

# ***El derecho a un plazo razonable en el marco de la indemnización administrativa de las víctimas del conflicto armado colombiano***

Recibido: 6 de noviembre de 2020 • Aprobado: 8 de julio de 2021  
<https://doi.org/10.22395/ojum.v21n45a2>

## **Hernán Alejandro Olano-García**

Institución Universitaria Colegios de Colombia, Unicoc, Bogotá, Colombia  
hernanolano@gmail.com  
<https://orcid.org/0000-0001-7662-4504>

## **Leonardo Yotuhel Díaz-Guecha**

Universidad Simón Bolívar, Cúcuta, Colombia  
l.diaz01@unisimonbolivar.edu.co  
<https://orcid.org/0000-0003-2619-5742>

## **Hernán Darío Villamizar-Silva**

Instituto Departamental de Salud, Cúcuta, Colombia  
hernandario.villamizar312@comunidadunir.net  
<https://orcid.org/0000-0002-4584-7307>

## **RESUMEN**

Este esfuerzo investigativo aborda las diferentes dificultades que enfrentan las víctimas del conflicto armado en Colombia, producto de las demoras del reconocimiento y pago de la indemnización como componente de la reparación integral. Se aborda desde la metodología del enfoque cualitativo, método documental de recolección y análisis de la información. En la fundamentación teórica y resultados se hace una descripción de la reparación integral como derecho fundamental y se analiza el derecho a un plazo razonable desde los elementos dados en la jurisprudencia interamericana, además se exponen los precarios avances que se han dado en el reconocimiento y pago de la indemnización, en los factores de incumplimiento del plazo razonable en el sistema de indemnización y su reconocimiento, mediante la acción de tutela a partir del cumplimiento de las sub-reglas para su procedencia. Finalmente, se proponen las conclusiones y recomendaciones.

*Palabras clave:* plazo razonable; víctimas; indemnización administrativa; conflicto armado; reparación integral.

## ***The Right to a Reasonable Period of Time in the Framework of Administrative Compensation for Victims of the Colombian Armed Conflict***

### **ABSTRACT**

This research effort addresses different difficulties faced by the victims of the armed conflict in Colombia as a result of delays in the recognition and payment of compensation as a component of comprehensive reparation. It is approached from a qualitative approach, a documentary method and collection and analysis of information. In the theoretical basis and results, a description of integral reparation as a fundamental right is made, the right to a reasonable term is analyzed from the elements given in the Inter-American jurisprudence, and the precarious advances that have been made in the recognition and payment of compensation in the factors of non-compliance with the reasonable term in the compensation system and its recognition through the tutela action from the compliance of the sub-rules for its proceeding are also exposed. Finally, conclusions and recommendations are proposed.

*Keywords:* reasonable time; victims; administrative compensation; armed conflict; comprehensive repair.

## ***Direito a um prazo sensato no marco da indenização administrativa das vítimas do conflito armado colombiano***

### **RESUMO**

O presente trabalho interpela as diferentes dificuldades que são enfrentados pelas vítimas do conflito armado na Colômbia, fruto das demoras do reconhecimento e do pagamento da indenização como elemento de reparação integral. Esta pesquisa é abordada a partir do enfoque qualitativo, método documental de registro e análises de informação. Na fundamentação teórica e nos resultado se faz uma descrição do pagamento integral como direito fundamental e se analisa o direito a um prazo prudente desde os elementos dados na jurisprudência interamericana, além disso expõe-se os precários avanços que se tem dado no reconhecimento e pagamento da indenização, nos fatores de incumprimento do tempo legal no sistema de indenização e seu reconhecimento, por meio da ação de tutela a partir do cumprimento das regras segunda para sua procedência. Finalmente, são propostas as conclusões e as recomendações.

*Palavras-chave:* prazo sensato; vítimas; indenização administrativa; conflito armado; reparação integral.

## INTRODUCCIÓN

El presente artículo proviene de un esfuerzo investigativo derivado de la experiencia profesional adquirida en la asesoría jurídica a víctimas del conflicto armado colombiano, lo cual llevó a los autores al esfuerzo investigativo de realizar un estudio documental y jurisprudencial de la problemática que enfrentan las víctimas para acceder a la indemnización administrativa oportuna como componente de la reparación integral, así como del estudio del derecho convencional a un plazo razonable dentro del sistema de indemnización, y su incumplimiento por las demoras excesivas que sufren las víctimas para acceder a dicha indemnización.

En Colombia el conflicto armado interno supera las seis décadas, y ha dejado como saldo más de ocho millones de víctimas por diferentes violaciones a los derechos humanos (Vallejo y Cubides, 2017), por ello, se ha diseñado e implementado diferentes medidas de carácter judicial, legislativo y administrativo, dentro de las cuales se encuentran aquellas que propenden a que las víctimas del conflicto armado puedan acceder a la reparación transformadora, especialmente a través de las mediadas de indemnización, rehabilitación, satisfacción y la no repetición.

Ahora bien, estas medidas de reparación tienen su sustento legal a través de la Ley 1448 (2011) y su Decreto 4800 (2011), las cuales surgen ante la eminente necesidad de crear una vía administrativa de reparación integral. Lo anterior se crea como respuesta a las demoras que se presentaban en los procesos judiciales de reparación, y se establece en la Ley de justicia y paz (Ley 975, 2005), la cual tiene como objetivo que las víctimas accedan a la reparación de manera más celer; aunque esto significara una disminución sustancial de los montos de la indemnización reconocidos por la vía judicial, como se describe en el *Primer informe de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo* (en adelante CSM) a la Ley 1448 del 2011.

En la vigencia 2019-2020, los informes reflejan mínimos avances en el cumplimiento, así como en los postulados de la reparación integral administrativa de la Ley 1448 (2011) y sus normas concordantes, como se observa en el *Sexto informe de la CMS a la Ley de víctimas* (2019).

Dicho lo anterior, es preciso señalar que a partir del bloque constitucional consagrado en el artículo 93 de la Constitución Política (1991), cada una de las autoridades estatales colombianas en sus diferentes niveles y orden están en la obligación de cumplir con un plazo razonable en la resolución de los procesos judiciales y procedimientos administrativos, conforme lo ha establecido la jurisprudencia de la Corte IDH.

La metodología aplicada en el esfuerzo investigativo se fundamenta desde el enfoque cualitativo, el cual, en palabras de Hernández, Fernández y Baptista (2000) "se enfoca en comprender y profundizar los fenómenos, explorándolos desde la perspectiva de los participantes en un ambiente natural y en relación con su contexto" (p. 364).

Así mismo, se utilizó el método documental con el análisis de los documentos relacionados con el objeto de estudio y de la jurisprudencia desde el núcleo esencial e interpretación de las mismas para extraer de estos los resultados, a partir de una matriz de análisis documental.

## 1. LA REPARACIÓN INTEGRAL COMO DERECHO FUNDAMENTAL

### 1.1 *Definición de reparación integral y de víctima del conflicto armado*

Es necesario definir qué se debe entender por reparación integral y qué se debe entender por víctimas del conflicto armado. En cuanto la reparación integral, la Corte Constitucional señaló que esta es:

una obligación del Estado, cuya finalidad es devolver a la víctima al estado en el que se encontraba con anterioridad al hecho que originó tal condición. Por lo tanto, el hecho victimizante con el cual se vulneraron los derechos humanos genera en favor de la persona que lo padeció el derecho fundamental a la reparación integral, lo que se hace efectivo "a través de la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y la garantía de no repetición consagradas en el Derecho Internacional, que se desprenden de la condición de víctimas y que deben ser salvaguardados por el Estado independientemente de la identificación, aprehensión, enjuiciamiento o condena de los victimarios. (Sentencia T-083/17, 2017)

De igual forma, el artículo 25 de la Ley 1448 (2011) establece que "las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones de que trata el artículo 3° de la presente Ley". Así mismo, en el artículo 63 del Pacto de San José o Convención Americana de Derechos Humanos (1969), se consagra la reparación de las consecuencias o situaciones que hayan configurado la vulneración de los derechos humanos y el pago de una justa indemnización.

A partir de lo anterior se puede precisar que: "las reparaciones cumplen una doble función: i) proveer satisfacción a las víctimas o a sus familiares, y ii) restablecer el orden jurídico quebrantado por las violaciones a sus derechos humanos" (Cárdenas y Suárez, 2014, p. 37).

Por su parte, la definición de víctima del conflicto armado en Colombia se encuentra definido en el artículo 3 de la Ley 1448 (2011) así:

Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño *por hechos ocurridos* a partir del 10 de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, *ocurridas con ocasión del conflicto armado interno*. Como se puede evidenciar en la definición anterior, quien aspire hacer declarado como víctima del conflicto armado interno e incluido en el Registro Único de Víctimas (RUV), para acceder al derecho a la reparación integral, debe cumplir con unos los siguientes

requisitos: primero, haber sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1 de enero de 1985; segundo, haber sido consecuencia de infracciones al DIH o de violaciones a DDHH; y tercero, que estos hechos hubieran ocurrido como consecuencia del conflicto armado dentro del Estado Colombiano.

### ***1.2 La indemnización como componente esencial de la reparación integral de las víctimas del conflicto armado***

De acuerdo con Nash (2009), cuando no sea posible la plena restitución de los derechos que han sido vulnerados se deberán garantizar los derechos conculcados mediante la reparación, que tiene como elemento el pago de una indemnización como compensación por los daños ocasionados.

Ahora bien, las normas convencionales y jurisprudencia de la Corte IDH forman parte del bloque de constitucionalidad, consagrado en el artículo 93 de la Constitución Política (1991). Por ello el juez constitucional ha sido enfático en exigir que estas deben reconocer un derecho humano establecido en la CADH (Olano, 2005).

Por otra parte, la Sentencia C-753/13 (2013) señaló que la reparación integral es un derecho fundamental de las víctimas, la cual se compone de pretensiones de restitución, *indemnización*, rehabilitación, satisfacción y la no repetición. A través de estas medidas se puede restablecer la dignidad de personas vulneradas de sus derechos. El sustento de la medida de indemnización administrativa se encuentra en el capítulo VII artículos 132, 133 y 134 de la Ley 1448 (2011). En consonancia con esta norma, en la Sentencia SU599/19 (2019) la Corte Constitucional consideró que “[l]as víctimas del conflicto armado interno tienen derecho a recibir una compensación económica, a título de indemnización que se dará dependiendo del hecho victimizante y del daño sufrido” (Sentencia SU599/19, 2019). De igual forma, se está frente a una vulneración del derecho a la indemnización, cuando su entrega no se realiza de forma *oportuna* (Sentencia C-180/14, 2014).

## **2. EL PLAZO RAZONABLE EN EL PRECEDENTE DE LA CORTE IDH**

Lo primero que se debe resaltar, es que el Estado colombiano es miembro del Sistema Interamericano de los Derechos Humanos, y ha firmado y ratificado tanto la CADH, como la competencia de la Corte IDH. En ese orden, y de acuerdo con Becerra y Miranda (2013):

Los órganos del Estado, según se sitúen en el ámbito del Ejecutivo, el Legislativo o el Judicial, en cumplimiento de los instrumentos internacionales, deben realizar actos positivos de protección, adecuaciones legislativas, modificaciones de prácticas administrativas o la tutela jurisdiccional de los derechos que se ha obligado a respetar el Estado. (p. 21)

Entendiendo la obligación internacional que le asiste al Estado colombiano en materia de derechos humanos, resulta importante dejar en claro que una de ellas es

el deber de resolver en un plazo razonable los casos en donde esté de por medio la garantía y protección de dichos derechos, independientemente cual sea el órgano facultado para hacerlo.

A partir de lo anterior, es necesario tener en cuenta que el derecho a un plazo razonable no tiene un concepto predeterminado, ya que su protección se debe realizar atendiendo a cada caso en concreto, conforme lo ha dado a entender la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (1989).

Así mismo, el plazo razonable se establece en el artículo 8.1 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (CADH) que consagra las garantías judiciales, en el cual se señala el derecho de toda persona a ser oída dentro de *un plazo razonable* por una autoridad judicial competente e imparcial ante la acusación de algún tipo penal o para hacer valer sus derechos (CADH, 1969).

Con fundamento en la norma *ibídem*, la Corte IDH ha garantizado y protegido el derecho a un plazo razonable en disciplinas de carácter judicial, administrativas o legislativas, pues el objeto de este es que los derechos humanos no se vean permeados por las excesivas e indefinidas demoras en la resolución de casos que busquen la protección de los derechos protegidos por el *corpus iuris interamericano*.

En lo que atañe al Estado colombiano, el artículo 29 de la Constitución Política (1991), en el cual se consagra el derecho fundamental a un debido proceso judicial y administrativo, derecho en el cual se encuentra inmerso el principio de celeridad orientado a evitar demoras excesivas innecesarias en cualquier proceso, y a que estos se desarrollen dentro de un plazo razonable, conforme lo señala la Sentencia C-371/11 (2011).

Igualmente, la Corte IDH, mediante el caso *Comunidad indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay* (2005), ha dejado en claro que el plazo razonable también deberá cumplirse en los procesos administrativos.

En consonancia con lo establecido por la Corte IDH se encuentra la CIDH, la cual ha señalado que el derecho al plazo razonable es aplicable en los procedimientos administrativos, toda vez que los Estados, partes del Sistema Interamericano de los Derechos Humanos, deben propender porque sus autoridades administrativas resuelvan dentro de un plazo razonable los actos donde se reconocen derechos:

Otro elemento al que se le ha conferido un papel relevante en relación con la garantía del debido proceso legal en sede administrativa es el derecho al plazo razonable del proceso administrativo. En este sentido, es de destacar que existen circunstancias propias del diseño y el funcionamiento de los mecanismos de determinación de derechos, que tienen efecto directo sobre los mismos. (Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, 2007)

En palabras de Rivadeneyra (2011), cuando la CADH señala en el artículo 8.1 que toda persona debe ser oída por un "juez o tribunal competente" para la "determinación de sus derechos", se refiere a cualquier autoridad que mediante sus resoluciones incidan en los derechos de las personas involucradas, independientemente de que esta sea administrativa, legislativa o judicial.

## **2.1 Elementos de configuración del Derecho a un Plazo Razonable**

La Corte IDH ha desarrollado cuatro elementos configurativos de la razonabilidad del plazo, los cuales se desarrollarán en el presente acápite.

### **2.1.1 Primer elemento: la complejidad del asunto**

Para determinar este primer elemento, la Corte IDH señaló a través del caso Carvajal Carvajal y otros Vs. Colombia (2018), que es necesario observar:

- i) la complejidad de la prueba; ii) la pluralidad de sujetos procesales o la cantidad de víctimas; iii) el tiempo transcurrido desde la violación; iv) las características de los recursos contenidos en la legislación interna, y v) el contexto en el que ocurrieron los hechos. (párr. 107)

De acuerdo con Ferrer (2015), de ninguna manera puede confundirse que un caso es complejo y que se requiera un análisis con detenimiento de este, *con papeleo administrativo* que innecesariamente dilate y demore la resolución del caso.

De igual forma, en el caso *Garibaldi Vs. Brasil* (2009), la Corte IDH ha sido enfática en advertir que en aquellos asuntos donde existen testigos, el caso se configura por un solo hecho: hay indicios sobre los responsables del hecho y se encuentran las víctimas identificadas de forma plena, las demoras en el desarrollo de la investigación no pueden ser justificadas con base en la complejidad del asunto.

### **2.1.2 Segundo elemento: la actividad procesal del interesado**

En lo que atañe a este segundo elemento, la Corte precisó mediante el caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia, que tanto los procesados como las víctimas tienen la responsabilidad de presentar diligentemente las acciones, recursos, pruebas y demás actuaciones necesarias para el impulso del proceso, pues ello "se considera como un criterio determinante para definir la razonabilidad del plazo" (Sentencia para el caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia, 2006, párr. 296).

No obstante, en el caso *Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela*, la Corte IDH también señala que "el Estado, en ejercicio de su función judicial, ostenta un deber jurídico propio, por lo que la conducta de las autoridades judiciales no debe depender exclusivamente de la iniciativa procesal de la parte actora de los procesos" (Sentencia para el caso *Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela*, 2015, párr. 265).

De igual forma, en el caso *Furlan y familiares Vs. Argentina* (2012), la Corte IDH consideró que en aquellos casos donde la conducta procesal del interesado no ha sido tratada con la debida diligencia, el Estado se encuentra bajo la obligación de fundamentar, la forma en que la conducta del interesado fue contraria a los preceptos normativos y procesales señalados internamente, pues de lo contrario, si el procesado o la víctima actúa dentro de los términos y plazos consagrados, las autoridades deberán dar cumplimiento de manera diligente con los términos señalados para resolver el caso.

### **2.1.3 Tercer elemento: la conducta de las autoridades Estatales**

Respecto a la conducta de las autoridades, resulta fundamental que, para definir el cumplimiento de la norma del plazo razonable, estas actúen con debida diligencia, toda vez que las negligencias de las autoridades pueden perjudicar el derecho de los que aspiran a que el asunto sea resuelto dentro de un tiempo expedito y célere.

En ese orden, el derecho fundamental a un debido proceso obliga a que cualquier autoridad estatal actúe con la mayor diligencia posible, evitando demoras injustificadas en la resolución de los casos (Ardila, 2009) que atenten o coloque en peligro el derecho de quienes actúan dentro del proceso, por la acción u omisión que afecta directamente el desarrollo de las actuaciones judiciales, e incluso administrativas (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2018).

En el caso *Furlan y familiares Vs. Argentina*, la Corte IDH señaló que las autoridades estatales tienen la responsabilidad de cumplir con los plazos o términos que se establecen en la normatividad interna, para el desarrollo procesal de los casos (Sentencia para el caso *Furlan y familiares Vs. Argentina*, 2012).

De acuerdo con Rodríguez y Andrade (2011), se debe identificar cuando se está frente a una actividad ejercida con reflexión y cautela en el desarrollo de las funciones que se despliegan en el proceso, y cuando se está frente a una actividad procesal desarrollada de manera excesivamente parsimonia, exasperante, lenta y con demasiado rigor y formalismo.

Finalmente, resulta importante resaltar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Yarce y otras Vs. Colombia* (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2016), indicó que "las condiciones del país no liberan a un Estado Parte en la Convención Americana de sus obligaciones establecidas en ese tratado" (párr. 291). En ese sentido, señala en el caso *García Asto y Ramírez Rojas Vs. Perú*, "que la falta de presupuesto no libera a un Estado de sus obligaciones" (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2005, párr.169), y tampoco es posible que los Estados argumenten la falta de razonabilidad con base en "una sobrecarga crónica de casos pendientes" (Sentencia para el caso *Fornerón e hija Vs. Argentina*, 2012, párr. 74) o que puedan eximirse de una



responsabilidad internacional por falta de infraestructura o personal para conducir los casos (Sentencia para el caso Garibaldi Vs. Brasil, 2003).

#### 2.1.4 Cuarto elemento: la afectación del procedimiento sobre el individuo

Con respecto al cuarto elemento desarrollado por la jurisprudencia interamericana, cabe precisar que la relevancia de este se da principalmente en los casos en donde los individuos, partes del proceso judicial o procedimiento administrativo, se constituyen como sujetos de especial protección del Estado por pertenecer a un sector vulnerable debido a su condición especial.

Con referencia a este importante elemento, la Corte IDH, en el caso Montesinos Mejía Vs. Ecuador (2020) "ha establecido que, si el paso del tiempo incide de manera relevante en la situación jurídica del individuo, resultará necesario que el procedimiento avance con mayor diligencia a fin de que el caso se resuelva en un tiempo breve" (párr. 187). De igual forma, en el caso Baldeón García Vs. Perú (2006) se deja en claro que cuando la falta de la razonabilidad en el proceso impide que las víctimas puedan acceder a una reparación adecuada, se debe actuar con mayor diligencia.

Aunado a lo anterior, a través del caso Yvon Neptune Vs. Haití (2008), la Corte IDH deja en claro que la demora excesiva en la resolución del caso coloca a la víctima en un estado de incertidumbre, debido a la "situación de inseguridad jurídica" (párr. 86).

Conforme a lo anterior, resulta evidente que este cuarto elemento del plazo razonable tiene como objeto brindar una especial protección reforzada a todas las personas que, como consecuencia de su estado vulnerable, podrían resultar perjudicadas de forma irremediable en sus derechos, como consecuencia de las excesivas demoras en la que puedan incurrir las autoridades del Estado.

### 3. LOS PRECARIOS AVANCES EN EL RECONOCIMIENTO Y PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN ADMINISTRATIVA

A través del Decreto 4800 (2011) se derogó el Decreto 1290 (2008), dándose expedición a la Ley 1448 (2011) mediante la cual se crearon unas medidas para la reparación integral de las víctimas dentro de un contexto de justicia transicional y que se componen de "pretensiones concretas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y no repetición" (Sentencia C-753/13, 2013).

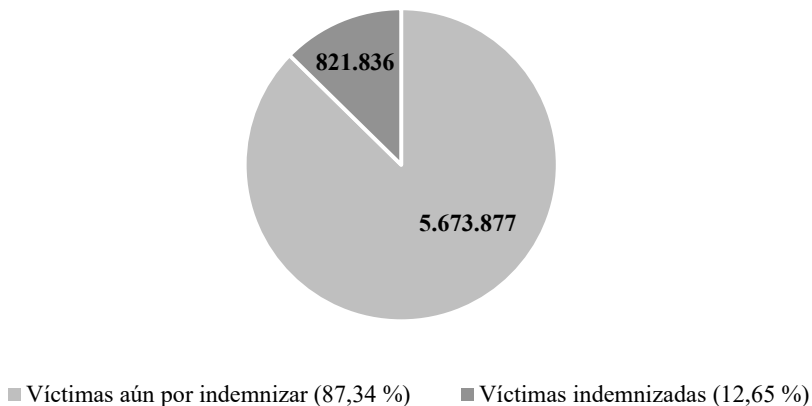
De igual forma, mediante la norma *ibídem* se creó la UARIV, una entidad a la cual se le dieron las facultades y competencias señaladas en el artículo 168 de la Ley en mención, para el manejo por vía administrativa de todo lo relacionado con los derechos de las víctimas del conflicto armado interno (Ley 1448, 2011).

Desde la creación del sistema de reparación integral de la Ley 1448 (2011), los avances que se han obtenido en lo referente a la indemnización administrativa han sido precarios conforme según cifras expuestas por la CSM a la Ley de víctimas (2019) en su *Sexto informe al Congreso de la República 2018-2019*, en donde se señala que para el año

2019, un total de 6.495.713 víctimas tenían derecho a la indemnización, y solo habían accedido al reconocimiento y pago, un total de 821.836 de víctimas.

Así mismo, en su informe al Congreso de la Republica 2013-2014 de la CSM a la ley de víctimas, se describe que hasta el 30 de abril del año 2014 solo se habían indemnizado 165.132 víctimas, de un total de 1.692.635 que se encontraban inscritas para el 31 de mayo de 2013. El informe también describe que quienes accedieron a la indemnización fueron "los reclamantes de Justicia y Paz o por vía Decreto 1290 de 2008, sin que se hubiera avanzado en lo que corresponde estrictamente a la Ley 1448 de 2011" (Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley 1448 del 2011, 2014. p. 271). Para el año 2019 es decir, aproximadamente ocho años después de promulgada la Ley 1448 (2011), solo se habían indemnizado un total de 821.836, de acuerdo con la CSM de la Ley de víctimas.

En la siguiente gráfica (figura 1) se podrá apreciar las estadísticas sobre el porcentaje de víctimas indemnizadas y no indemnizadas:



**Figura 1.** Víctimas del conflicto armado en Colombia con derecho a la indemnización, año 2019 (6.495.713)

Fuente: elaboración propia.

Ahora bien, con los datos obtenidos a través de los informes de la CSM a la Ley de víctimas, se puede observar que en términos generales se estarían indemnizando un total de 131.340,8 por año, desde el 2014 hasta el 2019. Lo anterior permite observar que resultaría inviable desde el punto de vista temporal, presupuestal e institucional que se logre indemnizar dentro de un plazo razonable a todas las víctimas que tienen derecho a la indemnización, pues de mantenerse este porcentaje, se necesitaría aproximadamente de cuarenta y seis a cuarenta y nueve años.

### 3.1 Criterios de priorización para el acceso a la indemnización administrativa

Ante la universalidad de víctimas, y teniendo en cuenta que muchas de ellas contaban con alguna situación especial, desde el año 2013 se comenzaron a diseñar e implementar se unos métodos de focalización y priorización para determinar el orden de entrega de la indemnización administrativa.

Actualmente, el procedimiento y ruta de acceso a la indemnización se encuentra definido en la Resolución 01049 (2019). Así mismo, dicha resolución establece en su artículo 4 los criterios de priorización para acceder a la indemnización administrativa cuando existe una situación de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad, los cuales se dan en los siguientes eventos: primero, las víctimas con setenta y cuatro años o más, y que se encuentran incluidas en el Registro Único de Víctimas (RUV); segundo, las que padezcan de enfermedades huérfanas, de tipo ruinoso, catastrófico o de alto costo, o cualquier otra que produzca dificultad en el desempeño igual o mayor al 40 % y acreditadas por la entidad promotora de salud; tercero, las víctimas incluidas en el RUV que acredite una discapacidad bajo los criterios, condiciones e instrumentos que establezca el Ministerio de Salud o la Supersalud (Uariv, 2019).

Ahora bien, si bien es cierto se crearon estos criterios de priorización y se esperaba que el procedimiento mejorase para las víctimas más vulnerables, la realidad demuestra que siguen existiendo precarios avances. Así lo señala la CSM a la Ley de Víctimas (2019), en el *Sexto informe al Congreso de la República 2018-2019* describe que el porcentaje de víctimas con enfoque diferencial, indemnizadas entre el 2011 y el 2019, es muy bajo, ya que solo se han indemnizado el 15,5 % de personas con discapacidad y "en hechos como la tortura, el reclutamiento y las lesiones personales que generaron discapacidad, no se ha indemnizado ni al 1 % de las víctimas" (Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley 1448 del 2011, 2019, p. 20).

Álvarez (2017) señala que los criterios de priorización creados para la indemnización no han servido para mejorar el sistema, pues esta sigue demorándose demasiado, las rutas de acceso no son inmediatas, las víctimas deben esperar largos periodos de tiempo, la información recolectada no es bien tratada y se solicitan cada vez más documentos.

De igual forma, en el *Séptimo informe de Seguimiento al Congreso de la República 2019 - 2020*, la CSM a la Ley de víctimas (2020) manifiesta que la Uariv debe:

desarrollar estrategias eficientes para la implementación del procedimiento establecido en la Resolución 1049 de 2019, de manera que se disminuyan los tiempos y trámites para acceder a esta medida. En particular, acelerar la aplicación del método técnico de priorización contemplado en la ruta general, ya que a la fecha este no ha sido aplicado y por tanto no se han realizado pagos en esta ruta. (p. 86)

A partir de lo anterior, se puede observar que los criterios de priorización que se vienen desarrollando desde el año 2013 no han sido eficientes para lograr mejorar los tiempos en el reconocimiento y pago de la indemnización, por el contrario, han conllevado a que persista la incertidumbre frente al pago real y efectiva de la indemnización para las víctimas que forman parte de la ruta general sin criterios de priorización.

#### **4. INCUMPLIMIENTO DEL PLAZO RAZONABLE EN EL RECONOCIMIENTO Y PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN ADMINISTRATIVA**

En este acápite se analizarán los diferentes factores que configuran el incumplimiento del plazo razonable en el reconocimiento y pago de la indemnización administrativa.

##### ***4.1 Primer factor: Abuso de la argumentación en los principios de sostenibilidad gradualidad y progresividad por parte de la Uariv***

Del estudio de las diferentes sentencias de tutela proferida por la Corte Constitucional, se pudo determinar que el abuso de la argumentación de los principios de sostenibilidad, gradualidad y progresividad es uno de los principales factores utilizados por la Uariv para justificar las demoras excesivas en el reconocimiento y pago de la indemnización administrativa, e incumplimiento de la razonabilidad del plazo.

En este punto cabe referenciar la Sentencia T-114/15 (2015), Sentencia T-083/17 (2017) y la Sentencia T-028/18 (2018), en las cuales se puede observar que los accionantes se vieron sometidos a demoras en el reconocimiento y pago de la indemnización. En su contestación, la Uariv argumenta que el pago de la indemnización administrativa se encuentra supeditada a los principios de sostenibilidad, gradualidad y progresividad, por lo que es imposible determinar con certeza el momento en el cual se reconocerá y pagará la indemnización.

Después de lo anterior, si bien es cierto que la indemnización debe ceñirse a dichos principios, pues resulta inviable desde el punto de vista presupuestal indemnizar a todas las víctimas bajo una misma vigencia fiscal, también lo es que dichos principios no pueden convertirse en una excusa para mantener a las víctimas a la espera de la indemnización de manera indefinida, las cuales han realizado todos los trámites administrativos legales y cumplen con todos los requisitos para acceder a la indemnización.

Es así como la propia Corte Constitucional determinó en la Sentencia T-028/18 (2018) que:

los principios de gradualidad y progresividad no pueden convertirse en una excusa para mantener indefinidamente, en la incertidumbre, la reclamación de los peticionarios de la reparación, o incumplir el deber de claridad acerca de las etapas y los plazos que debe agotar una persona desplazada para acceder a este rubro.

De igual forma, tratándose del principio de sostenibilidad, en la Sentencia C-753/13 (2013) la Corte Constitucional consideró que este principio "es solo un criterio orientador de las ramas del poder para conseguir los fines del Estado". En este sentido, es una obligación de los poderes públicos garantizar los recursos suficientes para asegurar la sostenibilidad fiscal que desarrollan la política de reparación, su viabilidad y efectivo cumplimiento. Cabe traer la experiencia profesional adquirida por uno de los coautores del presente artículo, quien realizó sus prácticas profesionales durante dos años como estudiante y monitor del Programa de Asistencia Legal a Población Víctima del Conflicto Armado (Alposd), dirigido por Opción Legal y Acnur.

Estas prácticas profesionales le permitieron evidenciar que en las múltiples peticiones presentadas por las víctimas del conflicto armado, debido demoras en el reconocimiento y pago de la indemnización administrativa y en donde se solicitaba una fecha cierta y exacta para dicho pago, la Uariv fundamentaba sus respuestas en los principios de sostenibilidad, gradualidad y progresividad, a pesar de haber transcurrido de cuatro a ocho años desde que la víctima había realizado todos los trámites administrativos para su reconocimiento, y en algunos de los casos estas víctimas cumplían con los criterios de priorización o con los requisitos para acceder a su derecho estipulados en el derogado Decreto 1290 (2008), lo cual permite evidenciar excesivas demoras en el reconocimiento y/o pago de la indemnización.

Por último, en lo que respecta a los principios los principios de sostenibilidad, gradualidad y progresividad, se debe precisar que la indemnización como componente de la reparación integral no puede quedar supeditado a la voluntad política de quienes definen el presupuesto, pues este es un derecho que tienen las víctimas y que debe ser garantizado por el Estado, máxime cuando se trata de un Estado que busca la paz y reconciliación (Sentencia C-180/14, 2014).

#### ***4.2 Segundo factor: papeleos y trámites administrativos innecesarios e interminables***

La solicitud reiterativa de documentación que la víctima aportó previamente o que no se requieren, o de trámites impuestos por la Uariv, es otro de los factores que inciden en el incumplimiento del plazo razonable para el pago de la indemnización.

En la Sentencia T-028/18 (2018) y la Sentencia T-450/19 (2019), la Corte Constitucional estudió dos casos relativos a las demoras en el reconocimiento y pago de la indemnización administrativa. En el primer caso, a la accionante se le había concedido en el año 2015 un turno para pago de la indemnización administrativa gracias a un fallo judicial, sin embargo, transcurridos aproximadamente tres años, la Uariv no había cumplido con el pago. En el segundo caso, la víctima era una persona de ochenta años con criterio de priorización, y llevaba diecinueve años de haber sufrido el hecho victimizante, no obstante, la Uariv aún no se le había reconocido el derecho a la indemnización administrativa al momento de instaurar la acción de tutela.

En los dos casos, las víctimas señalan que en las acciones impetradas contra Uariv, es decir, en la petición presentada a esta entidad en donde se solicita el reconocimiento y/o pago de la indemnización administrativa, se solicitaba nuevamente los documentos que ya habían sido aportados en más de una oportunidad, haciendo más gravosa su situación y jugando con sus necesidades. En ambos casos la Corte resolvió tutelar los derechos fundamentales invocados por los accionantes y ordenar a la entidad el pago de la indemnización administrativa en un término no mayor a treinta días.

De igual forma, cabe traer colación el caso de una persona de setenta y dos años, con hipertensión arterial y que fue víctima del conflicto armado por desaparición forzada de su hijo en el año 1998. En este caso la víctima había presentado toda la documentación requerida por la Uariv para acceder a la indemnización y, en efecto, se le había reconocido su derecho desde el año 2015. Sin embargo, la entidad se encontraba dilatando el pago, pese a las múltiples peticiones presentadas por la víctima y a las cuales respondía la Uariv solicitando los mismos documentos aportados en tres oportunidades por la víctima u otros adicionales, sin dar una solución concreta al pago.

Por lo anterior, uno de los coautores del presente artículo se apersonó del caso y, actuando como agente oficioso de la víctimas, instauró una acción de tutela en contra de la Uariv, la cual por reparto le correspondió al Juzgado Primero Penal del Circuito de Cúcuta, quien finalmente el 4 de noviembre de 2020 resolvió tutelar los derechos al mínimo vital y vida en condiciones dignas de la víctima y ordenó a la entidad efectuar dentro de los treinta días siguientes al fallo el pago de la indemnización, al considerar que "la accionante ha acudido al llamado de la Uariv, con el fin de presentar documentos faltantes y "actualizar datos", por lo que encuentra que el proceso para la obtención de la indemnización, ha sido exageradamente demorado" (Sentencia Radicado 2020-0146, 2020). Dicho fallo fue impugnado por la entidad y finalmente confirmado por la Sala Penal de Descongestión del Tribunal Superior Distrito Judicial de Cúcuta. Dicha indemnización fue paga en el mes de mayo del año 2021, transcurrido aproximadamente seis años desde su reconocimiento.

En la Sentencia T-450/19 (2019), la Corte Constitucional señala que:

la Uariv no puede dilatar más la garantía efectiva del derecho a la reparación, solicitando información que o bien reposa en el expediente o que no se requiere para realizar el pago pluricitado, y mucho menos continuar manejando el caso del interesado de manera confusa, reclamando allegar información nueva con cada insistencia del accionante en la garantía de sus derechos.

La imposición de trámites administrativos interminables por parte de la Uariv también es un factor que ha sido evidenciado por la Corte Constitucional, quien al referirse al derecho a la reparación integral de las víctimas de desplazamiento forzado,

en Sentencia SU-254/13 (2013) señaló que "las víctimas de desplazamiento forzado se ven obligadas a cumplir con trámites, muchas veces engorrosos, de difícil o imposible cumplimiento, y que terminan por desconocer su dignidad, su condición de víctimas o por revictimizarlas".

Este pronunciamiento fue reiterado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-028/18 (2018), en la que señaló que: "la Corte verificó que a la aquí actora le fueron impuestas cargas desproporcionadas que desconocen su situación, pues la autoridad: (...) ii) le impuso el agotamiento de trámites engorrosos e "interminables" y iii) ha incurrido en una dilación injustificada".

Por lo anterior, es necesario que la Uariv se abstenga de solicitar documentación que ya reposa en el expediente de la víctima, pues se puede observar que en algunos casos el derecho a la indemnización administrativa se ha visto afectado por incumplimiento de un plazo razonable, debido a la solicitud reiterativa de dicha documentación y a trámites administrativos que han dilatado y demorado la resolución del caso para la víctima.

#### **4.3 Tercer factor: falta de capacidad técnica y de personal para atender las solicitudes de pago de la indemnización administrativa**

La falta de capacidad técnica y de personal en la Uariv, como entidad responsable de la atención y reparación de las víctimas para atender las solicitudes de reconocimiento y pago de la indemnización, constituye otro factor determinante en el incumplimiento de la razonabilidad del plazo en el reconocimiento y/o pago de la indemnización administrativa.

En su *Séptimo Informe de Seguimiento al Congreso de la República 2019 – 2020*, la CSM a la Ley de víctimas (2020), señaló que:

Se evidenció que los centros regionales no cuentan con la capacidad de documentación suficiente para asumir el procedimiento de indemnización establecido en la Resolución 1049 de 2019, ya que disminuyó el número de contratistas dirigidos a esta labor por regional y la mayoría no cuenta con este cargo. De otra parte, preocupa la falta de atención a 25.019 víctimas, a pesar de haber sido agendadas.

En este mismo informe se describe la necesidad de fortalecer la capacidad de atender el agendamiento para el reconocimiento y pago de la indemnización, porque de continuar con el ritmo actual, la Uariv requeriría de setenta y nueve años para agendar el total de víctimas sujetos de reparación.

Aunado a lo anterior, en el informe se identifica una brecha entre el número de solicitudes, agendamientos, atenciones e indemnizaciones, dejando claro que esta situación responde a la falta de capacidad técnica de la Unidad para la Uariv, y se señala que persiste la incertidumbre frente al pago real y efectivo de la indemnización

para las víctimas que forman parte de la ruta general frente a la entrega real y efectiva, toda vez que desconocen la fecha del pago y el monto que van a recibir. Esta situación se debe a que la Uariv señala que los pagos dependen de la disponibilidad presupuestal en cada vigencia.

Estas circunstancias se traducen en esperas indefinidas para la resolución de las solicitudes, y por ende, en las demoras en el reconocimiento y pago de la indemnización administrativa, conllevan a que las víctimas se vean sometidas a incertidumbre en el acceso a su derecho.

#### **4.4 Cuarto factor: falta de ajustes normativos**

La falta de ajustes normativos es otros de los factores que conllevan al incumplimiento del plazo razonable en el marco del reconocimiento y pago de la indemnización, como componente esencial del derecho a la reparación integral.

Algunos de los ajustes normativos que se consideran necesarios son los siguientes: i) definición legal de los términos perentorios con los que cuenta la Uariv para dar trámite a cada uno de los procedimientos administrativos desde que se hace la solicitud de inclusión en el RUV hasta el pago real y efectivo de la indemnización; ii) establecimiento de mecanismos legales y una autoridad administrativa competente e independiente de la Uariv para conocer y resolver aquellos casos donde pudieren existir dilaciones injustificadas en el procedimiento y pago de la indemnización administrativa; iii) definición legal y taxativamente de los requisitos y documentos que requieren las víctimas para realizar la solicitud del reconocimiento y pago de la indemnización, según su condición y hecho víctimizante, así como las causales para negar dicho derecho y los criterios para prolongarse el pago con fundamento en los principios de sostenibilidad, gradualidad y progresividad.

Es importante señalar que a través de los acuerdos de paz firmados en el año 2016 por el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc-EP), el Estado colombiano adquirió la responsabilidad de reparar integralmente a todas las víctimas del conflicto armado, restablecer sus derechos y transformar sus condiciones de vida (Gobierno Nacional, 2016).

El acuerdo establece en el sub-punto 5.1.3., los componentes relativos a la reparación de los daños causados y la construcción de paz. Para ello se señala que el Gobierno Nacional adecuará la política de reparación integral mediante los ajustes, reformas normativas y de política necesarios para lograr la reparación de todas las víctimas (Gobierno Nacional, 2016).

Los ajustes normativos han sido objeto de estudio por parte de la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-588/19 (2019), en la que se declaró inexecutable las normas mediante las cuales se fijaba a diez años la vigencia de la ley 1448 (2011).



Así mismo, mediante la referida Sentencia C-588/19 (2019) se exhortó al Gobierno y al Congreso de la República a adoptar un régimen de protección de las víctimas que garantice adecuadamente sus derechos (Sentencia C-588/19, 2019).

De hecho, en Sentencia C-588/19 (2019) la Corte Constitucional afirma que el Estado mediante el Acto Legislativo 01 de 2017, adquirió una obligación constitucional con las víctimas de garantizarles a estas un régimen de protección de sus derechos, el cual requiere de la vigencia de normas legales especiales que hagan posible su deber autónomo de repararlas integralmente (Sentencia C-588/19, 2019).

## **5. LA ACCIÓN DE TUTELA: UN MECANISMO TRANSITORIO PARA LA SOLICITUD DEL PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN ADMINISTRATIVA**

En algunos casos las víctimas han logrado acceder al pago de la indemnización como componente del derecho fundamental a una reparación integral mediante la acción de tutela. Desde este contexto, la Corte Constitucional ha indicado mediante la Sentencia SU-254/13 (2013) algunas sub-reglas para que las víctimas pueden hacer uso de la acción de tutela para solicitar el otorgamiento de la indemnización administrativa. No obstante, la procedencia se encuentra a discreción de los jueces de instancia que conozcan cada caso concreto, quienes pueden resolver desfavorablemente la solicitud instaurada y negar el amparo a la víctima, por lo cual se verá obligada a esperar el tiempo que demore la Auviv para el pago de dicha indemnización o, en el mejor de los casos, que la Corte Constitucional elija el expediente para su revisión.

En la tabla 1 se describirán las sentencias que fueron proferidas por la Corte Constitucional desde el año 2014 hasta el año 2019, con el objeto de que se pueda observar las demoras en tiempos transcurridos en cada caso, desde que se incluyó la víctima al RUV o le fue reconocido el derecho a la indemnización, hasta la fecha de instaurada la acción de tutela mediante la cual las víctimas solicitan se le ordene la Uariv reconocer y/o pagar el derecho que les asiste a la indemnización.

Posteriormente, a partir del análisis del núcleo esencial se desarrollarán las sub-reglas establecidas en dichas sentencias para la procedencia de la acción de tutela como mecanismo adecuado para acceder a la indemnización administrativa.

**Tabla 1.** Análisis de fallos de tutela por pago de indemnización administrativa 2014 – 2019.

<i>Identificación: Sentencia</i>	<i>Años hechos victimizantes</i>	<i>Fallo primera instancia</i>	<i>Fallo segunda instancia</i>	<i>Fallo Corte Constitucional</i>	<i>Tiempo transcurrido</i>
Sentencia T-534/14 (2014). T-4.274.338	2003	Niega el amparo por indemnización.	Confirma fallo	Concede el amparo, concede la tutela y ordena a la Uariv pagar la indemnización	once años
Sentencia T-908/14 (2014). T-4.452.554	2009	Niega el amparo por indemnización.	Sin instancia	Revoca el fallo, concede la tutela y ordena a la Uariv pagar la indemnización	cinco años
Sentencia T-068/15 (2015). T-4357273	1999	Niega el amparo por indemnización.	Sin instancia	Revoca los fallos y ordena a la Uariv pagar la indemnización	dieciséis años
Sentencia T-114/15 (2015). T-4.590.528 T-4.591.590.	2000 2007	Niega el amparo por indemnización. Niega el amparo por indemnización.	Confirma fallo Confirma fallo	Revoca los fallos, concede la tutela y ordena a la Uariv pagar la indemnización	catorce años siete años
Sentencia T-236/15 (2015). T-4.196.097	2010	Niega el amparo por indemnización.	Confirma fallo	Revocar los fallos, concede la tutela y ordenar a la Uariv pagar la indemnización	cinco años
T-4.266.293 T-4.253.773	2007 2004	Niega el amparo por indemnización. Niega el amparo por indemnización.	Confirma fallo Confirma fallo	ordenar a la Uariv pagar la indemnización	ocho años once años
Sentencia T-010/15 (2015). T- 4.481.449	2004	Niega el amparo por indemnización	Sin instancia	Revoca fallo y ordena a la Uariv pagar la indemnización	once años
Sentencia T- 083/17 (2017).	2012	Niega el amparo por indemnización	Sin instancia	Concede la tutela y ordena a la Uariv pagar la indemnización	cinco años
Sentencia T-054/17 (2017). T-4.910.243	2004	Niega por el derecho a la reparación.	Confirma fallo	Revoca fallo, concede la tutela y ordena a la Uariv pagar la indemnización	trece años
Sentencia T-083/17 (2017). T-5.711.182	2013	Se abstiene de ordenar el pago de la indemnización.	Sin instancia	Confirma parcialmente el fallo, y además concede la tutela ordenando a la Uariv pagar la indemnización	cuatro años

Identificación: Sentencia	Años hechos victimizantes	Fallo primera instancia	Fallo segunda instancia	Fallo Corte Constitucional	Tiempo transcurrido
Sentencia T-386/18 (2018). Expediente: T-6.613.382	2006	Concede el amparo por indemnización.	Revoca el fallo de primera instancia	Revoca fallo de segunda instancia, concede la tutela y ordena a la Uariv pagar la indemnización	doce años
Sentencia T-320/18 (2018). T-6.622.268	2011	Niega el amparo por indemnización	Sin instancia	Revoca fallo, concede la tutela y ordena a la Uariv pagar la indemnización	siete años
Sentencia T-028/18 (2018). T-6.423.572	2015	Concede el amparo por indemnización.	Sin instancia	Confirma fallo y ordena a la Uariv pagar la indemnización	tres años
Sentencia T-347/18 (2018). T-6.642.168	2014	Niega el amparo por indemnización	Sin instancia	Revoca fallo, concede la tutela y ordena a la Uariv pagar la indemnización	cinco años
Sentencia T-450/19 (2019). T-7.268.838	1999	Se abstiene de ordenar el pago de indemnización.	Sin instancia	Confirma el fallo y ordena a la Uariv pagar la indemnización	veinte años

Fuente: elaboración propia.

En las anteriores sentencias se puede evidenciar lo siguiente: primero, en todos los casos revisados por la Corte Constitucional, el tiempo transcurrido entre el hecho victimizante y la orden de reconocimiento del pago de la indemnización por vía de tutela, es excesivamente extenso variando entre aproximadamente cuatro años hasta veinte años; segundo, en todos los casos la Corte Constitucional concedió el amparo de los derechos fundamentales invocados por los accionantes, y ordenó a la Uariv el pago de la indemnización administrativa; y tercero, llama especialmente la atención que en la mayoría de los casos los jueces de instancia negaron el amparo solicitado por las víctimas.

### **5.1 Sub-reglas de procedencia de la acción de tutela para el pago de la indemnización administrativa**

A través de las sentencias citadas en la tabla 1, la Corte Constitucional ha desarrollado las siguientes subreglas de procedencia de la acción de tutela como mecanismo adecuado para el reconocimiento y/o pago de la indemnización.

#### **5.1.1 Cumplir con los requisitos de subsidiariedad e inmediatez**

En lo que respecta al requisito de la subsidiariedad de la acción, la Corte Constitucional en la Sentencias T-114/15 (2015), la Sentencia T-083/17 (2017), la Sentencia T-347/18 (2018) y la Sentencia T-320/18 (2018) ha señalado que, tratándose de víctimas del conflicto armado, los recursos judiciales ordinarios resultan insuficientes para brindar

protección eficaz ante las circunstancias de urgencia y apremio que enfrenta esta población. Además, resultaría desproporcionado exigirles el agotamiento previo de los recursos judiciales ordinarios, pues equivaldría a imponer cargas adicionales a las que han tenido que soportar en su condición de víctimas de la violencia. De igual forma, porque prevalece la necesidad de asegurar la realización efectiva de los derechos que se encuentran comprometidos.

En lo que respecta al requisito de inmediatez, en las sentencias citadas anteriormente, la Corte Constitucional ha señalado que “[e]l juez debe verificar que la interposición de la tutela no se haga en forma tardía, o en tal caso, determinar si existe un motivo válido o una justa causa para el no ejercicio oportuno de la acción constitucional” (Sentencia T-347/18, 2018), o “puede admitirse el estudio de fondo de una solicitud que ha dejado transcurrir un tiempo considerable, en los casos en que se advierte que la afectación es vigente y actual” (Sentencia T-347/18, 2018).

### **5.1.2 Que la indemnización administrativa sea necesaria para proteger otros derechos fundamentales**

La Corte Constitucional ha dejado en claro que la acción de tutela no procede de manera automática para reclamar el derecho a la indemnización administrativa, pues se hace necesario que dicha indemnización se requiera urgentemente para salvaguardar otros derechos fundamentales como el del mínimo vital y vida digna.

En la sentencia T-386/18 (2018), la Corte Constitucional señaló las diferencias que existen entre la ayuda humanitaria y la indemnización administrativa, en dicha sentencia reiteró que la indemnización administrativa corresponde a una pretensión de carácter económico que no se encuentra ligada a la satisfacción de necesidades básicas, por lo que su reconocimiento y pago no impacta en la realización de garantías fundamentales.

No obstante, la Corte Constitucional deja en claro que hay casos donde el reconocimiento y pago de la indemnización puede conllevar a la afectación de derechos fundamentales, por ello señaló que:

las condiciones especiales de vulnerabilidad de las víctimas del conflicto armado pueden ocasionar que, en ciertos casos, la demora en el pago de la indemnización administrativa conlleve la afectación de derechos fundamentales, como la dignidad humana y el mínimo vital, cuya protección pueda darse a través de la acción de amparo. Para determinar lo anterior, el juez constitucional deberá tener en cuenta las condiciones específicas del accionante, dilucidar su estado de vulnerabilidad y determinar si efectivamente el pago reclamado impacta en la realización de los citados derechos. (Sentencia T-386/18, 2018)

A partir de lo anterior, el accionante debe demostrarle al juez de tutela la necesidad del pago de la indemnización administrativa, como un presupuesto necesario para la protección de otros derechos fundamentales.

### **5.1.3 Que la víctima hubiere adelantado las conductas administrativas para obtener la indemnización y la Uariv haya dilatado el procedimiento para su reconocimiento y pago**

Es necesario que el accionante hubiere adelantado las conductas administrativas diligentes ante la Uariv, con el fin de satisfacer su derecho a la reparación como víctima de la violencia (Sentencia T-114/15, 2015), y que la Uariv haya demorado y dilatado el reconocimiento y pago a través de la solicitud de información y/o documentación que ya la víctima ha aportado o exigir documentos que no se encuentran contemplados en la normatividad vigente o pasado un tiempo excesivo de terminado el procedimiento y presentado los documentos, la entidad continúe fundamentando las demoras con base en los principios de sostenibilidad, gradualidad y progresividad. En caso de que la víctima no haya sido diligente ante la vía administrativa, que la Uariv haya actuado de manera eficiente en el procedimiento y no haya transcurrido un tiempo excesivo desde la solicitud de reconocimiento o pago, la acción de tutela deberá declararse improcedente.

## **CONCLUSIONES**

La reparación integral ha sido reconocida por la Corte Constitucional como un derecho fundamental de las víctimas y se compone de diferentes medidas, dentro de las cuales se encuentra la indemnización.

El derecho a un plazo razonable es un mandato fundamental de índole convencional y constitucional, constituido por cuatro elementos y de obligatorio cumplimiento para los Estados partes del SIDH, este derecho tiene como objeto que los procesos judiciales y procedimientos administrativos se desarrollen con la debida diligencia necesaria para que las víctimas o involucrados no vean afectados sus derechos por demoras excesivas y falta de garantías que les permita obtener una solución oportuna del caso.

En el Estado colombiano se creó una vía administrativa de reparación integral de las víctimas del conflicto armado interno a través de la ley 1448 (2011) y sus normas concordantes, mediante las cuales se establecen las medidas para que las víctimas puedan acceder a la indemnización administrativa.

Mediante el mecanismo de tutela, la Corte Constitucional en diferentes casos en donde se observan demoras excesivas en el reconocimiento y pago de la indemnización, ha ordenado a la Uariv reconocer y realizar el pago. Sin embargo, por el requisito de subsidiariedad de este mecanismo, es posible que los jueces de instancia nieguen el amparo por improcedente.

Los avances que se han dado en materia de reconocimiento y pago del derecho a la indemnización administrativa han sido mínimos, hasta el año 2019 se habían indemnizado solo el 12,65 % de las víctimas que tienen derecho. Esto permite evidenciar

excesivas demoras para su reconocimiento y pago por parte de la Uariv, lo cual viene generando incertidumbre para las víctimas que requieren de la misma para el restablecimiento de otros derechos.

Teniendo en cuenta que la indemnización es un componente del derecho fundamental a la reparación integral y que esta busca el restablecer otros derechos de las víctimas protegidos por el *corpus iuris interamericano*, las demoras excesivas para su reconocimiento y pago, con base en los principios de sostenibilidad, gradualidad y proporcionalidad, por falta de capacidad presupuestal y técnica o como consecuencias de papeleos y trámites administrativos innecesarios o dilatorios, constituye *per se* un incumplimiento a la garantía de un plazo razonable, establecida por la Corte IDH y el artículo 8.1 de la Convención Americana y, por ende, una vulneración del derecho convencional a las garantías judiciales de las víctimas.

Es fundamental que se pueda fortalecer a la Uariv con recursos físicos y humanos que le permita actuar con la debida diligencia necesaria para la atención y reparación de las víctimas. Así mismo, es indispensable que se realicen los ajustes normativos que permitan superar las dificultades que conllevan a que el reconocimiento y pago de la indemnización no se realice en un plazo razonable.

Por último, es necesario que los Jueces de instancia apliquen el precedente constitucional y protejan los derechos fundamentales de las víctimas que acuden a la acción de tutela para el reconocimiento y pago de la indemnización, en aquellos casos donde se cumplen con las subreglas para su procedencia.

## REFERENCIAS

- Álvarez, Z. (2017). *La indemnización administrativa de la población víctima del desplazamiento forzado en el marco de la Ley 1448 de 2011: obstáculos para el acceso a una indemnización* [tesis de maestría, Universidad de Antioquia]. Repositorio Institucional. <http://hdl.handle.net/10495/8024>
- Ardila, M. (2009). La prohibición de dilaciones injustificadas en la jurisprudencia constitucional. *Derecho del Estado*, 23(1), 67-88. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/468>
- Becerra Ramírez, J. J. y Miranda Camarena, A. J. (2013). El uso del canon internacional de los derechos humanos. *Opinión Jurídica*, 12(24), 17-34. <https://revistas.udem.edu.co/index.php/opinion/article/view/580>
- Cárdenas Poveda, M. y Suárez Osma, I. (2014). Aplicación de los criterios de reparación de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en las sentencias del Consejo de Estado colombiano. *Opinión Jurídica*, 13(26), 33-48. <https://revistas.udem.edu.co/index.php/opinion/article/view/954>
- Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011. (2014). *Primer informe al Congreso de la República: 2013-2014*. <https://hdl.handle.net/20.500.13061/87>
- Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011. (2019). *Sexto informe al Congreso de la República 2018-2019*. <https://bit.ly/3iojWWH>

- Comisión de seguimiento y monitoreo a la implementación de la Ley 1448 de 2011. (2020). *Séptimo informe al Congreso de la República sobre la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras*. <https://bit.ly/3MIR1Iz>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (1989, 13 de abril). *Resolución 17 de 1989. Informe Caso 10.037, Argentina, adoptado el 13 de abril 1989, en Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1988-1989*. Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2007). *El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos*. <https://bit.ly/3hP8NUL>
- Congreso de la República de Colombia. (2011, 10 de junio). *Ley 1448 de 2011. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial n.º 48.096. <https://bit.ly/36LsC8Z>
- Congreso de la República de Colombia. (2005, 25 de julio). *Ley 975 de 2005. Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios*. Diario Oficial n.º 45.980. <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/2013/04/Ley-975-del-25-de-julio-de-2005-concordada-con-decretos-y-sentencias-de-constitucionalidad.pdf>
- Constitución Política de Colombia. (1991). Artículo 93. *Gaceta Asamblea Constituyente de 1991 n.º 7, 25 y 107*. 116. <http://www.secretariasenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>
- Convención Americana sobre Derechos Humanos. (1969, 22 de noviembre). [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b-32\\_convencion\\_americana\\_sobre\\_derechos\\_humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm)
- Corte Constitucional. (2011, 11 de mayo). Sentencia C-371/11 (Luis Ernesto Vargas Silva, M.P.). <https://bit.ly/3ijzyj6>
- Corte Constitucional. (2013, 24 de abril). Sentencia SU-254/13 (Luis Ernesto Vargas Silva, M.P.). <https://bit.ly/36Mv2UY>
- Corte Constitucional. (2013, 30 de octubre). Sentencia C-753/13 (Mauricio González Cuervo, M.P.). <https://bit.ly/3BeyZjn>
- Corte Constitucional. (2014, 18 de julio). Sentencia T-534/14 (Luis Guillermo Guerrero Pérez, M.P.). <https://bit.ly/36NMBnI>
- Corte Constitucional. (2014, 27 de marzo). Sentencia C-180/14 (Alberto Rojas Ríos, M.P.). <https://bit.ly/2VXIbIG>
- Corte Constitucional. (2014, 26 de noviembre). Sentencia T-908/14 (Mauricio González Cuervo, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/t-908-14.htm>
- Corte Constitucional. (2015, 16 de enero). Sentencia T-010/15 (Martha Victoria SÁCHICA Méndez, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-010-15.htm>
- Corte Constitucional. (2015, 16 de febrero). Sentencia T-068/15 (Gloria Stella Ortiz Delgado, M.P.). <https://bit.ly/3wNhL97>
- Corte Constitucional. (2015, 26 de marzo). Sentencia T-114/15 (Mauricio González Cuervo, M.P.). <https://bit.ly/3ipA4MD>

- Corte Constitucional. (2015, 30 de abril). Sentencia T-236/15 (Martha Victoria Sáchica Méndez, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/T-236-15.htm>
- Corte Constitucional. (2017, 03 de febrero). Sentencia T-054/17 (Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, M.P.). <https://bit.ly/3Bno5YG>
- Corte Constitucional. (2017, 13 de febrero). Sentencia T-083/17 (Alejandro Linares Cantillo, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/T-083-17.htm>
- Corte Constitucional. (2018, 12 de febrero). Sentencia T-028/18 (Carlos Bernal Pulido, M.P.). <https://bit.ly/3etSJ8P>
- Corte Constitucional. (2018, 6 de agosto). Sentencia T-320/18 (Diana Fajardo Rivera, M.P.). <https://bit.ly/3rxISj>
- Corte Constitucional. (2018, 20 de septiembre). Sentencia T-386/18 (Luis Guillermo Guerrero Pérez, M.P.). <https://bit.ly/3ijniPq>
- Corte Constitucional. (2018, 28 de agosto). Sentencia T-347/18 (Alberto Rojas Ríos, M.P.). <https://bit.ly/36lIQjZ>
- Corte Constitucional. (2019, 1 de octubre). Sentencia T-450/19 (Diana Fajardo Rivera, M.P.). <https://bit.ly/3kz9D9R>
- Corte Constitucional. (2019, 5 de diciembre). Sentencia C-588/19 (José Fernando Reyes Cuartas, M.P.). <https://bit.ly/2TjR9yP>
- Corte Constitucional. (2019, 11 de diciembre). Sentencia SU599/19 (Cristina Pardo Schlesinger, M.P.). <https://bit.ly/3xSp40z>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2005, 25 de noviembre). Sentencia para el caso *García Asto y Ramírez Rojas Vs. Perú*. Serie n.º 137.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2006, 6 de abril). Sentencia para el caso *Baldeón García Vs. Perú*. Serie C n.º 147.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2006, 1 de julio). Sentencia caso de las *Masacres de Ituango Vs. Colombia*. Serie C n.º 148.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2008, 6 de mayo). Sentencia caso *Yvon Neptune Vs. Haití*. Serie C n.º 180.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2016, 22 de noviembre). Sentencia para el caso *Yarce y Otras Vs. Colombia*. Serie n.º 325.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2009, 23 de septiembre). Sentencia para el caso *Garibaldi Vs. Brasil*. Serie C n.º 203.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2010, 24 de agosto). Sentencia para el caso *Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay*. Serie C n.º 214.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2012a, 27 de abril). Sentencia para el caso *Fornerón e hija Vs. Argentina*. Serie C n.º 242.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2012b, 31 de agosto). Sentencia para el caso *Furlan y familiares Vs. Argentina*. Serie C n.º 246.



- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2015, 22 de junio). Sentencia para el caso *Granier y Otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela*. Serie n.º 293.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2018, 13 de marzo). Sentencia para el caso *Carvajal Carvajal y otros Vs. Colombia*.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2020, 27 de enero). Sentencia caso *Montesinos Mejía Vs. Ecuador*. Serie C n.º 398.
- Ferrer, F. (2015). El debido proceso desde la perspectiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, 14(1), 155-184. <https://bit.ly/3xSpowj>
- Gobierno Nacional. (2016, 12 de noviembre). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. <https://bit.ly/3zcGkxR>
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, M. P. (2000). *Metodología de la investigación*. McGRAW-HILL; Interamericana Editores, S.A. de C.V.
- Juzgado Primero Penal del Circuito de Cúcuta. (2020, 4 de noviembre). Sentencia Radicado: 2020-0146.
- Nash, C. (2009). *Las Reparaciones ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (1988-2007)*. Editorial Universidad de Chile.
- Olano, H. (2005). El bloque de constitucionalidad en Colombia. *Estudios Constitucionales*, 3(1), 231-242. <https://bit.ly/2VYtvch>
- Presidencia de la República. (2008, 22 de abril). *Decreto 1290 de 2008. Por el cual se crea el Programa Individual por vía Administrativa para las Víctimas de los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley*. Diario Oficial n.º 46968.22. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1799427>
- Presidencia de la República. (2011, 20 de diciembre). *Decreto 4800. Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial n.º 48280. <https://bit.ly/3iH9kaD>
- Rivadeneira, A. (2011). El derecho al plazo razonable como contenido implícito del derecho al debido proceso: desarrollo jurisprudencial a nivel internacional y nacional. *Revista internauta de práctica jurídica*, (27), 48-49. <https://bit.ly/3hRHeu1>
- Rodríguez, C y Andrade D. (2011). El Plazo Razonable en el marco de las Garantías Judiciales en Colombia. *Memorando de Derecho*, (2), 113-125. <https://bit.ly/3xSwfpx>
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas [Uariv]. (2019, 15 de marzo). *Resolución 01049 de 2019. Por lo cual se adopta el procedimiento para reconocer y otorgar la indemnización por vía administrativa, se crea el método técnico de priorización, se derogan las Resoluciones 090 de 2015 y 01958 de 2018 y se dictan otras disposiciones*. <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/resolucion01049de15marzodel2019conanexo.pdf>
- Vallejo Rubiano, H. y Cubides Cárdenas, J. (2017). *El conflicto armado interno en Colombia: Análisis jurídico de protección a las víctimas y del medio ambiente*. Escuela Superior de Guerra.