación general de la evolución del ECI y constató su continuación. Dictó una serie de lineamientos y de órdenes encaminadas a superarlo.</p> <p><b>Auto 009 de 2009:</b> A propósito del homicidio del familiar de una líder desplazada, la Corte abordó el tema de la protección especial que deben recibir estas personas y ordenó medidas específicas para proteger a los miembros de dicha organización.</p> <p><b>Auto 011 de 2009:</b> Se refirió a las falencias que aún presentan los sistemas de registro y caracterización de la población desplazada y profirió órdenes para superar estas barreras.</p>
--	--

Desde que se profirió la sentencia T-025 de 2004 la Corte identifica tres momentos en el proceso de seguimiento del cumplimiento del fallo:

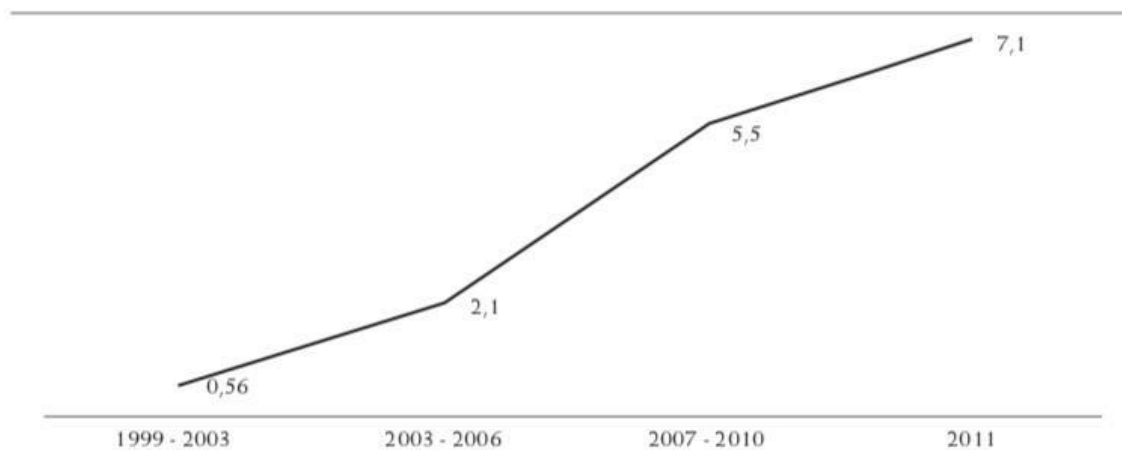
*“(I) la expedición de la sentencia T-025; (II) el proceso de seguimiento realizado hasta el 2011, cuyos avances, estancamientos y retrocesos quedan recogidos en el auto 219 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva); y (III) la expedición y entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras) y el respectivo seguimiento que esta Corporación ha realizado a su implementación”*

Sostiene la corporación que el fallo generó impactos reales en la política pública de atención a la población desplazada afirmando que:

*“Entre los distintos efectos que produjo la expedición de la sentencia T-025 es posible resaltar, a grandes rasgos, avances (i) en materia de desbloqueo institucional de la política pública de atención a la población desplazada por la violencia; (ii) mayor compromiso presupuestal por parte de las entidades responsables; y (iii) la visibilización de la problemática que atraviesa esa población, lo cual ha permitido, a su vez, su introducción en la agenda pública y una modificación de su comprensión en términos de vulneración de derechos. “*  
(Constitucional, s.f.)

Esta sentencia identificó como la política pública de atención a la población desplazada tenía como su principal carencia la falta de dinero para su viabilidad, ordenando al gobierno nacional que estableciera el monto que debía destinarse para solucionar este problema. Como respuesta a esta orden, el Departamento Nacional de Planeación en el COMPES 3400 de 2005 estimó que se requerirían 4,7 billones de pesos para la implementación de la política pública de atención a los desplazados por la violencia. Este mismo documento se estableció que se requerirían 3.970 millones de pesos para atender las necesidades de los desplazados entre los años 2017 y 2010 (CONPES, 2015).

*Figura 2. Aumento en el presupuesto destinado para la PPAPD en billones de pesos desde 1999 hasta 2011*

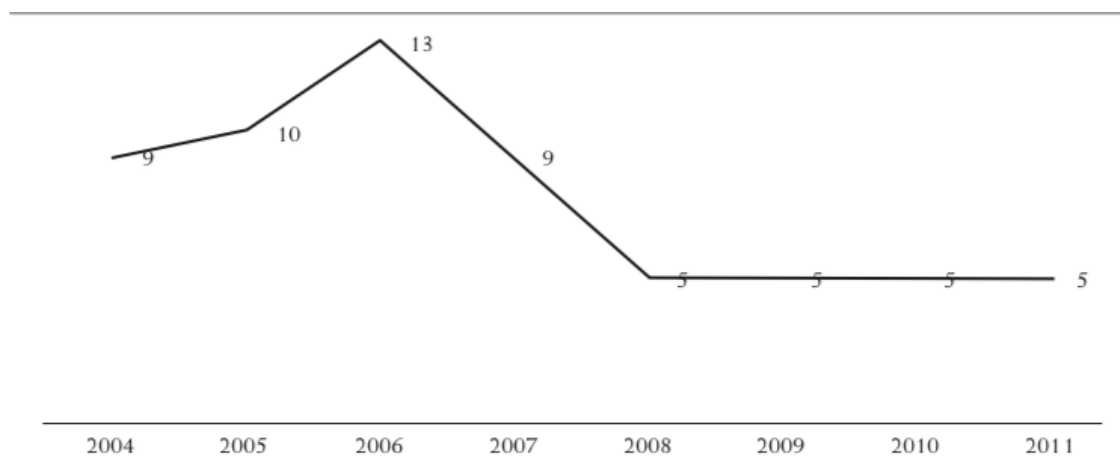


Fuente: DIEGO ANDRÉS MOLANO APONTE, Director Acción Social. Audiencia pública de rendición de cuentas del SNAIPD del 22 de agosto de 2011 transmitida por el Canal Institucional.

Otro cambio relevante en la política pública tras la Sentencia fue la reactivación del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, CNAIPD, que no se había reunido en los últimos dos años, y que emitió varios Acuerdos en respuesta a las órdenes de la Corte Constitucional.



Figura 3. Normatividad expedida entre el 1 de febrero de 2004 y el 17 de agosto de 2011, por años de expedición



Fuente: Elaboración propia con base en la información obtenida del Diario Oficial sobre normas que se introducen a la PPAPD entre el 1 de febrero de 2004 y el 17 de agosto de 2011.

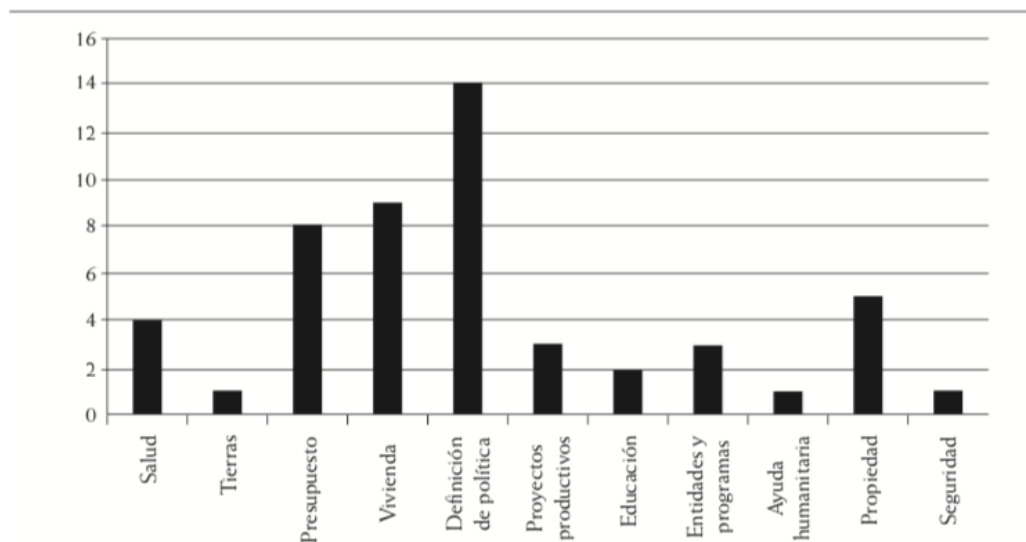
(MORALES, 2012)

Los Autos del CNAIPD no fueron el único indicador de cambios en la política pública en materia de desplazamiento forzado, de hecho, durante los tres años siguientes a que se profiriera el fallo se incrementó la producción de normas en la materia. En los autos de seguimiento a la sentencia se identificaron 14 nuevos procedimientos para dar cumplimiento a las órdenes de la Corte, entre ellos encontramos:

*“La encuesta Nacional de Verificación de la Comisión de Seguimiento, el Protocolo de Retornos para el acompañamiento a los procesos de retorno o reubicación de Acción Social, las campañas de divulgación de la información, el nuevo formulario único de declaración y el Sistema de estimación del desplazamiento de acción social y el banco Mundial.”* (MORALES, 2012)

También se crearon 16 nuevos programas para atender a las víctimas del desplazamiento forzado: *“Se destacan el Programa de Salvaguarda étnico, el Programa de Garantía de Derechos de los Pueblos indígenas y 13 programas para la atención a la mujer desplazada.”* (MORALES, 2012)

*Figura 4. Documentos normativos que se incluyen a la PPAPD desde el 1 de febrero de 2004 hasta el 17 de agosto de 2011, por temas*



Fuente: Elaboración propia con base en la información contenida en el Diario Oficial sobre normas que se introducen a la PPAPD entre el 1 de febrero de 2004 y el 17 de agosto de 2011.

(MORALES, 2012)

Por su parte, el Ministerio del Interior y de Justicia creó el Grupo de Coordinación y Seguimiento a Departamentos y Municipios en materia de Atención a la Población Desplazada en cumplimiento de lo ordenado por la Corte en la sentencia y que se reiteró en el Auto de Seguimiento 177 de 2005 y en el año 2008 el Programa de Protección Especial a la Población Desplazada en atención al Auto de Seguimiento 200 de 2007.

También fue en el año 2008 que se promulgó la Ley 1190 que reformó el sistema de coordinación de las entidades territoriales en materia de atención a la población desplazada como otra respuesta a las órdenes impartidas por la Corte Constitucional.

Es claro que, a pesar de que no se ha superado la crisis de las víctimas de la violencia en Colombia, incluyendo a la población desplazada, la sentencia T-025 de 2004 sí generó impactos positivos en la política pública, al respecto al ONG De Justicia afirma que:

*“A medida que avanzaba el proceso de seguimiento sin que el Gobierno diera respuesta satisfactoria a algunos de los asuntos de política más urgentes (como la atención a los sectores de la población más golpeados por el desplazamiento), la Corte pasó a asumir un rol más activo y se convirtió en formuladora de algunas políticas. Los autos de esa tercera fase estaban enfocados a grupos específicos de la población desplazada como las mujeres, los niños, las personas con discapacidad, los afrocolombianos y los indígenas; contenían órdenes más concretas, y especificaban el número y el contenido de los programas que debía adoptar el Gobierno.*

*Veamos, entonces, los ejemplos paradigmáticos de estos dos roles: la formulación del Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, en el que la Corte jugó un rol orientador, y los autos de enfoque diferencial de 2008 y 2009, en los que el tribunal asumió un rol de diseñador de políticas públicas.”*

(RODRIGUEZ, 2012)

## **La Ley 975 de 2005**

En el año 2005 se promulgó la ley 975 de 2005, conocida como la ley de Justicia y Paz, que fue el marco jurídico para la desmovilización de los grupos paramilitares e incorporó conceptos que solo se habían tocado de forma tangencial por la jurisprudencia constitucional como son los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación (Colombia C. d., Ley 975 del 25 de julio de 2005, 2005) y una nueva definición de lo que es una víctima.

La ley 104 de 1993 había definido que eran víctimas todas las personas que se vieron afectados por atentados terroristas y tomas guerrilleras, el artículo 5 de la ley 975 amplía esa definición incluyendo a quienes cumplan los siguientes requisitos:

- Haber sido afectadas individual o colectivamente, incluyendo a miembros de la fuerza pública, o hacer parte del núcleo familiar del afectado.
- Haber sufrido daños directos.

- Que el daño sea patrimonial, físico, psicológico, sensorial o vulneración de derechos fundamentales.
- Que los daños sean consecuencia de una conducta punible debidamente tipificada en el código penal.
- Que el victimario sea un grupo armado al margen de la ley.

Antes de esta ley solo se había considerado víctimas del conflicto a los desplazados por la violencia, pero esta nueva definición establece que son víctimas todas aquellas personas afectadas por conductas punibles cometidas por grupos armados al margen de la ley, lo que incluye los delitos contra la vida y la integridad personal, los delitos contra personas y bienes protegidos por el derecho internacional humanitario, los delitos contra el patrimonio económico, los delitos contra la libertad individual y los delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales.

Sin embargo, la ley excluye de la definición de víctima a las personas afectadas por actuaciones de miembros de la fuerza pública, lo que generó un gran descontento entre las organizaciones defensoras de derechos humanos y las asociaciones de víctimas de la violencia.

En cuanto a los derechos de las víctimas, la ley reconoce el derecho a la justicia, a la verdad y a la reparación, lo que es un avance importante dado que tanto la jurisprudencia como la ley se habían enfocado en las medidas de asistencia y atención a la población desplazada sin realizar desarrollos notables en estos tres derechos reconocidos por las normas internacionales. (Colombia C. d., Ley 975 del 25 de julio de 2005, 2005)

La reparación se concibió en la norma como un derecho tanto individual como colectivo, con varios componentes que fueron descritos en el artículo 8 de la siguiente forma:

***“ARTÍCULO 8o. 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.*

*Las autoridades judiciales competentes fijarán las reparaciones individuales, colectivas o simbólicas que sean del caso, en los términos de esta ley” (Colombia C. d., Ley 975 del 25 de julio de 2005, 2005)*

La ley creó en su artículo 54 el Fondo para la Reparación de las Víctimas que estaba conformado por recursos provenientes de tres fuentes, los bienes entregados por los victimarios que se acojan a la ley, dineros del presupuesto nacional y donaciones.

También se estableció una ruta para la reparación de las víctimas con los siguientes requisitos:

- Presentar denuncia penal de los hechos señalando los autores.

- Solicitar el reconocimiento como víctima dentro del proceso penal de justicia y paz que se adelante contra los victimarios.
- Una vez culminada la audiencia de verificación de aceptación de cargos del victimario, asistir a la audiencia pública del incidente de reparación integral para exponer sus pretensiones en cuanto a los diferentes componentes de la reparación integral y presentar las pruebas de los daños sufridos.
- Aceptada la solicitud de reparación, deberá asistir a audiencia de conciliación con el victimario.
- De ser fallida la conciliación la Sala de Justicia y Paz decidirá sobre la solicitud de reparación y su decisión se informará en la sentencia que pone fin al proceso penal.

### **Sentencia C-370/06**

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.

#### **Demandante:**

Gustavo Gallón Giraldo y otros

#### **Magistrados Ponentes:**

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ.

A pesar que la Corte Constitucional se había pronunciado con respecto al derecho a la reparación integral en las Sentencias C-228 de 2002 en demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 137 de la Ley 600 de 2000, C-916/02, que resolvió una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 97 de la Ley 599 de 2000, Código Penal, y en la Sentencia C-979/05, al resolver una demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 78, 192, 327, 330 y 527 de la Ley 906 de 2004, actual Código de Procedimiento Penal, no se había pronunciado específicamente frente a la reparación integral de las víctimas del conflicto armado.

En la sentencia C-370/06 por primera vez la corte hace un estudio a profundidad de los derechos de las víctimas del conflicto armado y hace un viraje significativo en su posición frente a los derechos de las víctimas, pues hasta ese momento se habían concentrado los fallos en el estudio de la situación de la población en situación de desplazamiento y las medidas para la asistencia y atención, pasando a estudiar la situación de todas las víctimas del conflicto de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral.

La corte inicia su análisis afirmando que a pesar que los tratados internacionales en materia de Derecho Internacional Humanitario y Derecho Internacional de los Derechos Humanos no reconocen taxativamente los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, estos tienen su fuente en estos instrumentos, en especial en la Convención Americana de Derechos Humanos cuando establecen una serie de derechos así:

*“4.3. Tratados vinculantes para Colombia.*

*4.3.1. Los tratados sobre Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario no reconocen específicamente los derechos a la paz, la verdad, la justicia y la reparación, pero sí hacen relación (i) a que debe existir un recurso efectivo; (ii) al deber de los Estados de garantizar el acceso a la justicia; (iii) al deber de investigar las violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario; y (iv) a la obligación de los Estados de cooperar*

*para la prevención y sanción de los delitos internacionales y las graves violaciones de Derecho Humanos” (Constitucional, Sentencia C-370 de 2006)*

Sustenta este argumento la corte en la jurisprudencia interamericana que ha desarrollado los conceptos de verdad, justicia y reparación integral, de las que se pueden extraer una serie obligaciones para los Estados parte de la OEA frente a las violaciones de derechos humanos, a saber:

- Obligación de prevención.
- Obligación de investigación.
- Obligación de procesamiento y sanción judicial.
- Obligación de reparar.

Al revisar la jurisprudencia constitucional la Corporación destaca como varias sentencias se han referido al derecho a la reparación integral que tienen las víctimas de conductas punibles quienes también tienen derecho a que se conozca la verdad dentro del proceso penal y se haga justicia.

Al estudiar la constitucionalidad de la ley 975 de 2005 en lo referente a los derechos de las víctimas de la violencia, la Corte tomó una postura crítica, declarando la inexequibilidad de algunos apartes de la norma y ordenó la interpretación de otros de una forma más garantista para las víctimas.

En cuanto a la reparación integral estableció que:

*“No parece existir una razón constitucional suficiente para que, frente a procesos de violencia masiva, se deje de aplicar el principio general según el cual quien causa el daño debe repararlo. Por el contrario, como ya lo ha explicado la Corte, las normas, la doctrina y la jurisprudencia nacional e internacional han considerado que la reparación económica a cargo del patrimonio propio del perpetrador es una de las condiciones necesarias para garantizar los derechos de*



*Las víctimas y promover la lucha contra la impunidad. Sólo en el caso en el cual el Estado resulte responsable – por acción o por omisión – o cuando los recursos propios de los responsables no son suficientes para pagar el costo de reparaciones masivas, el Estado entra a asumir la responsabilidad subsidiaria que esto implica. Y esta distribución de responsabilidades no parece variar en procesos de justicia transicional hacia la paz. Resulta acorde con la Constitución que los perpetradores de este tipo de delitos respondan con su propio patrimonio por los perjuicios con ellos causados, con observancia de las normas procesales ordinarias que trazan un límite a la responsabilidad patrimonial en la preservación de la subsistencia digna del sujeto a quien dicha responsabilidad se imputa, circunstancia que habrá de determinarse en atención a las circunstancias particulares de cada caso individual.*

(...)

*La Corte considera necesario detenerse en el contenido preciso de la norma que se estudia para dilucidar este cargo de inconstitucionalidad. En virtud de tal disposición, la Red de Solidaridad, al momento de liquidar y pagar las indemnizaciones que hayan sido decretadas por los jueces de conformidad con las disposiciones establecidas en la misma Ley 975 de 2005, habrá de sujetarse a los límites establecidos para ello en el Presupuesto Nacional. En criterio de la Corte, esta limitación es desproporcionada, y constituye una afectación excesiva del derecho de las víctimas a la reparación. Una vez que se ha ordenado, como consecuencia de un proceso judicial adelantado con las formalidades de la ley, que una persona que ha sido víctima de una violación de sus derechos humanos tiene derecho a recibir una determinada suma de dinero en calidad de indemnización, se consolida a su favor un derecho cierto que no puede estar sujeto a posteriores modificaciones, mucho menos cuando éstas se derivan de la disponibilidad de recursos en el Presupuesto General de la Nación” (Constitucional, Sentencia C-370 de 2006)*

A partir de esta sentencia la Corte empezó a consolidar una línea constitucional sobre los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, dándoles carácter de derechos fundamentales. Dentro de esas jurisprudencias se destacan la C-575 de 2006, T-821 de 2007, C-1199 de 2008, T-367 de 2010 y la T-458 de 2010.

### **Ley 1448 de 2011**

Esta norma conocida como la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras hizo grandes avances en el reconocimiento de los derechos de las víctimas, de hecho, ha sido considerada como una de las apuestas más ambiciosas en materia de reparación integral a nivel mundial tal como lo reseñó el periódico El Espectador:

*“La Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras cumplirá el próximo miércoles 10 de junio cuatro años de implementación. Es hora de hacer un balance. A nivel mundial, se trata del proyecto de reparación más generoso, más ambicioso y más complejo que cualquier otro programa de reparación, como concluyó un estudio de la Universidad de Harvard hacia finales del año pasado. Se reconocen más formas de victimización por un período más largo que cualquier otra ley y se ha hecho énfasis en la integralidad de la respuesta del Estado, en clara alusión a la combinación de estrategias económicas, simbólicas, psicológicas, educativas y políticas en la atención a la población sujeta de reparación. Según las cifras, 14% de la población colombiana actual puede considerarse víctima del conflicto armado y, por consiguiente, con derecho a reparación” (RETTBERG, 2015)*

Dentro de los aspectos más destacados de la norma está el reconocimiento expreso de la existencia de un conflicto armado interno, creó el registro único de víctimas, amplió el concepto de víctima, trazó una ruta de reparación integral que no depende de que exista un proceso penal, es más, ni siquiera se exige que los hechos victimizantes sean comprobados, haciendo prevalecer el principio de buena fe de las víctimas y quitándoles

la carga de la prueba y reguló el proceso de restitución de tierras. Es de anotar que se estableció una vigencia de 10 años para esta norma por ser considerada una medida de justicia transicional.

En cuanto al concepto de víctima, a diferencia de la ley 975 de 2005, no limita los hechos victimizantes a las conductas punibles tipificadas en el código penal ampliándolo a todas las conductas que constituyan violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, sin embargo, estipuló un punto de partida para el reconocimiento de estos hechos, el 1 de enero de 1985.

Creó la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, encargada del Registro Único de Víctimas en que se podrían incluir todas las víctimas que hicieron la solicitud dentro de los primeros 4 años de vigencia de la ley si los hechos victimizantes fueron anteriores a la promulgación de la norma, si fueron posteriores, tendrán dos años a partir de la ocurrencia del hecho para su inclusión en el registro.

Se establecen tres modalidades de reparación, una material, otra moral y finalmente una simbólica, que podrá darse de forma individual o colectiva e incluyen medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. De forma complementaria establece medidas de asistencia y atención, y de ayuda humanitaria. Adicionalmente establece un catálogo de derechos de las víctimas, doce en total, que dan a las víctimas la posibilidad de participar en la construcción e implementación de la política pública, otorgándole a las organizaciones de víctimas un protagonismo y reconocimiento que hasta ese entonces no habían tenido, lo que se materializa en las Mesas de Participación de Víctimas. (Colombia C. d., Ley 1448 de 2011 Artículo 25)

Como parte de la reparación integral la ley creó un proceso para la restitución de predios despojados, para ello creó el Registro de tierras despojadas y abandonadas

Forzosamente y la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas por el término de diez años, de los cuales ya han transcurrido 7.

### **La Jurisprudencia de la Corte Constitucional con Respecto a la Ley 1448 de 2011**

Tras la promulgación de la ley 1448 de 2011 la Corte Constitucional ha emitido una serie de fallos en los que profundiza el estudio de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, de las que se destacan las siguientes:

#### **Sentencia T-083 del 13 de febrero de 2017**

Magistrado Ponente: Dr. ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Accionante: Jesús Esneider Gaviria Gómez

Accionada: Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - UARIV.

Mediante acción de tutela Jesús Esneider Gaviria Gómez pretende que se le protejan sus derechos fundamentales a la igualdad y a la petición, presuntamente vulnerados por la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, tras elevar una solicitud ante esta entidad para que se le reconociera la indemnización administrativa como víctima de la violencia, sin obtener respuesta alguna.

En el análisis de la acción de tutela la Corte se remite a la sentencia SU-254 de 2013, en la que se estableció la postura de la corporación frente a los derechos de las víctimas, específicamente se refiere a los preceptos y principios constitucionales en los que se sustentan los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, para centrarse en el estudio del derecho a la reparación integral, que es abordado con base en lo expuesto por la corte en la sentencia C-753 de 2013 para concluir que se trata de un derecho fundamental.

En ese orden de ideas la Corte Constitucional tutela los derechos fundamentales del accionante y concede un término de 30 días a la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas para que adelante los trámites necesarios para el reconocimiento de la indemnización administrativa al accionante y un plazo de 30 días para llevar hasta su terminación tal procedimiento.

Se concluye, entonces, que en este fallo la Corte Constitucional considera que cuando no se garantiza la efectividad del derecho de las víctimas a la reparación integral de que trata la ley 1448 de 2011, se les está vulnerando un derecho fundamental.

### **Sentencia C-166 del 15 de marzo de 2017**

Magistrado Ponente (e): Dr. JOSÉ ANTONIO CEPEDA AMARÍS

Demandante: Leydi Jhoana Dávila Cano.

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 82 (parcial) de la Ley 1448 de 2011 *“por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”*.

En el estudio de esta demanda de inconstitucionalidad la Corte hace un análisis del derecho a la reparación del daño sufrido que tienen las víctimas de conductas punibles y en especial las víctimas de la violencia a las que hace referencia la Ley 1448 de 2011, reconociendo que esta debe ser *“adecuada, efectiva y rápida”* así como *“justa, suficiente y proporcional a la gravedad de las violaciones y a la entidad del daño mismo.”*

Seguidamente se remite al estudio que hiciera, en la sentencia C-715 de 2012, de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de derechos de las víctimas, para concluir que en el derecho internacional eleva a la categoría de garantías básicas a los derechos a la verdad, la justicia y la reparación.

Siguiendo esta línea argumentativa, la Corte resalta que, de las interpretaciones que en sus fallos ha hecho de la Constitución Política, en particular de los artículos 1, 2, 15, 21, 93, 229 y 250, en consonancia con las normas internacionales que desarrollan la protección a las víctimas de la violencia, se ha edificado una línea jurisprudencial que eleva a derecho fundamental el derecho a la reparación integral, estipulando nueve reglas que se consignaron en la sentencia C-715 de 2012.

Más adelante resalta que la restitución de tierras hace parte integral del derecho a la reparación integral y se remite de nuevo a la sentencia C-715 de 2012 para recordar los parámetros allí establecidos frente a este derecho, los que fueron reiterados, según el mismo fallo narra, en las sentencias C-795 de 2014 y C-330 de 2016.

Tras reiterar el carácter de fundamental del derecho a la reparación integral de que trata la ley 1448 de 2011, la Corte declara condicionalmente la norma demandada, ordenando que su interpretación se haga en el marco de la garantía de ese derecho fundamental.

Se concluye, entonces, que en este fallo la Corte Constitucional considera que cuando no se garantiza la efectividad del derecho de las víctimas a la reparación integral de que trata la ley 1448 de 2011, se les está vulnerando un derecho fundamental.

### **Sentencia T-647 del 19 de octubre de 2017**

Magistrada Ponente: DIANA FAJARDO RIVERA

Accionante: María, representada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

Accionado: Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras del Distrito Judicial de Cúcuta.

La accionante pretende que se le tutelen los derechos al debido proceso, el acceso a la administración de justicia, la igualdad, la privacidad y la protección de datos personales, presuntamente violados por la accionada quien ordenó dentro del proceso judicial de restitución de tierras la realización de unas publicaciones que no se ajustan al procedimiento establecido en la ley 1448 de 2011, específicamente la valla que ordena en el artículo 375 del Código General del Proceso.

Para resolver el problema jurídico la Corte se remite a lo enseñado por la corporación en la sentencia C-330 de 2016, en el sentido de que el proceso de restitución de tierras no se trata solo de un tema agrario, sino de garantizar los derechos fundamentales a las víctimas desde una perspectiva de integralidad como un aporte a la construcción de paz.

Posteriormente se remite a la sentencia C-715 de 2012 para reiterar las reglas para la restitución de tierras que fueron establecidas en ese pronunciamiento, recordando que la restitución es parte esencial de la reparación integral, por tanto, es un derecho fundamental de las víctimas de la violencia, además de ser un mecanismo de justicia transicional, permitiendo la implementación de procedimientos excepcionales en aras de garantizar la efectividad de los derechos de las víctimas de la violencia.

Al abordar el tema de la publicidad del proceso de restitución de tierras cita la sentencia T-666 de 2015 en la que se especificó que las garantías que contiene la ley 1448 de 20011 son suficientes para la intervención de los terceros interesados en el proceso, haciendo innecesario recurrir a otro tipo de procedimientos legales para dar dicha publicidad al proceso.

Concluye entonces la Corte que la restitución de tierras es un derecho fundamental de las víctimas de la violencia y es un elemento fundamental de la reparación integral.

Finalmente, la Corporación tutela los derechos fundamentales de la accionante.

**Sentencia C-330 del 23 de junio de 2016**

Magistrada Ponente: MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Demandante: Luis Alejandro Jiménez Castellanos

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 88, 91, 98 y 105 (parciales) de la Ley 1448 de 2011, *“por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.”*

La demanda pretende que se declare la inconstitucionalidad o la constitucionalidad condicionada de la ‘exenta de culpa’ de la buena fe que se consigna en los artículos 88, 91, 98 y 105 de la Ley 1448 de 2011, que se exige a los opositores en los procesos de restitución de tierras para acceder a las compensaciones monetarias a que se refiere la norma por considerar que viola derechos fundamentales de algunos de los ocupantes de predios pedidos en restitución, en especial el derecho a la igualdad, dado que demostrar la buena fe exenta de culpa se convierte en una carga excesiva para la población más vulnerable.

Tras evaluar los requisitos argumentativos de la demanda la Corte hace una reseña histórica del acceso a la tierra, el conflicto armado y el despojo en Colombia, describiendo los padecimientos de los campesinos, las comunidades afrodescendientes e indígenas en su búsqueda de que se les conceda acceso a la tierra y se expone la evolución de la legislación agraria y el marco constitucional del derecho a la tierra consagrados en los artículos 64 y 65 de la Constitución nacional de 1991.

Continúa la Corte describiendo como persiste la inequidad en la distribución de las tierras productivas en Colombia y las contradicciones entre la realidad de las relaciones de los trabajadores agrarios con la tierra que se basan en la informalidad y las



Instituciones jurídicas que no responden a estas realidades, dando prevalencia al registro de instrumentos públicos y privados.

Esta ruta de estudio desemboca en el análisis que hace la corporación del proceso de restitución de tierras de que trata la Ley 1448 de 2011, resaltando que la restitución de los predios despojados a las víctimas es un derecho fundamental que se relaciona directamente con el derecho a la reparación integral y tiene sus fundamentos jurídicos en los instrumentos internacionales de derechos humanos y de derecho internacional humanitario.

La Corte cita lo conceptualizado en las sentencias C-795 de 2014 y C-820 de 2012 en materia de restitución de tierras a las víctimas y reitera los parámetros para la restitución que estipuló en la sentencia C-715 de 2012, que fueron reiterados en la sentencia C-795 de 2014, que califican a la restitución como el medio idóneo y preferente para la reparación integral y en caso de no ser viable, será sustituido por la compensación, entendiendo en todo caso que, al ser una de las dimensiones de la reparación integral tienen el carácter de derechos fundamentales.

La Corte constitucional declaró la exequibilidad de la norma demandada exhortando a los jueces a aplicarla desde un enfoque diferencial frente a los segundos ocupantes que se encuentren en estado de vulnerabilidad, y no hayan tenido relación con el despojo.

### **Sentencia T-679 del 3 de noviembre de 2015**

Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

Accionante: María Clementina Jacanamijoy Juajivioy

Accionada: Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

La accionante presenta acción de tutela pidiendo que se protejan sus derechos a la vida, restitución de tierras, vida digna, vivienda y mínimo vital, presuntamente vulnerados por la accionada, que no dio inicio al proceso de restitución de tierras dado que la zona donde se encuentra el predio solicitado en restitución aún no se encontraba microfocalizada.

Para emitir su fallo la Corte se refiere a la posición que de antaño ha mantenido respecto a los derechos de las víctimas, citando sentencias como la C-228 de 2002, C-578- de 200, C-875- de 2002, C-370 de 2006 y C-1199 de 2008, todas ellas anteriores a la ley 1448 de 2011, pero que ya consolidaban la línea jurisprudencial de la corporación con respecto a la materia y que son el sustento jurisprudencial de la actual posición del año tribunal frente a los contenidos de la ley de víctimas y en las que definió los parámetros aplicables en materia de garantía a los derechos fundamentales de las víctimas de la violencia a la verdad la justicia, la reparación integral y la no repetición.

En lo referente al derecho a la reparación, el alto Tribunal reconoce que, de los derechos de las víctimas arriba mencionados, este es el que ha tenido el mayor desarrollo jurisprudencial tanto a nivel nacional como en los tribunales internacionales. Esto lo explica la corte al enseñar como el derecho a que los daños sufridos por una persona sean resarcidos es una de las instituciones jurídicas más antiguas y que en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario, ha evolucionada de tal forma que la reparación de los daños ocasionados a las víctimas tiene dimensiones tanto individuales como colectivos, siendo componentes de la reparación individual más medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantía de no repetición, haciendo de la reparación integral un derecho complejo que se satisface en la medida en que se satisfagan todos y cada uno de sus componentes.

En ese orden de ideas, dice la Corte citando sentencia C-715 de 2012, la restitución como componente del derecho a la reparación integral se alza como un derecho fundamental que debe ser garantizado, razón por la cual la Corte estableció unos

parámetros de satisfacción de este derecho en la sentencia C-099 de 2012 y que transcribe en este fallo pudiéndose resumir así:

- a) La restitución es el mecanismo preferente para la reparación integral desde una perspectiva restaurativa.
- b) La restitución es un derecho fundamental que no depende del retorno de los despojados a sus territorios.
- c) De no ser posible la restitución el Estado debe implementar mecanismos de compensación.
- d) La restitución debe garantizar la efectividad de los derechos de los terceros ocupantes e buena fe.

Posteriormente la Corte retoma la sentencia C-715 de 2012 para reiterar los estándares internacionales referentes al acceso a la tierra de la población en condición de desplazamiento, así como las obligaciones del Estado en tratándose de restitución de tierras, temas estos analizados a profundidad en dicho fallo.

La Corporación cita la sentencia T-798 de 2014 en la que resolvió un caso similar al de estudio, en el que ya había conceptualizado que a pesar de existir unos procedimientos especiales para adelantar los procesos de restitución y unos requisitos que deben cumplirse, como es la microfocalización, estos no pueden ser excusa para la parálisis total de los procesos de restitución.

Finalmente, la Sala hace un estudio detallado del proceso de restitución regulado por la ley 1448 de 2011 para abordar el caso concreto en el que condensa las subreglas que ha establecido la Corte para ser aplicadas en estos casos que resumió así:

*“6.5. En ese orden de ideas, si bien la Corte ha resuelto pocos casos en temas de restitución de tierras, sus consideraciones han sido suficientes para esbozar algunas subreglas aplicables al caso concreto. Así, esta Corporación ha manifestado que el derecho fundamental a la restitución de tierras despojadas (i) no puede quedar indefinido en el tiempo. En efecto, el Estado colombiano está obligado a crear herramientas que agilicen esos procesos, a pesar de que circunstancias fácticas se lo impidan. De esta forma, (ii) la Unidad tiene el deber*

*de responder las reclamaciones de tierras con datos empíricos que justifiquen esas circunstancias objetivas (Constitucional, Sentencia T-798 de 2014). No es suficiente una respuesta normativa sino también debe dar cuenta a las víctimas las razones por las cuales, fácticamente, no se puede continuar con el trámite de restitución. En relación con la macro y microfocalización de predios, si bien es cierto que los principios de gradualidad y progresividad cumplen con fines constitucionalmente legítimos, (iii) de ahí no se sigue que sean un instrumento para justificar la inactividad estatal. Por tanto (iv) el Gobierno, cuando menos, debe diseñar e implementar un plan estratégico que garantice la progresividad en la protección de la faceta positiva del derecho a la restitución de tierras. En todo caso, (v) cuando sea imposible jurídica o materialmente el restablecimiento de los derechos sobre la tierra, deberá, entonces, adoptar alternativas (previstas en la Ley 1448 de 2011) como la indemnización y/o compensación de derechos, luego de haber surtido el respectivo trámite ante los jueces. A partir de lo anterior, se resolverá el caso concreto.”*

Concluye la Corte que la accionada desconoció en mencionado precedente jurisprudencial inaplicado las subreglas citadas y por tanto vulneró los derechos fundamentales de los accionantes al no ofrecerles una respuesta suficientemente razonable a su solicitud re restitución de tierras, pues una respuesta de estas características debe ilustrar al solicitante sobre el plan que tiene el gobierno para hacer efectiva la restitución de tierras y los tiempos específicos en que se llevarán a cabo, que garantice a los accionante que el Estado realmente está realizando acciones dirigidas a la restitución de su predio.

Cuando la Corte hace referencia a la necesidad de un plan para la restitución de tierras, aclara que este debe cumplir con los estándares mínimos estipulados por la corporación, pues si bien no puede ordenarse por vía de acción de tutela la macrofocalización ni la microfocalización de predios, si puede ordenar que se elabore

Dicho plan y se dé a conocer a los solicitantes como una forma de garantizar su derecho a la restitución.

El alto Tribunal decidió tutelar los derechos fundamentales de los accionantes y, aunque no ordenó la microfocalización del predio solicitado en restitución, ordenó a la accionada la elaboración de un plan estratégico para la restitución en la zona donde se encuentra el predio de los accionantes y que de respuesta justificada suficientemente porque no puede adelantar el proceso de restitución de tierras en este momento.

### **Sentencia T-197 del 20 de abril de 15**

Magistrado Ponente: Martha Victoria Sáchica Méndez

Accionante: Esther Ludivia Dávila Ruiz

Accionada: Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

La accionante pretende que se le tutelen los derechos a al debido proceso administrativo, a la igualdad, la vida digna y a la reparación individual por vía administrativa presuntamente vulnerados por la accionada que le negó el reconocimiento de la reparación administrativa por el asesinato de su esposo dado que ya se había reconocido la paga de esta asignación a quien fuera la compañera permanente del fallecido y a su hijo.

Para fallar en este asunto la Sala hace un análisis profundo del derecho de las víctimas a la reparación integral en general y de la reparación de que trata la ley 1448 de 2011, remitiéndose a la sentencia SU-254 de 2013 en la que condenó los estándares constitucionales aplicables para garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación integral. En esta sentencia de unificación, como se verá más adelante, la Corte definió nueve elementos de la reparación integral; las medidas que debe incluir la reparación, como son las de restitución, compensación, rehabilitación,

Satisfacción y garantía de no repetición; y analizó las dos vías existentes para que las víctimas obtuvieran la reparación, una judicial y la otra administrativa, concluyendo el carácter de fundamental del derecho a la reparación integral de las víctimas de la violencia.

A continuación, la Sala detalla el contenido de la ley 1448 de 2011 en lo referente a la reparación individual y su sustentación con un análisis de la indemnización como uno de los elementos de la reparación, recordando los daños que se incluyen en este tipo de reparación, es decir, el daño emergente y el lucro cesante.

La Sala resolvió no tutelar los derechos de la accionante al considerar que no le fueron vulnerados toda vez que la accionada desplegó todas las actividades necesarias para establecer la existencia de otros beneficiarios de la reparación sin que se conociera la existencia de la accionante. En tal sentido ordenó a la accionada instruir a la accionante sobre los mecanismos legales de que dispone para lograr que los beneficiarios de la reparación le entreguen el porcentaje que le llegare a corresponder.

#### **T-666 del 26 de octubre de 2015**

Magistrado Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado.

Accionante: Armando Rafael Daza Mercado y otros

Accionada: Juzgados Promiscuo Municipal con Función de Control de Garantías de Aracataca y Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Santa Marta.

Esta acción de tutela fue interpuesta por 16 personas que buscaban que se les protegieran sus derechos al debido proceso, a la verdad, a la justicia y a la reparación de las víctimas presuntamente vulnerados por las accionadas, el Juzgado Promiscuo Municipal con Función de Control de Garantías de Aracataca por ordenar una medida de protección consistente en la suspensión de un proceso de restitución de tierras donde los

accionantes fungen como solicitantes y el Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Santa Marta por acatar tal orden.

Tras hacer un estudio de los requisitos generales y específicos de procedibilidad la Corte pasó a estudiar la naturaleza jurídica y el procedimiento de restitución de tierras estipulado en la ley 1448 de 2011, resaltando como el proceso de restitución de tierras responde a llamados que hiciera la corte en múltiples jurisprudencias para que el Estado garantizara los derechos a la reparación integral de las víctimas de la violencia, para dar una explicación pormenorizada de cómo debe ser el desarrollo de este proceso.

Explica la Corte que, tal como lo sostuvo en la sentencia C-099 de 2013, a pesar que este proceso carece de doble instancia, la ley contiene una serie de exigencias de publicidad que garantizan que acudan al proceso todos los interesados y que se respeten los derechos de todos los intervinientes y resalta que la restitución de tierras es un derecho fundamental de las víctimas de la violencia.

Concluye su estudio la Corte analizando la naturaleza jurídica de la acción penal y las medidas provisionales en audiencias de restablecimiento de derechos y la prejudicialidad, para finalmente abordar el caso concreto concluyendo que el Juez Promiscuo Municipal con Función de Control de Garantías de Aracataca carecía de competencia para ordenar la suspensión del proceso de restitución de tierras, sin embargo no encontró fallas en los pronunciamientos del juez Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Santa Marta, ya que este actuó acatando una orden de autoridad judicial.

La Sala decidió tutelar los derechos de los accionantes y dejar sin efectos la medida de protección ordenada por el Juez Promiscuo Municipal con Función de Control de Garantías de Aracataca.

**Sentencia T-798 del 31 de octubre de 2014**

Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Accionante: Luis Agustín Liberato Rivera

Accionada: Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

El accionante pretende que se tutelen sus derechos a la petición en conexidad con el derecho a la restitución de tierras presuntamente vulnerados por la accionada al negarse a iniciar el proceso de restitución de tierras por el solicitado, argumentando que en la zona donde se encuentra el predio solicitado en restitución no se habían adelantado labores de microfocalización, además que en virtud de lo estipulado en la ley 1448 de 2011, el proceso de restitución de tierras se desarrolla de forma gradual y progresiva.

Para resolver de fondo este asunto la Sala se refiere brevemente a los antecedentes jurisprudenciales referentes al derecho de petición para, posteriormente, centrar su análisis en el estudio del derecho a la restitución de tierras.

Inicia la sala cuestionando el carácter de fundamental del derecho a la restitución de tierras y la viabilidad jurídica que de que busque su protección vía acción de tutela. Reconoce que la restitución ha sido entendida como parte integral del derecho a la reparación integral que, junto con la verdad y la justicia, han sido reconocidos en la ley 1448 de 2011 como derechos de las víctimas del conflicto, teniendo un papel en el texto de la norma, creando un proceso especial para lograr su efectividad.

Recuerda la Sala que ya desde la sentencia T-821 de 2007 la Corte había reconocido a la restitución de tierras como un derecho fundamental, concepto que fue reiterado por la Corporación en las sentencias T-159 de 2011 y T-415 de 2013, y menciona como antes de la ley 1448 de 2011 era la acción de tutela el medio idóneo para la protección de este derecho ante la inexistencia de un procedimiento legal que permitiera a las víctimas la



Efectividad de esta garantía constitucional. Sin embargo, continúa la sala, con la promulgación de la ley 1448 de 2011 se creó un procedimiento especial para la restitución de tierras que se convierte en el recurso judicial idóneo para su reclamación, haciendo que la acción de tutela sea subsidiaria y deba darse un estudio muy detallado de su procedibilidad, máxime cuando la ley 1448 de 2011 ha establecido una serie de garantías para las víctimas que permite que, al interior del procedimiento, puedan exigir la efectividad de sus derechos.

Tras hacer referencia a las características de gradualidad y progresividad del proceso de restitución de tierras y de los mecanismos de macro y micro focalización concluyendo que si bien puede haber demoras en su implementación por el carácter gradual y progresivo que consagra la ley, de darse una parálisis absoluta en los procesos de restitución de tierras y dejar a los solicitantes sin un recurso efectivo si se vulnera su derecho fundamental a la restitución.

Con base en ese argumento la sala no solo tuteló el derecho a la restitución de tierras del accionante, sino también sus derechos a la dignidad humana y al mínimo vital, sin embargo no ordenó el inicio del proceso de restitución, en vista de los principios de progresividad y gradualidad de la ley 1448, en su lugar ordenó a la accionada que informe al accionante las razones por las que no se ha microfocalizado la zona donde se encuentre el predio solicitado en restitución y se le suministre una fecha aproximada en la que se adelantaran esas gestiones.

### **Sentencia SU-254 del 24 de abril de 2013**

Magistrado Ponente: LUIS ERNESTO VARGAS SILVA.

Accionante: Carlos Alberto González Garizabalo y otros.

Accionada: Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional

La Corte Constitucional decidió acumular cuarenta expedientes de Acciones de tutela para emitir fallo mediante una sentencia de unificación, dado que los elementos fácticos y jurídicos de todas ellas responden a circunstancias muy parecidas, configurándose la denominada unidad de materia.

La accionada en todos los casos es la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, que luego pasó a ser el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Los accionantes reclaman que se tutele su derecho fundamental a la reparación integral por ser víctimas de desplazamiento forzado, que consideran vulnerado ante el silencio de la entidad luego de múltiples solicitudes que presentadas por estos para obtener la reparación integral de los daños sufridos.

Para resolver de fondo las acciones constitucionales la sala realizó un estudio de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación integral, siguiendo una línea argumentativa que partió del análisis del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario para, seguidamente, referirse a su jurisprudencia anterior sobre la materia, abordando la disertación desde dos aristas, por un lado desde las sentencias de control de constitucionalidad y por otro desde las sentencias de tutela, para retomar lo enseñado en los fallos referidos específicamente a los derechos de las víctimas contemplados en la ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios y finalmente presentar una conclusión que constituye la posición de la corporación frente al derecho a la reparación integral en cabeza de las víctimas de la violencia, específicamente las víctimas de desplazamiento forzado.

Siguiendo esta línea de estudio la Corte destaca como la jurisprudencia interamericana ha establecido unos parámetros frente a la reparación integral que tienen fuerza vinculante para el Estado colombiano y se pueden resumir de la siguiente forma:

a. La reparación de los daños sufridos por las víctimas de la violencia debe ser integral, proporcional al daño, adecuada y eficaz.

b. Para que la reparación sea realmente integral debe incluir los siguientes elementos, la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción, y de la garantía de no repetición.

c. Las víctimas tienen derecho a que les reparen los daños tanto patrimoniales como extra patrimoniales.

d. Deben garantizarse procesos de reparación tanto individual como colectiva.

Al pasar al estudio de la jurisprudencia nacional en materia de control de constitucionalidad, la corporación destaca que de antaño ha consolidado una línea jurisprudencial sobre los derechos de las víctimas de la violencia, remitiéndose a las sentencias C-578 de 2002 , C-580 de 2002, C-370 de 206 y C-1199 de 2008, que si bien son anteriores a la ley 1448 de 2011, son la base de la actual posición del alto tribunal en materia de derechos de las víctimas y en particular de la reparación integral de que trata la mencionada ley .

La sentencia unificadora compiló los parámetros fijados por la Corte en referencia a los derechos de las víctimas, entre ellos el derecho a la reparación, los que se pueden resumir de la siguiente forma:

- a) La reparación es tanto un derecho internacional como un derecho constitucional de las víctimas.
- b) Las medidas que hacen parte del derecho a la reparación integral están reguladas por el derecho internacional y tienen fuerza vinculante para el Estado Colombiano.
- c) La reparación integral debe incluir necesariamente la restitución plena de sus tierras o la compensación en los casos en que no pueda darse la restitución.
- d) Son medidas que hacen parte de la reparación integral la rehabilitación, la satisfacción y garantías de no repetición.
- e) La reparación integral debe contemplar tanto lo individual como lo colectivo.

- f) La reparación individual incluye la restitución, la indemnización y la rehabilitación.

Sigue la Corte su análisis haciendo un estudio detallado de los Títulos I, IV y V de la ley 1448 de 2011, que regulan todo lo referente a la reparación integral a las víctimas de la violencia, para continuar con la reseña de los pronunciamientos de la corporación con relación a esta norma, citando las sentencias C-052 de 2012, C-252 de 2012 y C-250 de 2012.

Finalmente, la Corte concluye que los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación incluidos en la ley 1448 de 2011 tienen el carácter de derechos fundamentales.

La Corte resolvió tutelar los derechos de los accionantes a la reparación integral de las víctimas de desplazamiento forzado, y manifestó que constató la falta de garantía a las víctimas para el goce efectivo éste derecho.

### **C-99 Del 27 de febrero de 2013**

Magistrada Ponente: María Victoria Calle Correa

Demandantes: Orlando Pito Tombe y otros

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 79 (parcial), 88 (parcial) y 132 (parcial) de la Ley 1448 de 2011.

Los demandantes consideran que las normas demandadas son parcialmente inconstitucionales por las siguientes razones:

- a) La inexistencia de la doble instancia en los procesos de restitución de tierras, de acuerdo a lo establecido en el artículo 79 de la ley 1448 de 2011, vulnera los derechos al debido proceso y al acceso a la justicia de las víctimas de la violencia.

- b) El hecho de que cuando no se presente oposición en el proceso de restitución de tierras solo los procesos iniciados a solicitud de la Unidad de Tierras podrán ser resueltos judicialmente con las pruebas por ella recolectadas, previsto en el artículo 88 de la ley 1448 de 2011, viola el derecho a la igualdad de las víctimas de la violencia.
- c) Lo estipulado en el artículo 132 de la ley 1448 de 2011 impidiendo que las víctimas puedan acudir a procesos judiciales para obtener la satisfacción de sus derechos cuando hayan recibido la indemnización administrativa, vulnera los derechos a la verdad, la justicia y la reparación.

Para resolver la demanda de inconstitucionalidad la Corte en primera instancia aborda el estudio de la jurisprudencia que ha analizado el principio constitucional de doble instancia, cuyo fundamento jurídico se encuentra en los artículos 29, 31 y 86 de la Constitución Nacional, así como los procesos que constitucionalmente son de única instancia., concluyendo que solo en materia penal y en acciones de tutela existe la exigencia constitucional de la doble instancia, en tal sentido, siempre que haya una razón objetiva que lo justifique y que al interior del proceso se garantice la efectividad de los derechos de las partes y los terceros, el legislador puede estipular cuando un proceso será de única instancia. Así, si bien es una potestad de los legislados determinar cuáles son esos procesos de única instancia, esta decisión no puede ser arbitraria pues debe tener toda la sustentación jurídica del caso para que no sea contrario a la Constitución.

Tras hacer una detallada descripción del proceso de restitución de tierras, la Corte concluye que el ser un proceso de doble instancia se ajusta a la constitución dado que el legislador hizo las previsiones necesarias para que este hecho y los términos tan cortos, no vulneren los derechos a la defensa, la igualdad y el debido proceso de todos los interesados, por tanto, concluye que el primer cargo de la demanda de inconstitucionalidad no prospera.

Al estudiar el segundo cargo la Corte recuerda los elementos que deben tenerse en cuenta para hacer una valoración del derecho a la igualdad en un caso concreto, como son: “(i) entre quiénes se está dando el tratamiento diferente, (ii) en qué sentido o en virtud de qué actuación se da esa diferenciación y (iii) con base en qué criterios se hace esa diferenciación” (DIAZ, Sentencia C-022/96) encontrando que no se vulnera el derecho a la igualdad con el aparte de la norma demandado, toda vez que la norma lo que hace es dar el carácter de fidedignas a las pruebas recaudadas por la Unidad de Tierras, dado su imparcialidad en el proceso, sin que se indique que son las únicas que podrán aportarse al proceso. Bajo este análisis, se desestima el cargo segundo de la demanda de inconstitucionalidad.

Frente al tercer cargo que va dirigido a que se declare la inconstitucionalidad del contrato de transacción de que trata el artículo 132 de la Ley 1448 de 2011, al considerar que se aprovecha del estado de necesidad de las víctimas para obligarlas a renunciar a sus derechos, la Corte decide hacer referencia a su línea jurisprudencial sobre los derechos de las víctimas y presentar su posición frente a la constitucionalidad de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos.

Luego de reseñar que desde antaño la Corte se ha pronunciado sobre los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación integral, los que tienen rango constitucional, recuerda como, ya en referencia a la Ley 1448 de 2011, la corporación condensó los estándares mínimos en materia de garantía a los derechos de las víctimas en la sentencia C-715 de 2012, transcribiendo tales reglas estipuladas para cada uno de los derechos de esta población.

Seguidamente el Alto Tribunal se refiere a la constitucionalidad de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, entre ellos la transacción, y de cómo en un marco de justicia transicional es previsible que existan ciertas restricciones en la efectividad de los derechos de las víctimas, sin embargo, estas restricciones no pueden ser tales que desconozcan por completo la garantías constitucionales de este sector de la

sociedad, tal como lo recordó en la sentencia C-052 de 2012 al estudiar la constitucionalidad del inciso 2 del artículo 3 de la ley 1448 de 2011 y en la sentencia C-715 de 2012 que estudió la constitucionalidad del artículo 77 de esa norma.

Continúa su análisis la Corte resaltando la diferencia numérica entre la cantidad de víctimas de desplazamiento forzado y las de violaciones sumamente graves a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, como son los crímenes de lesa humanidad, destacando que si bien puede el Estado justificar que es imposible reparar integralmente a los más de 4 millones de desplazados, no puede alegarse lo mismo frente a las víctimas de genocidio, tortura, desaparición forzada, ejecuciones extrajudiciales y otros delitos atroces, pues este es un número mucho menor de víctimas que si puede ser atendido de forma más integral por el Estado colombiano. Cita la corte la sentencia C-758 de 2002 que evaluó la constitucionalidad de la ley del Estatuto de Roma donde se especificaron las conductas que se consideran como las más graves a nivel internacional en materia de violación a los derechos humanos, cuyas víctimas podrían acceder a una indemnización mayor a la estipulada por vía de reparación administrativa.

Con base en el análisis anterior, concluye la Corte que aunque el contrato de transacción, contenido en la norma demandada, en principio es constitucional, tratándose de víctimas de crímenes de lesa humanidad, el contrato de transacción resulta contrario a las Constitución, pues al pretender evitar futuras demandas de reparación contra el Estado, se está abriendo la puerta para que se consolide la impunidad de estas conductas, vulnerando además el derecho de las víctimas a la no repetición, por lo que la corte decidió condicionar la exequibilidad de la norma demandada en el entendido que en los casos de crímenes de lesa humanidad atribuibles a servidores públicos no se presumirá que la indemnización administrativa supone un contrato de transacción entre el Estado y la víctima dado que esto supone una carga realmente desproporcionada a quienes han sufrido conductas atroces por parte servidores públicos y vulnerando el derecho fundamenta la reparación integral.

**Sentencia C-715 del 13 de septiembre de 2012**

Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

Demandantes: Gustavo Gallón Giraldo y otros.

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1448 de 2011, artículos 28 numeral 9 (parcial), 70 (parcial); 72 incisos 1, 2, 4, y 5 (parciales); 73 numeral 1 y 2 (parciales); 74 inciso 6 (parcial); 75 (parcial); 76 inciso 4 (parcial) e inciso 5; 77 numeral 3 y 4 (parciales); 78 (parcial); 84 parágrafo 2 (parcial); 91 inciso 1 (parcial); 99, 120 inciso 3 y 207.

Los demandantes pretenden que la Corte declare la inconstitucionalidad de las normas demandadas proponiendo ocho cargos que se pueden resumir de la siguiente forma:

- a) Que los artículos 28 70, 72, 73 y 75 de la ley 1448 de 2011 vulneran el derecho a la restitución como parte de la reparación integral de las víctimas al no incluirse dentro de los objetos de restitución los bienes muebles que hayan perdido las víctimas con ocasión del conflicto armado, conculcando adicionalmente los derechos a la igualdad, a la verdad y a la justicia.
- b) Que los artículos 74, 75, 76, 77, 78, 82 y 1 de la Ley 1448 de 2011 no incluye dentro de los sujetos de restitución de tierras a los titulares de la tenencia de predios vulnerando sus derechos fundamentales a la reparación integral, la igualdad, la verdad y la justicia.
- c) Que el 76 inciso 5 de la Ley 1448 de 2011 viola el derecho de las víctimas al acceso a la justicia a la verdad, la justicia y la reparación al exigir como requisito de procedibilidad para la restitución de tierras que el predio solicitado en restitución sea incluido en el registro r de tierras despojadas y abandonadas forzosamente.
- d) Que el artículo 77 de la Ley 1448 de 2011, vulnera los derechos de las víctimas al Debido proceso, el acceso a la justicia y la reparación integral al establecer la presunción legal de despojo en cabeza de opositores y en contra de las víctimas en relación con los predios inscritos en el registro de tierras despojadas, por violación



De los derechos de las víctimas a la restitución, al debido proceso y al acceso a la justicia.

- e) Que el artículo 99 de la Ley 1448 de 2011 viola los derechos al trabajo y a la igualdad de las víctimas de la violencia al establecer unos contratos de uso que restringe la libre escogencia de actividad económica a los campesinos.
- f) Que el artículo 120 de la Ley 1448 de 2011 vulnera los derechos constitucionales de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación integral, al conceder principio de oportunidad a los autores de conductas de despojo que confiesen sus delitos.
- g) Que el artículo 207 de la Ley 1448 de 2011 conculca los derechos a la igualdad, la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas de la violencia al ordenar la pérdida de los beneficios contenidos en la ley a quienes ocupen las tierras solicitadas en restitución sin que medie decisión judicial que resuelva tal solicitud.

Para dar respuesta a los problemas jurídicos planteados la Corte resalta la corte el carácter vinculante que tiene n para el Estado colombiano los fallos del al Corte Interamericana de Derechos Humanos y hace una estudio de las normas de derecho internacional de los derechos humanos y de Derecho Internacional Humanitaria, de los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre los derechos de las víctimas, en el entendido de que estos fallos constituyen pautas hermenéuticas para la interpretación de los tratados internacionales en materia Derechos Humanos suscritos y ratificados por Colombia, que a su vez hacen parte del bloque de constitucionalidad y prevalecen sobre el derecho interno, razón por la cual la jurisprudencia Interamericana también es base fundamental para la interpretación del alcance de los derechos consagrados en la Constitución colombiana.

Sigue su análisis la Corporación refiriéndose a los derechos constitucionales y la jurisprudencia constitucional, manifestando que la Corte ha consolidado una línea jurisprudencial en materia de derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la

Reparación integral, que, si bien son anteriores a la ley 1448 de 2011, contienen la posición de la Corte en esta materia.

Tanto la jurisprudencia interamericana como la nacional, dice la Corte, reconocen los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación integral, como derechos fundamentales cuya efectividad debe ser garantizada por el Estado.

En aras de resolver de fondo la demanda de inconstitucionalidad los Magistrados hacen una unificación jurisprudencial de las reglas en materia de derechos de las víctimas de la violencia que se han venido estableciendo en múltiples pronunciamientos estableciendo los parámetros constitucionales en materia de verdad, justicia, reparación integral y específicamente en materia de restitución, concluyendo que los derechos de las víctimas son “derechos *constitucionales de orden superior*”, que deben ser interpretados a la luz de los tratados internacionales y la jurisprudencia constitucional, haciendo prevalecer los principios de favorabilidad, buena fe, confianza legítima y prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal, dado que esta población se encuentra en un estado de debilidad manifiesta y extrema vulnerabilidad.

Tras entrar a analizar los cargos de la demanda de inconstitucionalidad, si bien halla fundamentos en algunas de las preocupaciones de los demandantes, encuentra que las normas atacadas se ajustan a la Constitución, declarando su exequibilidad, excepto frente al cargo de inconstitucionalidad del inciso segundo del artículo 99 de la Ley 1448 de 2011, declarándose inhibida para pronunciarse.

### **Presentación de la línea jurisprudencial.**

#### **Problema jurídico:**

¿La reparación integral individual reconocida por la ley 1448 de 2011 a las víctimas del conflicto armado es un derecho fundamental de esta población?

#### **Respuesta A:**

La Corte Constitucional considera que la reparación integral individual regulada por la Ley 1448 de 2011 es un derecho fundamental de las víctimas de la violencia.

#### **Respuesta B:**

La Corte Constitucional considera que la reparación integral individual regulada por la Ley 1448 de 2011 no es un derecho fundamental de las víctimas de la violencia.

#### **Metodología**

Teniendo en cuenta el actual contexto nacional en el que se vislumbran posibilidades reales de lograr poner fin al conflicto armado interno, la sociedad colombiana y la comunidad internacional deben volcar su mirada a los principales dolientes de esta guerra, las víctimas de la violencia.

Por esta razón es de gran importancia entender la posición de la Corte Constitucional con relación a los derechos de las víctimas de la violencia, en especial el derecho a la reparación individual que comporta unos grandes retos para el Estado atendiendo el gran número de víctimas del conflicto inscritas en registro único y los limitados recursos con que cuenta el establecimiento para atender las solicitudes de reparación integral.

Para poder construir la línea jurisprudencial que ha venido consolidando la Corte en materia de reparación integral individual a las víctimas en el marco de la ley 1448 de 2011 se hizo una revisión a la base de datos de Relatoría de la Corte para identificar las jurisprudencias proferidas por la corporación en esa materia y hacer un estudio de ellas estableciendo el problema jurídico a resolver con la construcción de la línea jurisprudencial.

Posteriormente se identificó la sentencia arquimédica y en su estudio se encontraron varias citas jurisprudenciales con las que se construyó el nicho citacional con lo que se pudo aplicar ingeniería reversa, identificando el nicho citacional de cada una de los fallos citados en la jurisprudencia arquimédica, dando un panorama más amplio de los pronunciamientos de la corporación en los últimos años.

Tras identificar las sentencias más relevantes se hizo un estudio de ellas, pudiendo encontrar las sentencias hito en las que se consignaron las sub reglas establecidas por la Corte, con base en ellas se pudieron agrupar las sentencias de acuerdo a la posición de la corte frente al problema jurídico planteado.

### **La Sentencia Arquimédica**

Con el objeto de construir la presente línea jurisprudencial fue necesario hacer una revisión de la jurisprudencia de la Corte Constitucional con relación al derecho a la reparación integral de que trata la Ley 1448 de 2011, pudiendo identificar una sentencia arquimédica que sirvió de punto de partida para estudiar la posición del alto tribunal en la materia, esta es la Sentencia T-083 del 13 de febrero de 2017.

La sentencia T-083 del 13 de febrero de 2017 tiene gran relevancia dado que hasta ese momento la Corte había basado sus pronunciamientos sobre reparación integral a las víctimas de la violencia en la Constitución Nacional y el Bloque de Constitucionalidad, pero con la promulgación de la ley 1448 de 2011, la Corte por primera vez tiene la

Oportunidad de fallar con base en un procedimiento y en unos derechos que se encuentran taxativos en la norma, es la primera vez que se pone bajo es escrutinio de la Corte la aplicación de la ley de víctimas que tanta expectativa había generado.

Este fallo revisa las decisiones proferidas en una acción de tutela presentada por una víctima de desplazamiento forzado que pretende, mediante derecho de petición, que la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral le reconozca la indemnización administrativa.

En primera instancia se tuteló su derecho a la petición, sin embargo, no se ordenó el pago de la reparación administrativa, dado que para el pago de esta se debe dar solo después de cumplirse con un procedimiento administrativo y no a través de esta acción constitucional. Este fallo no fue impugnado pero la Defensoría del Pueblo solicitó a la Corte Constitucional que esta tutela fuera seleccionada para su revisión.

La Corte establece como problema jurídico el siguiente:

*“¿Vulneró la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas – UARIV los derechos constitucionales fundamentales de petición, igualdad y vida digna del señor Jesús Esneider Gaviria Gómez al no contestar dentro del término oportuno y de fondo la petición en la que solicitó el reconocimiento de la indemnización administrativa y la respectiva priorización en el trámite?” (Constitucional, Sentencia T-083 de 2017)*

Para resolver de fondo la Corporación hizo un recuento de la jurisprudencia constitucional en materia de derechos de las víctimas de la violencia y un análisis de la legislación y la jurisprudencia referente a la indemnización administrativa a las víctimas del conflicto.

Afirma la Corte que existe una serie de derechos de las víctimas reconocidos en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, citando el artículo 75 del Estatuto de Roma que trata sobre la reparación a las víctimas para resaltar que la jurisprudencia constitucional también reconoce los derechos de las víctimas del conflicto armado interno a la verdad, la justicia y la reparación integral, citando la sentencia SU-254 de 2013 en la que se analizan a profundidad esos derechos y se expone la línea jurisprudencial consolidada por la corte en esa materia.

Seguidamente recuerda el fallo que la jurisprudencia constitucional ha reconocido el derecho a la reparación integral como un derecho fundamental, citando la sentencia C-753 de 2013 para exponer las razones en las que se soporta esa postura para concluir que:

*“En esa medida, la reparación debe comprender todos los daños y perjuicios sufridos por la víctima, tanto a nivel individual como colectivo. Por ello debe ser integral, estableciendo medidas de protección que generen (i) garantías de no repetición, (ii) una indemnización económica, (iii) reparación moral, (iv) medidas de rehabilitación, (v) medidas de reparación colectivas y (vi) reconstrucción de psicosocial de la población afectada.*

*14.4. En suma, los derechos de las víctimas del conflicto armado colombiano son fundamentales y tienen protección constitucional. Es por ello que el Estado tiene como deber garantizar su protección y ejercicio estableciendo medidas les permitan a los afectados conocer la verdad de lo ocurrido, acceder de manera efectiva a la administración de justicia, ser reparados de manera integral y garantizar que los hechos victimizantes no se vuelvan a repetir”. (Constitucional, Sentencia T-083 de 2017)*

Al abordar el estudio de la indemnización de las víctimas por vía administrativa, se remite nuevamente a la sentencia SU-254 de 2013 para recordar los tres grupos de

víctimas que encontró la Corte frente a la indemnización administrativa, un primer grupo conformado por quienes presentaron solicitudes de indemnización administrativa antes de la entrada en vigencia de la ley 1448 de 2011 y que fueron negadas, el segundo grupo también conformado por quienes presentaron su solicitud antes de la entrada en vigencia de la ley 1448 del 2011, pero que aún no se les había dado respuesta y el tercer grupo conformado por quienes presentaron solicitud de indemnización administrativa y reparación integral en vigencia de la ley 1448 de 2011.

Otras sentencias citadas en la providencia son la T-863 de 2014 y la T112 de 2015 en las que se pronunció frente a la importancia de la indemnización administrativa para garantizar la efectividad de los derechos de las víctimas. Adicionalmente citó las sentencias T-293 y T-527 de 2015 concluyendo que:

*“17. En estos términos, de conformidad con las normas que actualmente se encuentran vigentes en materia de la indemnización por vía administrativa y de la jurisprudencia proferida sobre el tema, es posible establecer que la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas- UARIV tiene actualmente la responsabilidad de hacer efectivo uno de los derechos fundamentales de las víctimas del conflicto armado, el cual se refiere a la reparación integral. Precisamente, uno de los mecanismos previstos por el legislador para ello es la indemnización por vía administrativa, la cual deberá ser reconocida a las víctimas de conformidad con los principios de progresividad, igualdad, gradualidad y enfoque diferencial. En esa medida, le corresponde verificar las condiciones de la persona que hace la solicitud para determinar si puede ser objeto o no de priorización” (Constitucional, Sentencia T-083 de 2017)*

Al estudiar el caso concreto la Corporación estableció que:

*“22. Como resultado de las sub-reglas jurisprudenciales analizadas en la parte motiva de esta providencia, observa la Sala lo siguiente:*

*22.1. Se vulneran los derechos constitucionales fundamentales de petición, igualdad y vida digna de una víctima del conflicto armado interno, cuando la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas -UARIV no contesta dentro del término oportuno y de fondo la solicitud de reconocimiento de la indemnización administrativa, omitiendo verificar las condiciones de vulnerabilidad en las que se encuentra esa persona.*

*22.2. Sobre la base de lo anterior, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional concluye que la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas -UARIV vulneró los derechos constitucionales fundamentales de petición, igualdad y vida digna del señor Jesús Esneider Gaviria Gómez y, en esa medida, confirmará parcialmente la decisión del Juzgado Diecinueve (19) Civil del Circuito de Bogotá, quien a través de sentencia del día 13 de julio de 2016 decidió conceder el amparo únicamente respecto del derecho de petición” (Constitucional, Sentencia T-083 de 2017)*

Finalmente, la Corte decidió tutelar los derechos del actor ordenando a la UARIV que diera respuesta al derecho de petición e inicie el trámite para reconocer la indemnización administrativa.

### **Nicho Citacional**

#### **Sentencia SU-254 de 2013**

Acción de tutela.

Accionantes:

Carlos Alberto González Garizabalo y otro

Accionados:



Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

Magistrado Ponente:

Luis Ernesto Vargas Silva

Sentencias citadas en el fallo:

C-916 de 2002, C-578 de 2002, C-580 de 2002, C-370 de 2006, T-417 de 2006, T-821 de 2007, C-1199 de 2008, T-085 de 2009, T-299 de 2009, T-458 de 2010, C-052 de 2012, C-250 de 2012, C-252 de 2012 y C-715 de 2012.

En esta sentencia la Corte decidió acumular alrededor de treinta y cinco expedientes por encontrar que existía unidad de materia en todas estas tutelas, al tratarse de acciones interpuestas por presuntas vulneraciones al derecho fundamental a la reparación integral de víctimas de desplazamiento forzado respecto del reconocimiento de la reparación administrativa.

En el fallo la Corte tuteló el derecho a la reparación integral de los accionados y ordenó al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social el pago de la reparación administrativa a los accionantes, dándole un plazo de treinta días para hacerlo y especificando la suma de dinero que cada accionante debía recibir.

### **Sentencia C-753 de 2013**

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 19 (parcial) de la Ley 1448 de 2011.

Demandante:

Brayan Darío Tovar Badel

Magistrado sustanciador:

Mauricio González Cuervo

Sentencias citadas en el fallo:

C-228 de 2002, T-025 de 2004, T-089 de 2005, C-370 de 2006, C-454 de 2006, T-188 de 2007, T-821 de 2007, C-1199 de 2008, T-085 de 2009, T-076 de 2011, T-159 de 2011, T-699A de 2011, T-159 de 2011, C-820 de 2012, C-715 de 2012 y SU-254 de 2013.

En esta sentencia la Corte resuelve una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 19 de la Ley 1448 de 2011, el artículo 77 del Decreto Ley 4634 de 2011, y el Artículo 80 del Decreto Ley 4634 de 2011.

El demandante considera que las normas objeto de la acción violan el derecho fundamental de las víctimas de la violencia a la reparación integral al imponer unos límites a su reconocimiento con base en la sostenibilidad fiscal y la apropiación de dineros del presupuesto nacional.

La Corte en su fallo reconoce que la reparación integral es un derecho fundamental de las víctimas de la violencia, pero decidió declarar la exequibilidad de las normas demandadas en el entendido de que el reconocimiento de la reparación integral a pesar de ser un derecho fundamental, debe ser sostenible en el tiempo y los límites propuestos por las normas bajo escrutinio garantizan que la política pública de atención y reparación a las víctimas tenga continuidad y sea sostenible en el tiempo con los recursos económicos necesarios para ello.

### **Sentencia T-112 de 2015**

Acción de tutela

Accionantes:

Jamer Alfredo Muñoz Gutiérrez y otros.

Accionada:

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Magistrado Ponente:

Jorge Iván Palacio

Sentencias citadas en el fallo:

T-370 de 2013

En este fallo la Corte decidió acumular ocho tutelas por encontrar que en ellas había unidad de materia, dado que los accionantes acudieron a los jueces constitucionales al sentir que sus derechos fundamentales fueron vulnerados al no recibir la ayuda humanitaria que establece la ley para la población desplazada.

La Corporación tuteló los derechos fundamentales de todos los accionantes y ordeno a la accionada suministrarles el acompañamiento que requerían, la asistencia y la ayuda humanitaria en todos sus componentes, por tratarse de víctimas de desplazamiento forzado, lo que los hace sujetos de especial protección constitucional.

### **Sentencia T-527 de 2015**

Acción de tutela

Accionantes:

Blanca Laudice Córdoba Moreno y Luis Miguel Medina Castillo.

Accionada:

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, UARIV.

Magistrada Ponente:

Gloria Stella Ortiz Delgado

Sentencias citadas en el fallo:

T-293 de 2015

En este fallo la Corte acumuló dos acciones de tutela por unidad de materia. En ellas los accionantes piden la protección de sus derechos fundamentales a la petición, al mínimo vital y a la igualdad dado que al ser víctimas de la violencia elevaron, por separado,

Derechos de petición a la Unidad de Víctimas para que se les brindara ayuda humanitaria, ante los que la accionada guardó silencio.

Estas peticiones se presentaron luego que cada uno hiciera con anterioridad solicitud de ayuda humanitaria, la que fue negada por la entidad bajo el argumento que ya habían transcurrido más de 10 años desde la ocurrencia del hecho victimizante de desplazamiento forzado en cada uno de los casos.

En su fallo la Corte tutela los derechos fundamentales de los accionantes a la petición y al mínimo vital.

#### **Sentencia T-863 de 2014**

Acción de tutela

Accionantes: Ruby Elvira Gaona Ramírez y Martha Ligia Taborda de Urrego

Accionada: Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, UARIV.

Magistrado Ponente: Luis Guillermo Guerrero Pérez

Sentencias citadas en el fallo:

SU-254 de 2013

En este fallo la Corte decidió acumular dos expedientes de tutela al considerar que se configuraba la figura de la unidad de materia.

Ambas accionantes fueron incluidas por separado en el registro único de víctimas por el homicidio de sus correspondientes parejas, por lo cual solicitaron a la reparación administrativa sin que hubiera pronunciamiento alguno por parte de la accionada hasta la fecha en que se instauraron las acciones de tutela.

La Corte Tuteló los derechos fundamentales de las accionadas ordenando que se iniciaran los trámites para que se les reconociera la reparación administrativa.

Figura 5. Gráfica de la línea jurisprudencial

¿La reparación integral individual reconocida por la ley 1448 de 2011 a las víctimas del Conflicto armado es un derecho fundamental de esta población?		
<p>La Corte Constitucional considera que la reparación integral individual regulada por la Ley 1448 de 2011 no es un derecho fundamental de las víctimas de la violencia.</p>	<p><b>X</b></p> <p><b>C-715 de 2012</b></p> <p>Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.</p>	<p>La Corte Constitucional considera que la reparación integral individual regulada por la Ley 1448 de 2011 es un derecho fundamental de las víctimas de la violencia.</p>
	<p><b>X</b></p> <p><b>C-099 de 2013</b></p> <p>Magistrada Ponente: María Victoria CalleCorrea</p>	
	<p><b>X</b></p> <p><b>SU-254 de 2013</b></p> <p>Magistrado Ponente: Luis Ernesto VargasSilva.</p>	
	<p><b>X</b></p> <p><b>Sentencia T-798 de 2014</b></p> <p>Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.</p>	
	<p><b>X</b></p> <p><b>T-666 de 2015</b></p> <p>Magistrado Ponente:</p>	

	<p>Gloria Stella Ortiz Delgado.</p> <p>X</p> <p><b>T-197 de 2015</b></p> <p>Magistrada Ponente: Martha Victoria Sáchica Méndez</p> <p>X</p> <p><b>T-679 del 3 de 2015</b></p> <p>Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.</p> <p>X</p> <p><b>C-330 de 2016</b></p> <p>Magistrada Ponente: María Victoria Calle Correa</p> <p>X</p> <p><b>T-647 de 2017</b></p> <p>Magistrada Ponente: Diana Fajardo Rivera</p> <p>X</p> <p><b>C-166 de 2017</b></p> <p>Magistrado Ponente (e): Dr. José Antonio Cepeda Amarís</p> <p>X</p> <p><b>T-083 de 2017</b></p> <p>Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Linares Cantillo</p>	
--	--	--

## Resultados y discusión.

Uno de los primeros hallazgos del presente trabajo fue la inexistencia, durante muchos años, de una política pública de atención integral a las víctimas de la violencia a pesar de que el país ha estado azotado por la violencia tanto por el conflicto interno con las organizaciones guerrilleras como por la guerra con los cárteles de narcotraficantes. Fue solo después de la Constitución de 1991 que se empezó a hablar de las víctimas, pero no fue el legislador sino la Corte Constitucional la que puso el tema en el centro del debate nacional, a tal punto que sus posiciones fueron diametralmente opuestas a la de varios gobiernos de turno que se resistían a crear una política pública de atención a las víctimas. Al respecto Cesar Rodríguez Garavito y Diana Rodríguez Franco afirmaron que:

*“En enero de 2004, cuando la Corte profirió la sentencia T--025, el Estado colombiano tenía, sobre el papel, instrumentos para atender la emergencia humanitaria del desplazamiento. Como vimos, la Ley 387 de 1997 introdujo medidas para la prevención, atención, protección, consolidación y estabilización económica de la población desplazada. Los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre los Desplazamientos Internos, más conocidos como los Principios Deng, habían sido reconocidos por la Corte Constitucional como parte del Bloque de Constitucionalidad del derecho colombiano.1 Y el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD), había sido creado por la mencionada Ley 387 para atender a la población desplazada. Sin embargo, como documentó un informe de organizaciones de la sociedad civil de la época, “estas normas no habían alcanzado una aplicación real y efectiva” (Comisión Colombia--na de Juristas y Servicio Jesuita a Refugiados Colombia 2005: 10). La práctica, de hecho, mostraba un panorama de profunda pasividad estatal.” (RODRIGUEZ, 2012)*

Las primeras normas que se promulgaron para atender a las víctimas de la violencia se dirigieron exclusivamente a la población desplazada y nacieron por la presión que ejercía la Corte Constitucional con sus fallos de tutela.

De hecho, fueron las sentencias de la Corte las que llevaron a que el Estado Colombiano creara una política pública de atención a la población desplazada, a que posteriormente la modificara y ajustara a la realidad nacional y que finalmente la ampliara para atender no solo a los desplazados sino a todas las víctimas de la violencia.

Luego de hacer el presente análisis, se ha encontrado que el conflicto armado en Colombia ha dejado un impacto tan nefasto en la sociedad colombiana que las actuales políticas públicas son insuficientes para asistir a la población víctima y el proceso de reparación integral es tan lento que muchas personas jamás podrán llegar a ser beneficiadas. De hecho, el Estado colombiano no ha destinado los recursos suficientes para financiar los programas de atención a las víctimas entre el 2018 y el 2021, tal como lo dio a conocer la procuraduría en agosto de 2018:

*“Para la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas -CSMLV-, el esfuerzo fiscal requerido para el financiamiento de la Ley en el periodo comprendido entre 2018 y 2021 debería ser de aproximadamente \$129.29 billones de pesos, lo que supera el valor estimado por el Gobierno Nacional en \$28.4 billones.*

*Según la CSMLV, esta situación evidencia que el plazo de ejecución actual y los recursos disponibles resultan insuficientes. Si se toma como referente el valor ejecutado para esta política pública en 2017, que fue de \$13.5 billones, se calcula que para cumplir con los requerimientos de la ley se requieren cerca de 10 años adicionales.*

*Para la implementación de la política de víctimas, el Gobierno Nacional asignó, entre 2012 y 2018, \$76.9 billones de pesos a precios constantes de 2018. Sin*



*Embargo, no realizó un esfuerzo fiscal adicional, sino una destinación prioritaria de recursos provenientes del Sistema General de Participaciones - SGP, que alcanzó el 56% del total asignado.*

*La Comisión identificó fallas de planeación que inciden en la implementación de la política, inconsistencias en los reportes sobre el cumplimiento de los indicadores del Conpes 3726 y del Plan Nacional de Desarrollo. Además, de una insuficiente incorporación del enfoque étnico en la política de víctimas, por lo que hicieron un llamado al Gobierno Nacional para que tenga en cuenta las conclusiones en la formulación del próximo Plan Nacional de Desarrollo, que deberá contemplar una revisión exhaustiva de la política pública dirigida a la población víctima.*

*Resulta imperativo que el Gobierno nacional realice un análisis presupuestal riguroso y detallado de la Ley y los Decretos Leyes Étnicos frente a su cumplimiento, en consideración a su vigencia, de modo que se garantice un escenario real de financiamiento y una mayor eficiencia financiera y administrativa, en procura de la satisfacción de los derechos de las víctimas.”*  
(Nación, 2018)

Por su parte la contraloría hizo la siguiente advertencia:

*“Para cumplir con los requerimientos de la Ley 1448 de 2011, se requeriría un plazo adicional de diez años, contados a partir del actual 2018”, precisó el Vicecontralor al intervenir en la Audiencia Pública sobre el "Estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado”.*

*Al analizar el escenario de financiamiento de la Ley 1448 de 2011, las estimaciones de la CGR indican que aún hacen falta por financiar \$129.3 billones para culminar los compromisos de la misma para el período 2018-2021. Este valor es superior en \$28.4 billones de pesos constantes de 2018 al estimado por el Gobierno Nacional en la respuesta al Auto 373 de 2016 (\$100,9 billones).*

*Las medidas que mayor esfuerzo fiscal requieren son Indemnización Administrativa (\$42,7 billones) y Vivienda Urbana y Rural (\$31 billones).”*  
(República, 2019)

Igualmente se encontró que las actuales políticas de reparación integral del gobierno y los programas de atención a las víctimas, no sólo no han mejorado la calidad de vida de este sector de la población, sino que ha generado una mentalidad mendicante en las víctimas y los ha sometido a procesos permanentes de re victimización que atentan contra su dignidad humana.

### Lista de referencias

- CABALLERO, A. M. (1997). Sentencia T-227 de 1997.
- CABRA, M. G. (2001). Sentencia T-327 de 2001, Sexta de la Corte Constitucional.
- CABRA, M. G. (2002). Sentencia T-098 DE 2002.
- CABRA, M. G. (2003). Sentencia 268 de 2003.
- CABRA, M. G. (2003). Sentencia T-790 DE 2003.
- Colombia, C. d. (1997). *Ley 387 de 1997, Artículo 4 y 5*. Obtenido de <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/ley-387-de-1997.pdf>
- Colombia, C. d. (1997). *Ley 387 de 1997, Artículo 6*. Obtenido de <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/ley-387-de-1997.pdf>
- Colombia, C. d. (1997). Sentencia SU-559 de 1997, T- 153 DE 1998 y T-144 de 1999.
- Colombia, C. d. (2005). *Ley 975 del 25 de julio de 2005*. Obtenido de <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/ley-975-del-25-de-julio-de-2005/14849>
- Colombia, C. d. (2011). *Ley 1448 de 2011. Artículos 164 y 165*. Obtenido de <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/ley-1448-de-2011/13653>
- Colombia, C. d. (2011). *Ley 1448 de 2011-Artículo 159*. Obtenido de <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/ley-1448-de-2011/13653>
- Colombia, C. d. (s.f.). Ley 1448 de 2011 Artírculo 25.
- CONPES. (2015). Metas y priorización de recursos presupuestales para atender a la población desplazada por la violencia en Colombia.
- Constitucional, C. (s.f.). Sentencia C-370 de 2006.
- Constitucional, C. (s.f.). *Sentencia T-025 de 2004-Proceso de seguimiento 10 años*. Obtenido de [www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/Proceso%20de%20Seguimiento%2010%20a%C3%B1os.PDF](http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/Proceso%20de%20Seguimiento%2010%20a%C3%B1os.PDF)
- Constitucional, C. (s.f.). Sentencia T-083 de 2017.
- Constitucional, C. (s.f.). Sentencia T-798 de 2014.

- DAVID MORALES. (2012). *Una mirada al activismo judicial desde el enfoque Institucional*. Obtenido de <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/contexto/article/view/3317>
- DIAZ, C. G. (s.f.). Sentencia C-022/96.
- ESPINOSA, M. J. (2004). Sentencia T-025 de 2004, Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional.
- GALINDO, J. G. (2000). Sentencia T-1635 DE 200.
- Harvard Kennedy School, C. C. (10 de Octubre de 2014). Reparaciones Integrales en Colombia: Kogros y Desafío. Evaluación Comparativa y Global.
- Información, R.-R. N. (01 de Septiembre de 2019). *Unidad para la atención y reparación integral a las Víctimas*. Obtenido de <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-único-de-victimas-ruv/37394>
- MARTINEZ, A. (1995). Sentencia Corte Constitucional C-225 de 1995.
- MARTINEZ, A. (1997). Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional; Sentencia T-227 DE 1997.
- MORALES, D. (2012). *Corte Constitucional y cambios en la Política Pública de Atención a la Población Desplazada por la violencia*. Obtenido de <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/contexto/article/view/3317>.
- MUÑOZ, E. C. (2000). Sentencia SU-1150 de 2000, Corte Constitucional.
- Nación, P. G. (10 de Agosto de 2018). *Boletín 377: ley de víctimas financiación*. Obtenido de <https://www.procuraduria.gov.co/portal/Ley-victimas-financiación-Procuraduría.news>
- RENTERÍA, J. A. (2003). Sentencia T-602 de 2003.
- RENTERÍA, J. A. (2003). Sentencia T-602 de 2003, Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional.
- República, C. G. (2019). *Boletines de Prensa No 204. Recursos del gobierno para financiar ley de víctimas siguen siendo insuficientes*. Obtenido de <https://www.contraloria.gov.co/contraloria/sala-de-prensa/boletines-de-prensa/>

- /asset\_publisher/9IO zepbPkrRW/content/recursos-del-gobierno-para- financiar- ley-de-victimas-siguen-siendo- insuficientes?inheritRedirect=false
- RETTBERG, A. (06 de Junio de 2015). *Ley de Víctimas: logros y retos*.  
<https://www.elespectador.com/noticias/politica/ley-de-victimas- logros-y-retos- articulo-564984>.
- RODRIGUEZ, G. C. (2012). *Cambio social: cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*.
- SEMANA, R. (16 de Noviembre de 2002). *Reseña histórica de la Guerra de los Mil Días. 1899-1902*. Obtenido de <https://www.semana.com/opinion/articulo/resena- histórica- la-guerra- mil-dias-1899-1902/55045-3>
- SIERRA, A. B. (2003). Sentencia T- 419 de 2003.
- SIERRA, A. B. (2003). Sentencia T-645 de 2003.
- Tiempo, E. (07 de Agosto de 1998). *Los 114 Presidentes de Colombia*. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-818579>
- TRIVINO, J. C. (2002). Sentencia T-215 de 2002, Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional.
- TRIVIÑO, J. C. (2012). Sentencia T-215 de 2012.
- Unidas, A. G. (16 de Diciembre de 2005). 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. *XI. Reparación de los daños sufridos numeral 16*.
- Unidas, A. G. (16 de Diciembre de 2005). 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. *IX. Reparación de los daños sufridos numeral 15*.

## **Apéndice**

Las tablas y figuras pueden ir en el apéndice como se mencionó anteriormente. También es posible usar el apéndice para incluir datos en bruto, instrumentos de investigación y material adicional.