

Sentencia T-465/13

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Requisitos generales y especiales de procedibilidad

CARACTERIZACION DEL DEFECTO MATERIAL O SUSTANTIVO COMO CAUSAL DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Reiteración de jurisprudencia

DEFECTO SUSTANTIVO-Presupuestos para su configuración

El desarrollo jurisprudencial de esta causal ha llevado a la identificación de una serie de situaciones en las que se incurre en dicho error, principalmente en los siguientes eventos:

(i) Cuando existe una carencia absoluta de fundamento jurídico, caso en el cual el fundamento jurídico de la decisión es una norma que no existe, que ha sido derogada, o que ha sido declarada inconstitucional. (ii) Aplicación de una norma que requiere interpretación sistemática con otras normas, caso en el cual no se tienen en cuenta otras normas aplicables al caso y que son necesarias para la decisión adoptada. (iii) Por aplicación de normas constitucionales pero no aplicables al caso concreto, esto si la norma no es inconstitucional pero al ser aplicada al caso concreto vulnera derechos fundamentales, debe ser igualmente inaplicada. (iv) Porque la providencia incurre en incongruencia entre los fundamentos jurídicos y la decisión, ésta se configura cuando la resolución del juez no corresponde con las motivaciones expuestas en la providencia. (v) Al aplicar una norma cuya interpretación desconoce una sentencia de efectos erga omnes, en esta situación se aplica una norma cuyo sentido contraría la ratio decidendi de una sentencia que irradia sus efectos a todo el ordenamiento jurídico. (vi) Por aplicación de normas abiertamente inconstitucionales, evento en el cual si bien el contenido normativo no ha sido declarado inexecutable, este es abiertamente contrario a la constitución. En este evento, la tutela procede si el juez ordinario no inaplica la norma por medio de la figura de la excepción de inconstitucionalidad.

DERECHO DE LAS VICTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO A LA REPARACION INTEGRAL Y SU VINCULACION CON LOS DERECHOS A LA VERDAD Y A LA JUSTICIA

## DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO A LA VERDAD, A LA JUSTICIA, A LA REPARACION Y NO REPETICION-Protección constitucional

En materia de derechos de las víctimas, la jurisprudencia de esta Corte, tanto en asuntos de constitucionalidad como de tutela, ha reconocido y protegido de manera categórica, pacífica, reiterada, clara y expresa los derechos de las víctimas de delitos a la verdad, a la justicia, a la reparación y no repetición, frente a graves violaciones de derechos humanos, especialmente en lo relacionado con víctimas de desplazamiento forzado. En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que los derechos de las víctimas implican la exigencia de conocer la verdad de lo ocurrido y de que se esclarezcan delitos que afectan de manera masiva y sistemática los derechos humanos de la población, como el desplazamiento forzado, el derecho a que se investigue y sancione a los responsables de estos delitos, y el derecho a ser reparado de manera integral. Estos derechos han sido reconocidos por la Corte como derechos constitucionales de orden superior. Así, la Corte ha reiterado el deber constitucional de reconocimiento y protección de los derechos de las víctimas, con base en el principio de respeto de la dignidad humana como base fundante del Estado social de derecho -art-1º-, en el deber de las autoridades de proteger a todas las personas residentes en el país en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, como finalidad esencial del Estado -art-2-, en el deber de velar por la protección de las víctimas -art. 250-7 superior- y la aplicación del bloque de constitucionalidad -art. 93 superior-, para el reconocimiento y protección de los derechos a la reparación integral y su conexión con los derechos a la verdad y a la justicia, y a la garantía de no repetición.

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, según sentencia SU254/13

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

REPARACION INDIVIDUAL POR VIA ADMINISTRATIVA PARA POBLACION DESPLAZADA-Reglas

REPARACION INDIVIDUAL POR VIA ADMINISTRATIVA PARA POBLACION DESPLAZADA-Reglas fijadas en sentencia SU254/13 para la procedencia excepcional y restringida de las

condenas en abstracto por vía de tutela, conforme al artículo 25 del Decreto 2591 de 1991

SOLICITUDES DE INDEMNIZACION POR VIA ADMINISTRATIVA PARA VICTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO ANTERIORES A LA LEY 1448 DE 2011-Efectos inter comunis para solicitudes presentadas con anterioridad a la ley 1448 de 2011 y no han sido resueltas, según SU254/13

EFFECTOS INTER COMUNIS PARA LA REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Según sentencia SU254/13

SOLICITUDES DE INDEMNIZACION POR VIA ADMINISTRATIVA PARA VICTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO ANTERIORES A LA LEY 1448 DE 2011-Se debe aplicar el régimen de transición previsto en el Decreto 4800 de 2011, para las solicitudes anteriores y que aún no han sido resueltas, según SU254/13

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Defecto sustantivo por indebida aplicación del art. 25 del decreto 2591 de 1991 sobre la improcedencia de la liquidación de perjuicios producto de la condena en abstracto a personas desplazadas por la violencia

Referencia: expediente T-2.687.739.

Acción de tutela instaurada por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social- (hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social) contra el Tribunal Administrativo de Magdalena y otro.

Magistrado Ponente:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá, D. C., veintitrés (23) de julio de dos mil trece (2013).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada María Victoria Calle Correa, y los magistrados Mauricio González Cuervo y Luis Ernesto Vargas Silva en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

## SENTENCIA

Dentro del trámite de revisión del fallo dictado en primera instancia por la Sección Quinta del Consejo de Estado el dieciocho (18) de febrero de dos mil diez (2010), y en segunda instancia por la Sección Primera del Consejo de Estado el veintinueve (29) de abril de dos mil diez (2010), en el asunto de la referencia.

### I. ANTECEDENTES

#### 1. Hechos.

1.1 El señor Jaime Darío Martínez Arias y su núcleo familiar compuesto por su compañera Concepción Ortiz y sus hijos Luis Alfonso, Luis Javier, Jesús Darío, Lourdes Isabel, Sandra Milena y Yoleidys Esther Martínez Ortiz, quienes vivían en el corregimiento de Bellavista del municipio de Algarrobo (Magdalena), fueron desplazados por la violencia por la intromisión de grupos paramilitares en su región.

1.2 Desde el 15 de octubre de 2001 el señor Martínez y su familia han sido víctimas del desplazamiento con lo que han sido perjudicados al no contar con casa, trabajo u otro tipo de beneficio social.

1.3 Para efectos de acceder a algún tipo de ayuda por parte de las entidades gubernamentales el señor Martínez rindió declaración ante la Personería del municipio de Algarrobo, para que fuera remitida a la Defensoría del Pueblo y a Acción Social, sin que por ello se les hubiere concedido ningún tipo de auxilio.

1.4 Por lo anterior, instauró acción de tutela contra la Presidencia de la República y Acción social, la cual fue resuelta el 5 de junio de 2008 por el Juzgado Único Civil del Circuito de Fundación (Magdalena) el cual amparó el derecho a la reparación integral de los señores Jaime Darío Martínez Arias y sus hijos menores Luis Alfonso, Luis Javier, Jesús Darío, Lourdes Isabel, Sandra Milena y Yoleidys Esther Martínez Ortiz, y las señoras Concepción Ortiz y Katherine María Valencia Osorio, para lo cual ordenó el pago de una indemnización en abstracto por los daños y perjuicios sufridos, como víctimas del desplazamiento forzado.

1.5 Con base en el fallo de tutela citado, los actores iniciaron trámite de regulación de perjuicios ante el Juzgado Segundo Administrativo de Santa Marta que admitió el incidente y

mediante providencia de 4 de junio de 2009, tasó los perjuicios en la suma de 450 salarios mínimos legales mensuales vigentes por concepto de daños morales y alteración a las condiciones de existencia, repartidos en 50 salarios mínimos para cada uno de los demandantes.

1.6 Acción Social interpuso recurso de apelación contra la anterior decisión en virtud del cual el Tribunal Administrativo del Magdalena, mediante fallo del 12 de noviembre de 2009, decidió revocar parcialmente la providencia recurrida y, en su lugar, ordenar la liquidación de perjuicios en 350 salarios mínimos legales mensuales vigentes distribuidos entre los demandantes. Lo anterior, al considerar que se debía excluir de la indemnización a la señora Katerine María Valencia Orozco y al joven Luis Javier Martínez Ortiz, pues la primera no acreditó su condición de desplazada y el segundo no lo hizo respecto de su condición de hijo de los incidentistas.

## 2. Solicitud de tutela.

2.1 La Agencia Presidencial para la Acción Social, por medio de apoderado judicial, instauró acción de tutela contra el Juzgado Segundo Administrativo de Santa Marta y el Tribunal Administrativo del Magdalena, por considerar que dichas autoridades judiciales violaron sus derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, al decidir en primera y segunda instancia, sobre el incidente de regulación de perjuicios iniciado por el señor Jaime Darío Martínez Arias y sus menores hijos, y las señoras Concepción Ortiz y Katerine María Valencia Orozco.

2.2 Acción Social sostuvo en su momento que las providencias adoptadas en el trámite de liquidación de perjuicios incurrieron en defecto sustantivo por aplicación indebida del artículo 25 del Decreto 2591 de 1991, pues mediante dicho incidente no es posible cuantificar perjuicios morales, sino exclusivamente el daño emergente como lo establece dicha norma.

## 3. Decisiones objeto de la acción de tutela.

La acción de tutela se instauró en contra de las decisiones judiciales mediante las que se liquidaron por vía incidental los perjuicios derivados de la condena en abstracto que se concedió en contra de la Agencia Presidencial para la Acción Social (hoy Departamento

Administrativo para la Prosperidad Social), y en virtud de las cuales se ordenó el pago de una indemnización a favor del señor Jaime Darío Martínez Arias y sus menores hijos, y las señoras Concepción Ortiz y Katerine María Valencia Orozco.

3.1 En primera instancia, El Juzgado 2º Administrativo de Santa Marta decidió liquidar los perjuicios morales y por la alternación a las condiciones de existencia de los beneficiarios de la condena en abstracto, concedida por vía de acción de tutela por el Juzgado Único del Circuito de Fundación Magdalena. La decisión adoptada por este despacho judicial se sustentó en lo previsto por el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991, para lo cual se sostuvo que “la norma predicha establece que la liquidación de perjuicios debe tramitarse como incidente ante la Jurisdicción Contencioso Administrativo o ante el juez competente dentro de los seis (6) meses siguientes (...).”

En dicha providencia judicial sostuvo el Juez incidental de primera instancia respecto a la tasación de perjuicios morales que “ante la aparente limitación que en materia de liquidación de perjuicios impone el artículo 25 ibidem, resulta para el despacho forzoso señalar que la misma se desdibuja ante el hecho de que de una parte la orden del Juez de Tutela (fl. 201) impartida a las autoridades tuteladas en este asunto fue la de que se indemnizara a los tutelantes por los perjuicios causados, esto es que el fallo de tutela no la limitó a un solo tipo perjuicio (sic) de orden material denominado daño emergente; y de otra parte de una lectura más detenida del artículo 25 del Decreto 2591 de 1991, se puede colegir que su fin no es otro que el de permitir que por la vía incidental se puedan liquidar de manera integral los perjuicios sufridos por los actores, con ocasión del desplazamiento forzado, pues no de otra manera se explicaría que el pluricitado artículo 25 contemplara la posibilidad de que el Juez Administrativo pueda liquidar otros perjuicios como allí se contempla literalmente, lo que en últimas ha de ser la interpretación más acorde a la protección de los derechos fundamentales, pues al concedérsele un alcance más finalista conduce a propiciar la indemnización integral y rápida de las personas desplazadas.”

Tras constatar que no existían los elementos probatorios para determinar la existencia de daño emergente y lucro cesante decidió negar la indemnización por estos conceptos. Por su parte, respecto al daño moral y la alteración de condiciones de existencia, adujo que “la jurisprudencia del Consejo de Estado ha aceptado la procedencia del perjuicio moral y de vida de relación como consecuencia del desplazamiento forzado, determinando dicho

perjuicio en la suma de cincuenta (50) salarios mínimos mensuales vigentes.” Por lo anterior, al encontrar probado que los incidentistas eran víctimas del desplazamiento forzado, decidió aplicar dicho monto de indemnización (50 s.m.l.m.v.) a cada uno de los beneficiarios de la condena en abstracto (450 s.m.l.m.v. en total), señalando que no había lugar a descuentos a las sumas que los mismos hubieren recibido del Estado durante el desplazamiento, pues la fuente del daño es distinta a la establecida en el incidente que se decidió.

3.2 En segunda instancia, el Tribunal Administrativo del Magdalena revocó parcialmente la anterior decisión para, en su lugar, liquidar los perjuicios morales y perjuicios por la alteración a las condiciones de existencia, en la suma de 350 s.m.l.m.v., distribuidos en la suma de 50 s.m.l.m.v. a favor de cada uno de los accionantes. La decisión de esta autoridad judicial, igualmente invocó como fundamento de su decisión lo establecido en el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991, por lo cual sostuvo que “examinado el contenido de la norma pre transcrita surge al rompe que a través de la acción de tutela contemplada en el artículo 86 de la Carta Política se puede acceder el (sic) reconocimiento indemnizatorio para obtener el goce efectivo de sus derechos a arbitrio del juez constitucional, siempre y cuando el afectado no disponga de otro mecanismo de defensa judicial para obtener el resarcimiento de los perjuicios ocasionados y la vulneración de los derechos sea evidente y consecuencia de la acción arbitraria de la entidad accionada. A su vez, el precepto legal consagra que la liquidación ordenada por el juez constitucional se tramitará a través de incidente ante la jurisdicción contencioso administrativa o en su defecto ante el juez competente, dentro de los seis meses siguientes al fallo tutelar.

En tal decisión excluyó al joven Luis Javier Martínez Ortiz y Katerine María Valencia Orozco. Al respecto, sostuvo que era procedente revocar en parte la decisión de juez de primera instancia, “habida cuenta de considerar que no le asiste razón al a-quo cuando impartió ordenación en el sentido de indemnizar al joven LUIS JAVIER MARTINEZ ORTIZ y la señora KATERINE MARIA VALENCIA OROZCO, toda vez que a los mismos no les asiste derecho a ser indemnizados por cuanto el primero como ya se señaló no acreditó la calidad de hijo de los incidentistas y la segunda no acreditó su condición de desplazada. De suerte, pues, que no se reconocerá monto indemnizatorio alguno a favor de las personas antes mencionadas por concepto de perjuicios morales en razón de la orfandad probatoria a que se hizo mención delineando por ello confirmar el monto de CINCUENTA (50) SALARIOS MÍNOMOS LEGALES

MENSUALES VIGENTES reconocidos a favor de los demás incidentistas (...).”

Respecto a la improcedencia del reconocimiento de perjuicios morales por vía de la condena en abstracto, el Tribunal sostuvo que “no resulta cierto lo manifestado por el recurrente, habida cuenta que, en primer lugar, el precitado artículo si bien es cierto hace alusión al daño emergente de manera expresa, es cierto también que se refiere a los demás perjuicios entre los cuales se encuentran, como es apenas obvio, los morales desvirtuándose de esta manera lo aseverado por el recurrente.”

En estos términos, el juez incidental de segunda instancia, confirmó la liquidación de los perjuicios que realizó el Juez 2º Administrativo de Santa Marta, pero excluyó de dicha indemnización al joven Luis Javier Martínez Ortiz y Katerine María Valencia Orozco, respecto de quienes no encontró probados los elementos de juicio para conceder la indemnización, debido a que, frente a aquel no se acreditó la calidad de hijo de los incidentistas; y de esta, porque no acreditó su condición de desplazada.

#### 4. Intervención de las autoridades judiciales demandadas.

4.1 El Juzgado Segundo Administrativo de Santa Marta señaló que la tutela no procedía contra providencias judiciales por su carácter subsidiario y residual. Sostuvo que los demandantes de la acción de tutela 2008-0079, esto es, Acción Social, no hicieron manifestación alguna sobre los hechos, pese a haber sido vinculados como terceros interesados en la decisión del juez constitucional.

4.2 El Tribunal Administrativo del Magdalena afirmó igualmente que el amparo constitucional contra providencias judiciales es excepcional. Adicionó que por su parte, no incurrió en una vía de hecho por defecto sustantivo pues interpretó la norma de acuerdo a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que permite la liquidación de perjuicios a favor de la población desplazada para obtener el derecho a la indemnización por el desplazamiento al que fueron sometidos a causa de la violencia.

#### 5. Sentencias de tutela objeto de revisión.

5.1 Mediante fallo del 18 de febrero de 2010 la Sección Quinta del Consejo de Estado decidió rechazar por improcedente la solicitud de tutela, en razón al carácter excepcional

del amparo contra providencias judiciales. Sostuvo dicha Corporación que admitir la intromisión del juez de tutela en asuntos propios de la justicia ordinaria, implicaría desconocer los principios de cosa juzgada, seguridad jurídica e incluso de independencia y autonomía de los jueces.

5.2 En sentencia de segunda instancia del 29 de abril de 2010 la Sección Primera del Consejo de Estado confirmó el fallo de primera instancia con base en los mismos argumentos esbozados por el a quo. Al respecto sostuvo que la acción de tutela es excepcional respecto al conocimiento de providencias judiciales, y solo resulta admisible su estudio en los eventos en los que se vulnera el derecho al acceso a la administración de justicia.

## 6. Pruebas en sede de revisión

Mediante providencia del 29 de septiembre de 2010 la Corte Constitucional decretó pruebas dentro del proceso de la referencia, ordenando a algunas entidades[1] cuyas áreas de trabajo y niveles de experticia en el tema de reparación del daño a las víctimas del desplazamiento forzado, permitirían esclarecer algunos puntos importantes para la resolución del asunto en revisión. Por lo anterior, dispuso que aquellas entidades conceptuaran respecto a: la determinación de cuales son los mecanismos administrativos y judiciales existentes para la reparación de los daños y perjuicios sufridos por las víctimas del desplazamiento forzado; y el nivel de idoneidad y eficacia frente a los distintos tipos de daño que puede involucrar el desplazamiento forzado.

Mediante diferentes escritos allegas a la Secretaría de esta Corporación las entidades requeridas remitieron sus conceptos los cuales fueron incorporados al expediente de la referencia.

## II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### 1. Problema jurídico y estructura de la decisión.

1.1 En el asunto que se examina la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social-, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, ejerció acción de tutela contra el Juzgado 2º Administrativo de Santa

Marta y el Tribunal Administrativo del Magdalena con el objeto de que se le ampararan sus derechos fundamentales al debido proceso y el acceso a la administración de justicia, que consideró vulnerados a través de las providencias dictadas por las citadas autoridades judiciales, mediante los cuales se resolvió el incidente de regulación de perjuicios y se decidió el recurso de apelación contra el mismo, en favor del señor Jaime Darío Martínez Arias y sus menores hijos: Luis Alfonso, Luis Javier, Jesús Darío Lourdes Isabel, Sandra Milena y Yoleidys Esther Martínez Ortiz.

La entidad accionante afirmó que en el trámite de la liquidación de los perjuicios se constataba la existencia de un defecto sustantivo producto de la aplicación indebida del artículo 25 del Decreto 2591 de 1991, pues mediante lo establecido en esta norma, no resulta jurídicamente posible la cuantificación de los perjuicios morales en tanto aquella disposición alude exclusivamente al daño material en su forma de daño emergente y no así a perjuicios de orden moral.

1.2 Por su parte, las autoridades judiciales demandadas coincidieron en argumentar que la acción de tutela contra providencias judiciales es excepcional debido a su naturaleza subsidiaria y residual. El Tribunal Administrativo del Magdalena señaló adicionalmente, que la decisión no incurre en defecto sustantivo en tanto se fundamentó en la jurisprudencia de la Corte Constitucional para la liquidación de perjuicios a favor de la población desplazada, y que al analizar el recurso de apelación se preocupó por analizar detalladamente el asunto, lo que queda demostrado por la exclusión de la indemnización de dos de los demandantes de la indemnización.

1.3 En este marco situacional, el problema jurídico que debe resolver esta Sala se ciñe a determinar si en el asunto bajo examen a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social-, hoy transformada en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, se le vulneraron los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, por parte de las autoridades judiciales accionadas, al condenar en abstracto al Estado y ordenar el pago de una indemnización por perjuicios morales con fundamento en el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991.

En consecuencia, debido a que dicha sentencia de unificación estableció claramente los parámetros para la solución de los asuntos como los del expediente que se examina, se

relacionarán en lo pertinente, las reglas jurisprudenciales y las consideraciones que se expusieron en dicho pronunciamiento por esta Corte. Todo lo anterior, en atención a que dicha providencia otorgó efectos inter comunis[3] a aquellos casos en los que se evidenciara identidad de hecho o de derecho en los que resultaren afectados por la misma vulneración de sus derechos otros accionantes, lo cual tiene sustento en el principio iusfundamental de la igualdad -art. 13 CP-.

Igualmente, por tratarse de una tutela contra providencia judicial, será preciso efectuar el análisis en el marco de la doctrina desarrollada por esta Corporación sobre la procedibilidad de la acción de tutela contra decisiones judiciales.

1.5 De manera que, para resolver el problema jurídico planteado, la Corte: (i) reiterará su jurisprudencia respecto a la procedencia excepcional de la acción de tutela contra decisiones judiciales; (ii) realizará un breve énfasis en las reglas atinentes al defecto sustantivo; (iii) posteriormente por las razones antes señaladas en la presente providencia, se reiterarán las consideraciones de la sentencia de unificación citada (SU-254 de 2013), en especial lo atinente a los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado a la reparación integral y su vinculación con los derechos a la verdad y a la justicia; (iv) la reparación individual vía administrativa para población desplazada y el carácter excepcional de las condenas en abstracto por vía de tutela; (v) las reglas para la protección de la población desplazada mediante acción de tutela, con especial énfasis en los eventos en los que se concedieron condenas en abstracto por vía de tutela de conformidad con el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991. Una vez planteadas estas reglas decisionales, finalmente se determinará (vi) la resolución del caso concreto.

2. Procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales. Reiteración de jurisprudencia.

La jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido que la acción de tutela procede excepcionalmente contra providencias emitidas por los jueces de la república en virtud del artículo 86 Superior que, al consagrar la acción de tutela, previó expresamente que puede ser elevada para obtener la protección inmediata de los derechos fundamentales “cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública”.

Sin embargo, ha subrayado que para salvaguardar la autonomía judicial y la seguridad jurídica, principios que también ostentan relevancia constitucional y que pueden verse afectados por la revisión en sede de tutela de los fallos judiciales, en estos casos el amparo procede solo cuando se reúnen estrictos requisitos contemplados en la jurisprudencia. En efecto, en numerosos fallos y, en especial, en la sentencia C-590 de 2005, la Corte estableció las causales de orden general y especial que debe examinar el juez constitucional para determinar si la acción de tutela procede como mecanismo de protección frente a la decisión adoptada por otro juez.

2.1. En primer lugar, ha dicho la Corte que la tutela procede únicamente cuando se verifica la totalidad de los requisitos generales de procedibilidad que se mencionan a continuación:

(i) “Que la cuestión que se discuta tenga una evidente relevancia constitucional; (...)

(ii) Que se hayan agotado todos los medios de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable;(...)

(iii) Que se cumpla con el requisito de la inmediatez; (...)

(iv) Que, tratándose de una irregularidad procesal, quede claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora. (...)

(v) Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados, y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible;(...) y

(vi) Que no se trate de sentencias de tutela (...).”.

Solo cuando la acción de tutela promovida contra un fallo judicial ha superado este examen de forma completa, puede el juez constitucional entrar a analizar si en la decisión judicial se configura al menos uno de los requisitos especiales de procedibilidad.

2.2. Los requisitos especiales de procedibilidad, no son otra cosa que los defectos en que puede incurrir la sentencia que se impugna, y que constituyen el aspecto nuclear de los cargos elevados contra la sentencia. La citada providencia C-590 de 2005 sintetizó de la siguiente forma las causales especiales de procedencia.

“a. Defecto orgánico, que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello.

c. Defecto fáctico, que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión.

d. Defecto material o sustantivo, como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.

e. Error inducido, que se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales.

f. Decisión sin motivación, que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional.

g. Desconocimiento del precedente, hipótesis que se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado.

h. Violación directa de la Constitución.”

Así las cosas, la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales depende de la verificación de la configuración de todos los requisitos generales y, al menos, de una causal específica de procedibilidad, que conlleve a la violación de un derecho fundamental. De este modo se protegen los elevados intereses constitucionales que se materializan en la ejecutoria de las providencias judiciales, al tiempo que se

garantiza el carácter supremo de la Constitución y la vigencia de los derechos de los ciudadanos.

Por su pertinencia para el análisis del caso sometido a revisión se hará una breve referencia al defecto sustantivo o material.

### 3. Breve caracterización del defecto sustantivo o material.

El defecto sustantivo se configura de manera general, en aquellas situaciones en las que se aplica una norma que evidentemente no regía el caso concreto. En consecuencia, en estos eventos, la discusión gira en torno a si la norma era o no aplicable al asunto que examina el juez en el proceso de adjudicación del derecho.

Ha explicado la jurisprudencia de esta Corporación que el defecto material o sustantivo se presenta cuando “la decisión que toma el juez desborda el marco de acción que la Constitución y la ley le reconocen al apoyarse en una norma evidentemente inaplicable al caso concreto.”[4] De igual forma ha señalado que la “construcción dogmática del defecto sustantivo como causal de procedibilidad de la acción de tutela, parte del reconocimiento que la competencia asignada a las autoridades judiciales para interpretar y aplicar las normas jurídicas, fundada en el principio de autonomía e independencia judicial, no es en ningún caso absoluta. Por tratarse de una atribución reglada, emanada de la función pública de administrar justicia, la misma se encuentra limitada por el orden jurídico preestablecido y, principalmente, por los valores, principios, derechos y garantías que identifican al actual Estado Social de Derecho.”[5]

El desarrollo jurisprudencial de esta causal ha llevado a la identificación de una serie de situaciones en las que se incurre en dicho error, principalmente en los siguientes eventos:

(i) Cuando existe una carencia absoluta de fundamento jurídico, caso en el cual el fundamento jurídico de la decisión es una norma que no existe, que ha sido derogada, o que ha sido declarada inconstitucional.[6]

(ii) Aplicación de una norma que requiere interpretación sistemática con otras normas, caso en el cual no se tienen en cuenta otras normas aplicables al caso y que son necesarias para

la decisión adoptada.[7]

(iii) Por aplicación de normas constitucionales pero no aplicables al caso concreto, esto si la norma no es inconstitucional pero al ser aplicada al caso concreto vulnera derechos fundamentales, debe ser igualmente inaplicada.[8] (Resaltado adicional al texto).

(iv) Porque la providencia incurre en incongruencia entre los fundamentos jurídicos y la decisión, ésta se configura cuando la resolución del juez no corresponde con las motivaciones expuestas en la providencia.[9]

(v) Al aplicar una norma cuya interpretación desconoce una sentencia de efectos erga omnes, en esta situación se aplica una norma cuyo sentido contraría la ratio decidendi de una sentencia que irradia sus efectos a todo el ordenamiento jurídico.[10]

(vi) Por aplicación de normas abiertamente inconstitucionales, evento en el cual si bien el contenido normativo no ha sido declarado inexecutable, este es abiertamente contrario a la constitución. En este evento, la tutela procede si el juez ordinario no inaplica la norma por medio de la figura de la excepción de inconstitucionalidad.[11]

4. Los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado a la reparación integral y su vinculación con los derechos a la verdad y a la justicia.

4.1 La jurisprudencia constitucional ha señalado que los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas del desplazamiento forzado tienen asidero tanto en normas constitucionales como en las normas internacionales incorporadas a nuestro ordenamiento jurídico por vía del bloque de constitucionalidad[12].

En este sentido esta Corte ha evidenciado que el reconocimiento de los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la no repetición, se fundamenta en varios principios y preceptos constitucionales: (i) en el mandato según el cual los derechos y deberes se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia (Art. 93 CP); (ii) en que el Constituyente ha otorgado rango constitucional a los derechos de las víctimas (Art. 250 num. 6 y 7 CP); (iii) en el deber de las autoridades en general, y las judiciales en particular, de propender por el goce efectivo de los derechos de todos los residentes en Colombia y la protección de los bienes

jurídicos que protege el Estado (Art. 2° CP); (iv) en el principio de dignidad humana que promueve los derechos a saber qué ocurrió, y a que se haga justicia (Art.1° CP); (v) en el principio del Estado Social de Derecho que promueve la participación y fundamenta la intervención de las víctimas tanto en los procesos judiciales como administrativos para obtener su reparación; (v) en el derecho de acceso a la administración de justicia, del cual se derivan garantías como la de contar con procedimientos idóneos y efectivos para la determinación legal de los derechos y las obligaciones, la resolución de las controversias planteadas ante los jueces dentro de un término prudencial y sin dilaciones injustificadas, la adopción de decisiones con el pleno respeto del debido proceso, así como la existencia de un conjunto amplio y suficiente de mecanismos para el arreglo de controversias; (vi) en el artículo 90 de la Constitución Nacional, que consagra una cláusula general de responsabilidad del Estado; (vii) en el derecho de acceso a la administración de justicia (art. 29 y 229 C.N.); (viii) en el derecho a no ser objeto de tratos crueles inhumanos o degradantes (art. 12); (ix) así como en la obligación estatal de respeto y garantía plena de los derechos, el debido proceso y el derecho a un recurso judicial efectivo, consagrados en los artículos 1, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos[13], los cuales no pueden ser suspendidos en estados de excepción y, en consecuencia, integran el bloque de constitucionalidad en sentido estricto.

4.2 En materia de derechos de las víctimas, la jurisprudencia de esta Corte, tanto en asuntos de constitucionalidad[14] como de tutela[15], ha reconocido y protegido de manera categórica, pacífica, reiterada, clara y expresa los derechos de las víctimas de delitos a la verdad, a la justicia, a la reparación y no repetición, frente a graves violaciones de derechos humanos, especialmente en lo relacionado con víctimas de desplazamiento forzado. En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que los derechos de las víctimas implican la exigencia de conocer la verdad de lo ocurrido y de que se esclarezcan delitos que afectan de manera masiva y sistemática los derechos humanos de la población, como el desplazamiento forzado, el derecho a que se investigue y sancione a los responsables de estos delitos, y el derecho a ser reparado de manera integral. Estos derechos han sido reconocidos por la Corte como derechos constitucionales de orden superior.[16]

Así, la Corte ha reiterado el deber constitucional de reconocimiento y protección de los derechos de las víctimas, con base en el principio de respeto de la dignidad humana como

base fundante del Estado social de derecho –art-1º-, en el deber de las autoridades de proteger a todas las personas residentes en el país en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, como finalidad esencial del Estado –art-2-, en el deber de velar por la protección de las víctimas –art. 250-7 superior- y la aplicación del bloque de constitucionalidad –art. 93 superior-, para el reconocimiento y protección de los derechos a la reparación integral y su conexión con los derechos a la verdad y a la justicia, y a la garantía de no repetición.

La Corte ha insistido igualmente, en que conforme a lo dispuesto en el artículo 93 Superior, los derechos y deberes consagrados en la Constitución deben interpretarse a la luz de los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia, de modo que ninguna autoridad de la República puede ejercer sus funciones o facultades, al margen ni en contra de lo allí estatuido. A su vez, el artículo 94 de la Constitución Política advierte que la enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Carta y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos.

En armonía con lo anterior, la Corte ha señalado que las disposiciones legales relacionadas con las víctimas de la violencia, en este caso de desplazamiento forzado, deben interpretarse, de conformidad con la reiterada jurisprudencia constitucional y tomando en cuenta los principios de favorabilidad hacia el entendimiento y restablecimiento de sus derechos[17], la buena fe, la confianza legítima[18], la preeminencia del derecho sustancial[19], y el reconocimiento de la especial condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta de las víctimas.

Así las cosas, la Corte ha concluido que no puede existir una reparación integral sin la garantía respecto del esclarecimiento de los hechos ocurridos (derecho a la verdad) y de la investigación y sanción de los responsables (derecho a la justicia), lo cual da cuenta de su interconexión. En consecuencia, ha indicado que los derechos fundamentales a la verdad, a la justicia y a la reparación de las víctimas de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos como el desplazamiento forzado, dan lugar a una serie de obligaciones inderogables a cargo del Estado, como la de prevenir estas violaciones, y una vez ocurridas éstas, la obligación de esclarecer la verdad de lo sucedido, la investigación y sanción de este delito sistemático y masivo en contra de la población civil, y la reparación integral a las

víctimas tanto por la vía judicial –penal y contencioso administrativa- como por la vía administrativa, todo esto, considerando además el deber del Estado de garantizar y facilitar el acceso efectivo de las víctimas a estas diferentes vías.

5. La reparación individual vía administrativa para población desplazada. Procedencia excepcional y restringida de las condenas en abstracto por vía de tutela concedida de conformidad con el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991.

5.1 En punto al tema de la reparación integral por la vía administrativa y su reivindicación y procedencia limitada mediante la interposición de acción de tutela, la Corte ha realizado varios pronunciamientos[20], en los cuales se ha referido a la aplicación del Decreto 1290 de 2008, vigente hasta la reciente expedición de la Ley 1448 de 2011, así como a la concesión restringida y excepcional de condenas en abstracto en aplicación del artículo 25 del Decreto 2591 de 1991. A continuación se resaltan las reglas pertinentes y relevantes para el asunto que se analiza, las cuales fueron condensadas en la sentencia SU-254 de 2013.

En relación con el programa de reparación individual por vía administrativa que se encontraba regulado por el Decreto 1290 de 2008[21], y a los trámites fijados por este decreto para acceder a la reparación. La jurisprudencia constitucional ha señalado que:

(i) la inscripción en estos programas debe llevarse a cabo a través de criterios de racionalidad que eviten la arbitrariedad y la discrecionalidad;

(ii) ha reiterado que las medidas de asistencia social o de servicios sociales por parte del Estado no pueden de ninguna manera ser asimilables a las medidas de reparación, pues no pueden ser óbice para dejar de reconocer y otorgar las medidas de reparación, y que deben ser brindadas de manera prioritaria a los desplazados por tratarse de personas en estado de debilidad y vulnerabilidad;

(iii) ha insistido en la obligación de la Defensoría del Pueblo y de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, funciones de esta última, que son ejercidas ahora por la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, de conformidad con el art. 171 de la Ley 1448 de 2011, de ofrecer asesoría a las víctimas y a sus beneficiarios;

(iv) así mismo, en estos pronunciamientos sobre reparación vía administrativa, la Corte se ha referido a la procedencia de la indemnización en abstracto en el trámite de la acción de tutela, con base en el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991, el cual prevé que (i) cuando el afectado no disponga de otro medio judicial, (ii) la violación del derecho sea manifiesta y consecuencia de una acción clara e indiscutiblemente arbitraria, y (iii) si ello fuere necesario para asegurar el goce efectivo del derecho, en el fallo de tutela el juez podrá de manera oficiosa ordenar en abstracto la indemnización del daño emergente causado y, que la liquidación del mismo y de los demás perjuicios, se hará ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo o ante el juez competente, mediante trámite incidental.

Respecto a este último tema, la jurisprudencia constitucional ha sostenido de manera reiterada el carácter subsidiario y excepcional de dicha indemnización en abstracto de que trata el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991[22], y al respecto ha fijado las siguientes reglas:

(a) La tutela no tiene un carácter o una finalidad patrimonial o indemnizatoria, sino de protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos; (b) su procedencia se encuentra condicionada a que se cumpla con el requisito de subsidiariedad, en cuanto no exista otro medio judicial para alcanzar la indemnización por los perjuicios causados; (c) debe existir una violación o amenaza evidente del derecho y una relación directa entre ésta y el accionado; (d) debe ser una medida necesaria para asegurar el goce efectivo del derecho; (e) debe asegurarse el derecho de defensa del accionado; (f) la indemnización vía de tutela sólo cubre el daño emergente; y (g) el juez de tutela debe precisar el daño o perjuicio, el hecho generador del daño o perjuicio, la razón por la cual la indemnización es necesaria para garantizar el goce efectivo del derecho, el nexo causal entre el accionado y el daño causado, así como los criterios para que se efectúe la liquidación en la jurisdicción contenciosa administrativa o por el juez competente.[23]

Por consiguiente, la indemnización en abstracto consagrada por el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991 procede (i) solo de manera excepcional, (ii) cuando se cumplen ciertos requisitos como el de subsidiariedad de la medida, (iii) siempre y cuando no exista otra vía para obtener la indemnización, (iv) cuando se cumpla el requisito de necesidad de la

indemnización para la protección efectiva del derecho, (v) se dé la existencia de una relación causal directa entre el daño y el agente accionado, (v) que se encuentra referida solo al cubrimiento del daño emergente, y (vi) que el juez es quien debe fijar los criterios para que proceda la liquidación.

5.2 Así mismo, la Corte ha precisado que el derecho a la reparación integral de las víctimas de desplazamiento forzado no se agota, de ninguna manera, en el componente económico a través de medidas indemnizatorias de los perjuicios causados, sino que por el contrario, la reparación integral es un derecho complejo que contiene distintas formas o mecanismos de reparación como medidas de restitución, de rehabilitación, de satisfacción, garantías de no repetición, entre otras.

En relación con las diferentes vías para que las víctimas individuales y colectivas de delitos en general, así como de graves violaciones a los derechos humanos y del desplazamiento forzado en particular, puedan obtener el derecho a la reparación integral, en general los ordenamientos prevén tanto la vía judicial como la vía administrativa.[24]

Estas diferentes vías de reparación a víctimas presentan diferencias importantes: (a) la reparación en sede judicial hace énfasis en el otorgamiento de justicia a personas individualmente consideradas, examinando caso por caso las violaciones. En esta vía se encuentra articulada la investigación y sanción de los responsables, la verdad en cuanto al esclarecimiento del delito, y las medidas reparatorias de restitución, compensación y rehabilitación de la víctima.

(b) Por su parte, la reparación por la vía administrativa se caracteriza en forma comparativa (i) por tratarse de reparaciones de carácter masivo, (ii) por buscar una reparación, que si bien es integral, en cuanto comprende diferentes componentes o medidas de reparación, se guía fundamentalmente por el principio de equidad, en razón a que por esta vía no resulta probable una reparación plena del daño, ya que es difícil determinar con exactitud la dimensión, proporción o cuantía del daño sufrido, y (iii) por ser una vía expedita que facilita el acceso de las víctimas a la reparación, por cuanto los procesos son rápidos y económicos y más flexibles en materia probatoria.

Al respecto, la Corte ha considerado que ambas vías deben estar articuladas institucionalmente, deben guiarse por el principio de complementariedad entre ellas, y

deben garantizar en su conjunto una reparación integral, adecuada y proporcional a las víctimas.[25]

En lo que se refiere a la reparación por la vía judicial, en el sistema jurídico colombiano se puede dar a través del proceso penal ordinario, mediante un incidente de reparación, y a través del proceso penal previsto por la justicia transicional, de conformidad con la Ley 975 de 2005, la cual estableció dentro de los procesos penales llevados dentro de la jurisdicción especial de Justicia y Paz.[26] Así mismo, la reciente Ley 1448 de 2011 trae importantes regulaciones en el Título II de esa normativa, referido a los derechos de las víctimas dentro de los procesos judiciales, y en el Título IV, capítulo III, sobre la restitución de tierras a través de procesos judiciales.

Respecto a la vía administrativa para la reparación a las víctimas, se encuentra ahora regulada por la Ley 1448 de 2011, que en el Título IV, capítulo VII, artículos 132 a 134, consagra las disposiciones sobre indemnización por vía administrativa, en el capítulo VIII, artículos 135 a 138, consagra medidas de rehabilitación, en el capítulo IX, establece las medidas de satisfacción, en el Capítulo X, artículos 149 y 150, consagra las garantías de no repetición, y en el capítulo XI, artículos 151 y 152 establece la reparación colectiva. Antes de la expedición de la Ley 1448 de 2011, el tema de la indemnización individual por la vía administrativa se encontraba regulado por el Decreto 1290 de 2008, mediante el cual el Gobierno había dispuesto la creación de un programa de reparación individual por vía administrativa para las víctimas de actores armados organizados al margen de la ley, en donde se encontraban disposiciones relativas a la reparación administrativa para población desplazada, como la indemnización solidaria de que trataba el artículo 5º de esa normativa.

6. Reglas establecidas por la Sentencia SU-254 de 2013 para la solución de casos respecto a la protección de la población desplazada mediante acción de tutela. Énfasis en eventos de condenas en abstracto.

Debido a la pertinencia para la solución del sub examine esta Sala relacionarán las reglas establecidas en la sentencia SU-254 de 2013[27] respecto a la (i) procedibilidad de las acción de tutela, en los casos como el que se estudia, como mecanismo idóneo para proteger los derechos de una población de especial vulnerabilidad como la población

desplazada por la violencia; (ii) las consideraciones especiales respecto a la solución de fondo en materia de protección por vía de tutela a la población desplazada por la violencia, con especial énfasis en los casos en los que se concedieron condenas en abstracto por vía de tutela con fundamento en el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991.

Lo anterior, recordando que dicha sentencia de unificación concedió efectos inter comunis a los casos que guardaran identidad de hecho y de derecho a los estudiados en dicha oportunidad respecto a la comunidad desplazada por la violencia, lo cual implica que la Sala, al evidenciar dicha identidad, para la solución de la tutela que se revisa, aplique las reglas de dicha providencia con el objeto de cumplir con el mandato constitucional de igualdad –art. 13 CP-.

6.1 En cuanto a la procedibilidad de las acciones de tutela, la sentencia SU-254 de 2013 estableció las siguientes reglas:

(i) De forma general, la acción de tutela no posee un carácter o una finalidad patrimonial o indemnizatoria, sino de protección de los derechos fundamentales. Sin embargo, teniendo en cuenta las especiales condiciones de vulnerabilidad extrema y debilidad manifiesta de sujetos de especial protección constitucional como la población víctima de desplazamiento forzado, resulta un mecanismo idóneo, adecuado y procedente para la protección de sus derechos, pues los principios de inmediatez y subsidiariedad no les son oponibles con el mismo rigor que para el resto de población.

(ii) La condición de desplazado se adquiere y se constituye a partir de un presupuesto fáctico, que es el hecho mismo del desplazamiento forzado. Por tanto, el registro es un requisito meramente declarativo y no constitutivo de tal condición. De manera que si los accionantes se encuentran inscritos en el anterior Registro Único de Población Desplazada (RUPD), en consecuencia se encuentran legitimados para solicitar y obtener las diferentes medidas de reparación integral que provee la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios. No obstante, si por algún hecho sobreviniente se encuentra y prueba que uno de los actores no ostenta la calidad de víctima de desplazamiento forzado, este no será beneficiario de las medidas que se adopten en la presente decisión.

(iii) En cuanto al requisito de la subsidiariedad en los eventos en que aparentemente no se hubiere agotado, se deben tener en cuenta 1) las especiales circunstancias que rodean a

estas víctimas de desplazamiento forzado, tantas veces mencionadas, 2) la presunción de veracidad del artículo 20 del Decreto 1290 de 2008, respecto a haber presentado solicitud verbal para obtener la reparación integral e indemnización y 3) el encontrarse inscritos en el RUPD.

6.2 Respecto del análisis de fondo de las acciones de tutela la Corte precisó que:

(iv) Los accionantes, en su calidad de víctimas de desplazamiento forzado, tienen derecho a la reparación integral y a una indemnización justa, pronta y proporcional.

(v) El derecho a la reparación integral no se agota en el componente económico, pues se trata de un derecho complejo que contempla distintos mecanismos encaminados a ese fin, tales como medidas de restitución, rehabilitación, satisfacción, garantías de no repetición, entre otras. En ese sentido, en las acciones de tutela que cumplan las mismas características de las estudiadas en la sentencia de unificación, no solo se reivindica la indemnización administrativa, sino también las otras medidas de reparación, las cuales deberán aplicarse a las víctimas que quedan cobijadas por el régimen de transición[28], en virtud del artículo 155 del Decreto 4800 de 2011, como a las solicitudes que se hayan elevado una vez entrada en vigencia la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios.

(vi) No son admisibles los argumentos de Acción Social, respecto a que ya se había concedido ayuda humanitaria de emergencia, o que no era responsable de la reparación a las víctimas. Lo anterior, por cuanto en primer lugar, la ayuda humanitaria[29] obedece a un título jurídico diferente al de la reparación, y, en segundo lugar, el Estado debe dar cumplimiento a sus deberes de protección (artículo 2 de la Carta) y posibilitar el acceso a los mecanismos para satisfacer la reparación integral por vía administrativa.

(vii) De lo anterior se desprende que las obligaciones del Estado en materia de reparación no pueden confundirse con las relativas a la ayuda humanitaria o a la asistencia por parte del Gobierno, pues son de naturaleza jurídica diversa.

(viii) Existen diferentes vías para acceder a la reparación integral, la judicial, a través del proceso penal o en la jurisdicción contencioso administrativa y la vía administrativa regulada por la Ley 1448 de 2011. Marcos legales que resultan complementarios, más no excluyentes.

En los casos examinados en la sentencia de unificación, se negaron por improcedentes las acciones de tutela que concedieron la pretensión de indemnización en abstracto, en relación con el mecanismo de indemnización por vía administrativa a víctimas de desplazamiento forzado, por cuanto 1) no se cumplió con el requisito de la subsidiariedad, ya que existe en la normatividad vigente un mecanismo legal y reglamentario para el reconocimiento y otorgamiento de la indemnización administrativa a las víctimas del conflicto, 2) la indemnización administrativa se basa en criterios de equidad, es decir, no sólo recae sobre el daño emergente y 3) no existen los elementos necesarios para fijar parámetros o criterios con base en los cuales efectuar la liquidación de conformidad con la ley vigente.

(x) En este sentido, la Corte mediante este fallo precisó y unificó su jurisprudencia en relación con la procedencia de la tutela -art. 6 del Decreto 2591 de 1991- con el fin de reivindicar el derecho fundamental a la reparación integral e indemnización administrativa, dando aplicación a las leyes y reglamentaciones vigentes en la materia. Así mismo, la Sala Plena unificó su criterio respecto de la no procedencia para la concesión de la indemnización administrativa de condenas en abstracto a la Nación, reiterando la aplicación restrictiva y excepcional del artículo 25 del Decreto 2591 de 1991.

(xi) Los términos de caducidad para población desplazada en cuanto hacen referencia a futuros procesos judiciales que se adelanten ante la jurisdicción contencioso administrativa sólo pueden computarse a partir de la ejecutoria del presente fallo y no se pueden tener en cuenta transcurros de tiempo anteriores, en atención a su condición de sujetos de especial protección constitucional. Lo anterior, en armonía con lo resuelto en la sentencia C-099 de 2013.

(xii) Acerca de los regímenes de transición, la Corte indicó que:

1) A las solicitudes de reparación administrativa y de reparación integral bajo estudio se les debe aplicar la norma específica relativa al régimen de transición previsto por el artículo 155 del Decreto 4800 de 2011, por tratarse de una norma posterior y específica, a la cual remite la propia Ley 1448 de 2011 en su artículo 132, pues éstas efectivamente se presentaron en virtud del Decreto 1290 de 2008 y los demandantes se encuentran inscritos en el anterior Registro Único de Población Desplazada -RUPD-. Por lo anterior, se aplica el

monto estipulado por el artículo 5to. del Decreto 1290 de 2008, es decir, veintisiete (27) salarios mínimos legales, en atención a los mismos criterios de fijación de monto de indemnización administrativa que estipula el artículo 148 del Decreto 4800 de 2011.

2) De otra parte, para la resolución de estos casos, se reitera la diferenciación entre los conceptos de atención y asistencia social, frente al concepto de reparación integral, de conformidad con los artículo 25 de la ley 1448 de 2011 y el artículo 154 del Decreto 4800 de 2011, según los principios de diferencialidad, favorabilidad y progresividad, y atendiendo a la interpretación que el propio Gobierno Nacional ha realizado en punto a este tema. En este sentido, se concluye que debe diferenciarse la reparación de la atención y de la asistencia social, y por tanto, de los diferentes subsidios -de vivienda, de tierras, etc- que se le entreguen a la población desplazada atendiendo dicha asistencia social. De esta manera, el monto de la indemnización administrativa de que trata el artículo 5º del Decreto 1290 de 2008, en aplicación del régimen de transición que prevé el artículo 155 del Decreto 4800 de 2011, debe pagarse en forma adicional y no acumularse o descontarse del subsidio de vivienda previsto por el artículo 5º del Decreto 1290 de 2008.

En armonía con lo anterior se concluye igualmente, que lo establecido en el artículo 132 de la Ley 1448 de 2011, párrafo 3ero., y el artículo 149 del Decreto 4800 de 2011, que prevén los medios a través de los cuales se pagará la indemnización administrativa a las víctimas de desplazamiento forzado, deben interpretarse de conformidad con la diferenciación entre lo que constituye una indemnización por vía administrativa como reparación, y la atención o asistencia social, y que por tanto el monto de indemnización administrativa debe pagarse en forma adicional y no acumularse o descontarse del subsidio integral de tierras, a la permuta de predios, a la adquisición y adjudicación de tierras, a la adjudicación y titulación de baldíos para población desplazada, y al subsidio de vivienda de interés social rural y urbana de que trata el artículo 149 del Decreto 4800 de 2011.

3) Adicionalmente la Corte estableció que a) Respecto de las solicitudes de indemnización administrativa y reparación integral presentadas con anterioridad a la Ley 1448 de 2011, que fueron negadas y respecto de las cuales se interpuso acción de tutela, se aplicará el régimen de transición previsto en el artículo 155 del Decreto 4800 de 2011, y por tanto, el artículo 5º del Decreto 1290 de 2008, casos que quedan cobijados por los efectos intercomunis[30] de la sentencia de unificación (SU-254 de 2013); b) en relación con las

solicitudes presentadas con anterioridad a la Ley 1448 de 2011, que todavía no se han resuelto y respecto de las cuales no se interpuso acción de tutela, se aplicará el régimen de transición y se seguirán los trámites y procedimientos previstos por el Decreto 4800 de 2011 para determinar el monto de indemnización administrativa a pagar por parte de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas; y c) frente a las solicitudes de indemnización administrativa y reparación integral que se presenten con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011, tal como lo señala esa normativa, deberán seguirse los procedimientos allí establecidos, en concordancia con lo estipulado en el Decreto Reglamentario 4800 de 2011.

En relación con los otros componentes o mecanismos necesarios que hacen parte de la reparación integral a víctimas de desplazamiento forzado, que contemplan la Ley 1448 y el Decreto 4800 de 2011 (como restitución, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición) estas medidas deberán garantizarse a las víctimas de desplazamiento forzado, tanto a las que hayan solicitado la indemnización administrativa en virtud del Decreto 1290 de 2008, a las cuales se les aplica el régimen de transición, como a las que lo hayan solicitado una vez entrada en vigencia la Ley 1448 de 2011.

4) En el fallo de unificación se esclarece igualmente el problema jurídico que surge en relación con la fecha de desplazamiento de las víctimas que presentaron las solicitudes y acciones de tutela que se estudian, para que puedan ser beneficiarios de la Ley 1448 de 2011. En este sentido, el artículo 155 del Decreto 4800 de 2011, el cual como se expuso, establece un régimen de transición para las solicitudes de indemnización por vía administrativa anteriores a la expedición de la Ley 1448 de 2011, determina que las solicitudes hechas en virtud del Decreto 1290 de 2008 se tendrán como solicitudes de inscripción en el Registro Único de Víctimas -RUV-, y que si ya se encontraban inscritos en el anterior Registro Único de Población Desplazada -RUPD-, se seguirán los procedimientos establecidos en el Decreto 4800 de 2011 para la entrega de la indemnización administrativa. Así mismo, establece que si los hechos ocurrieron antes de 1985, pero se cumplen con los requisitos para acceder a la indemnización administrativa en virtud del Decreto 1290 de 2008, se otorgará la indemnización administrativa.

De esta manera, la Corte determinó que en los casos que se analizaron en la sentencia de unificación, se aplicaba el régimen de transición ya que a) todos los solicitantes se

encontraban inscritos en el anterior Registro Único de Población Desplazada - RUPD-; b) el desplazamiento de todas las víctimas ocurrió con posterioridad al año 1985; c) todos los solicitantes cumplieran con los requisitos previstos en el Decreto 1290 de 2008 para acceder a la indemnización administrativa; y que d) si los hechos generadores de desplazamiento forzado hubieran ocurrido con posterioridad al año 1985, aún tendrían derecho a recibir la indemnización administrativa en virtud del Decreto 1290 de 2008, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 155 del Decreto 4800 de 2011.

(xiii) Así las cosas, las pretensiones de indemnización administrativa se despacharon favorablemente por todo lo dicho en precedencia y frente al monto de la indemnización administrativa a pagar a los accionantes la Corte aplicó el máximo estipulado por el artículo 5° del Decreto 1290 de 2008, es decir 27 smmlv, en aplicación de los criterios que establece el artículo 148 del Decreto 4800 de 2011 y teniendo en cuenta que las solicitudes elevadas en ese sentido ya habían sido consideradas por la entidad accionada y negadas, es decir se agotó el trámite señalado, y por ende, remitirlas nuevamente a entidad actualmente competente, sería volver las cosas a su estado inicial sin dar solución al problema jurídico planteado en las demandas de tutela.

(ivx) En otros casos se estableció que sería la UARIV (Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas), o el juez excepcionalmente, quienes atendiendo al grado de vulnerabilidad y debilidad presentes en cada caso, señalen el valor de la indemnización administrativa, teniendo como límite el monto de 27 SMMLV para el régimen de transición, y 17 SMMLV para el nuevo régimen instaurado por la Ley 1448 de 2011 y su Decreto reglamentario 4800 de 2011.

(xv) Sobre los efectos inter comunis otorgados a la sentencia de unificación la Corte precisó que:

Dichos efectos cobijarán a todas las solicitudes de indemnización administrativa realizadas por víctimas de desplazamiento forzado, en cuanto: (a) se hayan presentado con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011 y en virtud del Decreto 1290 de 2008; (b) hayan sido negadas por la anterior Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social-, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, sin la observancia debida de la regulación vigente, del procedimiento

para el reconocimiento y aplicación de la reparación individual por vía administrativa, señalados en el capítulo IV, artículo 20 y ss. del pluricitado decreto, y de los parámetros constitucionales para la interpretación del mismo,; y (c) respecto de las cuales se hayan interpuesto acciones de tutela, por los mismos motivos que se alegaron en estas acciones constitucionales presentadas por los accionantes dentro de los presentes expedientes.

Ahora bien, la Corte aclaró, en primer término, que los efectos inter comunis que se concedieron mediante dicho fallo, cubren los casos análogos o similares a los allí decididos, en los cuales se reivindicó el derecho fundamental a la reparación administrativa por vía de tutela. Estos efectos se extienden por tanto a los casos de tutela que prosperaron concediendo la indemnización a las víctimas como condena en abstracto, pero cuyos montos decididos por los jueces no fueron pagados por Acción Social y todavía no han sido pagados por la ahora Unidad Administrativa en virtud de la medida cautelar adoptada por la Corte mediante el Auto 207 del 2010[31]. Por consiguiente, para estos casos la Unidad Administrativa Especial deberá pagar el monto máximo fijado en esta sentencia de conformidad con el régimen de transición.

En segundo término, la Sala Plena precisó que en los casos de tutela que prosperaron y en los cuales ya se hubiere surtido efectivamente el pago del monto indemnizatorio fijado por los jueces contencioso administrativos, en cumplimiento de fallos de tutela que condenaron en abstracto a la Nación en cabeza de la otrora Acción Social, constituyen situaciones jurídicas que configuran derechos adquiridos.

Finalmente, la Corte precisó que los casos análogos o similares a los que se decidieron en dicha oportunidad, y cuyas acciones de tutela no prosperaron, a pesar de tratarse de víctimas de desplazamiento forzado que interpusieron en su momento solicitud de reparación integral e indemnización administrativa ante la entidad responsable, obteniendo respuesta negativa de la misma, y que por tanto se vieron compelidos a interponer sin éxito acción tutelar, quedarán igualmente cobijados por los efectos inter comunis de esta sentencia, de manera que la ahora Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas deberá concederles el monto máximo del régimen de transición fijado mediante este fallo.

En concordancia con lo anterior, la Corte señaló que a las solicitudes de indemnización

administrativa y reparación integral, que hayan sido elevadas con anterioridad a la Ley 1448 de 2011 y que no hubieren sido todavía resueltas, y respecto de las cuales no se presentaron acciones de tutela, las víctimas deberán seguir el procedimiento establecido en el Decreto 4800 de 2011, de conformidad con el artículo 155 de esa misma normativa, y en armonía con el artículo 132 de la Ley 1448 de 2011, y que por tanto es la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas la que deberá conocer y decidir sobre estos casos.

(xvi) Por último, la Corte advirtió que en caso de que las entidades responsables del pago de la indemnización por vía administrativa a los beneficiarios de las medidas adoptadas en la presente sentencia, no hubieren dispuesto la partida presupuestal correspondiente para tal efecto, el pago efectivo de este concepto se deberá hacer con cargo al rubro que corresponda al programa destinado para la reparación integral a las víctimas.

6.3 De acuerdo con lo expuesto anteriormente, la Corte determinó la solución de los casos que cumplieren con las condiciones fijadas en precedencia, dentro de las cuales destacamos por pertinentes para el caso del expediente de la referencia, los atinentes a las acciones de tutela en los que se condenó en abstracto al Estado con fundamento en el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991.

En tales eventos, la Sala decidió revocar las sentencias de los jueces de instancia, en las que se condena en abstracto a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social-, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, al pago de los perjuicios ocasionados con el desplazamiento forzado, de conformidad con el monto que fijara la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, con fundamento en el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991.

En lugar de las sentencias revocadas, la Sala (i) ordenó de un lado, negar la indemnización en abstracto prevista en el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991, en los casos bajo estudio en la sentencia de unificación y en relación con el mecanismo de indemnización vía administrativa a víctimas de desplazamiento forzado, y en su lugar, (ii) ordenó 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:

(i) A los actores dentro de las condiciones previstas dentro de dicha sentencia de unificación, conjuntamente con sus núcleos familiares, y de conformidad con el artículo 155 de ese Decreto, se les aplique el régimen de transición que remite al Decreto 1290 de 2008, de forma que se les reconozca el pago de veintisiete (27) salarios mínimos mensuales legales de que trata el artículo 5º del Decreto 1290 de 2008:

(ii) Así mismo, la Corte ordenó que de conformidad con la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4800 de 2011, las anteriores sumas se paguen de forma adicional y no sean acumuladas o descontadas del subsidio de vivienda de que trata el parágrafo 5º del artículo 5 del Decreto 1290 de 2009, de conformidad con el artículo 155 del Decreto 4800 de 2011.

6.4 La Corte resaltó respecto a los efectos inter comunis de la referida sentencia de unificación que estos se justificaban para garantizar el derecho a la igualdad de las víctimas de desplazamiento forzado interno, con el fin de cobijar situaciones jurídicas similares tramitadas ante los jueces de tutela, así como para garantizar una respuesta uniforme que garantice el derecho a la igualdad de personas que se encuentran en la misma situación fáctica, en particular cuando se trata de la asignación de recursos limitados.

Así, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, puede modular los efectos de sus sentencias en materia de tutela otorgando efectos “inter comunis” a las mismas, con el fin de optar por la alternativa que mejor proteja los derechos constitucionales y garantizar la integridad y supremacía de la Constitución. En este sentido, esta Sala ha establecido que los efectos inter comunis se adoptan con el fin de proteger los derechos de todos los miembros de un grupo, afectados por la misma situación de hecho o de derecho, en condiciones de igualdad.

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

6.5 La Corte precisó igualmente que teniendo en cuenta que es la primera vez que a través de una sentencia de unificación de su jurisprudencia, se fijaba el sentido y alcance del artículo 25 del Decreto 2591 de 1991, los términos de caducidad para población desplazada, en cuanto hace referencia a futuros procesos judiciales que se adelantaran ante la jurisdicción contencioso administrativa, sólo pueden computarse a partir de la ejecutoria del fallo de unificación y no se pueden tener en cuenta transcurros de tiempo anteriores, en atención a su condición de sujetos de especial protección constitucional. Lo anterior, en armonía con lo resuelto en la sentencia C-099 de 2013.

6.6 Finalmente, la Corte ordenó levantar la medida cautelar provisional contenida en el Auto 270 de la Sala Plena de esta Corporación calendado a treinta (30) de junio de dos mil diez (2010), mediante la cual se ordenó a la entonces Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social-, respecto de los presentes procesos de tutela y análogos o similares, que a partir del momento en el cual se comunicara a dicha entidad el mencionado Auto y hasta cuando la Corte dictara la sentencia de unificación respecto de los asuntos acumulados, con efectos inter comunis, suspendiera el cumplimiento de cualquier orden de pago relativa a la indemnización de perjuicios ocasionados a víctimas del desplazamiento forzado que hubiere sido emitida con ocasión de una acción de tutela o de un incidente de liquidación de perjuicios ordenado por los jueces de tutela con base en el

artículo 25 del Decreto 2591 de 1991, y de conformidad con lo establecido por las sentencias T-085 y T-299 de 2009.

### III. CASO CONCRETO

En el asunto que se examina la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional –Acción Social–, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, pretende que se dejen sin efectos las providencias del 2 de junio y 12 de noviembre de 2009, proferidas por el Juzgado 2º Administrativo de Santa Marta y el Tribunal Administrativo del Magdalena, mediante las cuales se resolvió el incidente de regulación de perjuicios y la apelación de este, los cuales fueron fallados a favor del señor Jaime Darío Martínez Arias y sus menores hijos: Luis Alfonso, Luis Javier, Jesús Darío, Lourdes Isabel, Sandra Milena y Yoleidys Esther Martínez Ortiz.

Lo anterior, por cuanto considera que se le vulneraron sus derechos fundamentales al debido proceso y el acceso a la administración de justicia debido a que en el trámite de la liquidación de los perjuicios, según su criterio, se incurrió en un defecto sustantivo derivado de la incorrecta aplicación del artículo 25 del Decreto 2591 de 1991, pues mediante dicho incidente no resulta jurídicamente posible la cuantificación de los perjuicios morales, ya que tal norma alude exclusivamente al daño material en su forma de daño emergente.

Las autoridades judiciales demandadas afirmaron que la acción de tutela contra providencias judiciales es excepcional debido a su naturaleza subsidiaria y residual. Adicionalmente, el Tribunal Administrativo del Magdalena argumentó que la decisión no incurrió en defecto sustantivo, en tanto se fundamentó en la jurisprudencia de la Corte Constitucional para la liquidación de perjuicios a favor de la población desplazada, y que al analizar el recurso de apelación se preocupó por analizar detalladamente el asunto, lo que queda demostrado por la exclusión de la indemnización de dos de los beneficiarios iniciales.

Para resolver el presente asunto, con base en las reglas decisorias señaladas en las consideraciones precedentes, la Sala procederá a efectuar el análisis respecto a la concurrencia de los requisitos de procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales, para posteriormente establecer si se configuró la causal específica de procedibilidad alegada por la parte actora.

## 7.1. Constatación de los requisitos generales de procedencia

Por tratarse de una demanda de tutela dirigida contra decisiones judiciales en las que se resolvió un incidente de regulación de perjuicios, procede la Sala a examinar, si concurren los requisitos generales establecidos por la jurisprudencia de esta Corporación y reseñado en el fundamento 2.1 de esta providencia.

### 7.1.1. La Relevancia constitucional del asunto bajo examen

Encuentra la Corte, que la censura se dirige contra las providencias judiciales que el actor estima violatorias de las garantías fundamentales derivadas de los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia por parte de las autoridades accionadas, pues las decisiones adoptadas en el trámite de liquidación de perjuicios que se surtió con base en el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991, no era la vía para cuantificar los perjuicios morales que se concedió a los beneficiarios de la condena abstracta que se le impuso. Esta situación involucra los derechos de la parte actora así como la definición de derechos de las personas en situación de desplazamiento, esto es, a los beneficiarios de la condena en abstracto. Por lo anterior, la Sala encuentra que el asunto reviste la relevancia constitucional requerida.

### 7.1.2. El agotamiento de los mecanismos ordinarios al alcance del actor

Sobre el particular observa la Sala que en el incidente de regulación de perjuicios ante el Juzgado 2º Administrativo de Santa Marta, se agotó el recurso de apelación, el cual fue resuelto ante el Tribunal Administrativo del Magdalena. Pese a que en segunda instancia se revocó parcialmente la providencia recurrida, la determinación adoptada en ningún caso acogió las pretensiones del accionante. Frente a la decisión surtida en segunda instancia, no opera ningún otro recurso ordinario o extraordinario para la discusión de la decisión judicial adoptada.

### 7.1.3. Satisfacción del requisito de inmediatez

La última providencia judicial que se censura (el incidente de liquidación de perjuicios en segunda instancia) data del 12 de noviembre de 2009, en tanto la tutela fue presentada el 18 de diciembre de 2009, con lo cual la Sala evidencia que fue instaurada dentro de un

plazo razonable y oportuno, poco más de un mes, por lo que queda satisfecho el requisito de inmediatez al no encontrar una afectación grave del principio de seguridad jurídica de las decisiones judiciales.

#### 7.1.4. La incidencia directa de una irregularidad procesal en la decisión impugnada

Este presupuesto no aplica al caso bajo análisis puesto que el demandante canaliza sus reparos contra las decisiones judiciales a través de la presunta configuración de un defecto sustantivo. En este sentido alega que los jueces incidentales aplicaron una norma que no era procedente, al conceder el pago de perjuicios morales con base en el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991 cuandoquiera que dicha norma solo prevé la indemnización del daño emergente. En consecuencia no se están discutiendo irregularidades procesales, como si, la aplicación de una norma sustancial que no regulaba la materia que se decidía.

#### 7.1.5. La identificación razonable de los hechos y derechos presuntamente vulnerados, y su alegación en el proceso judicial

Los antecedentes de la demanda dan cuenta de que la entidad demandante señala como fuente de la vulneración de sus derechos al debido proceso y a la administración de justicia, las providencias que liquidaron los perjuicios de una condena en abstracto, con lo cual se le ordenó el pago de unas sumas de dinero al señor Jaime Darío Martínez Arias y sus menores hijos: Luis Alfonso, Luis Javier, Jesús Darío, Lourdes Isabel, Sandra Milena y Yoleidys Esther Martínez Ortiz. En su criterio, la norma que fundamentó la liquidación de perjuicios, esto es, el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991, no posibilitaba la condena en abstracto, pues dicha norma solamente se limitaba a determinar el pago producto de los perjuicios producto del daño emergente, con lo cual alega la configuración de un defecto sustantivo por la aplicación indebida de esta norma.

#### 7.1.6. No se trata de una tutela contra tutela

Como se indicó en este caso se eleva el amparo contra las decisiones que resolvieron el incidente de regulación de perjuicios, las cuales fueron adoptadas por el Juzgado 2º Administrativo de Santa Marta en primera instancia, y por el Tribunal Administrativo del Magdalena en segunda instancia.

En estos términos se encuentra superado este nivel de análisis relativo a la concurrencia de los presupuestos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencia judicial, por lo cual, procede la Sala a abordar el siguiente paso consistente en establecer si se estructura el defecto alegado por la entidad actora, y en consecuencia si se vulneraron los derechos fundamentales de esta.

7.2. Improcedencia de la liquidación de perjuicios producto de la condena en abstracto a personas desplazadas por la violencia, con fundamento en el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991. Configuración de un defecto sustantivo por la indebida aplicación del artículo 25 del Decreto 2591 de 1991.

El asunto sometido a consideración de esta Sala, corresponde a uno de aquellos eventos en los que se condenó a la anterior Agencia para la Acción Social y la Cooperación Internacional –Acción Social-, hoy Departamento Administrativo de la Prosperidad Social, al pago de una indemnización producto de una condena en abstracto surtida por vía de acción de tutela, con fundamento en el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991. En este caso, los beneficiarios de dicha indemnización, el señor Jaime Darío Martínez Arias y sus menores hijos: Luis Alfonso, Luis Javier, Jesús Darío, Lourdes Isabel, Sandra Milena y Yoleidys Esther Martínez Ortiz, acudieron a la justicia ordinaria administrativa para que mediante incidente, se hicieran efectiva la mencionada condena declarada mediante amparo constitucional.

Con base en lo anterior, el Juzgado 2º Administrativo de Santa Marta, en primera instancia, condenó a la entidad actora a que a favor de los beneficiarios de la indemnización reseñada, pagara la suma de 450 salarios mínimos legales mensuales por concepto de perjuicios morales y alteración de las condiciones de existencia, repartidos en el equivalente a 50 salarios mínimos legales mensuales para cada uno de los, en su momento tutelantes. Contra esta decisión la entidad demandante interpuso recurso de apelación, en virtud del cual, el Tribunal Administrativo del Magdalena resolvió revocar parcialmente la providencia recurrida, y en su lugar, ordenó la liquidación de perjuicios en la suma de 350 salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de la sentencia, distribuidos para cada uno de los demandante de la acción de tutela, en el equivalente de 50 salarios mínimos mensuales legales vigentes. Lo anterior, en razón a que no encontró evidencia para conceder la indemnización a 2 de los iniciales beneficiarios.

7.2.1 Frente a este marco situacional, la Sala debe determinar si las decisiones judiciales que concedieron la liquidación de perjuicios derivada de la condena en abstracto otorgada al señor Martínez Arias y sus familiares, resultan ajustadas a derecho. Al respecto la Sala encuentra que en el sub examine, los jueces del incidente al liquidar la condena en abstracto invocaron normas que pese a ser constitucionales, no resultaban aplicables al caso concreto, vulnerando en consecuencia los derechos, en particular, al debido proceso de la entidad accionante, esto por cuanto la liquidación abstracta y la consecuente liquidación de perjuicios, sustentadas en el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991, no resultaban aplicables al caso concreto, como se explicó en profundidad en la sentencia SU-254 de 2013.

En este sentido, la Sala encuentra que la decisión de los jueces dentro del incidente de liquidación de perjuicios censurado, no estuvo ajustada a los lineamientos normativos y jurisprudenciales que regulan la materia por las razones que se exponen a continuación. En primer lugar, la Sala no puede dejar pasar por alto que en el asunto que se analiza, no es posible revocar la decisión del juez que concedió la condena en abstracto, toda vez que ello contrariaría la doctrina de esta Corporación respecto a la imposibilidad de conocer de una tutela contra otra tutela, en razón a que una vez no seleccionada para revisión esta hace tránsito a cosa juzgada.[32] Sin embargo y como se señaló con anterioridad, esto no es obstáculo para que posteriores pronunciamientos corrijan los posibles yerros interpretativos en los que hubiere podido incurrir alguna decisión judicial, como en el caso que se revisa, en el cual la sentencia SU-254 de 2013, estableció unos y unificó otros, de los mecanismos y reglas adecuadas para solucionar las decisiones judiciales que incorrectamente habían concedido indemnizaciones desbordadas, en materia de reparación a víctimas del desplazamiento forzado.

En efecto, la Sala encuentra que en el sub examine, los jueces del incidente de desacato que se censura, concedieron una liquidación de perjuicios derivada de una condena abstracta, que desborda el monto de la indemnización administrativa que prevé el ordenamiento legal para las víctimas del desplazamiento forzado. Esta situación trae implícita una decisión que contraría el criterio de equidad que caracteriza a las medidas indemnizatorias de las víctimas y que constituye una vulneración del principio de igualdad al permitir que unas víctimas del desplazamiento que están en idénticas o similares condiciones respecto del conjunto de esta población, reciban un monto que es

desproporcionado al establecido por la normatividad pertinente para el pago de los perjuicios por su situación de vulnerabilidad, frente a otras víctimas que acudiendo al mecanismo administrativo idóneo y pertinente, reciben una suma mucho menor que la de aquellos.

Así mismo, se encuentra que la liquidación de perjuicios a través de incidente, no se sustentó en elementos de juicio objetivos para determinar su monto, lo cual es de plano evidente, debido a que no se fundamentó en el daño emergente de los perjuicios alegados al momento de conceder la tutela, sino que se concedió respecto a perjuicios morales y alteración de las condiciones de existencia, con lo que no solo se trasgrede lo establecido para el caso específico en la sentencia SU-254 de 2013, sino que carece de sustento toda vez que no se derivó de la pérdida de patrimonio u otros bienes probados dentro del proceso, sino en elementos de juicio subjetivos en razón a su condición de desplazados por la violencia.

Ante estas consideraciones, la Sala estima que lo que razonablemente debieron concluir los jueces del incidente censurado, era que la liquidación de la condena en abstracto, solamente podía ascender al monto equivalente a la indemnización administrativa que les correspondía por mandato legal al señor Martínez y su familia, esto es a los 27 s.m.m.l.v. que establecía el Decreto 1290 de 2008. Lo anterior, pues si bien en sede de liquidación de perjuicios no se podía ordenar el pago de la indemnización administrativa solicitada por el señor Martínez y su familia, sí era viable que se condenará al pago equivalente de lo que por mandato legal les correspondía a los beneficiarios de la condena en abstracto. De manera que, en el caso del incidente de liquidación de perjuicios que se ataca, lo que razonada, equitativa y ponderadamente debieron hacer los jueces que conocieron de este, a lo sumo era fijar el pago del monto de la indemnización administrativa incumplida. Razones las anteriores por las cuales la Sala encuentra que la liquidación realizada por los jueces no es razonable y ajustada a la normatividad y a las reglas jurisprudenciales que enmarcaba las formas de reparación e indemnización a la población víctima del desplazamiento forzado, las cuales fueron condensadas mediante sentencia de unificación por esta Corporación.

La postura asumida en este fallo, tiene sustento en que la Corte debe coherentemente observar las reglas establecidas en la sentencia SU-254 de 2013 que tienen efectos inter

comunis, decisión en el marco de la cual se estudió concretamente el tipo de solución a las situaciones como la del sub examine, y que expresamente prescribe la modificación de las decisiones que concedieron condenas en abstracto como en el caso que se analiza. Al respecto, la Sala recuerda que los asuntos atinentes a la reparación a las víctimas del desplazamiento forzado, en las que se concedieron indemnizaciones por vía de condenas en abstracto con base en el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991, fue resuelta en la sentencia de unificación aludida, en la que se estableció la improcedencia de este tipo de condenas, por existir en el ordenamiento jurídico los mecanismos administrativos y judiciales para resolver la situación de dicha población, sujeto de especial protección.

Así las cosas, se debe señalar que frente a la decisión de condena en abstracto concedida mediante tutela, en última instancia los jueces que conocieron del incidente de liquidación de perjuicios, razonablemente podían inferir que se debía conceder un monto equivalente al de la indemnización administrativa que se había negado al señor Martínez y su familia, pues ello respondía equitativa y proporcionalmente al monto justo que les correspondía. Finalmente, la Corte recaba en señalar que los beneficiarios de la condena en abstracto aún cuentan con los mecanismos judiciales para reclamar sus derechos, como por ejemplo el medio de control de reparación directa[33], en el caso en que consideren que tienen derecho a la reparación judicial de los perjuicios que les fueron causados.

7.2.2 Ahora bien, sentadas estas consideraciones, se encuentra que si bien no procedía la liquidación de perjuicios en el monto y forma que se concedió al señor Martínez y su familia, como se explicó anteriormente, es igualmente cierto que ellos tenían derecho a la indemnización administrativa que inicialmente habían solicitado. En estos términos, la situación fáctica y jurídica del expediente que se revisa en esta oportunidad encuadra en las previsiones que estableció la Corte respecto de aquellos eventos que se estudiaron y resolvieron en la sentencia SU-254 de 2013. En razón a que dicha providencia declaró efectos inter comunis para la solución de casos en los que se evidenciara idénticas o similares situaciones de hecho y de derecho con el fin de proteger a los miembros de la comunidad desplazada por la violencia, la Sala considera que es pertinente adecuar la decisión, en particular la liquidación, en tanto es procedente aplicar las reglas establecidas en dicho pronunciamiento, teniendo en cuenta que encuentra reunidas las condiciones que en ella se establecieron.

De este modo, del examen del expediente la Sala pudo corroborar que (i) la solicitud de indemnización administrativa elevada por los beneficiarios de la condena en abstracto del proceso de la referencia, se realizó con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011 y en virtud del Decreto 1290 de 2008, esto es, desde el 12 de diciembre de 2001 (fecha de la primera solicitud), según en su momento Acción Social[34]; (ii) que a los beneficiarios, se les negó la indemnización administrativa en su momento solicitada, pues Acción Social (hoy el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social) adujo que ellos no tenían derecho a dichas prerrogativas, en razón a que si bien eran desplazados, no podía aplicárseles las disposiciones que regulaban la atención a personas víctimas, en particular la Ley 418 de 1997, (norma que regulaba tal situación para el momento en que los peticionarios elevaron la solicitud); y (iii) finalmente, que los motivos que llevaron a la instauración de la tutela que desembocó en la condena en abstracto, son los mismos de las acciones constitucionales presentadas por los accionantes dentro de los expedientes que se analizaron en la sentencia SU-254 de 2013.

A la luz de los requisitos expuestos, es procedente aplicar las mismas reglas decisionales de la sentencia de unificación citada. Lo anterior, por cuanto los efectos inter comunis que se concedieron mediante dicho fallo, cubren los casos análogos o similares a los allí decididos, en los cuales se reivindicó el derecho fundamental a la reparación administrativa por vía de tutela. Estos efectos, como se precisó en la sentencia citada, se extienden a las víctimas que obtuvieron condenas en abstracto, pero cuyos montos decididos por los jueces no fueron pagados por Acción Social y todavía no han sido pagados por la ahora Unidad Administrativa competente en virtud de la medida cautelar adoptada por la Corte mediante el Auto 207 del 2010. Por consiguiente, para estos casos la Unidad Administrativa Especial deberá pagar el monto máximo fijado en esta sentencia de conformidad con el régimen de transición correspondiente.

7.2.3 En consecuencia, y con base en las reglas establecidas por la sentencia SU-254 de 2013, la Sala dejará sin efectos las sentencias de los jueces del incidente, en las que se concedió la liquidación por perjuicios derivados de la condena en abstracto concedida mediante tutela contra 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 a los beneficiarios de aquella condena, (el señor Jaime Darío Martínez Arias y sus menores hijos Luis Alfonso, Luis

Javier, Jesús Daría Lourdes Isabel, Sandra Milena y Yoleidys Esther Martínez Ortiz) y que se fijaron con fundamento en el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991.

En razón a que no procede la mencionada liquidación de perjuicios derivada de la condena en abstracto, pero si hay lugar a la indemnización por vía administrativa prevista en los artículos 146 a 162 del Decreto 4800 de 2011 (reglamentaria de la Ley 1448 de 2011), dentro de los cuales se establece el régimen de transición respecto del Decreto 1290 de 2008 que cobijaba las solicitudes como las que en su momento elevaron los beneficiarios de la condena en abstracto, en su lugar, la Corte dispondrá condenar a la entidad competente, esto es, a Acción Social (hoy el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social), al reconocimiento y pago de la indemnización administrativa que establece la normatividad pertinente que regula la materia.

7.2.4 En síntesis, la Sala ordenará (i) dejar sin efectos las decisiones judiciales de los incidentes de liquidación de perjuicios que se profirieron en cumplimiento de la condena en abstracto concedida al señor Jaime Darío Martínez Arias y sus menores hijos Luis Alfonso, Luis Javier, Jesús Darío Lourdes Isabel, Sandra Milena y Yoleidys Esther Martínez Ortiz; y en su lugar (ii) ordenará al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, antigua Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social-, (de conformidad con el artículo 170 de la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4155 de 2011) y a la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (de conformidad con los artículos 166 y 168 de la Ley 1448 de 2011, el Decreto 4157 de 2011, y el artículo 146 del Decreto 4800 de 2011), como entidades responsables (en el nuevo marco institucional creado por la Ley 1448 de 2011 de diseñar, implementar, ejecutar y otorgar las diferentes medidas de reparación integral para las víctimas del conflicto interno armado de que trata la Ley 1448 de 2011 y de coordinar el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas), de que tratan los artículos 159 a 174 de la misma normativa, que:

(i) Al señor Jaime Darío Martínez Arias y su núcleo familiar, de conformidad con el artículo 155 del Decreto 4800 se les aplique el régimen de transición que remite al Decreto 1290 de 2008, de forma que se les reconozca el pago de veintisiete (27) salarios mínimos mensuales legales de que trata el artículo 5º del mencionado decreto.

(ii) Así mismo, la Corte ordenará que de conformidad con la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4800 de 2011, las anteriores sumas se paguen de forma adicional y no sean acumuladas o descontadas del subsidio de vivienda de que trata el parágrafo 5to del artículo 5 del Decreto 1290 de 2009, de conformidad con el artículo 155 del Decreto 4800 de 2011.

#### IV. DECISIÓN

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

#### RESUELVE

PRIMERO.- LEVANTAR la suspensión de términos ordenada en este proceso.

SEGUNDO.- REVOCAR los fallos de tutela del 18 de febrero de 2010 proferido por la Sección Quinta del Consejo de Estado, en primera instancia, y del 29 de abril de 2010 proferida por la Sección Primera de la misma Corporación, en segunda instancia, mediante los cuales se rechazó por improcedente la acción de tutela instaurada por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social, hoy transformada en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, contra el Juzgado 2º Administrativo de Santa Marta y el Tribunal Administrativo del Magdalena. En su lugar, DEJAR SIN EFECTOS las providencias del 2 de junio de 2009 proferida por el Juzgado 2º

Administrativo de Santa Marta en primera instancia, y del 12 de noviembre de 2009 proferida por el Tribunal Administrativo del

Magdalena en segunda instancia, mediante los cuales se liquidó la condena en abstracto concedida por vía de la acción de tutela concedida por el Juzgado Único Civil del Circuito de Fundación (Magdalena) el 5 de junio de 2008, al señor Jaime Darío Martínez Arias y sus hijos Luis Alfonso, Luis Javier, Jesús Darío, Lourdes Isabel, Sandra Milena y Yoleidys Esther Martínez Ortiz.

TERCERO.- ORDENAR 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 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, que pague al señor Jaime Darío Martínez Arias y su núcleo familiar, en su condición de desplazados por la violencia, a título de indemnización administrativa de que trata el artículo 5to del Decreto 1290 de 2008, en un plazo que no exceda los treinta (30) días a partir de la notificación de la presente sentencia, la suma de veintisiete (27) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

CUARTO.- ORDENAR al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que esta suma por concepto de indemnización administrativa no se descuente del subsidio de vivienda de que trata el parágrafo 5to del artículo 5 del Decreto 1290 de 2009, de conformidad con la Constitución Política, la jurisprudencia de esta Corporación, el principio de diferencialidad entre atención y asistencia social, y reparación, consagrado en el artículo 25 de la Ley 1448 de 2011 y el artículo 154 del Decreto 4800 de 2011, y de conformidad con la interpretación del propio Gobierno Nacional de las normas relativas al pago de la indemnización administrativa.

QUINTO.- Por Secretaría General LÍBRENSE las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

[1] Las entidades oficiadas fueron: Departamento de Derecho de la Universidad de los Andes, Departamento de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, Centro de Derecho, Justicia y Sociedad -Dejusticia-, y al Instituto Colombiano de Justicia Transicional -ICTJ-.

[2] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[3] La Corte ha establecido que los efectos inter comunis se adoptan con el fin de proteger los derechos de todos los miembros de un grupo, afectados por la misma situación de hecho o de derecho, en condiciones de igualdad. A este respecto, la Corte ha sostenido que existen circunstancias en las cuales la protección de los derechos fundamentales de los accionantes debe hacerse extensiva a otras personas o ciudadanos que no han acudido a la acción de tutela, o que habiendo acudido no son demandantes dentro de los casos bajo estudio, pero que sin embargo, se encuentran en situaciones de hecho o de derecho similares o análogas a las de los actores. En estos casos, ha establecido esta Corporación que la acción de tutela no debe limitarse a un mecanismo judicial subsidiario para evitar la vulneración o amenaza de derechos fundamentales solamente de los accionantes, y que la naturaleza y razón de ser de la acción de amparo debe suponer también la fuerza vinculante suficiente para proteger derechos fundamentales de quienes no han acudido directamente a este medio judicial, siempre que (i) estas personas se encuentren en condiciones comunes, similares o análogas a las de quienes sí hicieron uso de ella y (ii) cuando la orden de protección dada por el juez de tutela repercute, de manera directa e inmediata, en la vulneración de derechos fundamentales de aquellos no tutelantes. Al respecto consultar la sentencia SU-254 de 2013 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[4] Sentencia T-156 de 2009 M.P. Clara Elena Reales Gutiérrez. Ver también Sentencias T-008 de 1998 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y C-984 de 1999 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

[5] Sentencia T-757 de 2009 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[6] Sentencias T-158 de 1993 Ms.Ps. Jorge Arango Mejía y Antonio Barrera Carbonell, T-804

de 1999 M.P. Carlos Gaviria Díaz, SU-159 2002 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[7] Sentencia T-790 de 2010 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, T-510 de 2011 M.P. Jorger Iván Palacio Palacio.

[8] Sentencias T-572 de 1994 M.P. Alejandro Martínez Caballero; SU-172/00.SU-174 de 2007 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[9] Sentencia T-100 de 1998 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

[10] Sentencia T-790 de 2010 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[11] Sentencias T-572 de 1994 M.P. Alejandro Martínez Caballero, y SU-159 de 2002 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa..

[12] Al respecto en la Sentencia SU-254 de 2013 la Corte señaló que son normas internacionales pertinentes para los derechos de las víctimas: la Declaración Universal de Derechos Humanos -art. 8-, la Declaración Americana de Derechos del Hombre -art. 23-, la Declaración de Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de delitos y del abuso de poder -arts.8 y 11-, el Informe final sobre la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos, el Protocolo II adicional a los convenios de Ginebra -art. 17-, el Conjunto de Principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad o “principios jointet” -arts. 2,3,4 y 37-, la Convención Interamericana de Derechos Humanos, la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de la OEA que extendió las normas de los refugiados a las situaciones de violencia generalizada y a los desplazados internos -parte III, párrafo 5-, la declaración de San José sobre los Refugiados y Personas Desplazadas, y la Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados de Naciones Unidas y su Protocolo Adicional. Con especial relevancia para los derechos de las víctimas, igualmente deben mencionarse la Resolución 60/147 de las Naciones Unidas (cap. vii N° 11) que consagró el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones; y el numeral 1° del artículo 63 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que han reconocido que las víctimas de delitos en general, de graves violaciones de los derechos humanos y del desplazamiento forzado en especial, tienen el derecho fundamental a obtener una reparación adecuada,

efectiva y rápida del daño sufrido. Precisó la Corte en la sentencia de unificación citada, que “los parámetros fijados por el derecho internacional de los derechos humanos, señalan que la reparación debe ser justa, suficiente, efectiva, rápida y proporcional a la gravedad de las violaciones y a la entidad del daño sufrido.” Adicionalmente, estableció que es igualmente relevante la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual constituye pauta interpretativa obligatoria en relación a la interpretación de las normas contentivas de Derechos Humanos.

[13] En múltiples decisiones la Corte Interamericana se ha referido al alcance del derecho a la verdad en la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos. Así por ejemplo, en la Sentencia de 15 de septiembre de 2005 señaló, sobre el derecho de acceso a la justicia, el deber de investigar y el derecho a la verdad, lo siguiente: “Este Tribunal ha señalado que el derecho de acceso a la justicia no se agota con el trámite de procesos internos, sino éste debe además asegurar, en tiempo razonable, el derecho de las presuntas víctimas o sus familiares a que se haga todo lo necesario para conocer la verdad de lo sucedido y para que se sancione a los eventuales responsables.”

[14] Respecto a los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, consultar, entre otras, las sentencias C-178, C-228, C-578, C-580, C-695 y C-916 todas del 2002, las sentencias C-004 y C-228 de 2003, la sentencia C-014 de 2004, las sentencias C-928, C-979 y C-1154 de 2005, las sentencias C-047, C-370, C-454, y C-575 de 2006, la sentencia C-209 de 2007 y la sentencia C-1199 de 2008.

[15] En materia de víctimas por desplazamiento forzado, además de la sentencia estructural T-025 de 2004, consultar entre otras, SU-1150 de 2000, T-098 de 2002, T-419 de 2003, T-602 de 2003, T-417 de 2006, T-821 de 2007, T-085 y T-299 de 2009. Adicionalmente observar los Autos: A116 de 2008 (indicadores de goce efectivo de derechos), A218 de 2006, A092 de 2008 (respecto al enfoque diferencial de mujeres), y A008 de 2009.

[16] Sentencia SU-254 de 2013.

[17] T-025 de 2004, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa y T-328 de 2007, M. P. Jaime Córdoba Triviño.

[18] T-1094 de octubre 29 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-328 de 2007.

[19] T-025 de 2004; T-328 de 2007.

[20] Ver las sentencias T-417 de 2006, T-222 de 2008, T-085 de 2009, T-190 de 2009, T-299 de 2009, T-617 de 2009 y 458 de 2010, en donde la Corte se pronunció sobre la aplicación del ahora derogado Decreto 1290 de 2008, y el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991. Adicionalmente la Sala destaca los siguientes pronunciamientos que resultan de especial relevancia para el asunto que se examina: En la sentencia T-722 de 2008, la Corte se refirió a la aplicación del Decreto 1290 de 2008, sobre reparación individual vía administrativa, en donde la Corte aclaró que tal normatividad (i) comprendía regulaciones dirigidas a la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, (ii) colocaba en cabeza de Acción Social el programa de reparación individual, (iii) establecía el principio de solidaridad como base de la reparación individual administrativa por violaciones de los derechos fundamentales de las víctimas atribuibles a grupos armados al margen de la ley, (iv) estipulaba quienes eran destinatarios o beneficiarios de tal derecho, y (v) establecía cuáles eran las medidas de reparación, (vi) cuáles eran los diferentes programas de los diferentes organismos del Estado que debían hacerse cargo de esas medidas, y (vii) cuáles eran los trámites y plazos para el reconocimiento de la indemnización, entre otras disposiciones. Posteriormente en la sentencia T-085 de 2009, la Corte profundizó en el contenido del derecho a la reparación de las víctimas de desplazamiento forzado, reiterando que este delito ocasiona una vulneración masiva de los derechos fundamentales de sus víctimas, afectación que corresponde al daño ocasionado a la víctima de desplazamiento, y que por tanto la víctima tiene derecho a la reparación de los perjuicios ocasionados. Sostuvo esta Corporación, que la reparación debe ser adecuada, efectiva, rápida, proporcional al daño causado, plena e integral y que esta comprende medidas tales como la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, las cuales se diferencian de la asistencia social por parte del Estado, precisamente por tratarse de medidas asistenciales que tienen como objetivo mejorar las condiciones mínimas de existencia de las víctimas y no contienen un carácter reparador. En esta sentencia, la Corte reiteró que la reparación tiene la finalidad de restituir a la persona al estado anterior a la ocurrencia del daño, así como también busca la indemnización de los daños morales y materiales, la rehabilitación de la víctima y la garantía de no repetición. Así mismo, la Corte puso de relieve que la reparación incluye la recuperación de los bienes abandonados por las víctimas del desplazamiento. En esta misma sentencia, en relación con el alcance del artículo 25 del Decreto 2591 de 1991, relativo a la posibilidad de indemnización dentro de la

acción de tutela, se reiteró la jurisprudencia de la Corte en esta materia, mediante la cual se han fijado las siguientes reglas: (i) la finalidad de la acción de tutela no es lograr la indemnización de perjuicios sino la garantía del goce efectivo de los derechos fundamentales; (ii) la concesión de la indemnización es de carácter excepcional, aun cuando se haya concedido la tutela, y en todo caso no procede cuando se haya concedido la tutela como mecanismo transitorio; (iii) la indemnización vía de tutela procede de manera subsidiaria, esto es, en aquellos casos cuando no existe otra vía judicial para el resarcimiento del perjuicio; (iv) la violación o amenaza del derecho que se tutela debe determinarse de manera clara y evidente, y debe originarse en la acción arbitraria del accionado; (v) la necesidad de la indemnización debe probarse con el fin de lograr la protección de los derechos fundamentales del accionante; (vi) el debido proceso debe garantizarse al accionado; (vii) la indemnización sólo cubre el daño emergente, es decir, el perjuicio actual y no la ganancia o provecho futuro que deja de percibirse; (viii) si el juez de tutela decreta la condena en abstracto o 'in genere' debe establecer, en primer lugar, el perjuicio que se ha causado de manera precisa; en segundo lugar, la necesidad de la concesión de la indemnización para hacer efectivo el derecho fundamental; en tercer lugar, la especificación del hecho o acto que dio lugar al perjuicio; en cuarto lugar, la relación causal entre la acción del demandado y el perjuicio ocasionado, así como los criterios para la respectiva liquidación de perjuicios en que tiene que basarse el juez contencioso administrativo, en el caso de condenas contra la administración, o el juez competente, en el caso de condenas contra particulares. En la sentencia T-299 de 2009, en este pronunciamiento la Corte reiteró que (i) el derecho a la verdad exige que dentro del proceso penal se establezcan claramente las circunstancias del desplazamiento y de los otros delitos de que hubiese sido víctima el desplazado, autores y partícipes, al igual que la posibilidad de que la víctima participe dentro del proceso. (ii) Así mismo, se reiteró que el derecho a la justicia incluye la posibilidad de acceder a un recurso judicial efectivo y a la eficiente actividad estatal para evitar que los hechos queden en la impunidad. (iii) Igualmente, se expuso que el derecho a la reparación conlleva, una actuación diligente del Estado en la efectiva recuperación de los bienes que se vieron compelidos a abandonar con motivo del desplazamiento, o su equivalente. En ese sentido, los demandantes tendrían por tanto el derecho a que se establezca la verdad sobre los hechos que generaron su desplazamiento, sobre la responsabilidad en dichos hechos, y a que se revele la verdad, se castiguen los autores, y a obtener una reparación judicial o administrativa. En cuanto a la

condena en abstracto en tutela del artículo 25 del Decreto 2591 de 1991 en esta providencia se reiteró que la jurisprudencia de la Corte ha entendido que: "... (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". La sentencia T-617 de 2009, al referirse al Decreto 1290 de 2008 ahora derogado por la Ley 1448 de 2011, señaló aquel se encontraba dirigido a que se llevaran a cabo actuaciones encaminadas a la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y las garantías de no repetición a quienes hubieren sufrido daño como consecuencia de la violación de sus derechos fundamentales a la vida, a la integridad física, a la salud física y mental, a la libertad individual y sexual, por la acción de los grupos armados organizados al margen de ley. Igualmente la Corte hizo referencia, respecto al Decreto 1290 de 2008, al procedimiento para obtener la reparación administrativa individual, y recalcó la obligación que tiene la Defensoría del Pueblo y la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación de ofrecer asesoría a las víctimas y a sus beneficiarios, así como que las entidades que conforman el Comité de Coordinación Interinstitucional de Justicia y Paz estaban a cargo de la difusión del programa. Finalmente, en la sentencia T-458 de 2010- la Corte recordó el contenido específico del derecho a la reparación de las víctimas de las actuaciones de grupos armados en el marco del conflicto armado y su diferencia con otras medidas de servicios sociales, la obligación constitucional por parte del Estado de proteger los derechos de las víctimas de hechos punibles, de conformidad con los artículos 1º, 2º, 299 y 250 de la Constitución Política, así como que los derechos a la verdad, la justicia y la reparación constituyen la columna vertebral de los derechos de las víctimas de delitos y que estos tienen un "contenido propio y específico" de conformidad con los estándares internacionales sobre la materia. En relación con el derecho a la reparación, esta sentencia reiteró su carácter restitutivo e integral, por tratarse de un derecho que no se agota en el componente económico, y que abarca todos los daños y perjuicios sufridos por la víctima a nivel individual y colectivo. Igualmente se indicó que a

nivel individual la reparación incluye el derecho a la restitución, la indemnización, la satisfacción o reparación moral, la rehabilitación y las medidas de no repetición, y que a nivel comunitario incluye medidas económicas y simbólicas de satisfacción colectiva, garantías de no repetición, y acciones orientadas a la reconstrucción psicosocial de las comunidades afectadas por la violencia. Adicionalmente, en esta sentencia la Corte se refirió a las distintas vías institucionales para obtener el derecho a la reparación. En primer lugar hizo mención de la vía judicial penal, regulada por la Ley 975 de 2005, para los procesos penales llevados a cabo dentro de la jurisdicción de Justicia y Paz, a través de un incidente de reparación integral de los daños causados, siendo los victimarios los primeros obligados a reparar a las víctimas, subsidiariamente y de manera solidaria el grupo criminal al que pertenezcan los perpetradores del ilícito y, residualmente el Estado. En segundo lugar, se refirió a la vía administrativa regulada hasta ese momento por el Decreto 1290 de 2008 a través del programa de reparación individual vía administrativa para las víctimas de grupos armados al margen de la ley, recordando la obligación del Estado de facilitar el acceso de los accionantes a la reparación tanto por la vía judicial como por la vía administrativa. Así mismo, en este pronunciamiento la Corte reiteró los criterios fijados por la sentencia C-1199 de 2008, en cuanto a la diferenciación entre las medidas de reparación y medidas de otros programas sociales que presta el gobierno de manera ordinaria en materia de políticas públicas de vivienda, educación y salud, y de la asistencia humanitaria en caso de desastres. Lo anterior sin perjuicio de la necesaria complementariedad que debe existir entre estas medidas. Finalmente, en relación con la indemnización en abstracto en la acción de tutela, la Corte reiteró el criterio fijado en la sentencia T-299 de 2009, en cuanto a su carácter estrictamente excepcional y el cumplimiento de los requisitos para que proceda la indemnización por vía de tutela.

[21] Vigente hasta la expedición de la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios que regulan actualmente la materia.

[22] Lo referente a la indemnización en abstracto establecida en el artículo 25 del decreto 2591 de 1991, será desarrollado en profundidad en un acápite especial para el tema, siguiendo igualmente los lineamientos establecidos en la sentencia SU-254 de 2013 para la solución de casos en los que se concedió este tipo de declaración a través de acciones de tutela.

[23] Ver Sentencias T-403 de 1994 y T-299 de 2009.

[25] Ídem.

[26] Art. 23 de la Ley 975 de 2005.

[27] En este sentido se transcribirá en lo pertinente la sentencia referida, prescindiendo de comillas y algunos apartados, para facilitar su lectura y así relacionar únicamente las reglas que se pretenden resaltar para el caso que analiza la Sala.

[28] Para la descripción del mencionado régimen de transición, remitirse al punto (xii)

[29] Respecto al concepto de Ayuda Humanitaria y sus componentes, consultar la sentencia T-702 de 2012 M.P. Luís Ernesto Vargas Silva.

[30] Efectos que se otorgarán y que cobijará a todas las solicitudes de indemnización administrativa realizadas por víctimas de desplazamiento forzado, en cuanto: (i) se hayan presentado con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011 y en virtud del Decreto 1290 de 2008; (ii) hayan sido negadas sin la observancia debida del procedimiento para el reconocimiento y aplicación de la reparación individual por vía administrativa, señalados en el capítulo IV, artículo 20 y ss. del citado decreto y los parámetros constitucionales para la interpretación del mismo, por la anterior Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social-, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social; y (iii) respecto de las cuales se hayan interpuesto acciones de tutela, por los mismos motivos que se alegaron en las tutelas presentadas por los accionantes dentro de los expedientes estudiados en la sentencia SU-254 de 2013.

[31] Los efectos de dicho auto fueron levantados en la sentencia SU-254 de 2013.

[32] Sentencias SU-1219 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y T-104 de 2007 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

[33] Al respecto, el Consejo de Estado ha señalado que la acción de reparación directa en el caso del desplazamiento forzado no caduca hasta tanto finalicen los efectos lesivos de dicha situación, esto en razón a su naturaleza de daño continuado que caracteriza a estas

situaciones, lo que es una excepción a la regla general de caducidad. En este sentido consultar la sentencia de 26 de julio de 2011 del Consejo de Estado, Sección Tercera, Radicado 08001233100020100076201, No. Interno 41037, M. P. Enrique Gil Botero.

[34] Folio 352 del Cuaderno 1 del Expediente de Tutela.