

REPARACION A VICTIMAS DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO – Derecho fundamental / VIOLACION A DERECHOS FUNDAMENTALES – Reparación integral del daño / DERECHO A LA REPARACION INTEGRAL – Diferente a asistencia social / ASISTENCIA SOCIAL – Diferente a reparación integral / REPARACION INTEGRAL A VICTIMAS DEL DESPLAZAMIENTO – Alcance / DESPLAZADOS – Derecho a obtener una reparación suficiente, efectiva, rápida y proporcional

En el ámbito del derecho internacional humanitario la reparación integral del daño generado por violación de derechos fundamentales incluye la indemnización real y efectiva de dicha lesión. La referida postura también la sostiene la Corte Constitucional, pues, a juicio de esa Corporación, es claro que las víctimas del desplazamiento forzado gozan del derecho fundamental a obtener una reparación adecuada, efectiva y rápida del daño sufrido, comoquiera que, por un lado, no estaban en la obligación de soportar dicho daño y, por otra parte, éste produjo una vulneración masiva de sus otros derechos fundamentales, tales como el derecho a la libertad de circulación, de residencia, de elección de profesión u oficio, entre otros, lesión que les implicó desarraigo, sometimiento a unas circunstancias ajenas a su existencia y ausencia de condiciones mínimas de existencia. De ahí que proceda reparar de forma integral el daño sufrido. De este modo, las víctimas de violaciones de derechos humanos tienen derecho a que se les repare el daño causado plena y efectivamente, concepto éste que es diferente a la asistencia social que el Estado está obligado a brindar, de forma prioritaria, por la condición de desplazados, debido al estado de desigualdad y vulnerabilidad que tales personas ostentan. Así, con fundamento en el concepto de reparación que consagra el artículo 8° de la Ley 975 de 2005, esa misma Corporación señaló como evidente que los servicios sociales que se prestan a las víctimas, no corresponden a ninguna de las acciones que buscan reparar las consecuencias nocivas del delito, por lo que no se pueden calificar como constitutivas de reparación y de rehabilitación debidas a los afectados que son víctimas de los delitos cometidos por los destinatarios de la ley, ni recortarles o excluirles por cuenta de esos servicios sociales ninguno de sus componentes, pues se desconocería el derecho que les asiste a que se les indemnice integralmente como lo disponen los numerales 6 y 7 del artículo 250 de la Constitución Política. En efecto, las medidas asistenciales que el Estado suministre en favor de las personas desplazadas por la violencia, solo tienen el alcance de mejorarles las condiciones mínimas de existencia, pero no responden a la obligación real de repararles las graves afrentas que padecen en el goce de sus derechos fundamentales, restituyéndolos en lo posible a las condiciones que antes disfrutaban. Consecuencialmente, la reparación integral a que tiene derecho la población desplazada debe ser suficiente, efectiva, rápida y proporcional al daño sufrido. Comprende su restitución al estado previo a la violación, la indemnización de los perjuicios físicos y morales, su rehabilitación y la adopción de medidas para que la situación que padecieron no se repita.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 250 NUMERAL 6 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 250 NUMERAL 7 / LEY 975 DE 2005 – ARTICULO 8

NOTA DE RELATORIA: Sobre el derecho de las víctimas del desplazamiento forzado a obtener una reparación integral: Corte Constitucional, sentencia T-085 de 2009. Sobre la diferencia entre asistencia social y reparación integral: Corte Constitucional, sentencia C-1199-08. Sobre el alcance del derecho a la reparación integral: Corte Constitucional, sentencia T-821-07.

PROGRAMA DE REPARACION POR VIA ADMINISTRATIVA A VICTIMAS DE LA VIOLENCIA – No se puede imponer trabas y demoras para ser reparados / DERECHO A LA REPARACION A VICTIMAS DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO – Vulneración por obstáculos y demoras en trámite administrativo / REPARACION A VICTIMAS DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO – Procedencia de la tutela / VICTIMAS DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO – Derecho a obtener una reparación ágil y expedita

En relación con el procedimiento que prevé el Decreto Reglamentario 1290 de 2008, “por el cual se crea el programa de reparación individual por vía administrativa para las víctimas de los grupos armados organizados al margen de la ley”, a fin de que sea satisfecho el derecho de reparación, la Corte Constitucional, en relación con el artículo 5º de la referida norma, consideró que dicha disposición es notoriamente contraria al derecho a la reparación porque identifica como tal una conducta propia de la asistencia social que el Estado está obligado a proveer a todos los ciudadanos, en especial, a aquellos que se encuentran en situación de vulnerabilidad y que, en el caso particular de las víctimas del desplazamiento forzado, se traduce en garantizar que cese su condición mediante la estabilización socio económica. En otras palabras, la citada norma hace referencia a un derecho que se tiene por ser persona, más no por ser víctima del desplazamiento forzado, el cual ostenta otras implicaciones. Siendo así, imponer a las víctimas del desplazamiento que adelanten un trámite administrativo desconocedor de los criterios de “reparación”, como lo sostiene la Corte en el pronunciamiento citado, comporta limitarles la garantía rápida y completa de sus derechos fundamentales surgidos de su especial condición de víctimas. En el caso concreto, la solicitud de amparo la origina la situación del trámite que conlleva aplicar la Ley 975 de 2005 y el que prevé el Decreto 1290 de 2008, los que en cuanto a la efectividad de la reparación integral, a juicio de los demandantes, no atienden ni responden de manera ágil y adecuada la urgencia y la perentoriedad que impone la gravedad de los daños que padecen, como producto de las acciones de los grupos al margen de la ley. La procedencia de la acción de tutela para obtener a título de amparo constitucional de manera ágil y expedita la reparación, como quedó planteado y resuelto en el acápite anterior, es tema de reiterada aceptación por la Corte Constitucional, que esta Sala acoge y ratifica. En consecuencia, se ocupará de revisar el caso concreto. Se parte de la base de que los accionantes tienen la condición de ser víctimas del desplazamiento forzado a causa de la violencia generada por grupos armados al margen de la ley porque, de acuerdo con las pruebas que obran en el expediente, está demostrado que se encuentran inscritos en el Registro Único de Población Desplazada – RUPD y que, en consecuencia, de conformidad con lo consagrado en el artículo 6º de la Ley 782 de 2002, que modificó la Ley 418 de 1997, debido a tal condición, son acreedores a la reparación. A pesar de que han transcurrido más de 15 meses desde la presentación de las respectivas solicitudes en los casos números 173325, 173316, 173318, 173320 y 173323, la Agencia Presidencial para la Acción Social ni siquiera ha rendido el informe técnico ante el Comité de Reparaciones para que éste decida lo pertinente. Es decir, ha transcurrido más de la ¾ parte del término que prevé el artículo 27 del Decreto 1290 de 2008 para resolver de fondo las distintas solicitudes de reparación y aún no se ha agotado la primera fase, lo cual evidencia la falta de eficacia y celeridad de dicho trámite administrativo. Aún peor es la situación que se presenta respecto del caso No. 28315, que fue radicado el 26 de agosto de 2008, pues hasta la fecha y a pesar de que han transcurrido más de los 18 meses que consagra la referida disposición, no existe informe técnico alguno. Mucho menos decisión que resuelva el asunto planteado por la actora. Dentro de este contexto, es evidente que, en el presente caso, el trámite que el Decreto 1290 de 2008 prevé para el

amparo del derecho a la reparación de los accionantes, no ha sido adelantado con la celeridad y eficiencia requerida. Esta situación implica, a juicio de esta Sala, imponer aún más cargas a los demandantes de las que ya soportan, pues se ignora su condición de víctima y se desconoce el derecho a un recurso ágil, eficaz y sencillo para acceder a una reparación integral. Así, al Estado, como garante de los derechos fundamentales de los ciudadanos, le compete satisfacerles su derecho a la reparación, en eficaces términos, de acuerdo con el concepto de justa indemnización. Sin embargo, se aclara que ello no significa que se le atribuya ser el responsable de los actos perturbadores. Por estas razones, la Sala encuentra probado que, en el caso sub examine, a los accionantes se les vulnera su derecho fundamental a la reparación integral por su situación de víctimas del desplazamiento forzado, en su manifestación de justa y pronta indemnización y que en vista de que no disponen de medio de defensa judicial idóneo y eficaz, ameritan el amparo solicitado. En consecuencia, como se impone asegurarles el goce efectivo del derecho fundamental vulnerado.

FUENTE FORMAL: LEY 975 DE 2005 / DECRETO 1290 DE 2008 –ARTICULO 27/ LEY 782 DE 2002 – ARTICULO 6

NOTA DE RELATORIA: Sobre el derecho de las víctimas del desplazamiento forzado a obtener una reparación ágil y expedita: Corte Constitucional, sentencia T-085 del 2009, M.P. Jaime Araujo Rentarías.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION QUINTA

Consejera Ponente: SUSANA BUITRAGO VALENCIA

Bogotá D. C., veintinueve (29) de abril de dos mil diez (2010)

Radicación número: 08001-23-31-000-2009-00878-01(AC)

Actor: AIDA MARÍA NAVARRO DE BARBOSA

Demandado: PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA Y OTROS

Procede la Sala a resolver la impugnación propuesta por la parte actora contra la sentencia dictada el 10 de noviembre de 2009 por el Tribunal Administrativo del Atlántico, que rechazó, por improcedente, la tutela presentada, entre otros, por la señora Aída María Navarro de Barbosa.

ANTECEDENTES

1. La solicitud

Los señores Aída María Navarro (en su nombre y en representación de los menores Emerson Barbosa Pacheco y Stanly Barbosa Pacheco), Diniveth Barbosa Navarro, Lina Marcela Barbosa Pacheco, Senelia Barbosa Navarro, Luz Marina Barbosa Navarro, Maylin Yanine Barbosa Navarro, Álvaro Antonio Barbosa Navarro y Dioselina Barbosa Payares, por intermedio de apoderado, presentaron demanda de tutela contra la Presidencia de la República, el Ministerio de Defensa Nacional y la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, para que les fueran garantizado su derecho a la “Reparación de los Daños”, demanda en la que plantearon las siguientes pretensiones:

“Por lo anteriormente expuesto, solicito al honorable tribunal amparar los derechos de REPARACIÓN DE LOS DAÑOS, y ordene al estado (sic) representado por el señor presidente (sic) ÁLVARO URIBE VÉLEZ para que a través de sus entidades MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL Y ACCIÓN SOCIAL, como giradora (sic) del gasto del Fondo Nacional de Reparación y de acuerdo con las facultades conferidas en el numeral 56.3 de la Ley 975 de 2005, RESTABLECER EN FORMA JUSTA, RÁPIDA Y ADECUADA, OSEA (sic) PROPORCIONAL A LA GRAVEDAD DE LAS VIOLACIONES CAUSADAS Y A LA ENTIDAD DEL DAÑO SUFRIDO, para lo cual deberá ordenarse el trámite de INCIDENTE DE REPARACIÓN, para evitar que tengan que iniciar un proceso de justicia y paz o un programa de reparación de víctimas por vía administrativa que no se ajusta a la realidad de los daños ocasionados por grupos al margen de la ley, proceso o procedimiento este que no están obligados a vincularse”.

2. De los hechos

Los peticionarios sustentaron el amparo de tutela en los siguientes hechos, que, a juicio de la Sala, son relevantes para la decisión que se adoptará en esta sentencia.

1. Que el 20 de diciembre de 2001, el señor Rafael Barbosa Bayona fue víctima del delito de “desaparición forzada, cometido por el grupo paramilitar de “Jorge 40”, quienes, además, con el propósito de establecer una base de operaciones, se apoderaron de su finca cafetera denominada el “Diviso”, ubicada en la población de Bella Vista – Cesar.

2. Que el señor Barbosa Bayona “hacía vida marital” con la señora Aída María Navarro, con quien tuvo 7 hijos: Diniveth, Senelia, Luz Marina, Maylin Yanine, Álvaro Antonio, José Gregorio y Breiner Barbosa Navarro
3. Que, además, (extra matrimonialmente) tuvo dos hijos: Dioselina Barbosa Payares y Rafael Emiro Barbosa Navarro (Q.E.P.D.) Que éste último tuvo tres hijos: Lina Marcela Barbosa Pacheco, Emerson Barbosa Pérez y Stanley Barbosa Pérez.
4. Que con lo que producía la citada finca, el señor Barbosa Bayona sostenía a su esposa e hijos en la ciudad de Ocaña, quienes, a partir de su desaparición, no tuvieron acceso a dichos recursos. Que, además, las amenazas del grupo al margen de la ley se extendieron también hacia ellos.
5. Que con la desaparición del señor Rafael Barbosa Bayona se causó un grave perjuicio a su núcleo familiar y que, en la medida en que dicha desaparición se debió a una falla del servicio, el Estado está en la obligación de indemnizar tanto los daños materiales como los morales que se generaron con esa omisión.
6. Que siempre han estado pendientes de hacer valer sus derechos a través de los mecanismos que prevé el ordenamiento jurídico, pero, una vez que se inscribieron ante la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, sólo recibieron la suma de \$14.000.000.000, monto que debió ser dividido entre todas las víctimas, razón por la cual, a cada uno le correspondió una cantidad irrisoria de dinero.
7. Que, “no han recibido la indemnización oportuna, pronta y eficaz, tal como lo establece la ley, pero ha sido infructuosa su labor frente a un estado inerte que espera que se les pase el tiempo para declararlos (sic) improcedente por caducidad de términos”.
8. Aducen que “esta ley 975 de 2005 se (sic) dispone de un proceso para que se indemnicen los perjuicios cuando los afectados están interesados en identificar al autor; que no están obligados a participar en éste, según el artículo 45 de esa normatividad y el artículo 11 del Decreto 4760 de 2005; sabemos que estos trámites legales son muy dispendiosos, complejos y arduos y que tienen derecho a un recurso judicial ágil, sencillo y eficaz y a

una indemnización – reparación pronta y justa, ya que someterlos a una larga espera, prolongaría de manera indeterminada su eterna condición de víctimas del conflicto armado”.

9. Que, por lo tanto, tienen derecho a una reparación “suficiente, efectiva, rápida y proporcional” a la gravedad de los perjuicios sufridos, la cual no puede ser obtenida en debida forma con el programa de reparación individual “por vía administrativa previsto con la Ley de Justicia y Paz”.

3. Trámite de la solicitud

La demanda fue presentada ante el Tribunal Administrativo del Atlántico y, por auto del 27 de octubre de 2009, se admitió respecto de la mayoría de los accionantes.

Sin embargo, en esa misma providencia se resolvió que la presente tutela no sería admitida en relación con los señores Rafael Emiro, José Gregorio y Breyner Barbosa Navarro, pues no se aportó el poder que acreditara que el señor Israel Antonio Oliveros actuaba como apoderado judicial de esas personas.

Mediante sentencia del 10 de noviembre de 2009, el Tribunal Administrativo del Atlántico rechazó, por improcedente, la tutela interpuesta, entre otros, por la señora Aída María Navarro.

Una vez hecho el respectivo reparto, en segunda instancia, se ordenó que la presente demanda de tutela fuera notificada al señor Ministro del Interior y de Justicia, para que en su calidad de Presidente del Comité de Reparaciones Administrativas manifestara lo pertinente.

4. Argumentos de defensa de los accionados

4.1. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República – Secretaría Jurídica

El apoderado del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República contestó la demanda y rindió el informe de ley. Se opuso a las pretensiones con fundamento en los siguientes argumentos:

- Que el Presidente de la República no tiene la representación jurídica de la Nación.
- Que, de igual forma, no es sujeto de derechos u obligaciones en lo que tiene que ver con el sector administrativo que está encargado de atender a la población desplazada.
- Que, en el presente caso, el Presidente de la República no puede haber conculcado derecho fundamental alguno, pues “su objeto social, misión institucional y competencia”, no tienen relación directa con las pretensiones de los accionantes.
- Que, ante la evidente falta de legitimación por pasiva de la Presidencia de la República, existe indebida conformación de los extremos de la litis, lo cual representa un “escollo insaneable e insalvable de procedibilidad”.
- Que debido a su carácter residual y subsidiario, la acción de tutela no tiene la vocación de sustituir la ritualidad de cada juicio ordinario o especial, así como tampoco puede incursionar abruptamente en la competencia natural de los jueces.
- Que, de conformidad con lo consagrado en el numeral 1º del artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, la presente tutela es improcedente, pues los accionantes cuentan con otro medio de defensa judicial para lograr la reparación de perjuicios que, a su juicio, tienen derecho.
- Que en el caso sub examine, la tutela no cumple con el requisito de inmediatez, toda vez que fue presentada 7 años después de que ocurriera la desaparición del señor Barbosa Bayona.
- Que, de acuerdo con las normas que regulan la materia, es la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional la entidad competente para resolver lo planteado por los accionantes.

4.2 Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional

La Agencia Presidencial para la Acción Social contestó la demanda luego de proferido el fallo de primera instancia.

4.3. Ministerio del Interior y de Justicia

La Directora de Justicia Transicional del Ministerio del Interior y de Justicia, mediante memorial del 22 de abril de 2010, contestó la de demanda de la referencia en el siguiente sentido:

- Dijo que si bien es cierto que esa entidad es parte del Comité de Reparaciones Administrativas también es cierto que el ejercicio de sus funciones depende de las deliberaciones que se “tomen de manera consensuada y con base en el estudio técnico y las recomendaciones elaboradas por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional”
- Que, por tal razón, es claro que no está legitimado para tomar decisiones por sí solo respecto de las solicitudes de reparación administrativa en el componente de indemnización solidaria previsto en el Decreto 1290 de 2008.
- Que, en ese sentido, existe falta de legitimación por pasiva por parte del Ministerio del Interior y de Justicia.
- Argumentó que, en el presente caso, los accionantes debieron realizar “la respectiva solicitud de reparación individual, por vía administrativa a través del formulario establecido para ello, sin embargo, para dar respuesta definitiva a la solicitud (si la hicieron), no es competencia de esta oficina, sino del Comité de Reparaciones Administrativas”.

- Que ante la inexistencia de un nexo causal, no puede hacerse ninguna imputación al Ministerio del Interior y de Justicia por el daño causado a los accionantes.

5. Sentencia impugnada

La sentencia recurrida, como ya se dijo, rechazó, por improcedente la tutela presentada, entre otros, por la señora Ana María Navarro contra la Presidencia de la República, el Ministerio de Defensa Nacional y la Agencia Presidencial para la Acción Social. Entre los motivos principales de esa decisión, se encuentran los siguientes:

- Que los demandantes cuentan con otro mecanismo de defensa para reclamar la indemnización y reparación, que, a su juicio, tienen derecho.
- Que, en efecto, como bien lo dice la parte actora, los actores tienen a su alcance el proceso consagrado en la Ley 975 de 2005, del cual, de acuerdo con lo narrado en los hechos de la demanda, ya hicieron uso. Que en ese proceso “el Tribunal Superior del Distrito Judicial tiene, entre otras, la competencia para ordenar la reparación de las víctimas de los grupos armados al margen de la Ley y para fijar las medidas que estime pertinentes”.
- Que, de igual forma, el artículo 54 de la referida norma establece la creación del Fondo para la Reparación de las Víctimas “como una cuenta especial sin personería jurídica, cuyo ordenador del gasto será el Director de la Red de Solidaridad Social...”. Sin embargo, si no están conformes con el monto de la indemnización otorgada, pueden interponer los recursos de ley.
- Que, por otro lado, los actores contaban con la acción de reparación directa consagrada en el Código Contencioso Administrativo, la cual bien pudieron ejercerla ante la jurisdicción para obtener la indemnización de los perjuicios causados por la supuesta falla del servicio.

- Que en el expediente no está demostrada la existencia de un perjuicio irremediable, que requiera de medidas de protección improrrogables y urgentes. Que, por tanto, no es procedente la tutela como mecanismo transitorio.

6. La impugnación

La parte demandante impugnó el fallo de primera instancia, pero no motivó dicho recurso.

CONSIDERACIONES

Esta Corporación anticipa que la sentencia de primera instancia será revocada y, en su lugar, se concederá el amparo solicitado.

Para efectos de sustentar esta decisión, en primer lugar, la Sala se ocupará del tema del derecho fundamental a la reparación de las víctimas del desplazamiento forzado, en concreto, si su obtención puede proceder vía acción de tutela, para luego abordar el caso concreto.

1. Del alcance del derecho fundamental a la reparación de las víctimas del desplazamiento forzado

En el ámbito del derecho internacional humanitario la reparación integral del daño generado por violación de derechos fundamentales incluye la indemnización real y efectiva de dicha lesión.

En efecto , la Resolución 60/147 aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptada el 16 de diciembre de 2007 consagró una serie de Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario, a interponer recursos y obtener reparaciones, entre los que se destacan:

“...VII. Derecho de las víctimas a disponer de recursos
11. Entre los recursos contra las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y las violaciones graves del derecho internacional humanitario figuran los siguientes derechos de la víctima, conforme a lo previsto en el derecho internacional:

- a) Acceso igual y efectivo a la justicia;
- b) Reparación adecuada, efectiva y rápida del daño sufrido;
- c) Acceso a información pertinente sobre las violaciones y los mecanismos de reparación....” (Subrayado fuera de texto original).

Del mismo modo el numeral 1° del artículo 63 de la Convención Americana sobre derechos humanos establece que la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

“1. Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención,... dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada....”.

La referida postura también la sostiene la Corte Constitucional¹, pues, a juicio de esa Corporación, es claro que las víctimas del desplazamiento forzado gozan del

¹ Sentencia T.085 de 2009. “Entre el Conjunto de Principios para la Protección y la Promoción de los Derechos Humanos mediante la Lucha contra la Impunidad expedido por la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas proclamados en 1998 elaborada de conformidad con la actualización ordenada por la Resolución 2004/72, se establecen como principios los siguientes:

“PRINCIPIO 1. OBLIGACIONES GENERALES DE LOS ESTADOS DE ADOPTAR MEDIDAS EFICACES PARA LUCHAR CONTRA LA IMPUNIDAD

*La impunidad constituye una infracción de las obligaciones que tienen los Estados de investigar las violaciones, adoptar medidas apropiadas respecto de sus autores, especialmente en la esfera de la justicia, para que las personas sospechosas de responsabilidad penal sean procesadas, juzgadas y condenadas a penas apropiadas, de garantizar a las víctimas recursos eficaces y la reparación de los perjuicios sufridos de garantizar el derecho inalienable a conocer la verdad y de tomar todas las medidas necesarias para evitar la repetición de dichas violaciones.
(...)*

IV. DERECHO A OBTENER REPARACIÓN/GARANTÍAS DE QUE NO SE REPITAN LAS VIOLACIONES

A. El derecho a la reparación
PRINCIPIO 31. DERECHOS Y DEBERES DIMANANTES DE LA OBLIGACIÓN DE REPARAR

Toda violación de un derecho humano da lugar a un derecho de la víctima o sus derechohabientes a obtener reparación, el cual implica el deber del Estado de reparar y el derecho de dirigirse contra el autor”. (Negrilla y subrayado fuera de texto).

derecho fundamental a obtener una reparación adecuada, efectiva y rápida del daño sufrido, comoquiera que, por un lado, no estaban en la obligación de soportar dicho daño y, por otra parte, éste produjo una vulneración masiva de sus otros derechos fundamentales, tales como el derecho a la libertad de circulación, de residencia, de elección de profesión u oficio, entre otros, lesión que les implicó desarraigo, sometimiento a unas circunstancias ajenas a su existencia y ausencia de condiciones mínimas de existencia. De ahí que proceda reparar de forma integral el daño sufrido.

De este modo, las víctimas de violaciones de derechos humanos tienen derecho a que se les repare el daño causado plena y efectivamente, concepto éste que es diferente a la asistencia social que el Estado está obligado a brindar, de forma prioritaria, por la condición de desplazados, debido al estado de desigualdad y vulnerabilidad que tales personas ostentan.

Bajo esta premisa, la Corte Constitucional² ha dicho que “no puede confundirse la prestación de los servicios sociales que el Estado debe brindar de manera permanente a todos los ciudadanos, sin atender a su condición y la atención humanitaria que se presta de forma temporal a las víctimas en situaciones calamitosas, con la reparación debida a las víctimas de tales delitos, que comprende tanto el deber de procurar que sean los victimarios quienes en primera instancia reparen a las víctimas, como de manera subsidiaria sea el Estado quien deba asumir esa reparación en caso de renuencia de los victimarios o insuficiencia de la reparación brindada por estos”.

Así, con fundamento en el concepto de reparación que consagra el artículo 8° de la Ley 975 de 2005, esa misma Corporación señaló como evidente que los servicios sociales que se prestan a las víctimas, no corresponden a ninguna de las acciones que buscan reparar las consecuencias nocivas del delito, por lo que no se pueden calificar como constitutivas de reparación y de rehabilitación debidas a los afectados que son víctimas de los delitos cometidos por los destinatarios de la ley, ni recortarles o excluirles por cuenta de esos servicios sociales ninguno de sus componentes, pues se desconocería el derecho que les asiste a que se les indemnice integralmente como lo disponen los numerales 6 y 7 del artículo 250 de la Constitución Política.

² Sentencia C-1199-08.

En efecto, las medidas asistenciales que el Estado suministre en favor de las personas desplazadas por la violencia, solo tienen el alcance de mejorarles las condiciones mínimas de existencia, pero no responden a la obligación real de repararles las graves afrentas que padecen en el goce de sus derechos fundamentales, restituyéndolos en lo posible a las condiciones que antes disfrutaban.

Consecuencialmente, la reparación integral a que tiene derecho la población desplazada debe ser suficiente, efectiva, rápida y proporcional al daño sufrido. Comprende su restitución al estado previo a la violación, la indemnización de los perjuicios físicos y morales, su rehabilitación y la adopción de medidas para que la situación que padecieron no se repita³.

Así, sobre la idoneidad de los mecanismos procesales ordinarios que el ordenamiento jurídico consagra en favor de la población desplazada para que puedan hacer efectiva la reparación de los daños sufridos, la Corte Constitucional ha dicho lo siguiente:

³ En la Sentencia T-821-07, la Corte Constitucional sobre el particular dijo: “La **restitución**, como su nombre lo indica, es “restablecer o poner algo en el estado que antes tenía”, es decir, para el caso de las personas víctimas de la vulneración de los derechos fundamentales, se trata de regresarlas a la situación en que se encontraban antes de la transgresión de sus derechos, “la restitución comprende, según corresponda, el restablecimiento de la libertad, el disfrute de los derechos humanos, la identidad, la vida familiar y la ciudadanía, el regreso a su lugar de residencia, la reintegración en su empleo y la devolución de sus bienes”.

El derecho a la **restitución**, dentro de la noción de reparación, de las personas víctimas del desplazamiento forzado comprende, entre otros, “el derecho fundamental a que el Estado conserve su derecho a la propiedad o posesión y les restablezca el uso, goce y libre disposición de la misma...”³, comoquiera que al constituir el abandono del lugar de residencia la característica esencial del desplazamiento forzado, la primera medida que se ha de adoptar es la salvaguarda de la misma, independientemente de los servicios sociales que el Estado está obligado a prestar, como lo es la atención humanitaria y la estabilización socioeconómica.

El derecho a la **indemnización** ha de ser concedido según los lineamientos internacionales, “de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, por todos los perjuicios económicamente evaluables que sean consecuencia de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o de violaciones graves del derecho internacional humanitario, tales como los siguientes: a) El daño físico o mental; b) La pérdida de oportunidades, en particular las de empleo, educación y prestaciones sociales; c) Los daños materiales y la pérdida de ingresos, incluido el lucro cesante; d) Los perjuicios morales; e) Los gastos de asistencia jurídica o de expertos, medicamentos y servicios médicos y servicios psicológicos y sociales”.

A grandes rasgos la **rehabilitación** es la recuperación física o mental de las personas afectadas con la configuración del delito o de la violación ostensible a los derechos humanos, la **satisfacción**, hace alusión a las medidas para desagrar a las víctimas, es el reconocimiento público del crimen cometido y el reproche de tal actuación, pues como lo ha establecido esta Corporación “la víctima tiene derecho a que los actos criminales sean reconocidos y a que su dignidad sea restaurada a partir del reproche público de dichos actos”³, son estas medidas las destinadas a la reivindicación de la memoria y de la dignidad de las víctimas y las **garantías de no repetición** son las medidas para que cesen las violaciones flagrantes de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, las cuales se manifiestan en un proceso judicial imparcial, en el acceso a los medios de defensa judicial, en el conocimiento de éstos, entre otros”.

“En lo que atañe a la formulación de la acción de tutela a fin de obtener la satisfacción del derecho a la reparación de los daños sufridos por las víctimas del desplazamiento forzado, esta Sala considera que los medios procesales existentes ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y la jurisdicción ordinaria no resultan ser idóneos, pues quienes solicitan el amparo son sujetos de especial protección constitucional, con fundamento en sus condiciones de debilidad manifiesta (art.13 C. Pol.), y víctimas de violaciones a derechos fundamentales, por lo que requieren un instrumento judicial ágil y eficaz que les brinde la posibilidad de acceder a una pronta y justa reparación, características que al ser propias de la acción de tutela, configuran su procedencia.

Dentro de este contexto, es evidente que la víctima tiene derecho a un recurso ágil y sencillo para obtener la satisfacción de su derecho a la reparación y que el Estado tiene la obligación de proporcionarle recursos eficaces e investigar las violaciones de forma rápida, completa e imparcial y, en su caso, adoptar medidas contra los presuntos responsables de conformidad con el derecho interno e internacional⁴. Porque compete al Estado la garantía del derecho de acceso a la justicia y a la verdad de las víctimas mediante el diseño de recursos judiciales efectivos para que los afectados puedan ser oídos, obtengan impulso de las investigaciones y hagan valer sus intereses en juicio. “Tales obligaciones incluyen el deber de juzgar y condenar a penas adecuadas y proporcionales a los responsables de los crímenes investigados”⁵.

El Estado es el encargado de investigar y, si hay pruebas suficientes, enjuiciar a las personas sindicadas de ser los responsables de las violaciones. De declarárseles culpables, está en el deber de castigar y de procurar programas nacionales de reparación y de otra clase de asistencia a las víctimas cuando el responsable de los daños sufridos no cumpla sus obligaciones.

Así mismo, el Estado tiene la responsabilidad constitucional de propiciarles el acceso a estas garantías de modo tal que si carecen de mecanismos idóneos para lograrlo, ello le es imputable, por lo cual correlativamente se trata de una carga que las víctimas no están obligadas a soportar. El trámite dispendioso o la espera de la creación de un procedimiento es una situación que genera su “revictimización”, cuando el Estado es incapaz de ofrecer seguridad a sus

⁵ Sentencia T-821-07.

libertades y de garantizar sus derechos. Además, obligarlos a sufrir retardo en la reparación integral a la cual como víctimas tienen derecho, ostensiblemente les agrava su padecimiento.

Entonces, independientemente de la identidad, aprehensión, enjuiciamiento y condena que se logre del victimario, les asiste el derecho a la reparación integral, que el Estado debe salvaguardarles por su condición de sujetos pasivos de un grave maltrato producto del desplazamiento forzado.

En relación con el procedimiento que prevé el Decreto Reglamentario 1290 de 2008, “por el cual se crea el programa de reparación individual por vía administrativa para las víctimas de los grupos armados organizados al margen de la ley”, a fin de que sea satisfecho el derecho de reparación, la Corte Constitucional⁶, en relación con el artículo 5º de la referida norma, consideró que dicha disposición es notoriamente contraria al derecho a la reparación porque identifica como tal una conducta propia de la asistencia social que el Estado está obligado a proveer a todos los ciudadanos, en especial, a aquellos que se encuentran en situación de vulnerabilidad y que, en el caso particular de las víctimas del desplazamiento forzado, se traduce en garantizar que cese su condición mediante la estabilización socio económica. En otras palabras, la citada norma hace referencia a un derecho que se tiene por ser persona, más no por ser víctima del desplazamiento forzado, el cual ostenta otras implicaciones.

Siendo así, imponer a las víctimas del desplazamiento que adelanten un trámite administrativo desconocedor de los criterios de “reparación”, como lo sostiene la Corte en el pronunciamiento citado, comporta limitarles la garantía rápida y completa de sus derechos fundamentales surgidos de su especial condición de víctimas.

Sobre ese punto en particular, en sentencia T-085 del 2009. M.P. Jaime Araujo Rentería, esa Corporación manifestó lo siguiente:

“De este modo someter a los accionantes, víctimas del desplazamiento forzado, a procesos penales en los cuales es necesaria la aceptación de cargos por parte del victimario para la satisfacción del derecho a la reparación o esperar la labor investigativa de determinación del responsable de esa

⁶ Sentencia T-085 de 2009.

conducta delictuosa para exigir la reparación del daño ocasionado, teniendo en cuenta que los hechos acaecieron en el año 2001 y que hasta ahora según información de los accionantes y de las pruebas allegadas al proceso provenientes de la Fiscalía Primera Seccional de Fundación los “responsables [están] en averiguación” (fl.36-32 cdno. Corte); o **someterlos a un proceso administrativo donde la llamada reparación no corresponde a los postulados normativos expuestos, sino que es la manifestación de la asistencia social que el Estado está obligado a brindar a todas las personas, en especial a las más vulnerables, es revictimizar a quien ha sido objeto de una masiva y constante vulneración de los derechos humanos, es desconocer los derechos fundamentales que de la condición de víctima se derivan y que le impone al Estado el deber de salvaguardar**”. (Negrilla y subrayado fuera de texto original).

3. Del caso concreto

La presente solicitud de amparo la origina la situación del trámite que conlleva aplicar la Ley 975 de 2005 y el que prevé el Decreto 1290 de 2008, los que en cuanto a la efectividad de la reparación integral, a juicio de los demandantes, no atienden ni responden de manera ágil y adecuada la urgencia y la perentoriedad que impone la gravedad de los daños que padecen, como producto de las acciones de los grupos al margen de la ley.

La procedencia de la acción de tutela para obtener a título de amparo constitucional de manera ágil y expedita la reparación, como quedó planteado y resuelto en el acápite anterior, es tema de reiterada aceptación por la Corte Constitucional, que esta Sala acoge y ratifica. En consecuencia, se ocupará de revisar el caso concreto.

Se parte de la base de que los accionantes tienen la condición de ser víctimas del desplazamiento forzado a causa de la violencia generada por grupos armados al margen de la ley porque, de acuerdo con las pruebas que obran en el expediente, está demostrado que se encuentran inscritos en el Registro Único de Población Desplazada – RUPD y que, en consecuencia, de conformidad con lo consagrado en el artículo 6º de la Ley 782 de 2002, que modificó la Ley 418 de 1997, debido a tal condición, son acreedores a la reparación.

La información que suministra la entidad demandada evidencia que ante la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional los demandantes han presentado varias solicitudes, pero únicamente las radicadas en el año de 2001 fueron atendidas y resueltas con fundamento en las directrices que estableció la Ley 418 de 1997.

En efecto, aunque la accionada dice que, mediante las resoluciones 2570 del 11 de enero de 2005 y 01702 del 27 de febrero de 2008, en los casos números 6112/2001 y 5649/2006 se hizo el respectivo reconocimiento de calidad de víctimas de los solicitantes y se efectuó el respectivo pago a los beneficiarios directos, la Sala constata que el monto reconocido en esos actos corresponde a “ayuda humanitaria y gastos funerarios”, el cual, a juicio de la Sala, no puede encuadrarse dentro del concepto de reparación por la vulneración de sus derechos fundamentales, sino que hace parte del componente asistencial que el Estado está en la obligación de prestar a las personas desplazadas por la violencia en aras de lograr su estabilización socio económica.

Las referidas resoluciones fueron dictadas con fundamento en los artículos 16 y 49 de la Ley 418 de 1997⁷, modificados por la Ley 782 de 2002, que, en síntesis, contemplan medidas que buscan mejorar las condiciones mínimas de existencia de las personas desplazadas, pero que no tienen que ver con el derecho a la reparación integral, que el Estado debe salvaguardarles por su condición de sujetos pasivos de un grave maltrato producto del desplazamiento forzado.

En cuanto a las demás solicitudes, que se radicaron a lo largo del año 2008, la Agencia Presidencial para la Acción Social precisó que “en este momento y por ser radicados a los que no se ha llegado, no hay ningún trámite y no ha sido presentado informe alguno al Comité de Reparaciones Administrativas de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación”.

⁷ **ARTÍCULO 16.** <Artículo modificado por el artículo 7 de la Ley 782 de 2002. El nuevo texto es el siguiente:> *En desarrollo del principio de solidaridad social, y dado el daño especial sufrido por las víctimas, estas recibirán asistencia humanitaria, entendida por tal la ayuda indispensable para sufragar los requerimientos esenciales, a fin de satisfacer los derechos que hayan sido menoscabados por los actos enunciados en el artículo 15. Esta ayuda humanitaria será prestada por las entidades públicas así: Por la Red de Solidaridad Social, en desarrollo de su objeto legal y de acuerdo con las directrices que para el efecto señale su Consejo Directivo, y por las demás entidades públicas señaladas en la presente ley, dentro del marco de sus competencias, siempre que la solicitud se eleve dentro del año siguiente a la ocurrencia del hecho.*

ARTÍCULO 49. *Quienes sufran perjuicios por causa de homicidios u otros atentados o agresiones contra la vida, la integridad física, la seguridad o la libertad personales, cometidos por móviles ideológicos o políticos, o sean objetos de amenazas referentes a la comisión de atentados o agresiones de esta naturaleza, serán beneficiados por una ayuda humanitaria de emergencia, tendiente a mitigar o a impedir la agravación o la extensión de los efectos de los mismos. (Negrillas y subrayado fuera de texto original).*

Manifestó que, en relación con los casos que a continuación se enumeran, no se ha presentado el respectivo informe técnico al Comité de Reparaciones “ya que las solicitudes se estudian de acuerdo al orden de radicado y en estos momentos no se ha llegado a esos números...”. Que, además, no ha transcurrido el término de 18 meses con el que cuenta la entidad demandada y el Comité de Reparaciones para proferir la respectiva decisión de fondo. Estos son:

Caso No.	Fecha de presentación	Solicitante	Víctima
173325	30/12/2008	Aída María Navarro	Rafael Barbosa Bayona
173316	30/12/2008	Aída María Navarro	Rafael Barbosa Navarro
28315	26/08/2008	Aída María Navarro	José Gregorio Barbosa
173318	30/12/2008	Álvaro Antonio Barbosa	Álvaro Antonio Barbosa
173320	30/12/2008	Luz Marina Barbosa	Luz Marina Barbosa
173323	30/12/2008	Senelia Barbosa Navarro	Senelia Barbosa Navarro

Las anteriores precisiones ponen de presente que a pesar de que han transcurrido más de 15 meses desde la presentación de las respectivas solicitudes en los casos números 173325, 173316, 173318, 173320 y 173323, la Agencia Presidencial para la Acción Social ni siquiera ha rendido el informe técnico ante el Comité de Reparaciones para que éste decida lo pertinente. Es decir, ha transcurrido más de la $\frac{3}{4}$ parte del término que prevé el artículo 27 del Decreto 1290 de 2008 para resolver de fondo las distintas solicitudes de reparación y aún no se ha agotado la primera fase, lo cual evidencia la falta de eficacia y celeridad de dicho trámite administrativo⁸.

Aún peor es la situación que se presenta respecto del caso No. 28315, que fue radicado el 26 de agosto de 2008, pues hasta la fecha y a pesar de que han

⁸ Sobre este punto, la Sala aclara que de acuerdo con lo establecido en el artículo 27 del Decreto 1290 de 2008, en el término de 18 meses no sólo debe adelantarse la fase de análisis técnico sino que también se tiene que proferir la decisión que resuelva la solicitud de reparación.

transcurrido más de los 18 meses que consagra la referida disposición, no existe informe técnico alguno. Mucho menos decisión que resuelva el asunto planteado por la señora Aída María Navarro.

Dentro de este contexto, es evidente que, en el presente caso, el trámite que el Decreto 1290 de 2008 prevé para el amparo del derecho a la reparación de los accionantes, no ha sido adelantado con la celeridad y eficiencia requerida. Esta situación implica, a juicio de esta Sala, imponer aún más cargas a los demandantes de las que ya soportan, pues se ignora su condición de víctima y se desconoce el derecho a un recurso ágil, eficaz y sencillo para acceder a una reparación integral.

Así, al Estado, como garante de los derechos fundamentales de los ciudadanos, le compete satisfacerles su derecho a la reparación, en eficaces términos, de acuerdo con el concepto de justa indemnización. Sin embargo, se aclara que ello no significa que se le atribuya ser el responsable de los actos perturbadores.

Por estas razones, la Sala encuentra probado que, en el caso sub examine, a los accionantes se les vulnera su derecho fundamental a la reparación integral por su situación de víctimas del desplazamiento forzado, en su manifestación de justa y pronta indemnización y que en vista de que no disponen de medio de defensa judicial idóneo y eficaz, ameritan el amparo solicitado.

En consecuencia, como se impone asegurarles el goce efectivo del derecho fundamental vulnerado, se impartirán las siguientes órdenes:

1. Al Subdirector de Atención de Víctimas de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional que, dentro del término de cinco (5) días, contados a partir de la notificación del presente fallo, de acuerdo con lo previsto en el Decreto 1290 de 2008 y con lo dicho en la parte motiva de esta providencia, elabore y envíe al Comité de Reparaciones Administrativas los respectivos informes técnicos en relación con las solicitudes de reparación administrativa planteadas por los accionantes, que se identifican de la siguiente forma:

Caso	Fecha	de	Solicitante	Víctima
-------------	--------------	-----------	--------------------	----------------

No.	presentación		
173325	30/12/2008	Aída María Navarro	Rafael Barbosa Bayona
173316	30/12/2008	Aída María Navarro	Rafael Barbosa Navarro
28315	26/08/2008	Aída María Navarro	José Gregorio Barbosa
173318	30/12/2008	Álvaro Antonio Barbosa	Álvaro Antonio Barbosa
173320	30/12/2008	Luz Marina Barbosa	Luz Marina Barbosa
173323	30/12/2008	Senelia Barbosa Navarro	Senelia Barbosa Navarro
173323	30/12/2008	Senelia Barbosa Navarro	Senelia Barbosa Navarro

2. Al Comité de Reparaciones Administrativas, representado por su Presidente, el Ministro del Interior y de Justicia, que, en el término de treinta (30) días, contados desde el momento en que reciba los respectivos informes técnicos por parte la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, resuelva de fondo lo concerniente a las solicitudes de reparación presentadas por los accionantes.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A:

PRIMERO. REVOCAR la sentencia del 10 de noviembre de 2009, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico y, en su lugar, **SE AMPARA** el derecho fundamental a la reparación de los menores Emerson Barbosa Pacheco y Stanly Barbosa Pacheco y de los señores Aída María Navarro, Diniveth Barbosa Navarro, Lina Marcela Barbosa Pacheco, Senelia Barbosa Navarro, Luz Marina Barbosa

Navarro, Maylin Yanine Barbosa Navarro, Álvaro Antonio Barbosa Navarro y Dioselina Barbosa Payares

En consecuencia,

A) **SE ORDENA** al Subdirector de Atención de Víctimas de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional que, dentro del término de cinco (5) días, contados a partir de la notificación del presente fallo, de acuerdo con lo previsto en el Decreto 1290 de 2008 y con lo explicado en la parte motiva de esta providencia, elabore y envíe al Comité de Reparaciones Administrativas los respectivos informes técnicos en relación con las solicitudes de reparación administrativa planteadas por los accionantes.

B) **SE ORDENA** al Comité de Reparaciones Administrativas, representado por su Presidente, el Ministro del Interior y de Justicia, que, en el término de treinta (30) días, contados desde el momento en que reciba los respectivos informes técnicos por parte la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, resuelva de fondo lo concerniente a las solicitudes de reparación presentadas por los accionantes

SEGUNDO. NOTIFICAR a las partes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

TERCERO. REMITIR el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, al día siguiente al de ejecutoria de esta providencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

MAURICIO TORRES CUERVO
Presidente

SUSANA BUITRAGO VALENCIA

MARÍA NOHEMÍ HERNÁNDEZ PINZÓN

FILEMÓN JIMÉNEZ OCHOA