

Sentencia T-370/13

El grado extremo de vulnerabilidad de la población desplazada se origina no solo en las dinámicas de violencia propias del conflicto armado imperante, sino también en las deficiencias de la estructura política y administrativa del Estado para atender sus requerimientos. Debido a lo anterior este grupo justifica un “estatus constitucional especial que no puede simplemente tener un efecto retórico”, sino desplegar auténticos deberes vinculantes.

OBLIGACION DEL ESTADO A LA REPARACION INTEGRAL DE LAS VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO

TRAMITE DE REPARACION ADMINISTRATIVA Y REPARACION EN SEDE JUDICIAL-Diferencias

Es preciso hacer una distinción entre los trámites de reparación administrativa, de aquellos procesos en los que se condena al Estado en sede jurisdiccional. Los primeros se caracterizan por ser mecanismos de carácter masivo, que ofrecen una vía expedita que facilita el acceso de las víctimas a la reparación. Son instancias rápidas, económicas y más flexibles en materia probatoria, aunque por ello mismo es poco probable obtener una reparación plena del daño sufrido. En estos casos la responsabilidad del Estado encuentra fundamento constitucional en el artículo 2º de la Carta Política, es decir, en la obligación general de velar por la vida, honra y bienes de los ciudadanos. Cuando el Estado falla y esos derechos son transgredidos de manera continua, sistemática y masiva, es necesario que las instituciones constituidas garanticen a las víctimas el goce efectivo a la justicia, la verdad y la reparación. Por otro lado, la reparación en sede judicial hace énfasis en el otorgamiento de justicia a personas individualmente consideradas, examinando caso por caso las violaciones. Este proceso articula entonces la investigación y sanción de los responsables, junto con las medidas reparatorias de restitución, compensación y rehabilitación de la víctima, en aras de obtener una reparación integral del daño ocasionado. El fundamento de las providencias que en este escenario se producen es el artículo 90 superior, que prescribe que el “Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas”.

AYUDA HUMANITARIA Y REPARACION ADMINISTRATIVA-Diferencias

INDEMNIZACION ADMINISTRATIVA PARA SOLICITUDES PRESENTADAS BAJO EL MARCO DISPUESTO POR EL DECRETO 1290 DE 2008 PERO NEGADAS POR ACCION SOCIAL

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

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

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

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

Referencia: expediente T-3.536.720

Acción de tutela interpuesta por Elide Galvis y otros contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

Magistrado Ponente:

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de junio de dos mil trece (2013).

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Jorge Iván Palacio Palacio, Nilson Pinilla Pinilla y Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente:

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión del fallo de tutela emitido por el Juzgado Primero de Familia

de Cúcuta y la Sala Civil-Familia del Tribunal Superior de Norte de Santander, en primera y segunda instancia respectivamente, en el expediente de tutela T-3.576.182.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos y relato contenido en el expediente.

1. La señora Elide Galvis, junto con su núcleo familiar, fueron desplazados violentamente por grupos armados ilegales en el año 2002 de la vereda “la India”, en el corregimiento de “la Gabarra”, municipio de Tibú, Norte de Santander.

En el formato diligenciado por Acción Social, se lee el siguiente testimonio rendido por la accionante el 9 de marzo de 2002:

“Nosotros vivíamos río arriba del Catatumbo, en la vereda la india, en la finca del señor Juan Meneses, mi marido trabajaba como obrero en un pedazo que nos habían dejado. Criábamos gallinas y marranos, cultivábamos maíz, yuca y plátanos, de eso vivíamos y de los jornales del marido y de los hijos. Hace quince días hubo un enfrentamiento entre la guerrilla y los paramilitares, un grupo armado pasó por la finca y me dijo que tenía que desocupar, le dije que tenía que esperar a mi marido Jorge Luis Bayona Flores y me contestaron que no los esperara porque ellos ya no volvían más. Les pregunté por mi hijo y me contestaron que no sabían ni quiénes eran. Les dije que si podía ir arriba de la finca donde estaban y me contestaron que no podía subir, me insistían para que me saliera de la finca. Me quedé como unos cuatro días esperando a que aparecieran mi marido Jorge Bayona Florez y mi hijo Jhon Guerrero Galvis, como no aparecieron me vine para Cúcuta. Llegué al terminal y una señora que vende tinto me llevó al ranchito de ella en la Divina Pastora y ahí estoy arrimada mientras consigo trabajo y dónde ubicarme (...)”[1].

2. Luego de verificarse su condición de desplazada fue incluida en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD)[2] el 21 de marzo de 2002, por parte de Acción Social.

3. Sostiene que como familia padecieron daños morales, a la vida en relación y perjuicios materiales. En el escrito de tutela se aduce que “los lamentables y trágicos efectos materiales de este grupo de desplazados que intempestivamente al dejarlo todo con el único fin de proteger su vida e integridad personal, vinieron acompañados con el

sentimiento de llanto, congoja, soledad, desesperación, sufrimiento, dolor, angustia, pérdida, incertidumbre y frustración que conllevó el abandono de sus bienes, sus tierras y de su entorno natural"[3].

4. Manifiesta que han transcurrido más de ocho años sin que las entidades del Estado les hayan hecho entrega de la indemnización a la que tienen derecho como víctimas del destierro. Con fundamento en lo anterior, la señora Elide Galvis interpuso, mediante apoderado judicial, acción de tutela en contra de Acción Social el 12 de mayo de 2010, al considerar que dicha entidad le estaba vulnerando su derecho fundamental a obtener una reparación adecuada, efectiva y rápida del daño sufrido. Solicitó se condenara en abstracto a la entidad al pago de los perjuicios morales y materiales.

2. Trámite procesal.

Mediante auto del 14 de mayo de 2010, el Juzgado Primero de Familia de Cúcuta admitió la demanda de tutela y corrió traslado al Director Nacional y de la Seccional de Norte de Santander de Acción Social para que (a) se pronunciaran sobre los hechos y pretensiones; (b) informaran qué petición habían recibido por parte de la accionante en ese sentido; y (c) qué ayudas le habían sido entregadas.

3. Contestación de la entidad demandada.

Acción Social se opuso a las pretensiones. Sostuvo que si bien es cierto que Elide Galvis está incluida en el RUPD como jefe de hogar y declarante (junto con su núcleo familiar compuesto por cuatro hijos/hijastros, cuatro nietos y una nuera), también lo es que desde el año 2002 y hasta la fecha de interposición de la acción de tutela (mayo de 2010), se le habían venido entregando los diferentes componentes de la ayuda humanitaria de emergencia y de los proyectos de estabilización socio-económica. En lo referente a la indemnización, señaló que no era procedente atribuir la responsabilidad del desplazamiento a una entidad pública que no intervino ni por acción ni por omisión en el hecho que produjo el destierro.

Argumentó que dada la función preventiva y no compensatoria de la acción de tutela, únicamente en casos absolutamente excepcionales era posible proferir una orden de condena en abstracto. En este sentido, adujo que la sentencia T-085 de 2009, invocada

por la accionante, era “una posición alejada e insular dentro de la doctrina constitucional consolidada”[4]. Por último, solicitó que se llamara en garantía al Ministerio de Defensa - Ejército Nacional, Policía Nacional, Ministerio Público, Defensoría del Pueblo, Fiscalía General de la Nación y Alcaldía Municipal, para que aportaran al proceso todas las actuaciones surtidas con ocasión de la alteración del orden público ocurrida en el lugar de desplazamiento para esa época.

II. DECISIÓN JUDICIAL OBJETO DE REVISIÓN

En primera instancia, el Juzgado Primero de Familia de Cúcuta en providencia del 28 de mayo de 2010 concedió el amparo solicitado. El despacho argumentó que frente a este tipo de casos “resulta irrelevante la existencia de otro mecanismo de defensa judicial, como requisito para la prosperidad de la acción, pues tal exigencia en tratándose de personas desplazadas pierde su razón de ser, toda vez que se trata de una población especialmente protegida que se encuentra en una situación dramática por haber soportado cargas excepcionales y cuya protección es urgente”[5]. Sostuvo que aunque la actora y su familia han recibido las ayudas humanitarias, tales auxilios “no han sido de ninguna manera proporcionales a la condición de desplazados en que se hallan”[6].

En lo referente a la competencia de Acción Social, estipuló que la misma sí está legitimada por pasiva conforme al artículo 54 y 56.3 de la Ley 975 de 2005, y el artículo 2º del Decreto 1290 de 2008. Para terminar, rechazó la excepción de inmediatez sugerida por la demandada, en razón a que aún persisten las perturbadoras condiciones del desplazamiento, situación que sigue siendo violatoria de los derechos fundamentales. Dicho lo anterior, condenó en abstracto a la entidad a pagar los perjuicios por el desplazamiento forzado, en el monto que fuese fijado por un juez administrativo. Tal decisión fue impugnada por Acción Social con argumentos idénticos a los expuestos inicialmente en la contestación.

El fallo fue confirmado por la Sala Civil-Familia del Tribunal Superior de Norte de Santander en sentencia del 7 de julio de 2010. De manera sucinta esa corporación aseveró que “el daño que acarrea el desplazamiento forzado con sus innegables y objetivas incidencias en la vida de los desplazados y sus consecuencias psicológicas y socio económicas en su vida, explican por sí solas en que consistió el perjuicio y dejan ver su gravedad”[7]. Secundando

al a quo esgrimió que corresponde al juez de tutela, ante la arbitrariedad manifiesta de la actuación de la autoridad pública, ordenar en abstracto la indemnización del daño causado. Finalmente, rechazó la solicitud de llamamiento en garantía realizada por la entidad demandada, por cuanto la acción de tutela “no es el procedimiento legal para establecer responsabilidades de contenido puramente económico”[8].

La última actuación registrada en el expediente es el oficio 12677 del 9 de septiembre de 2010, por medio del cual el Tribunal Superior de Norte de Santander remitió la acción de tutela a reparto entre los jueces administrativos para que se surtiese el incidente de reparación.

III. PRUEBAS

La accionante allegó con su escrito de tutela los siguientes documentos:

i- Copia de la “Remisión Servicio de salud unidad básica-hospital” a nombre de Elide Galvis junto con su núcleo familiar, con fecha del 24 de noviembre de 2006. (Folio 7)

ii- Copia del Registro Civil de Nacimiento de Douglas Arlet Hernández Guerrero, nacido el 02 de septiembre de 1997, hijo de Adelaida Guerrero Galvis y Juan Carlos Hernández Amaris. (Folio 8)

iii- Copia del Registro Civil de nacimiento de Yerson Fabián Bayona Galvis, nacido el 25 de marzo de 1995 e hijo de Elide Galvis y Jorge Eliécer Bayona Florez. (Folio 9)

IV. ACTUACIONES ADELANTADAS EN SEDE DE REVISIÓN

1. Mediante auto del 14 de septiembre, la Sala Quinta de Revisión ordenó las siguientes pruebas y suspendió los términos mientras se surtía el trámite correspondiente y se evaluaba el material allegado:

PRIMERO.- ORDENAR que, a través de la Secretaría General de esta Corporación, se oficie a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y el Departamento para la Prosperidad Social, para que, dentro de los ocho (8) días siguientes a la notificación de esta providencia:

- a) Se pronuncien acerca de la acción de tutela interpuesta por la señora Elide Galvis contra la otrora Acción Social y alleguen las pruebas que estime convenientes.
- b) Informen si se acató la orden de suspensión de pagos dispuesta en el Auto 207 de 2010. En caso contrario, señalen cómo se realizó el desembolso de la indemnización requerida, en qué fecha y por qué monto.
- c) Expliquen la manera en que se ha venido asistiendo en el último año a la señora Elide Galvis y su núcleo familiar en las distintas etapas de la atención humanitaria a la que tienen derecho como víctimas del desplazamiento forzado.
- d) Conceptúen sobre la condición de vulnerabilidad de la accionante y su núcleo familiar, y establezcan si han alcanzado el goce efectivo de sus derechos.

SEGUNDO.- ORDENAR que, a través de la Secretaría General de esta Corporación, se oficie al Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cúcuta para que, dentro de los ocho (8) días siguientes a la notificación de esta providencia:

- a) Explique bajo qué parámetros o criterios se desarrolló el incidente de liquidación de perjuicios de Elide Galvis contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social), y cuál fue el resultado final de dicho trámite.
- b) Envíe a esta Corporación el expediente que contiene el referido incidente de liquidación de perjuicios.

TERCERO.- ORDENAR que, a través de la Secretaría General de esta Corporación, se oficie al Juzgado Primero de Familia de Cúcuta y al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta Sala Civil-Familia, para que, dentro de los ocho (8) días siguientes a la notificación de esta providencia, informen por qué dejaron transcurrir casi dos años para enviar el expediente de tutela de Elide Galvis y otros contra Acción Social a esta Corporación para su eventual revisión”.

2. En respuesta a dicha providencia, la Jefe de la Oficina jurídica del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), relata que se programó visita domiciliaria el 4 de octubre de 2012 en la residencia de la accionante para examinar su condición actual de vulnerabilidad y el goce efectivo de los derechos del núcleo familiar. El trabajador social

encargado de la actuación rindió las siguientes apreciaciones en relación con las condiciones de la vivienda observada:

“Es un rancho de zinc y lata, la fachada se encuentra construida en retal y machimbre. El piso es en tierra y arena, no cuenta con alcantarillado, ni servicios públicos, el abastecimiento del agua es muy escaso en esta zona, el servicios sanitario es inodoro con pozo séptico. El espacio de la cocina es un fogón con leña.

Cuenta con utensilios de cocina, los cuales están en malas condiciones, no tienen los suficientes elementos de hábitat, duermen en el piso (en colchonetas), no cuentan con electrodomésticos y el vestuario de las víctimas se encuentra en mal estado”[9].

Con respecto a los integrantes del grupo familiar refirió lo siguiente:

“Se realizó visita domiciliaria en el lugar programado al hogar de la señora Elide Galvis quien tiene 54 años, es madre cabeza de hogar y presenta una discapacidad ya que tiene un tumor en el brazo izquierdo que le dificulta el movimiento de sus dedos y no le permite desarrollar actividades laborales.

En la actualidad reside con dos hijos y un nieto. Su hijo mayor Berney Galvis (41 años) desde hace 17 sufrió una accidente laboral ocasionando lesiones cerebrales y motoras lo que le impide actualmente estudiar y laborar, no cuenta con documento de identidad, nunca ha expedido la cédula.

Su hijo Yerson Fabián Bayona (17 años) es bachiller. Actualmente trabaja como vendedor informal en la venta de libros y afiches. El menor Douglas Arley Gálvis (15 años) quien es nieto de la señora Galvis no se encuentra estudiando ya que acude diariamente a Cenabastos a buscar el sustento a través de la venta de frutas. Estos dos menores de edad son quienes actualmente aportan el sustento económico del hogar el cual no supera los \$250.000 mensuales, valor que está destinado para alimentación y transportes”[10].

A partir de lo expuesto, el informe concluye que “[e]ste grupo familiar se encuentra en alta vulnerabilidad debido a que tiene dos personas que se encuentran con discapacidad permanente y dos menores de edad quienes aportan el sustento diario del hogar, el cual no se llega a ser un salario mínimo legal vigente, las condiciones de habitabilidad son precarias

y no cuentan con ningún ingreso económico extra”[11]. Asimismo, se anexa constancia de que se le brindó orientación e información a Elide Galvis sobre las rutas de oferta institucional y programas para las víctimas en la ciudad de Cúcuta.

3. El Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cúcuta, responsable de hacer efectiva la liquidación de perjuicios decretada por el juez de tutela, respondió sobre los criterios empleados para efectuar la correspondiente tasación del daño, así:

“Los criterios bajo los cuales se desarrolló el incidente de liquidación de perjuicios, como quiera que este Despacho no tenía antecedente alguno del que pudiera valerse para atender los pedimentos del interesado en esta clase de actuaciones para liquidar perjuicios en tratándose de desplazados, esgrimió los lineamientos y parámetros establecidos por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander al resolver una segunda instancia en un incidente de regulación de perjuicios, derivado de una acción de tutela, en providencia del 18 de febrero de 2009 MP Jaime Alberto Galeano Garzón Radicado 54-001-33-31-004-2008-00170-02 y los establecidos por el Honorable Consejo de Estado en sentencia del 18 de febrero de 2010, MP Mauricio Fajardo Gómez rad. 2001-23-31-000-1998-03713-01 (18436)”[12].

Igualmente allegó copia íntegra del incidente adelantado por su despacho, en 225 folios. En la etapa de recaudo de material probatorio el Juzgado ofició al Director del ICBF para que designara un profesional competente en comportamiento humano que valorara el nivel de riesgo psicosocial padecido por el núcleo familiar de la accionante. En el mismo sentido, requirió a Acción Social para que remitiera copia auténtica del expediente administrativo que adelantó con ocasión de la inscripción en el RUPD de la señora Galvis. Esta última entidad allegó copia de lo solicitado, pero el ICBF adujo que el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses era el competente para realizar ese tipo de valoración.

El incidente de regulación de perjuicios fue resuelto en providencia del 11 de enero de 2011. En su parte motiva, se cita el precedente del Tribunal Contencioso Administrativo de Norte de Santander y del Consejo de Estado para explicar el daño moral, en la vida en relación y la alteración de las condiciones de existencia. Luego, hace las siguientes tasaciones:

“Como se reseña para los señores Elide Galvis, Jorge Luis Dagoberth Galvis y el menor Yerson Fabián Bayona Galvis, se reclama para cada uno perjuicios morales, en cuantía de (100) cien salarios mínimos legales mensuales vigentes, perjuicios que arguye le han sido causados con ocasión del desplazamiento de que fueron objeto en el año 2002 del corregimiento de la Gabarra del municipio de Tibú; padecimiento del que valga recordar el Honorable Consejo de Estado ha dado cuenta constituye un hecho notorio y como tal resulta exento de prueba. Bajo las anteriores precisiones se fijará como perjuicio moral la suma de cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes para cada uno de los señores”[13].

(...)

“[El daño a la vida en relación] al igual que los morales constituyen un hecho notorio, y que tienen ocurrencia cuando una persona bajo amenazas y tratos crueles, inhumanos y degradantes se ve impelida a abandonar sorpresivamente el lugar en el cual había decidido realizar su proyecto de vida, sea cual fuere, resulta ostensible que quien en esta situación se encuentra, por la misma migración, por las nuevas condiciones deplorables, por el desarraigo y el miedo, además del perjuicio moral, sufre una grave alteración de su vida en condiciones de dignidad y por ende, de sus condiciones de existencia

Por este concepto y conforme a las anteriores precisiones se fijará como perjuicio por la alteración grave de las condiciones de existencia la suma de cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes, para cada uno de los señores Elide Galvis, Jorge Luis Dagoberth Galvis y el menor Yerson Fabián Bayona Galvis”[14].

4. El Tribunal Superior de Norte de Santander, quien fungió como juez de tutela de segunda instancia en el proceso de referencia, manifestó que no había dejado transcurrir el tiempo mencionado en el auto de pruebas. Para tal efecto, remitió copia del Oficio No. 12855 de 13 de septiembre de 2010, por medio del cual fue remitida la acción de tutela de Elide Galvis a la Corte Constitucional, así como copia de la planilla de Correo 4-72 elaborada con tal propósito, como también de los certificados de postexpress, en los que se puede apreciar el envío correspondiente[15].

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Esta Corte es competente para conocer del fallo materia de revisión de conformidad con lo establecido en los artículos 86 inciso tercero y 241 numeral noveno de la Constitución, así como en los artículos 31 a 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

2. Presentación del caso y planteamiento del problema jurídico.

De los antecedentes referidos, la Sala de Revisión observa que Elide Galvis, quien padeció los estragos del conflicto armado interno y fue desplazada de la región de “la Gabarra” junto con su núcleo familiar en el año 2002, interpuso acción de amparo en 2010 con el objetivo de recibir la reparación administrativa a la que tiene derecho en su condición de víctima. Los jueces de tutela de instancia condenaron en abstracto a Acción Social y ordenaron al juez administrativo realizar la tasación del daño causado por los hechos de violencia.

El incidente de liquidación de perjuicios fue resuelto en providencia del 11 de enero de 2011 y se ordenó pagar un total de 150 salarios mínimos legales a cada integrante de la familia. Sin embargo, el mismo no se hizo efectivo por cuanto en virtud de lo dispuesto por la Corte Constitucional en Auto 207 de 2010, pesaba una orden cautelar que impedía a Acción Social efectuar el desembolso por condenas decretadas en sede de tutela hasta tanto se produjera el fallo de unificación.

En sede de revisión, el Departamento para la Prosperidad Social, mediante visita técnica realizada al hogar de la accionante, constató la condición de alta vulnerabilidad de su núcleo familiar. Asimismo, durante este interludio se profirió la sentencia SU-254 de 2013 que unificó la línea jurisprudencial sobre la procedencia de la condena en abstracto, en sede de tutela, por hechos relacionados con la reparación administrativa de las víctimas del delito de desplazamiento forzado.

Dicho lo anterior, corresponde a esta Sala de Revisión, absolver los siguientes problemas jurídicos: ¿se encuentra cobijada la situación puesta de presente por Elide Galvis dentro de los efectos inter comunis dispuestos en la sentencia SU-254 de 2013? Y en este sentido, ¿tiene derecho la demandante a que por vía de la acción de tutela se conceda la reparación administrativa por los daños sufridos con ocasión del desplazamiento forzado?

Para dar respuesta a lo anterior, la Corte se pronunciará sobre los siguientes aspectos: (i) la

condición de extrema vulnerabilidad de la población desplazada; (ii) la obligación del Estado colombiano a la reparación integral de las víctimas del conflicto armado interno; (iii) la indemnización administrativa para aquellas solicitudes presentadas bajo el marco dispuesto por el Decreto 1290 de 2008 pero negadas por Acción Social en su momento; y finalmente, (iv) resolverá el caso concreto.

3. La condición de extrema vulnerabilidad de la población desplazada.

La Corte Constitucional reiteradamente ha expresado su profunda preocupación ante las proporciones alcanzadas en nuestro país por el fenómeno del desplazamiento forzado. La vulnerabilidad extrema de estas personas se debe principalmente a la violencia a que han sido sometidas. Se trata de una violencia “que amenaza y aterroriza, [...] que se concreta en amenazas continuas, en asesinatos selectivos, en masacres, que expulsa y arroja a las persona de sus sitios raizales de vivienda y de trabajo, que los desarraiga de sus terruños y los convierte en parias en su propia patria. Ante semejante situación la expresión ‘desplazados’ no deja de ser un simple eufemismo”[16].

La situación es tan preocupante, que en distintas oportunidades la Corte la ha calificado como (a) “un problema de humanidad que debe ser afrontado solidariamente por todas las personas, principiando, como es lógico, por los funcionarios del Estado”[17]; (b) “un verdadero estado de emergencia social”, “una tragedia nacional, que afecta los destinos de innumerables colombianos y que marcará el futuro del país durante las próximas décadas” y “un serio peligro para la sociedad política colombiana”[18]; y, más recientemente, (c) un estado que “contraría la racionalidad implícita en el constitucionalismo”, al causar una “evidente tensión entre la pretensión de organización política y la prolífica declaración de valores, principios y derechos contenidas en el Texto Fundamental y la diaria y trágica constatación de la exclusión de ese acuerdo de millones de colombianos”[19]. Precisamente, advirtiendo la violación grave, masiva y sistemática de los derechos fundamentales de la población desplazada, esta Corporación declaró el Estado de Cosas Inconstitucional mediante sentencia T-025 de 2004 y ha venido realizando especial seguimiento a esta problemática.

El grado extremo de vulnerabilidad de la población desplazada se origina no solo en las dinámicas de violencia propias del conflicto armado imperante, sino también en las

deficiencias de la estructura política y administrativa del Estado para atender sus requerimientos[20]. Debido a lo anterior este grupo justifica un “estatus constitucional especial que no puede simplemente tener un efecto retórico”[21], sino desplegar auténticos deberes vinculantes, como se detalla en el siguiente capítulo.

4. La obligación del Estado colombiano a la reparación integral de las víctimas del conflicto armado interno.

4.1. El reconocimiento del derecho de las víctimas a la reparación integral se fundamenta en varios principios y preceptos constitucionales, así como en disposiciones contenidas en el bloque de constitucionalidad.

En primer lugar, es preciso hacer una distinción entre los trámites de reparación administrativa, de aquellos procesos en los que se condena al Estado en sede jurisdiccional[22]. Los primeros se caracterizan por ser mecanismos de carácter masivo, que ofrecen una vía expedita que facilita el acceso de las víctimas a la reparación. Son instancias rápidas, económicas y más flexibles en materia probatoria, aunque por ello mismo es poco probable obtener una reparación plena del daño sufrido. En estos casos la responsabilidad del Estado encuentra fundamento constitucional en el artículo 2º de la Carta Política, es decir, en la obligación general de velar por la vida, honra y bienes de los ciudadanos. Cuando el Estado falla y esos derechos son transgredidos de manera continúa, sistemática y masiva, es necesario que las instituciones constituidas garanticen a las víctimas el goce efectivo a la justicia, la verdad y la reparación.

Por otro lado, la reparación en sede judicial hace énfasis en el otorgamiento de justicia a personas individualmente consideradas, examinando caso por caso las violaciones. Este proceso articula entonces la investigación y sanción de los responsables, junto con las medidas reparatorias de restitución, compensación y rehabilitación de la víctima, en aras de obtener una reparación integral del daño ocasionado. El fundamento de las providencias que en este escenario se producen es el artículo 90 superior, que prescribe que el “Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas”.

4.2. La reparación en todo caso debe ser integral. Para ello operan criterios característicos no solo de la justicia distributiva, “sino también de la justicia restaurativa, en cuanto se

trata de la dignificación y restauración plena del goce efectivo de los derechos fundamentales de las víctimas”[23]. Por ello, dentro del concepto clásico de la “restitutio in integrum”, que hace referencia al restablecimiento de la víctima a la situación anterior al hecho violento, debe entenderse que dicho escenario es uno de garantía de sus derechos fundamentales. En la misma dirección, la Ley 1448 de 2011 consagra expresamente que las víctimas “tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido”[24].

En este punto es importante reiterar la profunda diferencia que existe entre las medidas propias de asistencia social que el Estado suministra a la sociedad en su conjunto, de los deberes específicos de reparación de las víctimas del conflicto. Tales instancias difieren en su naturaleza, carácter y finalidad:

“Mientras que los servicios sociales tienen su título en derechos sociales y se prestan de manera ordinaria con el fin de garantizar dichos derechos sociales, prestacionales o políticas públicas relativas a derechos de vivienda, educación y salud, y mientras la asistencia humanitaria la ofrece el Estado en caso de desastres; la reparación en cambio, tiene como título la comisión de un ilícito, la ocurrencia de un daño antijurídico y la grave vulneración de los derechos humanos, razón por la cual no se puede sustituirlas o asimilarlas, aunque una misma entidad pública sea responsable de cumplir con esas funciones, so pena de vulnerar el derecho a la reparación”[25].

Por último, hay que advertir que la reparación no se agota con el componente económico fijado por la indemnización, sino que requiere de (i) la rehabilitación por el daño causado; (ii) programas simbólicos destinados a la reivindicación de la memoria y de la dignidad de las víctimas; así como (iii) medidas de no repetición para garantizar que las organizaciones que perpetraron los crímenes investigados sean desmontadas y las estructuras que permitieron su comisión removidas, a fin de evitar que las vulneraciones continuas, masivas y sistemáticas de derechos se repitan[26].

5. La indemnización administrativa para aquellas solicitudes presentadas bajo el marco dispuesto por el Decreto 1290 de 2008 pero negadas por Acción Social.

5.1. En sentencia T-085 de 2009, la Corte analizó si se vulneraba el derecho fundamental a la reparación de los desplazados por la violencia dada la negativa de Acción Social de

acceder a la petición debido a la existencia de otros mecanismos jurídicos para ello. En dicha ocasión, la Sala consideró que los medios procesales existentes en sede administrativa (Decreto 1290 de 2008[27]) y ante la jurisdicción ordinaria (Ley 975 de 2005[28]) no resultaban ser idóneos, por cuanto “quienes solicitan el amparo son sujetos de especial protección constitucional (...) por lo que requieren un instrumento judicial ágil y eficaz que les brinde la posibilidad de acceder a una pronta y justa reparación, características que al ser propias de la acción de tutela, configuran su procedencia”.

En sentencia T-299 de 2009 la Corte se refirió nuevamente a los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación de las víctimas del desplazamiento forzado, pero restringió la procedencia de la condena en abstracto al cumplimiento riguroso de los siguientes requisitos:

“la jurisprudencia de la Corte ha entendido que (i) la acción de tutela tiene como finalidad garantizar el goce efectivo de los derechos y no tiene una naturaleza fundamentalmente indemnizatoria; (ii) es excepcional pues si bien para concederla se requiere que se haya concedido la tutela no siempre que esto ocurre es procedente la indemnización; (iii) solo procede cuando no existe otra vía judicial para el resarcimiento del perjuicio, por lo cual, en todo caso, no es procedente cuando se concede la acción de tutela como mecanismo transitorio; (iv) no es suficiente la violación o amenaza del derecho sino que es necesario que esta sea evidente y consecuencia de la acción clara e indiscutiblemente arbitraria del accionado; (v) debe ser necesaria para asegurar el goce efectivo del derecho del tutelante; (vi) se debe garantizar el debido proceso al accionado; y (vii) sólo cobija el daño emergente, esto es, el perjuicio y no la ganancia o provecho que deja de reportarse; (viii) si el juez de tutela, fundado en la viabilidad de la condena ‘in genere’ accede a decretarla, “debe establecer con precisión en qué consistió el perjuicio; cuál es la razón para que su resarcimiento se estime indispensable para el goce efectivo del derecho fundamental; cuál es el hecho o acto que dio lugar al perjuicio; cuál la relación de causalidad entre la acción del agente y el daño causado y cuáles serán las bases que habrá de tener en cuenta la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo o el juez competente, según que se trate de condenas contra la administración o contra particulares, para efectuar la correspondiente liquidación”.

Ante la disparidad de posiciones con respecto a la procedencia de la condena en abstracto

en sede de tutela, así como la diversidad de criterios empleados por los juzgados administrativos para tasar los perjuicios, la Sala Plena resolvió, mediante auto 207 del 30 de junio de 2010, ordenar a Acción Social que hasta tanto la Corte dictara la sentencia de unificación, suspendiera el cumplimiento de cualquier orden de pago relativa a la indemnización administrativa proferida con base en el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991.

5.2. Durante este interludio se profirió la Ley 1448 de 2011, conocida como ley de víctimas[29], la que constituye el nuevo marco normativo encaminado a lograr la garantía y protección del derecho fundamental a la reparación integral, y calificado por esta Corte como un “ambicioso esfuerzo normativo del Estado colombiano enmarcado desde su origen dentro de un contexto de justicia transicional”[30]. En su artículo 25 establece que “[l]as víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones de que trata el artículo 3[31] de la presente Ley”, y que la misma incluye medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica.

En relación con la reparación administrativa para la población en situación de desplazamiento, el párrafo 3º del artículo 132 establece que ésta se entregará por núcleo familiar, en dinero y a través de diferentes mecanismos diseñados por el Gobierno Nacional. Fue así como se expidió el Decreto 4800 de 2011 que reglamenta los mecanismos para la implementación del programa masivo de asistencia, atención y reparación. Especial relevancia ostenta el capítulo III, el cual establece que la estimación del monto de la indemnización por vía administrativa se sujetará a la naturaleza y el impacto del hecho victimizante, el daño causado y el estado de vulnerabilidad actual de la víctima, desde un enfoque diferencial. Contempla para el delito de desplazamiento forzado un monto de hasta diecisiete (17) salarios mínimos mensuales legales[32].

5.3. La Corte Constitucional en sentencia de unificación SU-254 de 2013 insistió en el carácter subsidiario y excepcional de la condena en abstracto de que trata el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991, ya que la acción de tutela no posee un carácter o una finalidad patrimonial. Por ello dicho mecanismo está condicionado a que: (i) debe cumplirse el requisito de subsidiariedad; (ii) exista una violación o amenaza evidente del derecho y una

relación directa entre ésta y el accionado; (iii) sea una medida necesaria para asegurar el goce efectivo del derecho; (iv) asegure el derecho de defensa del accionado; (v) cubra solo el daño emergente; y (vi) el juez de tutela precise el daño o perjuicio, el hecho generador del daño o perjuicio, la razón por la cual la indemnización es necesaria para garantizar el goce efectivo del derecho, el nexo causal entre el hecho y el daño causado, así como los criterios para que se efectúe la liquidación.

Dicho esto, la Sala Plena negó por improcedente las condenas en abstracto proferidas por los jueces de tutela para obtener la reparación administrativa de víctimas del desplazamiento forzado interno, atendiendo especialmente a la entrada en funcionamiento de la Ley 1448 de 2011 y a los límites propios de la naturaleza jurídica de la acción de amparo:

“De conformidad con los criterios expuestos, la Sala, en forma categórica, negará por improcedente la concesión de la indemnización en abstracto, de que trata el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991, en los casos bajo estudio en la presente sentencia de unificación y en relación con el mecanismo de indemnización vía administrativa a víctimas de desplazamiento forzado, exclusivamente, por cuanto (a) no cumple con el requisito de subsidiariedad, ya que la indemnización que se solicita por parte de los actores es una indemnización administrativa, existiendo en la normatividad actualmente vigente -Ley 1448 de 2011 y decretos reglamentarios-, un mecanismo diseñado para el reconocimiento y otorgamiento de la indemnización administrativa a las víctimas del conflicto interno, la cual se encuentra regulada en los artículos 132 a 134 de la Ley 1448 de 2011, y por los artículos 146 a 162 del Decreto 4800 de 2011; (b) así mismo la indemnización abstracta de que trata el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991 se refiere al cubrimiento del daño emergente, mientras que la indemnización administrativa, por su naturaleza y carácter administrativo y masivo, es una indemnización que debe ser fijada por el Gobierno Nacional con base en criterios de equidad; y (c) no existen los elementos de juicio necesarios dentro de los expedientes de tutela bajo revisión, para fijar los parámetros o criterios con base en los cuales el juez contencioso administrativo deba realizar la liquidación de perjuicios”[33].

5.4. No obstante, teniendo en cuenta que las solicitudes de indemnización presentadas bajo el marco del Decreto 1290 de 2008 venían siendo sistemáticamente negadas por Acción Social, la Corte consideró necesario e impostergable decidir de fondo sobre la prosperidad

de tales reclamos, así como sobre el monto de indemnización administrativa a pagar. Ello por cuanto los accionantes ya habían agotado los mecanismos ordinarios que tenían a su alcance, como lo era presentar la petición de indemnización; y porque remitirles para que de conformidad con el Decreto 4800 de 2011 surtieran el trámite correspondiente, “implicaría retrotraer las cosas a su estado inicial, sin que se haya dado solución por vía de revisión de tutela al problema jurídico planteado en las demandas de las acciones tutelares que ahora se revisan, cual es la vulneración de los derechos fundamentales de las víctimas de desplazamiento forzado por el desconocimiento y negación de la indemnización administrativa”[34].

Por consiguiente, (i) con el objetivo de realizar un pronunciamiento de fondo frente al amparo invocado por las víctimas del conflicto; (ii) bajo el supuesto de que las solicitudes de indemnización administrativa se hubieran resuelto favorablemente por la entidad en su momento, como era su deber constitucional, y (iii) teniendo en cuenta el régimen de transición vigente[35], la Corte aplicó el monto máximo estipulado por el artículo 5º del Decreto 1290 de 2008, equivalente a veintisiete (27) salarios mínimos, en razón a los hechos que ocasionaron el destierro:

“Por consiguiente, bajo el entendido de que las solicitudes de indemnización administrativa se despacharan favorablemente, el monto que aplicará la Corte será el máximo estipulado por el artículo 5to. del Decreto 1290 de 2008, es decir, veintisiete (27) salarios mínimos legales, en atención a los mismos criterios de fijación de monto de indemnización administrativa que estipula el artículo 148 del Decreto 4800 de 2011, los cuales hacen referencia a: (i) la naturaleza y el impacto del hecho victimizante, (ii) el daño causado, (iii) el estado de vulnerabilidad actual de la víctima, desde un enfoque diferencial. En este sentido, la Corte teniendo en cuenta: (i) la grave, masiva y sistemática violación a los derechos humanos que constituye el desplazamiento forzado; (ii) el grave daño causado a las víctimas de este delito en todos sus derechos fundamentales; (iii) el grado de vulnerabilidad de las víctimas, actoras dentro de los presentes procesos de tutela; (iv) la negativa de indemnización administrativa por parte de la antigua Acción Social, hoy transformada en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social; (v) la inconstitucionalidad de las decisiones que negaron el derecho a una indemnización por vía administrativa; (vi) la negligencia de las autoridades por la misma negativa; y (vii) el tiempo de espera para los accionantes transcurrido desde que se presentó la solicitud de

indemnización y reparación integral y se interpusieron las correspondientes acciones de tutela, entre otros criterios; aplicará el mencionado monto de veintisiete (27) salarios mínimos mensuales legales contenido en el artículo 5º del Decreto 1290 de 2008, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 155 del Decreto 4800 de 2011, en armonía con el artículo 132 de la Ley 1448 de 2011”[36].

En síntesis, la solución para este tipo de procesos es aplicar el régimen de transición dispuesto en el artículo 155 del Decreto 4800 de 2011, por tratarse de solicitudes de reparación integral por vía administrativa que en su totalidad fueron presentadas antes de la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011. De conformidad con el precitado artículo corresponde aplicar la distribución y los montos contenidos en el artículo 5º del Decreto 1290 de 2008. Con ello se garantiza adicionalmente proveer una respuesta definitiva a los reclamos de una población en extremado grado de vulnerabilidad, a quien se le debe salvaguardar de todo procedimiento engorroso, desproporcionado o innecesario, como lo sería exigir nuevamente la presentación de una solicitud de indemnización administrativa ante las entidades competentes del Estado.

5.5. Vale la pena precisar que la sentencia SU-254 de 2013 advirtió que la posibilidad de fijar en sede de tutela el monto de la indemnización se restringía a los casos que cumpliesen con los siguientes supuestos fácticos:

“A este respecto, es de aclarar que los efectos inter communis que se otorgarán a esta sentencia, cobijará a todas las solicitudes de indemnización administrativa realizadas por víctimas de desplazamiento forzado, en cuanto: (a) se hayan presentado con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011 y en virtud del Decreto 1290 de 2008; (b) hayan sido negadas por la anterior Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional –Acción Social-, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, sin la observancia debida de la regulación vigente, del procedimiento para el reconocimiento y aplicación de la reparación individual por vía administrativa, señalados en el capítulo IV, artículo 20 y ss. del pluricitado decreto, y de los parámetros constitucionales para la interpretación del mismo,; y (c) respecto de las cuales se hayan interpuesto acciones de tutela, por los mismos motivos que se alegaron en estas acciones constitucionales presentadas por los accionantes dentro de los presentes expedientes”.

No obstante, en aquellos otros casos en los que ya se hubiere realizado el pago del monto indemnizatorio fijado por los jueces contencioso administrativos, en cumplimiento de fallos de tutela que condenaron en abstracto a la Nación, tales consignaciones serán definitivas. En efecto, la Sala Plena precisó que dichos desembolsos no pueden ser retrotraídos en tanto “constituyen situaciones jurídicas que configuran derechos adquiridos”[37].

6. Resolución del caso concreto.

6.1. Aunque la demandante parece haber recurrido directamente a la acción de tutela para obtener la reparación administrativa, sin agotar previamente el trámite administrativo - aspecto sobre el cual no se pronunció el escrito de tutela ni la contestación presentada por Acción Social-, la situación de Elide Galvis debe ser cobijada dentro de los efectos “inter comunis” dispuestos en la sentencia SU-254 de 2013, por las siguientes razones:

(i) Las condiciones de vida de Elide Galvis y su núcleo familiar evidencian una situación de alta vulnerabilidad. Según se constató en la visita domiciliaria realizada por el Departamento para la Prosperidad Social al hogar de la accionante, su familia habita en un humilde rancho de zinc y no gozan de servicios públicos. Además, la señora Galvis es madre cabeza de hogar, pero presenta una discapacidad (tumor en el brazo izquierdo) que le ha impedido encontrar actividades laborales acordes con su estado. Su hijo mayor sufrió un accidente que le ocasionó severas lesiones cerebrales, lo que le imposibilita para estudiar o trabajar. Son sus dos hijos menores, quienes pese a su temprana edad (15 y 17 años), deben proveer el sustento del hogar a través de la venta de libros, afiches y frutas. En este sentido, si la situación general de las víctimas del desplazamiento forzado es de por sí terrible y acarrea una vulneración masiva y sistemática de derechos, la de Elide Galvis y sus hijo es particularmente grave.

(ii) La accionante y su núcleo familiar se encuentran debidamente inscritos en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD)[38], según lo comprobó en su momento Acción Social y también lo constató el Departamento para la Prosperidad Social en sede de revisión. En este sentido, los accionantes “cumplen con el requisito administrativo mínimo para acceder y ser beneficiarios de las diferentes medidas de reparación integral a víctimas del conflicto interno”[39].

(iii) Dado el contexto de vulneración masiva, sistemática y continua de los derechos

fundamentales de las personas víctimas del delito de desplazamiento, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que con el fin de garantizar el derecho a la reparación, las autoridades públicas deben cumplir las siguientes obligaciones mínimas: (a) informar a las víctimas sobre sus derechos y (b) realizar una labor de acompañamiento con el fin de que hagan efectivos sus derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación integral, entre otras[40]. En este caso, por el contrario, no se observa que Acción Social haya adelantado un asesoramiento adecuado destinado a que Elide Galvis accediera a los mecanismos administrativos de reparación, o al menos no lo expuso en sede de tutela. Por ello, la omisión en la presentación oportuna de la solicitud de indemnización administrativa fue también ocasionada por el insuficiente acompañamiento de las entidades competentes.

(iv) Acción Social en su momento excepcionó (a) que ya había hecho entrega de la ayuda humanitaria de emergencia a Elide Galvis y su núcleo familiar y (b) que no estaba legitimada por pasiva para responder por la reparación administrativa, en tanto es “una entidad pública que dadas sus funciones no interviene ni por acción ni por omisión en el hecho que produce el desplazamiento”[41]. Contrario a lo expuesto por la entidad, la Corte Constitucional[42] y la legislación vigente[43] han precisado que la reparación integral a las víctimas debe diferenciarse de la ayuda humanitaria y que la responsabilidad del Estado encuentra fundamento constitucional en el artículo 2º de la Carta Política, es decir, en la obligación de velar por la vida, honra y bienes de los ciudadanos. Lo anterior evidencia además que la entidad no estaba dispuesta a conceder la reparación administrativa, así hubiese mediado solicitud expresa de la víctima.

(iv) Por último, en sede de revisión se constató que transcurrieron casi dos años desde el momento en que se falló en segunda instancia la tutela de Elide Galvis hasta que el expediente llegó a esta Corporación. Aunque en principio no se observa irregularidad alguna en el accionar de los jueces de instancia, por cuanto allegaron los respectivos comprobantes de envío oportuno, lo cierto es que esa demora ocasionó que el proceso de revisión de la acción constitucional durara mucho más de lo debido, en detrimento del derecho de la accionante a una pronta resolución judicial.

En resumen, teniendo en cuenta que la protección de la accionante y su grupo familiar es urgente debido a su alta vulnerabilidad, y que pese a estar debidamente inscritos en el RUPD, Acción Social no realizó un acompañamiento efectivo respecto a la reparación

administrativa y por el contrario en sede de tutela se opuso a las pretensiones, la Sala de Revisión concluye que el presente expediente debe ser cobijado por los efectos “inter comunis” dispuestos por la sentencia SU-254 de 2013. Lo contrario implicaría retrotraer las cosas a su estado inicial sin que la Corte hubiese dado una respuesta de fondo al amparo invocado por los accionantes, en tanto víctimas del conflicto armado interno. Ello además conllevaría a imponer una carga desproporcionada al exigir que la actora iniciara el proceso de solicitud de indemnización tres años después de haber interpuesto la acción de tutela por los mismos hechos. Más aún, teniendo en cuenta que fue por problemas en el servicio de correo que se alargó injustificadamente el proceso de revisión.

6.2. Con el fin de conjurar la amenaza a los derechos fundamentales evidenciada en esta providencia y siguiendo lo expuesto por la sentencia SU-254 de 2013, la Sala de Revisión Quinta dictará las siguientes órdenes específicas. En primer lugar, confirmará parcialmente el fallo proferido por la Sala Civil-Familia del Tribunal Superior de Cúcuta, en cuanto concedió la acción de tutela para proteger el derecho a la reparación de las víctimas de desplazamiento forzado, pero revocará parcialmente el mismo en cuanto en el se condenó en abstracto a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social-, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, al pago de los perjuicios ocasionados con el desplazamiento forzado, de conformidad con el monto que fijara la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

En su lugar, la Sala ordenará al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, antigua Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social-, de conformidad con el artículo 170 de la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4155 de 2011; y a la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, de conformidad con los artículos 166 y 168 de la Ley 1448 de 2011, el Decreto 4157 de 2011 y el artículo 146 del Decreto 4800 de 2011; como entidades responsables, en el nuevo marco institucional creado por la Ley 1448 de 2011 de diseñar, implementar, ejecutar y otorgar las diferentes medidas de reparación integral para las víctimas del conflicto interno armado de que trata la Ley 1448 de 2011 y de coordinar el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, de que tratan los artículos 159 a 174 de la misma normativa; que les aplique a Elide Galvis y su núcleo familiar el régimen de transición que remite al Decreto 1290 de 2008, de forma que se les reconozca el pago de (27) veintisiete salarios mínimos mensuales legales de que trata el artículo 5º del Decreto

1290 de 2008.

Lo anterior considerando que de lo que se encuentra probado en el expediente y conforme al Auto 207 de 2010, Acción Social congeló el desembolso del monto indemnizatorio tasado por el juez administrativo. No obstante, se reitera que en caso de haberse efectuado el pago, tales dineros se tendrán como derechos adquiridos y no podrán ser exigidos de vuelta.

Asimismo, la Sala ordenará al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de la presente decisión, previa consulta con los accionantes, inicie las gestiones necesarias para incluirlos en los diferentes programas y proyectos de restitución de tierras, de rehabilitación, de satisfacción y garantías de no repetición, con un enfoque de derechos y diferencial, con garantías de participación, con el fin de que estos accionantes logren una reparación integral por parte del Estado.

Por último, dada la alta situación de vulnerabilidad de los accionantes, se solicitará al Defensor del Pueblo que les asista legalmente, dentro del ámbito de sus competencias constitucionales y legales, en relación con el trámite del reconocimiento y pago de la indemnización por vía administrativa cuyo cumplimiento se ordena en esta sentencia, y con la inclusión y garantía efectiva de las diferentes medidas de reparación de que trata la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, especialmente el Decreto 4800 de 2011, así mismo en relación con la atención en salud que requiere en especial la madre cabeza de familia y uno de los hijos.

VI. DECISIÓN

RESUELVE

PRIMERO.- LEVANTAR la suspensión de términos decretada mediante auto del 14 de septiembre de 2012.

SEGUNDO.- CONFIRMAR parcialmente la sentencia proferida por la Sala Civil-Familia del Tribunal Superior de Cúcuta el 7 de julio de 2010, en cuanto concedió la acción de tutela a

Elide Galvis con el fin de proteger el derecho a la reparación de las víctimas de desplazamiento forzado.

TERCERO.- REVOCAR parcialmente la sentencia proferida por la Sala Civil-Familia del Tribunal Superior de Cúcuta el 7 de julio de 2010 por cuanto condenó en abstracto a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social-, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, al pago de los perjuicios ocasionados con el desplazamiento forzado, de conformidad con el monto que fijara la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, con fundamento en el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991.

CUARTO.- En lugar del aparte de la sentencia revocada parcialmente, (i) NEGAR la indemnización en abstracto prevista en el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991; y en su lugar (ii) ORDENAR al hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, antigua Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social-, de conformidad con el artículo 170 de la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4155 de 2011; y a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, de conformidad con los artículos 166 y 168 de la Ley 1448 de 2011, el Decreto 4157 de 2011, y el artículo 146 del Decreto 4800 de 2011; como entidades responsables en el nuevo marco jurídico-institucional creado por la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, encargadas de diseñar, implementar, ejecutar y otorgar las diferentes medidas de reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y de coordinar el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, de que tratan los artículos 159 a 174 de la Ley 1448 de 2011, y de otorgar la indemnización administrativa a las víctimas de desplazamiento de conformidad con el artículo 132 de la Ley 1448 de 2011 y el artículo 155 del Decreto 4800 de 2011; que paguen, si aún no lo han hecho, a Elide Galvis y su grupo familiar, a título de la indemnización de que trata el artículo 5º del Decreto 1290 de 2008 y por núcleo familiar, en un plazo que no exceda los treinta (30) días contados a partir de la notificación de la presente sentencia, veintisiete (27) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

QUINTO.- ORDENAR al hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, antigua Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social-, y a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas,

que dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de la presente decisión, previa consulta con los accionantes y de conformidad con la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4800 de 2011, inicie las gestiones necesarias para incluirla conjuntamente con su núcleo familiar, en los diferentes programas y proyectos de reparación, para garantizar la restitución de tierras, la rehabilitación, la satisfacción, la reparación simbólica, y las garantías de no repetición, con un enfoque de derechos y enfoque diferencial, con medidas de participación, a fin de que estos accionantes logren una reparación integral por parte del Estado.

SEXO.- SOLICITAR al Defensor del Pueblo que dentro del ámbito de sus competencias constitucionales y legales, asista legalmente a los accionantes en relación con el trámite del reconocimiento y pago de la indemnización por vía administrativa cuyo cumplimiento se ordena en esta sentencia, y con la inclusión y garantía efectiva de las diferentes medidas de reparación de que trata la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, especialmente el Decreto 4800 de 2011, así mismo en relación con la atención en salud que requiere en especial la madre cabeza de familia y uno de los hijos.

SÉPTIMO.- LÍBRESE por Secretaría General la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Cuaderno de Revisión, folio 296.

[2] Hoy Registro Único de Víctimas (RUV), según la nueva Ley 1448 de 2011.

[3] Cuaderno 1, folio 1. En adelante, las citas hacen referencia al cuaderno 1, salvo que se señale expresamente en sentido contrario.

[4] Folio 37.

[5] Folio 63.

[6] Folio 66.

[7] Cuaderno 2, folio 20.

[8] Cuaderno 2, folio 22.

[9] Cuaderno de Revisión, folio 16.

[10] *Ibíd.*

[11] Cuaderno de Revisión, folio 17.

[12] Cuaderno de Revisión, folio 92.

[13] Cuaderno de Revisión, folios 313-314.

[14] Cuaderno de Revisión, folio 314.

[15] Cuaderno de Revisión, folios 330 y siguientes.

[17] Sentencia T-227 de 1997.

[18] Sentencia SU-1150 de 2000.

[19] Sentencia T-215 de 2002.

[20] Sentencia T-068 de 2010.

[21] Sentencia T-821 de 2007.

[22] Ver en este punto la sentencia SU-254 de 2013.

[23] *Ibíd.*

[24] Ley 1448 de 2011, art. 25.

[25] Sentencia C-715 de 2012. Ver también sentencia C-1199 de 2008.

[26] Sentencia SU-254 de 2013.

[27] “por el cual se crea el programa de reparación individual por vía administrativa para las víctimas de los grupos armados organizados al margen de la ley”.

[28] “por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios”.

[29] “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”.

[30] Sentencia SU-254 de 2013.

[31] Ley 1448 de 2011, art. 3º: “Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1o de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno (...)”.

[32] Inferior a la suma contemplada originalmente para este tipo de casos en el Decreto 1290 de 2008, art. 5º, equivalente a máximo 27 salarios mínimos.

[33] Sentencia SU-254 de 2013.

[34] *Ibíd.*

[35] Ver Decreto 4800 de 2011, artículo 155 en armonía con el artículo 132 de la Ley 1448 de 2011.

[36] Sentencia SU-254 de 2013

[37] *Ibíd.*

[38] Hoy Registro Único de Víctimas (RUV), de acuerdo al nuevo marco de atención dispuesto por la Ley 1448 de 2011.

[39] Sentencia SU-254 de 2013.

[40] *Ibíd.*

[41] Cuaderno 1, folio 21.

[42] “el confundir la atención o asistencia social con la indemnización administrativa como parte de la reparación integral, es decir, considerar que las medidas que se enmarcan en la política social del Estado, destinadas a satisfacer necesidades materiales básicas mínimas de población en situación de pobreza, exclusión e inequidad, -como los subsidios- pueden tenerse como medidas de reparación frente a graves violaciones de derechos humanos y DIH como el desplazamiento forzado, resultaría inadmisibile y abiertamente inconstitucional”. Sentencia SU-254 de 2013.

[43] Ver Ley 1148 de 2011, art. 25 y Decreto 4800 de 2011, art. 154.