

## **TEMAS-SUBTEMAS**

### **Sentencia T-041/25**

#### **DERECHO A LA REPARACION INTEGRAL DE LAS VICTIMAS-Debida diligencia al brindar información en lenguaje claro**

*[i] la Unidad para las Víctimas no actuó siguiendo el deber de debida diligencia que le corresponde en relación con la solicitud elevada por la accionante, y en ese sentido vulneró su derecho a la reparación integral. Esto se debe, como primera medida, a que la información que le ha ofrecido como respuesta a sus múltiples solicitudes para que se le indemnice según el derecho reconocido en la sentencia de 8 de abril de 2021 proferida por la Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior del Distrito de Bogotá ha sido confusa, incompleta, equivocada e incluso contradictoria; no ha utilizado un lenguaje claro y no ha guardado la diligencia exigida a la entidad administradora del Fondo para la Reparación a las Víctimas, con el fin de hacer efectiva la especial protección que merecen las víctimas del conflicto...*

*[ii] pese a que la accionante ya se encuentra priorizada para efectos de obtener el pago de su indemnización, la UARIV no especificó cómo repercute esta marcación, en concreto, sobre su derecho a la indemnización. Es decir, no le ha explicado con claridad, cómo garantizará que la (accionante) sea efectivamente priorizada; no le ha indicado qué turno ocupa en relación con las demás víctimas que están a la espera del pago indemnizatorio ni en qué medida debe entenderse que ese turno se adelantó, en virtud de la priorización que le corresponde por motivo de su edad.*

#### **DERECHO A LA REPARACION INTEGRAL-Criterios de priorización para las víctimas con derecho a la indemnización judicial**

*(...) es necesario garantizar que las víctimas reconocidas en sentencias de Justicia y Paz, que deben ser indemnizadas subsidiariamente por el Estado, puedan acceder a criterios de priorización en igualdad de condiciones que las demás víctimas con derecho a una indemnización. En consecuencia, respecto de estos casos la UARIV deberá aplicar los criterios establecidos en el artículo 4 de la Resolución 1049 de 2019, al menos mientras actualiza esta norma o regula de manera específica esta materia de forma que asegure un trato equitativo para todas las víctimas.*

**ACTUACION TEMERARIA Y COSA JUZGADA EN MATERIA DE TUTELA**-Inexistencia para el caso

**DEBIDA DILIGENCIA EN LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS**-Aplicación en el cumplimiento de sus funciones

*(...) las autoridades públicas tienen el deber constitucional de ejercer sus competencias con absoluto respeto de la dignidad humana y en función de garantizar los derechos y libertades de las personas, especialmente de aquellas que se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta, con el objeto de asegurar el cumplimiento de los fines esenciales del Estado. Se trata, en fin, de un deber constitucional de debida diligencia cuyo incumplimiento puede vulnerar o amenazar, según el caso, los derechos y libertades cuya protección o materialización pretenden las personas que acuden ante las autoridades administrativas.*

**DERECHO A LA REPARACION INTEGRAL DE LAS VICTIMAS**-Alcance

**INCIDENTE DE REPARACION INTEGRAL DE LA LEY DE JUSTICIA Y PAZ**-Marco jurídico y procedimental

**REPARACION EN LEY DE JUSTICIA Y PAZ**-Reparación subsidiaria del Estado

**REPARACION INTEGRAL PARA VICTIMAS**-Modelo concurrente entre reparación judicial y administrativa

**REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS**-Diferencia entre vía judicial y vía administrativa

**PRIORIZACION PARA LA ENTREGA DE LA REPARACION ADMINISTRATIVA DE VICTIMAS DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO**-Causales

**DEBER DE MOTIVACION DE ACTOS ADMINISTRATIVOS**-Argumentación suficiente y en lenguaje claro

**LENGUAJE CLARO**-Concepto

**CORTE CONSTITUCIONAL**-Competencia para darle efectos de Inter Pares e inter comunis a sus providencias

---

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**CORTE CONSTITUCIONAL**

*–Sala Sexta de Revisión–*

**Sentencia T-041 de 2025**

**Referencia:** Expediente T-10.516.584

Revisión del fallo de tutela proferido dentro del proceso de tutela promovido por Yureidy Milena Bermejo Velázquez como agente oficiosa de Adela Sánchez de Loaiza en contra de la Unidad para las Víctimas

**Magistrado sustanciador:**

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

**Síntesis de la decisión.**

Correspondió a la Sala Sexta de Revisión conocer el proceso de tutela promovido por Yureidy Milena Bermejo Velázquez como agente oficiosa de Adela Sánchez de Loaiza en contra de la Unidad para las Víctimas, por vulnerar presuntamente los derechos a la reparación integral de las víctimas del conflicto armado, a la vida en condiciones dignas, al debido proceso, al enfoque diferencial y los derechos de las personas de la tercera edad y el mínimo vital.

La Sala encontró que la Unidad para las Víctimas vulneró el derecho fundamental a la reparación integral de la accionante, puesto que desconoció su deber de debida diligencia y no le brindó información clara, precisa, confiable y actualizada a la accionante sobre el procedimiento y los medios de acceso a la indemnización ordenada judicialmente a su favor en el marco de la Ley de Justicia y Paz, por su condición de víctima del conflicto armado. En particular, debido al homicidio de su hijo Mario Iván Loaiza Sánchez, quien fue asesinado por paramilitares del bloque de las Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio comandadas por Ramón María Isaza Arango, el 9 de noviembre de 2000 en el municipio de Sonsón, Antioquia.

La Sala concluyó que la Unidad para las Víctimas debe brindarle a la accionante una nueva respuesta que precise los elementos mínimos necesarios para ofrecer información clara, transparente, completa, confiable y actualizada sobre el procedimiento y los medios de acceso a la indemnización judicial que fue ordenada a su favor, incluyendo el lugar que ocupa en la lista de priorización para el desembolso y la fecha aproximada de pago. Además, debe adelantar la gestión necesaria para garantizar la reparación de la accionante conforme al criterio de priorización aplicado, es decir, teniendo en cuenta sus circunstancias de vulnerabilidad, toda vez que cuenta con más de 68 años de edad.

Por lo anterior, contrario a lo decidido por el Tribunal Superior de Medellín, la Sala encontró que respecto del presente asunto no se había configurado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional y por lo tanto resolvió revocar la decisión proferida por esa autoridad judicial, mediante sentencia de 15 de

agosto de 2024 y amparar el derecho fundamental de la accionante a la reparación integral.

Por otro lado, la Sala halló necesario extender los efectos de la presente decisión con carácter “*inter pares*”, pues observó una falencia institucional que ha vulnerado el derecho a la reparación de todas aquellas víctimas que se encuentran en una situación análoga a la de la accionante.

En consecuencia, le ordenó a la UARIV diseñar e implementar en el término de 6 meses tras la notificación de esta sentencia, un plan de transparencia sobre las indemnizaciones, incluyendo las ordenadas por vía judicial. Este plan deberá publicarse al menos anualmente, estar disponible en la página web de la entidad y actualizarse semestralmente.

Bogotá D.C., cinco (05) de febrero de dos mil veinticinco (2025)

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, decide sobre la revisión del fallo de tutela dictado el 15 de agosto de 2024 por la Sala Penal de Decisión del Tribunal Superior de Medellín dentro del trámite de tutela de la referencia<sup>1</sup> y profiere sentencia en los siguientes términos:

## **I. ANTECEDENTES**

### **1. Solicitud de tutela**

---

<sup>1</sup> De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 86 y 241 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala de Selección de Tutelas número Nueve de la Corte Constitucional, mediante auto del 30 de septiembre de 2024, seleccionó con fines de revisión el expediente T-10.516.584 y, por medio de auto del 15 de octubre de 2024 asignó su estudio a la Sala Sexta de Revisión.

## Hechos relevantes

1. La señora Adela Sánchez de Loaiza<sup>2</sup> es víctima del conflicto armado por el homicidio de su hijo Mario Iván Loaiza Sánchez, quien fue asesinado por paramilitares de las Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio comandadas por Ramón María Isaza Arango, el 9 de noviembre de 2000 en el municipio de Sonsón, Antioquia.

2. El 8 de abril de 2021, la Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá profirió sentencia al interior del proceso con radicado 11001225200020160055200, mediante la cual reconoció a favor de la accionante y de su esposo fallecido Luis Eduardo Loaiza Cardona, la indemnización por perjuicios morales por el monto de 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv), a cada uno. Esta decisión fue confirmada en segunda instancia por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia JYP 59819, en sentencia de radicado 11001225200020160055201 proferida el 8 de noviembre de 2023<sup>3</sup> en relación con el hecho 287/2350 en lo que respecta al homicidio en persona protegida del señor Mario Iván Loaiza Sánchez<sup>4</sup>.

3. El 19 de diciembre de 2023 la señora Sánchez de Loaiza formuló un derecho de petición ante la UARIV en el cual solicitó “que con criterio de prioridad según lo señalado por la Corte Constitucional ser indemnizada yo y mis hijos conforme lo ordenado en las sentencias judiciales relacionadas en los hechos de este derecho de petición. Solicito la anterior petición para que se me resuelva de fondo y sin más dilaciones dada mi avanzado estado de edad y mis condiciones de salud”<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Identificada con la cédula de ciudadanía 22.095.624.

<sup>3</sup> De acuerdo con la constancia expedida por la Secretaria de la Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá el 5 de marzo de 2024, a petición de la accionante. Expediente digital T-10.516.584. Archivo “002AccionTutelaAnexos.pdf”, p. 22.

<sup>4</sup> Lo anterior le fue certificado a la accionante mediante oficio No. 5693 de 1 de marzo de 2024, expedido por la Secretaria de la Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá. Expediente digital T-10.516.584. Archivo “002AccionTutelaAnexos.pdf”, p. 23.

<sup>5</sup> Expediente digital T-10.516.584. Archivo “002AccionTutelaAnexos.pdf”, Pp. 18, 19.

4. El 26 de febrero de 2024 la UARIV<sup>6</sup> le respondió que, pese a reconocer que existía a su favor una indemnización judicial ordenada en la sentencia en contra del postulado de Justicia y Paz Ramón María Isaza Arango, esta no se encontraba ejecutoriada y que por lo tanto no resultaba procedente que el Fondo para la Reparación a las Víctimas llevara a cabo trámite alguno.

5. El 2 de abril de 2024 la señora Sánchez de Loaiza insistió ante la UARIV para que le pagara el monto judicial ordenado a su favor, conforme a los criterios de priorización de la entidad. Con el fin de probar que la sentencia dictada por la Sala de Justicia y Paz que le reconoció el derecho a la indemnización<sup>7</sup> ya se encontraba ejecutoriada, aportó la certificación expedida el 5 de marzo de 2024 por la Secretaría de la Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá<sup>8</sup>.

6. Sin embargo, mediante la respuesta emitida el 6 de abril de 2024<sup>9</sup>, esa entidad informó que no era posible un nuevo reconocimiento del hecho victimizante de homicidio, teniendo en cuenta que los sistemas de información institucional arrojan que “el hecho victimizante fue objeto de

---

<sup>6</sup> Mediante radicado 2024-0279074-1

<sup>7</sup> Dentro de proceso con radicado 110012252000201600552, Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá.

<sup>8</sup> En dicha certificación, dada a los 5 días del mes de marzo de 2024 se expone lo siguiente:

“Que el 8 de abril de 2021, se profirió sentencia de primera instancia al interior del proceso con radicado No. 1100122520002016-00552 00, por la Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior de Bogotá, presidida por la entonces Magistrada con Función de Conocimiento la doctora Uldi Teresa Jiménez López. // Que la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia de segunda instancia JYP 59810, Magistrado Ponente Fernando León Bolaños Palacios, de fecha 8 de noviembre de 2023, resolvió decretar la nulidad parcial, así como revocar parcialmente y confirmar la sentencia de primera instancia. // Que mediante auto de 29 de enero de 2024, se dispuso por el Despacho Ponente, Magistrado Ignacio Humberto Alfonso Beltrán, dar cumplimiento a lo ordenado en la sentencia de primera y segunda instancia que no fueron afectadas con las nulidades y la posterior remisión de la actuación para ante el Juzgado Penal del Circuito con funciones de Ejecución de Sentencias, en lo que tiene que ver con la ejecutoria parcial de la sentencia.”

<sup>9</sup> Unidad para las Víctimas, radicado 2024-0548436-1. Cuaderno de Segunda Instancia, carpeta “ExpedienteTutela 050013333023202400107”, documento “1\_CONTENIDODELA\_02TUTELAYANEXOSPDF\_20240416083733” Pp. 7-8.

reconocimiento y pago e 12/11/2021, en un 100%, bajo los parámetros establecidos en las normas aplicables a su solicitud”<sup>10</sup>.

7. La señora Sánchez de Loaiza interpuso acción de tutela<sup>11</sup> en contra de la Unidad para las Víctimas por considerar vulnerado su derecho fundamental de petición, al estimar que la entidad no le había ofrecido una respuesta de fondo. El Juzgado 23 Oral del Circuito de Medellín, mediante el fallo de tutela proferido el 26 de abril de 2024 negó la tutela a los derechos invocados por hecho superado. La decisión fue impugnada por la accionante y la sentencia fue revocada en segunda instancia por la Sala Tercera de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia, que mediante la sentencia proferida el 31 de mayo de 2024 tuteló el derecho fundamental de petición y le ordenó a la Unidad para las Víctimas dar respuesta de fondo a la accionante en un término no superior a las 48 horas, contadas desde la notificación de la decisión. Además, advirtió que lo reclamado por la accionante era la indemnización judicial y no la administrativa.

8. Para cumplir con lo ordenado por el Tribunal Administrativo de Antioquia, el 6 de junio de 2024<sup>12</sup>, la Unidad se dirigió a la accionante y reconoció que la sentencia de radicado 11001225200020160055201 proferida por la Corte Suprema de Justicia el 8 de noviembre de 2023 se encuentra ejecutoriada, y que en esta a la señora Sánchez de Loaiza le fue reconocida una indemnización por perjuicios morales por un monto de 100 smmlv. No obstante, le indicó que la UARIV no establece criterios de priorización para las víctimas reconocidas judicialmente, ya que estos criterios solamente aplican para aquellas víctimas que se indemnizan por vía administrativa. Así mismo le advirtió, que las víctimas reconocidas en sentencias de Justicia y Paz se reparan siguiendo el orden de las fechas de ejecutoriedad de cada una de las sentencias.

9. En esa misma comunicación, la UARIV le informó que antes de llevar a cabo el pago a su favor, se encuentran en turno 77 sentencias más, debidamente ejecutoriadas; que, si bien deberían pagarse con recursos propios

---

<sup>10</sup> Ibidem.

<sup>11</sup> Proceso de tutela de radicado 050013333023202400107.

<sup>12</sup> Mediante comunicación de radicado N°2024-1010447-1.



—es decir, a partir de los bienes y dineros entregados por los ex paramilitares postulados de Justicia y Paz—, estos no son suficientes. Por lo tanto, se le indicó que no era posible informarle una fecha exacta en la cual se vaya a llevar a cabo el referido pago.

10. Inconforme con lo respondido por la Unidad para las Víctimas, la señora Sánchez de Loaiza presentó una nueva solicitud ante esa entidad en la que pidió, “con base en los hechos expuestos y conforme a los criterios de prioridad (mi avanzada edad de 88 años y 4 meses y múltiples enfermedades) indicados por la Corte Constitucional, ser indemnizada económicamente sin más dilaciones yo y mis hijos conforme lo ordenado en la sentencia judicial proferida el 8 de abril de 2021, al interior del proceso con radicado No. 11001225200020216-00552 00, por la Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior de Bogotá y la cual ya está ejecutoriada según constancia que se anexa al presente derecho de petición (...)”<sup>13</sup>.

11. Antes de haber obtenido respuesta de parte de la UARIV, la accionante interpuso una acción de tutela que dio lugar al proceso que aquí se revisa, según se detalla a continuación.

### **Trámite procesal y decisión judicial objeto de revisión**

12. *La solicitud de tutela.* El 5 de julio de 2024 la señora Adela Sánchez de Loaiza, actuando a través de la agente oficiosa Yureidy Milena Bermejo Velázquez, interpuso acción de tutela en contra de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas (en adelante UARIV o la Unidad para las Víctimas) por estimar vulnerados los derechos fundamentales a la reparación de las víctimas del conflicto armado, a la vida en condiciones dignas, al debido proceso, al enfoque diferencial y los derechos de las personas de la tercera edad y al mínimo vital.

---

<sup>13</sup> Documento de asunto “Respuesta derecho de petición”. Unidad para las Víctimas, radicado No. 2024-1179421-1 de 8 de julio de 2024.

13. Lo anterior, teniendo en cuenta que la UARIV, mediante comunicación de 6 de junio de 2024, le informó que no existían criterios de priorización para proceder con el pago de la indemnización que fue ordenada a su favor en la sentencia dictada el 8 de abril de 2021 por la Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá dentro del radicado No. 2016-00552, confirmada en segunda instancia por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia proferida el 8 de noviembre de 2023.

14. La accionante alegó que la falta de criterios para priorizar las indemnizaciones ordenadas judicialmente y el hecho de que estas solo se paguen teniendo en cuenta el orden de las fechas de ejecutoriedad de cada sentencia, desconoce la jurisprudencia de la Corte Constitucional y la Ley de Víctimas en relación con el enfoque diferencial, así como los mandatos constitucionales e internacionales de garantía de derechos fundamentales a personas de especial protección como son las de la tercera edad. Además, consideró que vulnera el debido proceso, pues no tiene en cuenta la situación particular de cada víctima lo que, a su juicio, resulta inequitativo e injusto,

“pues por ejemplo hay procesos de justicia y paz que son menos demorados porque en un mismo proceso con postulados involucran un número menor de estos o de víctimas por ende el proceso culmina en menor tiempo a diferencia de procesos donde son muchos los postulados y el fallo salió relativamente rápido y reconoció personas jóvenes que hoy ya fueron indemnizadas, mientras hay otros procesos de justicia y paz con cientos de postulados y miles de víctimas algunas muy adultas mayores que dado a la demora del proceso han fallecido esperando ser indemnizadas como efectivamente le sucedió al esposo de la señora Adela Sánchez”<sup>14</sup>.

15. *Pretensiones.* La accionante solicitó que se le ordene la Unidad para las Víctimas “(...) que dentro del término de 48 horas siguientes a la notificación del fallo de tutela procedan a priorizar bajo un enfoque diferencial de edad, género, situación económica y de salud, expedir resolución de pago indemnizatorio en la presente vigencia presupuestal, pago que deberá ser

---

<sup>14</sup> Expediente digital T-10.516.584, acción de tutela, archivo “002AccionTutelaAnexos.pdf”, hecho octavo, p. 3.

desembolsado a más tardar en el mes de agosto de 2024, por los perjuicios morales reconocidos a la accionante señora Adela Sánchez de Loaiza (...) en la sentencia de fecha 8 de abril de 2021”<sup>15</sup>.

16. *Contestación de la demanda por la Unidad para las Víctimas.* En la contestación de la tutela de 8 de julio de 2024, la UARIV señaló respecto de la situación específica de la accionante, lo siguiente. Primero, en la página 6, indicó que si bien la accionante se encontraba incluida en la sentencia proferida en contra del postulado Ramón María Isaza Arango y los miembros de las Autodefensas Campesinas Del Magdalena Medio, proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá – Sala de Justicia y Paz, con radicado No.110012252000-2016-00552, esta decisión no se encontraba ejecutoriada. Por lo tanto, argumentó que no era posible continuar con el trámite correspondiente al pago de la indemnización judicial. Seguidamente indicó que para proceder al pago de las indemnizaciones ordenadas en las sentencias de Justicia y Paz, esta entidad debe seguir el procedimiento establecido en la Sentencia C-370 de 2006 y en el artículo 10 de la Ley 1448 de 2011.

17. Segundo, en la página 8 sostuvo que, “si bien es cierto la sentencia 110012252000-2016-00552 postulado RAMON MARIA ISAZA ARANGO y los miembros del (sic) AUTODEFENSAS CAMPESINAS DEL MAGDALENA MEDIO, se encuentra ejecutoriada, es pertinente indicar que, **anterior a esta sentencia, se encuentran más de 77 sentencias ejecutoriadas, las cuales cuentan con un universo de hechos victimizantes de más de 75.000 (setenta y cinco mil), de acuerdo con lo anterior es oportuno aclarar que el pago de estas se realiza de acuerdo al orden de ejecutoriada (sic) de las sentencias**”<sup>16</sup>.

18. Así mismo señaló, que:

---

<sup>15</sup> Expediente digital T-10.516.584, archivo “002AccionTutelaAnexos.pdf”, p. 12.

<sup>16</sup> Respuesta de la Unidad para las Víctimas a la acción de tutela de radicado No. 05001-31-09-002-2024-00094-00 de 8 de julio de 2024. Radicado No. 2024-1179452-1. Expediente digital T-10.516.584, archivo “005RespuestaTutela.pdf”, p. 8.

“se debe tener en cuenta que el pago de las indemnizaciones judiciales se debe realizar con los componentes de recursos propios, correspondiente a los bienes muebles e inmuebles entregados por el postulado condenado RAMON MARIA ISAZA ARANGO y los miembros del AUTODEFENSAS CAMPESINAS DEL MAGDALENA MEDIO, producto de la gestión de administración y monetización que realiza el Fondo para la Reparación de las Víctimas, recursos los cuales se deben distribuir entre 3 sentencias ejecutoriadas a hoy del BLOQUE AUTODEFENSAS CAMPESINAS DEL MAGDALENA MEDIO. Recursos que a la fecha no son suficientes para cancelar las indemnizaciones judiciales como quiera que para suplir dichas indemnizaciones es necesario un presupuesto de 1 Billón de pesos, teniendo en cuenta lo anterior, es importante resaltar que estos recursos a la fecha no son suficientes para llevar a cabo el pago total de las indemnizaciones reconocidas en dichas sentencias. Por tal razón no es posible brindar información exacta de la fecha en la cual se podrá llevar a cabo el desembolso de dichas indemnizaciones”<sup>17</sup>.

19. *Decisión de primera instancia.* El Juzgado Segundo Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Medellín, en decisión del 16 de julio de 2024 resolvió negar la tutela a los derechos fundamentales de petición y al debido proceso invocados por la accionante, “toda vez que, el mismo asunto ya ha sido resuelto mediante sentencia proferida por la Sala Tercera de Oralidad Tribunal Administrativo de Antioquia (sic)”.

20. *Impugnación.* El 22 de julio de 2024, la agente oficiosa impugnó la decisión de primera instancia, para lo cual realizó tres aclaraciones. En primer lugar, advirtió que la UARIV en su contestación a la tutela faltó a la verdad, puesto que, contrario a lo indicado por esa entidad, tanto la Sentencia del 8 de abril de 2021 proferida por la Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, como aquella que se profirió en segunda instancia por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia mediante sentencia del 8 de noviembre de 2023 se encuentran debidamente ejecutoriadas. La accionante señaló que la ejecutoria de las sentencias mencionadas fue verificada por la

---

<sup>17</sup> Respuesta de la Unidad para las Víctimas a la acción de tutela de radicado No. 05001-31-09-002-2024-00094-00 de 8 de julio de 2024. Radicado No. 2024-1179452-1. Expediente digital T-10.516.584, archivo “005RespuestaTutela.pdf”.

Sala Tercera de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia al fallar en segunda instancia una acción de tutela previa a favor de la accionante<sup>18</sup> y, además, aportó una serie de constancias expedidas por la Secretaría de la Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá<sup>19</sup>.

21. En segundo lugar, la agente oficiosa consideró que el juzgado de primera instancia realizó una valoración *a priori*, puesto que la presente acción de tutela no versó sobre los mismos hechos y derechos que aquella interpuesta previamente por la señora Sánchez, dado que en la tutela inicial lo que se persiguió fue la protección del derecho de petición formulado el 2 de abril de 2024, mientras que, en esta oportunidad, lo que pretende la agenciada es ser priorizada en el pago de su indemnización. Para ello busca que, en aplicación del enfoque diferencial, se valore su avanzada edad y su situación de vulnerabilidad y que con ello se amparen sus derechos a la reparación, a la vida en condiciones dignas, al mínimo vital, al debido proceso y los derechos de las personas de la tercera edad.

22. En tercer lugar, insistió en la necesidad de que el juez de tutela de segunda instancia tuviera en cuenta que sobre la presente acción de tutela no ha operado el fenómeno de la cosa juzgada, teniendo en cuenta las diferencias entre los hechos y finalidades buscadas con ambos recursos de amparo. Destacó, además, que debido a las respuestas –a su juicio evasivas y desorganizadas– de la UARIV, las víctimas deben acudir a recopilar pruebas a través de derechos de petición que les permitan posteriormente buscar la protección de sus derechos fundamentales a través de la tutela.

23. *Decisión de segunda instancia.* El Tribunal Superior de Medellín, mediante sentencia de 15 de agosto de 2024 consideró que, tal y como lo estableció la primera instancia, se configuró el fenómeno de la cosa juzgada constitucional al encontrarse identidad material respecto del proceso de tutela de radicado 05001-33-33-023-2024-00107-01.

24. A juicio del juez de segunda instancia, la identidad entre ambos procesos de tutela se configura respecto de (i) los sujetos procesales, pues en

---

<sup>18</sup> Proceso de tutela de radicado 05001-33-33-023-2024-00107-01.

<sup>19</sup> Expediente digital T-10.516.584, archivo "002AccionTutelaAnexos.pdf", Pp. 22 y 23.

ambos casos la señora Adela Sánchez de Loaiza actúa en contra de la UARIV; (ii) las pretensiones, que en ambos casos se encaminan a acceder de manera priorizada a la indemnización que por concepto de perjuicios morales dentro del proceso con radicado 110012252000201600552, en razón a que cumple con criterios de priorización como es tener 88 años y 4 meses de edad, múltiples patologías; y (iii) la causa, pues en ambos casos esta consiste en considerar como necesario obtener el pago priorizado de la indemnización referida.

25. En consecuencia, el juez de tutela de segunda instancia resolvió confirmar la decisión de primera instancia y declaró improcedente la tutela por considerar que el mismo asunto ya había sido decidido previamente de manera definitiva por los Juzgados 23 Administrativo Oral del Circuito de Medellín y por la Sala Tercera de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia.

### **Actuaciones en sede de revisión**

26. *Auto de pruebas.* Mediante auto de pruebas de 14 de noviembre de 2024<sup>20</sup>, esta Corte requirió a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas para que respondiera una serie de inquietudes relacionadas con los hechos victimizantes y las indemnizaciones reconocidas a la señora Sánchez de Loaiza y a su núcleo familiar. Además, le planteó algunos interrogantes sobre el procedimiento previsto por la entidad para efectuar las indemnizaciones a las víctimas del conflicto armado, tanto por vía administrativa como aquellas ordenadas por vía judicial.

27. A través de correo electrónico de 10 de diciembre de 2024, la UARIV remitió una comunicación en la que solicitó un plazo adicional de 3 días hábiles para dar respuesta en su integridad al contenido del auto.

---

<sup>20</sup> OPTB-412, notificado por medio de estado No. 193 el 18 de noviembre de 2024, según el informe rendido por la Secretaría General de esta corporación el 19 de noviembre de 2024.

28. El 17 de diciembre de 2024, mediante comunicación enviada vía correo electrónico, la UARIV remitió respuesta al auto de pruebas de 14 de noviembre y señaló lo siguiente.

29. *En relación con la situación de la señora Adela Sánchez de Loaiza* la Unidad informó que ella y su esposo Luis Eduardo Loaiza Cardona (q.e.p.d) se encuentran incluidos en el Registro Único de Víctimas por el homicidio de su hijo Mario Iván Loaiza, quien a su vez fue también reconocido como víctima.

30. Indicó además, que el único hecho victimizante por el cual han sido indemnizados la señora Adela Sánchez de Loaiza y su difunto esposo fue por el homicidio de su hijo y que esto ocurrió en el año 2001, en el marco de la Ley 418 de 1997.

31. También argumentó que en el año 2001, cuando se indemnizó a la accionante, no se contaba con los mismos criterios de priorización establecidos en el procedimiento descrito en la Resolución 1049 de 2019 que rige actualmente ese procedimiento. Sin embargo, la UARIV también indicó que la accionante cuenta actualmente con una “marcación de priorización para ser indemnizada”, puesto que acreditó contar con más de 68 años de edad, lo que corresponde con una de las situaciones de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad que establecen el art. 4 de la Resolución 1049 de 2019 y 1 de la Resolución 582 de 2021.

32. Igualmente precisó que con respecto a la sentencia de 8 de abril de 2021 dictada por la Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá<sup>21</sup>, que reconoció una indemnización a favor de la accionante, no se ha realizado ningún pago a favor de la señora Sánchez de Loaiza ni de ninguna otra víctima. La UARIV reiteró que no cuenta con un rubro específico para este fin ni con un tiempo estimado para culminar la reparación de todas las víctimas de la sentencia en comento.

33. Así mismo, señaló que con anterioridad a la sentencia que ordenó la indemnización a favor de la accionante y de su fallecido esposo, se han

---

<sup>21</sup> Dentro del radicado No. 2016-00552

proferido otras 78 sentencias que se encuentran debidamente ejecutoriadas. Que estas han reconocido un universo de 75.733 hechos victimizantes, 57.197 víctimas, y que, para llevar a cabo el pago de estas indemnizaciones con el componente de recursos del Presupuesto General de la Nación se requiere 1 billón de pesos. La Unidad sostuvo que debido a lo anterior, no es posible indicar una fecha estimada en la que podrá hacerse el pago a la accionante.

34. *Sobre las indemnizaciones ordenadas por vía judicial*, la UARIV señaló que, para realizar el pago total de las indemnizaciones ordenadas en el marco de la Ley de Justicia y Paz se requieren recursos propios –es decir, producto de la administración y enajenación de los bienes entregados por los ex paramilitares– por un valor de \$3 billones de pesos.<sup>22</sup>

35. Indicó que respecto de las 2 sentencias que corresponden al postulado condenado Guillermo Pérez Alzate, ex combatiente del Bloque Central Bolívar de las Autodefensas Unidas de Colombia y al postulado Saúl Rincón Camelo, ex combatiente del Bloque Central Bolívar de las Autodefensas Unidas de Colombia se han pagado el 100% de las indemnizaciones, y que para ello se utilizaron tanto recursos propios (producto de la administración y enajenación de los bienes entregados por los ex paramilitares) como recursos del Presupuesto General de la Nación.

36. Agregó, que conforme a lo establecido en el artículo 10 de la Ley 1448 de 2011, respecto de las condenas en subsidiariedad con cargo a los recursos del Presupuesto General de la Nación, la UARIV puede autorizar pagos por un monto máximo de 40 smlmv, previa verificación de los pagos que ya hubieran sido adelantados por concepto de indemnización administrativa.

37. La entidad recalcó que el procedimiento para el pago de las indemnizaciones ordenadas en los procesos de Justicia y Paz con los recursos que administra el Fondo para la Reparación de las Víctimas responde a lo dispuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-370 de 2006, según la cual la afectación de los bienes debe darse en el siguiente orden:

---

<sup>22</sup> Expediente digital T-10.516.584. Archivo COD LEX 8153797 REQUERIMIENTO CORTE CONSTITUCIONAL (...). Respuesta remitida por la UARIV al auto de pruebas de 14 de noviembre de 2024, p. 11.



- 1°. Recursos entregados por los postulados a la aplicación de la Ley 975 de 2005.
- 2°. Recursos del Fondo para la Reparación de las Víctimas.
- 3°. Recursos del Presupuesto General de la Nación.

38. Iteró que, ante la insuficiencia de recursos propios de los postulados condenados o de su frente o bloque armado, para realizar el pago de las indemnizaciones judiciales se acude a los recursos del Presupuesto General de la Nación de manera subsidiaria, conforme a lo establecido en el Artículo 10 de la Ley 1448 de 2011 limitándose al monto máximo establecido para la indemnización individual por vía administrativa, “sin perjuicio de la obligación en cabeza del victimario de reconocer la totalidad de la indemnización o reparación decretada dentro del proceso judicial”<sup>23</sup>.

39. En este sentido indicó cuáles son los montos máximos para la indemnización administrativa que corresponden según la afectación sufrida, de conformidad con lo establecido en el art. 10 de la Ley 1448 de 2011, los artículos 42 y 43 de la Ley 975 de 2005 y lo reglamentado por el artículo 2.2.7.3.4 del Decreto 1084 de 2015, así:

1. Por homicidio, desaparición forzada y secuestro, hasta cuarenta (40) salarios mínimos mensuales legales.
2. Por lesiones que produzcan incapacidad permanente, hasta cuarenta (40) salarios mínimos mensuales legales.
3. Por lesiones que no causen incapacidad permanente, hasta treinta (30) salarios mínimos mensuales legales.
4. Por tortura o tratos inhumanos y degradantes, hasta treinta (30) salarios mínimos mensuales legales.
5. Por delitos contra la libertad e integridad sexual, hasta treinta (30) salarios mínimos mensuales legales.
6. Por reclutamiento forzado de menores, hasta treinta (30) salarios mínimos mensuales legales.

---

<sup>23</sup> Art. 10 Ley 1448 de 2011.

7. Por desplazamiento forzado, hasta diecisiete (17) salarios mínimos mensuales legales.

40. También aclaró que en los casos en los cuales respecto de una misma víctima concurra más de una violación de las establecidas en el art. 3 de la Ley 1448 de 2011 y que el Estado deba responder de manera subsidiaria por el pago de la indemnización, estas se acumularán y pagan hasta el monto máximo de 40 salarios mínimos mensuales legales vigentes, de conformidad con el sistema de topes establecido en el art. 2.2.7.3.4 del Decreto 1084 de 2015. Además, a este monto le será descontado el valor entregado con anterioridad por los mismos hechos victimizantes con cargo a los recursos del Estado, en aplicación del principio de prohibición de doble reparación contenido en el art. 45 de la Ley 975 de 2005.

41. Por otra parte, la UARIV argumentó que no existen criterios de priorización respecto de las indemnizaciones judiciales, como sí ocurre con las administrativas, sino que, en estos casos, la priorización es ordenada por los jueces o magistrados de Justicia y Paz. También advirtió que, desde su óptica, un cambio en los criterios de priorización no resolvería el problema, porque no aumentaría la cantidad ni la velocidad en el reconocimiento y pago de las indemnizaciones, sino que focalizaría los recursos en personas con condiciones distintas de aquellas que hoy están priorizadas.

42. *Sobre los recursos asignados para las indemnizaciones administrativas.* Con respecto a la suma anual destinada en 2023 y 2024 específicamente para **indemnizaciones administrativas**, la UARIV advirtió que su asignación presupuestal depende de la ley de presupuesto que aprueba el Congreso de la República en cada vigencia, rubro que fue asignado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, así:

Año	Presupuesto asignado para el pago de indemnizaciones administrativas
2023	\$ 1.256.858.687.263
2024	\$ 2.640.039.776.995

43. Así mismo indicó, que el presupuesto destinado para el pago de la medida de indemnización administrativa ha sido entregado de conformidad con lo dispuesto en la Resolución 1049 de 2019, en el entendido de que los pagos se han ordenado para (i) personas con criterios de priorización, (ii) personas que han sido favorecidas con el Método Técnico de Priorización y (iii) personas que contaban con compromisos judiciales previos a la expedición del procedimiento, de acuerdo con lo que establece el art. 19 de la mencionada resolución. A continuación, detalló los montos de las indemnizaciones para las vigencias 2023 y 2024:

<b>Indemnización administrativa</b>			
<b>Fecha</b>	<b>Giros</b>	<b>Personas</b>	<b>Valor</b>
2023	163.314	143.602	\$ 1.420.001.687.053
2024	146.175	129.312	\$ 1.275.320.104.039
<b>Total</b>	<b>309.489</b>	<b>272.914</b>	<b>\$ 2.695.321.791.092,00</b>

\*Fuente: UARIV a partir de las cifras obtenidas del aplicativo de pagos de indemnización con corte a 11 de diciembre de 2024.

44. Posteriormente aclaró, que desde agosto de 2024 se presentó una complicación relacionada con la imposibilidad de entregar los recursos de la medida de indemnización administrativa debido a “la falta de liquidez financiera que enfrenta el Estado colombiano, por cuenta de la posible reducción en el recaudo tributario, tal como lo ha informado públicamente la Dirección Nacional de Impuestos y Aduanas (DIAN) y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público”<sup>24</sup>.

45. Señaló que esta reducción llevó incluso a que el Gobierno Nacional, en línea con las proyecciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2024 (MFMP) expidiera el Decreto 766 de 2024, a través del cual decidió aplazar algunas apropiaciones presupuestales de los órganos que conforman el Presupuesto

<sup>24</sup> Expediente digital T-10.516.584. Archivo COD LEX 8153797 REQUERIMIENTO CORTE CONSTITUCIONAL (...). Respuesta remitida por la UARIV al auto de pruebas de 14 de noviembre de 2024, p. 5.

General de la Nación hasta por la suma de \$20 billones de pesos para la vigencia 2024, lo que equivale al 1,2 del PIB, a partir de la autorización dada por el Consejo de ministros el 10 de junio de 2024. Advirtió que tal decreto indica que los recaudos que se espera percibir no son suficientes para financiar los gastos autorizados en la ley anual de presupuesto para la vigencia fiscal de 2024. Lo anterior, según explicó, condujo a que el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) estableciera una restricción en el trámite de solicitudes de presupuesto para vigencias futuras.

46. A partir de lo anterior concluyó que el Estado colombiano enfrenta una verdadera restricción presupuestal en todos sus niveles y entidades a la que no es ajena la Unidad para las Víctimas, y que se evidencia en el hecho de que “los recursos del Presupuesto General de la Nación, necesarios para el pago de la indemnización a las víctimas del conflicto, no han sido desembolsados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.”<sup>25</sup>

47. La UARIV añadió, que, pese a haber informado en detalle al Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre los procesos de pago que se encuentran pendientes, no ha contado con una respuesta favorable en relación con la petición de desembolso prioritario de recursos del Presupuesto General de la Nación para atender los compromisos de pago acordados por esa entidad.

48. *Indemnizaciones pagadas entre 2012 y 2024.* La UARIV sostuvo que en el periodo comprendido entre el año 2012 y el 2024 ha ordenado **48.131** pagos de indemnizaciones judiciales, que corresponden a un universo de **29.862** víctimas indemnizadas por una cuantía total que asciende a \$863.968 millones de pesos, de los cuales el 95,6%<sup>26</sup> corresponde a recursos del Presupuesto General de la Nación (\$825.829 millones de pesos); 4,1% corresponden a recursos propios (que se derivan de la administración y

---

<sup>25</sup> *Ibíd.*, p. 6.

<sup>26</sup> La información remitida por la UARIV a la Corte tiene un error en la página 8 puesto que, si bien el texto señala que los pagos que corresponden a recursos de Presupuesto General de la Nación corresponden al 5,06%, en realidad la información matemáticamente coherente se encuentra en la tabla de esa misma página en la que se precisa que la cifra de \$825.829 millones de pesos corresponde al 95,6% del rubro pagado por el Estado con el fin de indemnizar a las víctimas del conflicto armado. Expediente digital T-10.516.584, “COD LEX 8153797 REQUERIMIENTO CORTE CONSTITUCIONAL (...)”, p. 8.

enajenación de los bienes entregados por los postulados) que corresponden a un valor de \$35.109 millones de pesos y finalmente 0,4% corresponden a pagos de indemnización realizados con cargo al Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (FRISCO) por un valor de \$3.029 millones de pesos.

49. *Sobre la inexistencia de un plan para concluir el proceso de pago de las víctimas pendientes de indemnización.* Con respecto a las víctimas pendientes de indemnización, la UARIV indicó que actualmente hay **4.954.216** <sup>27</sup> víctimas que cuentan con un acto administrativo de reconocimiento del derecho a la medida de indemnización administrativa pendiente de pago.

50. La UARIV señaló que, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 17 y 18 de la Ley 1448 de 2011, el avance en la reparación integral, específicamente la indemnización administrativa, se realiza de conformidad con los principios de gradualidad y progresividad, dado que la entidad no cuenta con la totalidad del presupuesto necesario para pagarle a todas las víctimas en una misma unidad de tiempo. Por lo tanto, la entidad sigue el procedimiento establecido en la Resolución 1049 de 2019, que establece las reglas para la entrega de los recursos que son anualmente aprobados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, atendiendo a las siguientes condiciones de priorización (i) las personas con una situación de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad, (ii) las personas que cuenten con un resultado favorable tras la aplicación del Método Técnico de Priorización.

51. Teniendo en cuenta lo anterior, la UARIV sostuvo que no cuenta con un plan específico para las personas que aún no han recibido el pago por concepto de indemnización distinto del procedimiento que actualmente aplica para la entrega de recursos, en virtud de la Resolución 1049 de 2019. Añadió que tampoco es posible contemplar un término específico para lograr los pagos pendientes a todas las víctimas del conflicto.

---

<sup>27</sup> La entidad recalcó que esta cifra no hace relación a la totalidad de víctimas incluidas en el Registro Único de Víctimas (RUV), sino de aquellas que i) se encuentran con estado incluido en el RUV, (ii) presentaron una solicitud de indemnización administrativa y (iii) cuentan con un acto de reconocimiento del derecho a la medida de indemnización de acuerdo con el procedimiento que establece la Resolución 1049 de 2019.

52. Pese a lo anterior, expuso que la Ley del Plan Nacional de Desarrollo en su artículo 8 estableció la necesidad de diseñar un plan de acción para la aceleración del pago de las indemnizaciones administrativas y que la UARIV ya lo ha puesto en marcha, pues ha ejecutado acciones de eficiencia en el gasto público que permiten reducir el costo de funcionamiento por víctima indemnizada y así pagar la indemnización administrativa a un mayor número de víctimas. En consecuencia, indicó que, si bien el presupuesto ejecutado por la UARIV hasta el 30 de noviembre de 2024 corresponde al 54,2% del presupuesto asignado, esta suma ha permitido indemnizar al 78,50% de las víctimas fijadas como meta para esa vigencia.

53. Mencionó que este plan busca generar herramientas técnicas, operativas y presupuestales con aplicación de los enfoques poblacional y territorial. Indicó que, según el análisis histórico de la asignación presupuestal, la atención del universo total de víctimas podría tardar más de 60 años, por lo que, el plan persigue 3 objetivos: i) la ampliación del alcance territorial de la indemnización para garantizar su llegada a territorios que históricamente han tenido menor acceso a esta medida; ii) el aumento de la asignación presupuestal para la medida, que tiene una relación directamente proporcional con el número de víctimas a indemnizar; iii) la adaptación de mecanismos existentes y el desarrollo de acciones institucionales, que permitan desde las lógicas y dinámicas de las víctimas y del territorio, el acceso a la medida de indemnización.

54. No obstante, reiteró que para el periodo 2025 – 2026 no existe un plan de pagos por concepto de indemnización diferente al procedimiento que se implementa actualmente. Sin embargo, expuso que la UARIV está adelantando un diagnóstico de oportunidades de mejora sobre el procedimiento de la Resolución No. 1049 de 2019. Planteó que dentro de las acciones de mejora relacionadas con la adecuación institucional se han llevado a cabo ejercicios participativos. Por ejemplo, que en el marco del Subcomité de Indemnización Administrativa se recibieron propuestas para ajustar el procedimiento para el reconocimiento y la entrega de la medida de indemnización administrativa por parte de las Mesas Departamentales y Municipales de Participación Efectiva de las Víctimas. Según informó la UARIV, los aportes surgidos en estas mesas fueron incluidos en el

mencionado plan de aceleración de las indemnizaciones a que se refiere el Plan Nacional de Desarrollo.

## **II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

55. *Competencia.* La Corte Constitucional, a través de esta Sala de Revisión es competente para examinar en sede de revisión los fallos de tutela proferidos dentro del proceso de la referencia, de conformidad con lo previsto por los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

### **1. Delimitación del objeto de la tutela, problema jurídico y estructura de la decisión**

56. De acuerdo con las pretensiones y los fundamentos fácticos y jurídicos expuestos, corresponde a la Sala determinar si el Tribunal Superior de Medellín decidió acertadamente al confirmar la decisión de primera instancia y en consecuencia declarar improcedente el amparo solicitado por considerar que el mismo asunto ya había sido decidido previamente de manera definitiva por los Juzgados 23 Administrativo Oral del Circuito de Medellín y por la Sala Tercera de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia, o si, por el contrario, la tutela resulta procedente y la Unidad para las Víctimas vulneró los derechos al debido proceso, de petición, a la vida digna, a la reparación, al mínimo vital y los de las personas de la tercera edad, al negarle a la accionante la solicitud de ser priorizada para el pago indemnizatorio ordenado judicialmente a su favor, atendiendo a sus circunstancias de vulnerabilidad por su avanzada edad, su situación económica y de salud.

57. En cuanto al objeto de la presente revisión, la Sala constata que, a pesar de los varios derechos que la accionante esgrime como vulnerados, su solicitud de amparo se dirige a que le sea protegido su derecho a exigir de parte de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (i) información clara, precisa, confiable y actualizada

sobre el procedimiento y los medios de acceso a la indemnización judicial que fue ordenada a su favor y; (ii) que le sea efectuado el pago de la indemnización judicial de la que es beneficiaria, atendiendo a los criterios de priorización que rigen la política pública de reparación a las víctimas del conflicto armado.

58. Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala se concentrará en analizar si en el presente caso se configuró una vulneración del derecho fundamental a la reparación, derivada de la falta de debida diligencia de la administración, por no haberle suministrado a la accionante información clara, precisa, confiable y actualizada sobre el procedimiento y los medios de acceso a la indemnización ordenada judicialmente por su condición de víctima del conflicto armado, debido al homicidio de su hijo Mario Iván Loaiza Sánchez, quien fue asesinado por paramilitares del bloque de las Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio comandadas por Ramón María Isaza Arango, el 9 de noviembre de 2000 en el municipio de Sonsón, Antioquia. En ese marco, la Sala examinará si las circunstancias particulares de la accionante, en particular, su avanzada edad y su condición de salud, deben ser especialmente consideradas a la hora de garantizar su derecho a la indemnización judicial.

59. Con el fin de dar respuesta al problema jurídico, la Sala analizará como cuestión previa si respecto de la presente solicitud de amparo se configuró el fenómeno de la cosa juzgada constitucional y si hubo o no una actuación temeraria por parte de la accionante (2); posteriormente se pronunciará sobre el cumplimiento de los requisitos generales de procedibilidad de la tutela (3); reiterará la jurisprudencia sobre el deber de debida diligencia de las autoridades públicas (4); se referirá al derecho fundamental a la reparación de las víctimas del conflicto armado que cuentan con indemnizaciones reconocidas en sentencias proferidas en el marco de la Ley de Justicia y Paz (5); examinará el fundamento de los criterios de priorización aplicables al pago de las indemnizaciones a las víctimas del conflicto (6); se referirá a la obligación de la Unidad para las Víctimas de ofrecer información transparente y cualificada a las víctimas para garantizar el derecho a la reparación integral (7); reiterará brevemente la jurisprudencia sobre los dispositivos de amplificación de los efectos de las órdenes proferidas por la Corte Constitucional en sede de revisión de tutela (8); y finalmente resolverá el caso concreto (9).



## **2. Cuestión previa: configuración de la cosa juzgada constitucional y de una actuación temeraria por parte de la accionante**

60. La Corte Constitucional ha definido la cosa juzgada como una “institución jurídico procesal mediante la cual se otorga a las decisiones plasmadas en una sentencia y en algunas otras providencias, el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas.”<sup>28</sup> Esta figura impide reabrir un asunto concluido con precedencia, a través de un análisis jurídico agotado en sede judicial, para de esta forma permear de seguridad las relaciones jurídico procesales consolidadas en el marco de nuestro ordenamiento jurídico<sup>29</sup>.

61. Esta Corporación ha identificado los siguientes elementos para evaluar la posible configuración de la cosa juzgada constitucional en procesos de tutela: “(i) que se adelante un nuevo proceso con posterioridad a la ejecutoria de la sentencia; (ii) que en el nuevo proceso exista identidad jurídica de partes; (iii) que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, o sea, sobre las mismas pretensiones; (iv) que el nuevo proceso se adelante por la misma causa que originó el anterior, es decir, por los mismos hechos.”<sup>30</sup> La identidad entre una acción de tutela en trámite y otra que ha cobrado ejecutoria, respecto a estos últimos tres elementos (partes, objeto y causa), conlleva la consecuencia jurídica de declarar improcedente la tutela que se encuentra en trámite<sup>31</sup>.

62. No obstante, esta Corporación ha desvirtuado la configuración de la cosa juzgada en casos excepcionalísimos, entre ellos, los hechos nuevos. La anterior circunstancia puede dar lugar a levantar la cosa juzgada constitucional, así se verifique la identidad de partes, objeto y pretensiones<sup>32</sup>.

---

<sup>28</sup> Sentencias C-774 de 2001, T-249 de 2016, T-583 de 2019, SU-027 de 2021. Además, la Constitución Política de 1991 en su artículo 243 establece que “los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional.”

<sup>29</sup> Ver Sentencia T-661 de 2013, reiterada en las sentencias T-001 de 2016, T-427 de 2017, T-219 de 2018 y SU 397 de 2022.

<sup>30</sup> Sentencias T-019 de 2016, T-427 de 2017, T-219 de 2018.

<sup>31</sup> Sentencias C-774 de 2001, SU-397 de 2022.

<sup>32</sup> Sentencia SU-027 de 2021.

63. Por su parte, el artículo 38 del Decreto 2591 de 1991 establece que se configura una actuación temeraria cuando, “sin motivo expresamente justificado, la misma acción de tutela sea presentada por la misma persona o su representante ante varios jueces o tribunales”. Y, como consecuencia, el juez debe rechazar o decidir desfavorablemente todas las solicitudes de amparo presentadas.

64. La Sala Plena, en la Sentencia SU-027 de 2021, precisó que para que se configure la temeridad, el juez constitucional debe hacer un estudio pormenorizado del expediente y de las circunstancias actuales que rodean el caso concreto para corroborar si en los procesos existe identidad *(i)* de partes, *(ii)* de causa *petendi* y *(iii)* de objeto y, además, desvirtuar la presunción de buena fe a favor del actor.

65. Además, aclaró que *(i)* la identidad de partes se configura cuando las solicitudes de tutela se presentan por la misma persona natural o jurídica<sup>33</sup> en contra de la misma parte accionada; *(ii)* que la identidad de causa *petendi* tiene lugar cuando las solicitudes de tutela se sustentan en los mismos hechos, y *(iii)* que la identidad de objeto ocurre cuando las solicitudes de amparo persiguen la misma pretensión o invocan la protección de los mismos derechos fundamentales.

66. No obstante, la labor del juez constitucional no se restringe a verificar los elementos que constituirían la triple identidad entre las acciones para concluir que hay una actuación temeraria y, en consecuencia, declarar su improcedencia, sino que, deben estudiarse las circunstancias actuales que rodean el caso específico. Conforme a lo anterior, la Corte ha establecido algunas excepciones a los supuestos mencionados, que habría que considerar cuando se llegaran a configurar todos los elementos de la triple identidad<sup>34</sup> y en todo caso, habrá de desvirtuarse la buena fe del actor.

---

<sup>33</sup> También existe cuando se actúa por medio de su apoderado o representante.

<sup>34</sup> La Sala Plena estableció cuatro excepciones a la declaración de la actuación temeraria a pesar de constatarse la triple identidad (de partes, de *causa petendi* y de objeto), a saber: *(i)* que la persona estaba en una condición de ignorancia o indefensión que la llevó a actuar por miedo insuperable o por la necesidad extrema de que le protegieran sus derechos y no por mala fe; *(ii)* el asesoramiento errado de los profesionales del derecho; *(iii)* el surgimiento de hechos nuevos posteriores a la presentación de la solicitud o que se omitieron en el trámite de tutela o cualquier otra situación que no se tomó como base para la decisión anterior y que implica la necesidad de proteger los derechos fundamentales y, *(iv)* cuando la Corte Constitucional profiere una sentencia de unificación, cuyos efectos son extensivos a un grupo de personas que se consideran en igualdad de condiciones. *Cfr.*, Corte Constitucional, Sentencia SU-027 de 2021.

67. En el caso *sub examine*, esta Sala de Revisión encuentra que la señora Adela Sánchez de Loaiza, actuando a través de agente oficiosa, presentó el 15 de abril de 2024 una acción de tutela que fue estudiada dentro del proceso de radicado 05001-33-33-023-2024-00107-01. En la sentencia de segunda instancia que resolvió esta acción, el Tribunal Superior de Medellín planteó el siguiente problema jurídico: “La Sala procede a estudiar i) si el 17 de abril de 2024 en oficio LEX 7960586, allegado en la contestación la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV– dio respuesta de fondo al derecho de petición de la señora Adela Sánchez de Loaiza, en el cual solicit[ó] el pago de la indemnización ordenada en la sentencia proferida por la Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior de Bogotá, Magistrado Ponente Ignacio Humberto Alfonso Beltrán con radicado 11001225200020160055200; ii) Si estamos frente a un hecho superado por carencia actual de objeto.”

68. Tras estudiar el problema jurídico, la Sala resolvió revocar a decisión de primera instancia dictada el 26 de abril de 2024 por el Juzgado 23 Administrativo Oral del Circuito de Medellín, “porque no hubo una respuesta de fondo en el Oficio del 17 de abril de 2024 con radicado 2024-0629296-1”.<sup>35</sup> Así mismo, la orden principal se dirigió a la Unidad para las Víctimas para que diera respuesta de fondo al derecho de petición formulado por la accionante, en un término no superior a 48 horas.

69. De otra parte, en la acción de tutela que aquí se estudia, la señora Adela Sánchez de Loaiza, actuando a través de la agente oficiosa Yureidy Milena Bermejo Velázquez, interpuso acción de tutela en contra de la UARIV por estimar vulnerados los derechos fundamentales a la reparación de las víctimas del conflicto armado, a la vida en condiciones dignas, al debido proceso, al enfoque diferencial y los derechos de las personas de la tercera edad y al mínimo vital.

70. Lo anterior, teniendo en cuenta que la UARIV, mediante comunicación de 6 de junio de 2024, le informó que no existían criterios de priorización para proceder con el pago de la indemnización que fue ordenada a su favor en la

---

<sup>35</sup> Expediente digital T-10.516.584, archivo “002AccionTutelaAnexos”, p. 36.

sentencia dictada el 8 de abril de 2021 por la Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá dentro del radicado No. 2016-00552, confirmada en segunda instancia por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia proferida el 8 de noviembre de 2023.

71. En esta oportunidad, la accionante alegó que la falta de criterios para priorizar las indemnizaciones ordenadas judicialmente y el hecho de que estas solo se paguen de acuerdo con las fechas de ejecutoriedad de cada sentencia, desconoce la jurisprudencia de la Corte Constitucional y la Ley de Víctimas en relación con el enfoque diferencial, así como los mandatos constitucionales e internacionales de garantía de derechos fundamentales a personas de especial protección como son las de la tercera edad. Además, consideró que vulnera el debido proceso, pues no tiene en cuenta la situación particular de cada víctima.

72. Como se observa, una contrastación entre las dos tutelas permite concluir que no hay cosa juzgada constitucional. En efecto, si bien existe *identidad de las partes*, no hay identidad de *causa* ni de *objeto*. Así, en cuanto a la causa, pese a que se trata de hechos relacionados, lo cierto es que en el contexto fáctico de la primera tutela<sup>36</sup>, la Unidad para las Víctimas no había dado una respuesta de fondo a la petición de la accionante sobre su derecho a ser indemnizada en cumplimiento de lo dispuesto en el proceso de Justicia y Paz, mientras que en el escenario de la segunda tutela<sup>37</sup> –que aquí se revisa–, la accionante contaba con una información ofrecida por la UARIV según la cual, pese a que la entidad le reconocía ese derecho, le advertía que no existen criterios de priorización para adelantar el pago a su favor y que el orden de estos pagos ordenados por vía judicial debe sujetarse al orden de ejecutoria de las sentencias. Esto fue lo que motivó a la señora Sánchez de Loaiza a interponer una segunda tutela, con el fin de perseguir su indemnización y, dada su edad y su condición de salud, exigirle a la UARIV la aplicación de criterios diferenciales, en los mismos términos en que opera la priorización de las indemnizaciones por vía administrativa.

---

<sup>36</sup> Proceso de tutela de radicado 05001-33-33-023-2024-00107-01.

<sup>37</sup> Proceso de tutela de radicado 11001225200020160055200.

73. Tampoco hay identidad de *objeto* dado que, además de que los derechos fundamentales invocados como vulnerados en los dos casos no coinciden, el juez constitucional abordó y resolvió la primera tutela como un caso de protección del derecho fundamental de petición y, las órdenes que profirió se orientaron a proteger este derecho.

74. Por su parte, en la presente oportunidad, la solicitud de la accionante se dirige a que se le ordene la Unidad para las Víctimas “que dentro del término de 48 horas siguientes a la notificación del fallo de tutela procedan a priorizar bajo un enfoque diferencial de edad, género, situación económica y de salud, expedir resolución de pago indemnizatorio en la presente vigencia presupuestal, pago que deberá ser desembolsado a más tardar en el mes de agosto de 2024, por los perjuicios morales reconocidos a la accionante señora Adela Sánchez de Loaiza (...) en la sentencia de fecha 8 de abril de 2021”<sup>38</sup>.

75. En conclusión, una vez analizado el escrito de tutela y el presente expediente, no se hallan configurados los presupuestos de la cosa juzgada constitucional.

76. Ahora bien, en relación con la temeridad, la Sala encuentra que la accionante, pese a haber formulado dos acciones de tutela con una finalidad similar, interpuso la segunda tras recibir información adicional, disímil e incluso contradictoria por parte de la entidad accionada. Se trata de hechos nuevos que la llevaron a mayor perplejidad en relación con la concreción de su derecho a la reparación y que justifican por tanto que hubiera acudido a la tutela nuevamente. Por lo tanto, luego de analizar el presente expediente y de revisar las circunstancias que rodean el caso concreto, no se encuentra que se haya desvirtuado la presunción de buena fe a su favor ni se hallan configurados los presupuestos de una conducta temeraria.

### **3. Análisis de los requisitos generales de la acción de tutela**

---

<sup>38</sup> Expediente digital T-10.516.584. Archivo “002AccionTutelaAnexos.pdf”, p. 20.

77. *Legitimación en la causa por activa.* El artículo 86 de la Constitución establece que la solicitud de tutela es un mecanismo de defensa al que puede acudir cualquier persona, por sí misma o por quien actúe a su nombre, para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales.

78. En desarrollo de esta disposición superior, el Decreto 2591 de 1991 en su artículo 10 previó la agencia oficiosa al disponer que “se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud”.

79. Así, para que se configure la agencia oficiosa se debe verificar: “(i) que el titular de los derechos no esté en condiciones de defenderlos y, (ii) que en la tutela se manifieste esa circunstancia. En cuanto a esta última exigencia, su cumplimiento solo se puede verificar en presencia de personas en estado de vulnerabilidad extrema, en circunstancias de debilidad manifiesta o de especial protección constitucional. La agencia oficiosa en tutela se ha admitido entonces en casos en los cuales los titulares de los derechos son menores de edad, personas de la tercera edad, personas amenazadas ilegítimamente en su vida o integridad personal; individuos en condiciones relevantes de discapacidad física, psíquica o sensorial; personas pertenecientes a determinadas minorías étnicas y culturales”<sup>39</sup>.

80. En el caso bajo estudio, se advierte que la abogada Yureidy Milena Bermejo Velázquez actúa en calidad de agente oficiosa, teniendo en cuenta la imposibilidad que tiene la agenciada de acudir en nombre propio al trámite tutelar, por tratarse de una persona de avanzada edad –89 años de edad– que además sufre de distintas enfermedades como osteoporosis, hipertensión arterial y enfermedad isquémica del corazón, tal como se desprende del escrito de tutela y de la historia clínica allegada<sup>40</sup>. Estas situaciones son para la Sala un indicio claro de la incapacidad de la señora Adela Sánchez de Loaiza para agenciar sus propios derechos y acudir a la tutela, lo cual justifica válidamente el apoyo dado por su agente oficiosa al solicitar la tutela, que tiene como fin proteger sus derechos fundamentales presuntamente vulnerados. En este

---

<sup>39</sup> T-118 de 2022, T-528 de 2019, T-353 de 2018; T-430 de 2017 y SU-055 de 2015.

<sup>40</sup> Expediente digital T-10.516.584. Archivo “002AccionTutelaAnexos.pdf”. Véanse Pp. 44, 46.

sentido, la Sala considera que se cumplen las condiciones de la agencia oficiosa y, en consecuencia, se satisface el requisito de legitimidad por activa.

84. *Legitimación en la causa por pasiva.* El mismo artículo 86 de la Constitución y los artículos 1 y 5 del Decreto 2591 de 1991 establecen que la solicitud de tutela procede contra cualquier autoridad e, incluso, contra particulares en los casos que establezca la ley<sup>41</sup>. Así, la legitimación por pasiva se entiende como la aptitud procesal que tiene la persona llamada a responder por la vulneración o la amenaza del derecho fundamental.

85. En el caso objeto de análisis, se advierte que la Unidad para las Víctimas es la entidad a la que se le atribuye la vulneración de los derechos fundamentales. Esta unidad está legitimada en la causa por pasiva en la medida en que administra los recursos del Fondo para las Víctimas, destinados a la satisfacción y materialización de los derechos de las víctimas reconocidas en las sentencias emitidas por el respectivo Tribunal Superior Sala de Justicia y Paz.

86. Lo anterior, conforme a la Ley 975 de 2005 (artículo 54) y a la Ley 1448 de 2011 (artículos 168, 177) modificada por la Ley 2078 de 2021, según la cual el Fondo para la Reparación de las Víctimas –FRV–, hace parte de la Unidad para las Víctimas y tiene entre sus funciones la de recibir, administrar y monetizar los bienes muebles e inmuebles entregados por los postulados con el fin de que se puedan destinar al pago de las indemnizaciones judiciales ordenadas en el marco de la Ley de Justicia y Paz.

92. *Inmediatez.* La acción tutela está instituida en la Constitución como un mecanismo expedito que busca garantizar la protección *inmediata* de los derechos fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o

---

<sup>41</sup> Frente a este segundo grupo, el inciso quinto del artículo 86 de la Constitución precisa que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión.

amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares.

93. Así, uno de los principios que rigen la procedencia de la solicitud de tutela es la inmediatez. Lo anterior significa que, si bien la solicitud de amparo puede formularse en cualquier tiempo, su interposición debe hacerse dentro de un plazo razonable y proporcionado a partir del evento generador de la supuesta amenaza o violación de los derechos fundamentales, so pena de que se determine su improcedencia.

94. En el caso concreto, la solicitud de tutela fue repartida al juez de primera instancia el 5 de julio de 2024. Por su parte, la comunicación remitida por la Unidad para las Víctimas que motivó la presente acción se dio el 6 de junio de 2024. Es decir, que transcurrió aproximadamente un mes entre la actuación de la accionada y la presentación de la solicitud de amparo. Así las cosas, la Sala entiende cumplido el requisito de inmediatez al considerar que se trata de un término razonable y proporcionado.

95. *Subsidiariedad.* De acuerdo con los artículos 86 de la Constitución Política y 6 del Decreto Ley 2591 de 1991, la acción de tutela está revestida de un carácter subsidiario. El principio de subsidiariedad determina que dicho mecanismo de protección es procedente siempre que (i) no exista un medio alternativo de defensa judicial; o (ii) aunque exista, este no sea idóneo y eficaz en las condiciones del caso concreto; o (iii) sea necesaria la intervención del juez constitucional para conjurar o evitar la consumación de un perjuicio irremediable en los derechos constitucionales.

96. Así mismo, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que, pese a la existencia de otros medios de defensa judicial, el examen de procedencia de la acción tutela debe tener en cuenta su eficacia, apreciada en concreto. Para ello, debe atender a las circunstancias en que se encuentra el accionante, en particular cuando se trata de sujetos de especial protección constitucional<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> En ese sentido, la Sala Sexta de Revisión señaló que “el juicio de procedibilidad de la acción de tutela se torna menos riguroso frente a los sujetos de especial protección constitucional, dentro de los cuales se



97. En el caso que nos ocupa, la Sala Cuarta de Revisión encuentra que se cumple con el requisito de subsidiariedad para la procedencia de la acción de tutela, en cuanto la accionante cuenta con una sentencia proferida el 8 de abril de 2021 por la Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá<sup>43</sup>, que reconoció a favor de la accionante y de su esposo fallecido Luis Eduardo Loaiza Cardona la indemnización por perjuicios morales por el monto de 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv), a cada uno. Esta decisión fue confirmada en segunda instancia por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia JYP 59819, en sentencia de radicado 11001225200020160055201 proferida el 8 de noviembre de 2023<sup>44</sup> en relación con el hecho 287/2350 en lo que respecta al homicidio en persona protegida del señor Mario Iván Loaiza Sánchez<sup>45</sup>.

98. Para efectos de reclamar la indemnización, la accionante agotó los mecanismos previstos ante la Unidad para las Víctimas, en su calidad de administradora del Fondo para la Reparación a las Víctimas. En efecto, ha presentado ante esa unidad varias peticiones con el fin de obtener la indemnización que fue ordenada a su favor en el marco de la Ley de Justicia y Paz y de ser priorizada en dicho procedimiento, teniendo en cuenta sus circunstancias particulares de edad y su condición de salud.

99. Sin embargo, a su juicio,

“[f]rente a la respuesta que dio la UARIV donde manifiesta que no tiene establecidos criterios de priorización respe[c]to al pago de indemnización a víctimas ordenadas por sentencias judiciales dentro del marco de la Ley de Justicia y Paz; así como que solo se pagan las

---

encuentran las personas víctimas de la violencia como consecuencia del estado de debilidad manifiesta en el que se hallan y del especial amparo que la Constitución les brinda” (Sentencia T-584 de 2017).

<sup>43</sup> Al interior del proceso con radicado 11001225200020160055200.

<sup>44</sup> De acuerdo con la constancia expedida por la Secretaria de la Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá el 5 de marzo de 2024, a petición de la accionante. Expediente digital T-10.516.584. Archivo “002AccionTutelaAnexos.pdf”, p. 22.

<sup>45</sup> Lo anterior le fue certificado a la accionante mediante oficio No. 5693 de 1 de marzo de 2024, expedido por la Secretaria de la Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá. Expediente digital T-10.516.584. Archivo “002AccionTutelaAnexos.pdf”, p. 23.

indemnizaciones en orden de acuerdo a las fechas de ejecutoriedad de cada una de las sentencias, esta agente oficiosa que esta manera de realizar la UARIV el pago de las indemnizaciones judiciales reconocidas en sentencias del marco de la Ley de Justicia y Paz no obedece a lo señalado en la jurisprudencia de la Corte Constitucional y Ley de víctimas respecto al enfoque diferencial, ni a los mandatos constitucionales e internacionales de garantía de derechos fundamentales a personas de especial protección como es el caso de personas de la tercera edad quienes además son víctimas del conflicto armado, como sucede en este caso en especial a la señora Adela Sánchez, quien es viuda y presenta una precaria situación económica que no le permite vivir dignamente”<sup>46</sup>.

100. Teniendo en cuenta lo anterior, se observa que la accionante ya agotó el trámite administrativo ante la Unidad para las Víctimas para reclamar su indemnización judicial por parte del Fondo para la Reparación a las Víctimas que esa entidad administra.

101. De otra parte, en cuanto al seguimiento a las medidas de indemnización ordenadas en el marco de la Ley de Justicia y Paz, según el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 975 de 2005 los Jueces de Ejecución de Sentencias de las Salas de Justicia y Paz tienen la función de “vigilar el cumplimiento de las penas y de las obligaciones impuestas a los condenados”. Pese a que esta norma no atribuye de forma expresa a los Jueces de Ejecución de Penas el seguimiento a la ejecución de las medidas de indemnización a favor de las víctimas, se ha entendido que estos son los jueces encargados de realizar el respectivo seguimiento, a través de la convocatoria a sesiones de audiencia pública y oral. Así lo ha reconocido, por ejemplo, la Corte Suprema de Justicia en decisiones de tutela<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> Expediente digital T-10.516.584. Archivo “002AccionTutelaAnexos.pdf”, p. 2.

<sup>47</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, STC8256-2019, 21 de junio de 2019, M.P. Ariel Salazar Ramírez; Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, STP12145-2022, 2 de agosto de 2022, M.P. Fabio Ospitia Garzón; Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, STP17024-2022, 6 de diciembre de 2022, M.P. Fabio Ospitia Garzón.

102. No obstante, ni la ley 975 de 2005, ni ninguna otra norma, establecen un procedimiento particular que deba seguirse en dichas audiencias públicas. Es decir, no es claro, por ejemplo, qué tipo de peticiones y recursos pueden presentar las víctimas, si pueden intervenir directamente, o necesitan un apoderado para ello, y qué clase de órdenes puede emitir el juez en dichas audiencias frente al pago de las indemnizaciones. De hecho, de acuerdo con lo observado por esta Sala, en dichas audiencias los jueces no emiten nuevas órdenes.

103. Según lo puso de presente esta Corte a través de la Sentencia T-058 de 2024, en las audiencias de seguimiento a las sentencias de Justicia y Paz los representantes de la UARIV y el Fondo para la Reparación a las Víctimas presentan informes sobre el cumplimiento de las reparaciones y el manejo de los bienes sujetos de extinción de dominio.

104. En esa oportunidad, la Sala Quinta de Revisión estudió el caso de una víctima que interpuso una acción de tutela en contra de la UARIV y del Fondo para la Reparación a las Víctimas y buscó la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso administrativo, al mínimo vital y a la reparación integral, los cuales estimó vulnerados por la demora y la falta de reconocimiento de la indemnización reconocida a su favor en una sentencia proferida en el marco de la Ley de Justicia y Paz. La Sala juzgó que el peticionario no había cumplido con la exigencia que le hacía la administración, pues no había aportado copia de su cédula de ciudadanía, de manera que la UARIV pudiera contar con dicha información para expedir la resolución de pago correspondiente. Además, señaló que en todo caso el accionante contaba con la posibilidad de intervenir en las audiencias de seguimiento, a fin de hacer valer su derecho a la reparación integral.

105. Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido en aquella ocasión, en el caso bajo estudio la agenciada no solamente agotó los requisitos exigidos por la administración, sino que además se encuentra en una situación de vulnerabilidad, puesto que cuenta con 89 años y sufre diversos quebrantos de salud. Por lo tanto, la Sala constata que se trata de un sujeto de especial protección constitucional, y que, atendiendo a sus características particulares,

no existen otros medios idóneos ni eficaces para lograr la satisfacción de los derechos fundamentales que estima vulnerados.

106. Por lo tanto, la Sala estima que el requisito de subsidiariedad se encuentra satisfecho, en la medida en que la accionante no cuenta con otros mecanismos idóneos para solicitar la protección de los derechos fundamentales que estima vulnerados.

107. Con base en las consideraciones previas, se concluye que la acción de tutela objeto de estudio cumple con los requisitos generales de procedencia y, por lo tanto, se procederá a realizar el análisis de fondo correspondiente.

#### **4. Deber de debida diligencia de la Administración. Reiteración de jurisprudencia<sup>48</sup>**

108. El Constituyente consagró, en los términos del artículo 1 de la Constitución, el respeto de la dignidad humana como uno de los pilares del Estado social de derecho y dispuso, en su artículo 2, entre los fines esenciales del Estado, garantizar la efectividad de los derechos y deberes consagrados en la Constitución y asegurar la vigencia de un orden justo. En el inciso segundo de dicho artículo se señaló, así mismo, que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia “en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”. En el artículo 13, por su parte, se impuso al Estado la obligación de proteger especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta.

109. En el mismo sentido, el artículo 209 de la Constitución dispone que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado

---

<sup>48</sup> Véanse las sentencias T-336 de 2024 y T-476 de 2024.

cumplimiento de los fines del Estado, y precisa, además, que sus funciones se deben desarrollar con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. Estos principios fueron desarrollados por el Legislador en la Ley 1437 de 2011, y a partir de ellos definió las pautas de conducta de las autoridades encaminadas a proteger los derechos de quienes actúan ante la administración.

110. En efecto, el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 dispone que las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

111. Uno de los principios que se torna especialmente relevante en el ejercicio de la función administrativa es el de la eficacia<sup>49</sup>. Este principio, consagrado expresamente en el artículo 209 de la Constitución, fue definido en el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 en el sentido de que *las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, (...) las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.*

112. La finalidad de los procedimientos administrativos, como lo dispone el artículo 1 de la Ley 1437 de 2011, es *proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración, y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares.*

113. En sus relaciones con las autoridades, por su parte, *todas las personas tienen derecho a obtener información oportuna y orientación acerca de los requisitos que las disposiciones vigentes exijan para el trámite de sus peticiones en cualquiera de las modalidades* (artículo 5), y las autoridades, a su

---

<sup>49</sup> Este principio también se encontraba desarrollado en el artículo 3º del derogado CCA de 1984.

vez, tienen el deber de dar, sin distinción, a todas las personas que acudan ante ellas y en relación con los asuntos que tramiten, trato respetuoso, considerado y diligente (artículo 7).

114. Así mismo, el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, en desarrollo del artículo 13 de la Constitución, dispone que “serán objeto de trato y protección especial las personas que por su condición económica, física o mental se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta”.

115. Las autoridades, en consecuencia, deben ejecutar sus funciones con debida diligencia, en especial, cuando la actuación administrativa involucre derechos de personas que se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta. Como lo ha reiterado esta Corporación, las personas vulnerables son sujetos de especial protección en virtud del derecho fundamental a la igualdad:

[e]s claro que el Estado debe adelantar esfuerzos para superar la exclusión, lo cual se concreta particularmente en la obligación de promover condiciones de igualdad de los sujetos más vulnerables. En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha dicho que una lectura conjunta de estos mandatos de la dignidad humana, la solidaridad y la igualdad material se “traduce en la exigencia dirigida especialmente al Estado, de intervenir a favor de los más desventajados de la sociedad cuando éstos no pueden ayudarse por sí mismos. Incluso, tales preceptos justifican la adopción de acciones afirmativas para quienes se encuentren en circunstancias materiales de marginación o debilidad manifiesta<sup>50</sup>.

... No cabe duda, a la luz de lo expuesto, que a las autoridades en el contexto de un Estado Social de Derecho, que se rige por el principio de igualdad material, le está prohibido dar tratos que fomenten las desigualdades sociales existentes y agraven la condición de pobreza y marginalidad de los ciudadanos, especialmente, de aquellos grupos que han sido tradicionalmente discriminados<sup>51</sup>.

---

<sup>50</sup> Sentencia T-088 de 2021.

<sup>51</sup> Sentencia T-386 de 2013.

116. En conclusión, las autoridades públicas tienen el deber constitucional de ejercer sus competencias con absoluto respeto de la dignidad humana y en función de garantizar los derechos y libertades de las personas, especialmente de aquellas que se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta, con el objeto de asegurar el cumplimiento de los fines esenciales del Estado. Se trata, en fin, de un deber constitucional de debida diligencia cuyo incumplimiento puede vulnerar o amenazar, según el caso, los derechos y libertades cuya protección o materialización pretenden las personas que acuden ante las autoridades administrativas.

## **5. El derecho fundamental a la reparación de las víctimas del conflicto armado que cuentan con indemnizaciones reconocidas en sentencias proferidas en el marco de la Ley de Justicia y Paz**

117. La jurisprudencia constitucional ha insistido en la vigencia del deber del Estado de asegurar la reparación de las víctimas en contextos de justicia transicional. En efecto, ha dicho que “la reparación es (...) un derecho complejo que tiene un sustrato fundamental, reconocido por la Constitución, las normas internacionales de derechos humanos, los organismos internacionales y la jurisprudencia”<sup>52</sup>. Ello es así dado que “la reparación se cataloga como un derecho fundamental porque: 1) busca restablecer la dignidad de las víctimas a quienes se les han vulnerado sus derechos constitucionales; y 2) por tratarse de un derecho complejo que se interrelaciona con la verdad y la justicia, que se traduce en pretensiones concretas de restitución, indemnización, rehabilitación, medidas de satisfacción y no repetición”<sup>53</sup>.

118. A nivel normativo, el Legislador ha determinado varias formas de llevar a cabo la reparación de las víctimas del conflicto. Así, mediante la Ley 975 de

---

<sup>52</sup> Sentencia C-753 de 2013, reiterada en la Sentencia C-588 de 2019.

<sup>53</sup> Ibidem.

2005<sup>54</sup>, estableció el marco jurídico que regula el proceso de desmovilización y reinserción de los grupos armados organizados al margen de la ley y que tiene por objeto: (i) facilitar el proceso hacia la paz y la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de miembros de grupos armados al margen de la ley; (ii) garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación integral en la búsqueda de la paz y la reconciliación nacional, y (iii) facilitar los acuerdos humanitarios.

119. En el marco de dicha ley se desarrolló un mecanismo de reparación integral para las víctimas, de connotación judicial. Se instituyó un proceso penal especial en el marco de la justicia transicional y se estableció que en desarrollo de ese proceso jurisdiccional es posible surtir un incidente de reparación integral en relación con los daños ocasionados por la conducta criminal.<sup>55</sup> En efecto, la finalidad del incidente consiste en asegurar la reparación integral de los daños causados a la víctima con la conducta criminal perpetrada por los miembros de grupos armados que se acojan a la Ley de Justicia y Paz.<sup>56</sup> La naturaleza del incidente es judicial<sup>57</sup>.

120. En lo concerniente al origen de los recursos destinados a la reparación en el contexto de la Ley 975 de 2005, su artículo 37, dispone que las víctimas tienen derecho a “una pronta e integral reparación de los daños sufridos, a cargo del autor o partícipe del delito.” La norma enunciada en la anterior expresión fue declarada condicionalmente exequible por esta Corte, bajo el entendido de que “todos y cada uno de los miembros del grupo armado

---

<sup>54</sup> 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.”

<sup>55</sup> Artículo 23 de la Ley 975 de 2005.

<sup>56</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-286 de 2014. No obstante, conviene precisar que dicha Ley también trae importantes disposiciones sobre los derechos de las víctimas dentro de los procesos judiciales (en el Título II) y sobre la restitución de tierras a través de procesos judiciales (en el Título IV, Capítulo III).

<sup>57</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-286 de 2014: “*comoquiera que se abre por la Sala del Tribunal correspondiente en la misma audiencia en la que se declara la legalidad de la aceptación de cargos, la solicitud es examinada en su pertinencia por esa misma Sala, y definida mediante providencia que se incorporará a la sentencia condenatoria en la que se incluirán “las obligaciones de reparación moral y económica de las víctimas y la extinción del dominio de los bienes que se destinarán a la reparación.” Véase el artículo 24 de la Ley 975 de 2005.*



organizado al margen de la ley, responden con su propio patrimonio para indemnizar a cada una de las víctimas (...) y también responderán solidariamente por los daños ocasionados a las víctimas por otros miembros del grupo armado al cual pertenecieron.”<sup>58</sup> De manera puntual, el artículo 42 de la Ley en cuestión prevé que son los miembros de los grupos armados beneficiados por la Ley 975 de 2005 quienes ostentan “el deber de reparar a las víctimas de aquellas conductas punibles por las que fueren condenados mediante sentencia judicial”<sup>59</sup>.

121. Pese a lo anterior, existen escenarios excepcionales en los cuales el Estado, de forma subsidiaria, ha de hacerse cargo de la indemnización judicial a la cual tenga derecho la víctima, por ejemplo: (i) según el artículo 42 de la Ley 975 de 2005, frente a la imposibilidad de individualizar al sujeto activo y comprobar el nexo causal del daño con las actividades del grupo armado ilegal beneficiario de las disposiciones de la ley, la reparación quedaría a cargo del Fondo de Reparación; y, (ii) de conformidad con el artículo 10 de la Ley 1448 de 2011, los escenarios de insolvencia, imposibilidad de pago o falta de recursos o bienes del victimario condenado o del grupo armado organizado al margen de la ley, justifican que se ordene al Estado reparar económicamente y de forma subsidiaria a la víctima<sup>60</sup>.

122. Estos escenarios en los que el Estado responde subsidiariamente han sido regulados en normas posteriores, en las que se define el proceso administrativo para garantizar el pago de la indemnización por el Estado, el cual, como se verá, tiende a asimilarse al de la indemnización administrativa, al punto que de acuerdo con estas reglas especiales se homologan los montos máximos a pagar por el Estado<sup>61</sup>. No obstante lo anterior, la naturaleza

---

<sup>58</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-575 de 2006.

<sup>59</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-370 de 2006: “*la reparación económica a cargo del patrimonio propio del perpetrador es una de las condiciones necesarias para garantizar los derechos de las víctimas y promover la lucha contra la impunidad.*”

<sup>60</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-912 de 2013.

<sup>61</sup> El inciso 2 del artículo 10 de la Ley 1448 de 2011 estableció: “En los procesos penales en los que sea condenado el victimario, si el Estado debe concurrir subsidiariamente a indemnizar a la víctima, el pago que este deberá reconocer se limitará al monto establecido en el reglamento correspondiente para la indemnización individual por vía administrativa de que trata la presente ley en el artículo 132, sin perjuicio

jurídica de la indemnización a la cual tiene derecho la víctima que obtuvo una decisión de reparación pecuniaria en el marco de Justicia y Paz continúa siendo judicial.

123. Ahora bien, en aras de administrar los recursos destinados a la reparación de las víctimas en el contexto de la Ley 975 de 2005 (proceso de Justicia y Paz) se creó el Fondo para la Reparación de las Víctimas (artículo 54 de la Ley 975 de 2005). Inicialmente, este fondo estuvo conformado por “todos los bienes o recursos que a cualquier título se entreguen por las personas o grupos armados organizados ilegales a que se refiere la presente ley, por recursos provenientes del presupuesto nacional y donaciones en dinero o en especie, nacionales o extranjeras.”<sup>62</sup> Posteriormente, la Ley 1448 de 2011 en su artículo 177 reformó sustancialmente este fondo, incorporando otras fuentes a su conformación, y asignando a la UARIV la función de administrarlo. Cabe aclarar, que los recursos del Fondo para la Reparación de las Víctimas se destinan única y exclusivamente a la reparación de las víctimas en el marco de las indemnizaciones judiciales previstas en la Ley 975 de 2005<sup>63</sup>.

124. Con la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011 se introdujo todo un nuevo sistema de reparación integral que va más allá de la justicia penal, y que contempla la reparación económica, psicosocial y la restitución de tierras y bienes a las víctimas del conflicto armado. Además, esta ley reconoce a todas las víctimas del conflicto armado, y no solo a las de los grupos desmovilizados, lo que amplió el espectro de personas que pueden acceder a medidas de reparación. Igualmente, el artículo 13 de la ley prevé que las medidas de prevención, el derecho de ayuda humanitaria, los derechos reconocidos, así como las medidas de atención, asistencia y reparación integral contarán un enfoque diferencial, lo que implica que en la ejecución y

---

de la obligación en cabeza del victimario de reconocer la totalidad de la indemnización o reparación decretada dentro del proceso judicial”.

<sup>62</sup> Inciso 2° del artículo 54 de la Ley 975 de 2005.

<sup>63</sup> En la Sentencia C-286 de 2014 la Corte Constitucional declaró la inexecutable del artículo 33 de la Ley 1592 de 2012, por el cual se establecía que los recursos del Fondo para la Reparación de las Víctimas serían destinados (salvo casos excepcionales) a la reparación administrativa en los términos de la Ley 1448 de 2011.

adopción por parte del Gobierno nacional de políticas de asistencia y reparación, “deberán adoptarse criterios diferenciales que respondan a las particularidades y grado de vulnerabilidad de cada uno de estos grupos poblacionales”<sup>64</sup>.

125. Posteriormente, la Ley 1592 de 2012, pretendió concentrar toda la reparación integral en la reparación administrativa. Sin embargo, a través de las sentencias C-180 de 2014 y C-286 de 2014<sup>65</sup>, la Corte determinó que no cabe sustraer del proceso de justicia y paz la competencia para que el juez penal decida sobre la reparación integral de las víctimas, pues ello implica desconocer el principio de juez natural consagrado en el artículo 29 de la Constitución Nacional.

126. Por consiguiente, la Corte estableció que el incidente de reparación previsto en la Ley 975 de 2005 debe adelantarse hasta su culminación por el juez de la causa, sin perjuicio de las competencias que corresponden a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, en el marco de los programas de reparación integral y de restitución de tierras de que trata la Ley 1448 de 2011.

127. Además, advirtió que

“no es constitucionalmente admisible “homologar el sistema de reparación judicial que venía funcionando a través del incidente de reparación integral, y el sistema de reparación administrativa que se consagró a través de la Ley de Víctimas”, como fue la pretensión del legislador según lo informó la Comisión del Conciliación durante el proceso de formación de la Ley 1592 de 2012, pues es claro que el derecho a la tutela judicial efectiva impone una decisión por parte del

---

<sup>64</sup> Artículo 13 de la Ley 1448 de 2011, modificado por el art. 13, Ley 2421 de 2024.

Además, declaró la inexecutable de los artículos 23, 24, 25, 27 (parcial), 33, 40 y 41 de la Ley 1592 de 2012, por encontrar que estos derogan o suprimen totalmente el incidente de reparación integral a las víctimas por la vía judicial penal del régimen de transición de Justicia y Paz contemplado en la Ley 975 de 2005, creando en su reemplazo un incidente de identificación de afectaciones que se fusiona con los mecanismos de la vía administrativa de reparación integral consagrada en la Ley 1448 de 2011.

juez natural dentro del proceso penal, sobre la reparación reclamada por la víctima que atiende a las circunstancias del caso concreto, a la condición particular de cada una de las víctimas y a los perjuicios que se demuestren dentro del expediente haber sufrido. Por lo anterior, a diferencia del esquema masivo de reparación por vía administrativa, en el ámbito del proceso judicial penal no es admisible dar una respuesta estandarizada sobre la reparación ni limitar el componente de indemnización a un monto predeterminado pues no tendría en cuenta las circunstancias específicas de cada proceso para su tasación”<sup>66</sup>.

128. En consecuencia, esta corporación concluyó que no cabía sustraer del proceso de justicia y paz la competencia para que el juez penal decida sobre la reparación integral de las víctimas, pues ello implica desconocer el principio de juez natural consagrado en el artículo 29 de la Constitución Nacional. Además, indicó que “el incidente de reparación previsto en la Ley 975 de 2005 debe adelantarse hasta su culminación por el juez de la causa, sin perjuicio de las competencias que corresponden a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, en el marco de los programas de reparación integral y de restitución de tierras de que trata la Ley 1448 de 2011”.

129. A pesar de su carácter complementario, la jurisprudencia constitucional ha diferenciado la reparación en sede judicial de la administrativa en los siguientes términos:

“la reparación en sede judicial hace énfasis en el otorgamiento de justicia a personas individualmente consideradas, examinando caso por caso las violaciones. En esta vía se encuentra articulada la investigación y sanción de los responsables, la verdad en cuanto al esclarecimiento del delito, y las medidas reparatorias de restitución, compensación y rehabilitación de la víctima. Propia de este tipo de reparación judicial,

---

<sup>66</sup> Sentencia C-180 de 2014.

es la búsqueda de la reparación plena del daño antijurídico causado a la víctima.

(ii) Mientras que por otra parte, la reparación por la vía administrativa se caracteriza en forma comparativa (i) por tratarse de reparaciones de carácter masivo, (ii) por buscar una reparación, que si bien es integral, en cuanto comprende diferentes componentes o medidas de reparación, se guía fundamentalmente por el principio de equidad, en razón a que por esta vía no resulta probable una reparación plena del daño, ya que es difícil determinar con exactitud la dimensión, proporción o cuantía del daño sufrido, y (iii) por ser una vía expedita que facilita el acceso de las víctimas a la reparación, por cuanto los procesos son rápidos y económicos y más flexibles en materia probatoria. Ambas vías deben estar articuladas institucionalmente, deben guiarse por el principio de complementariedad entre ellas, y deben garantizar en su conjunto una reparación integral, adecuada y proporcional a las víctimas”<sup>67</sup>.

130. Debido al desarrollo jurisprudencial sobre el tema en cuestión, conviene identificar las principales diferencias entre las vías de reparación judicial y la administrativa, así:

131. ***Sobre la forma de acceder a la reparación.*** A las reparaciones por vía judicial se accede a través del desarrollo de un proceso de connotación judicial,<sup>68</sup> que bien puede surtirse ante la jurisdicción penal ordinaria o ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.<sup>69</sup> En relación con el caso objeto de decisión, se precisa que a la reparación por vía judicial también se puede acceder a través de un trámite jurisdiccional especial en el marco de la justicia transicional. Por ejemplo, el artículo 23 de la Ley 975 de 2005 señaló que en el marco del proceso penal de *Justicia y Paz* es posible dar apertura a un *incidente de reparación integral*, en aras de reparar los daños causados a la víctima con la conducta criminal.<sup>70</sup> En contraposición, para solicitar y acceder

---

<sup>67</sup> Sentencias SU-254 de 2012 y C-286 de 2014.

<sup>68</sup> Sentencia SU-254 de 2013.

<sup>69</sup> Sentencia C-286 de 2014.

<sup>70</sup> Ibidem.

a la reparación por vía administrativa no es necesario que la víctima surta un proceso de connotación judicial y ante autoridades en ejercicio de función jurisdiccional, ha de agotar un trámite administrativo<sup>71</sup>.

132. ***Sobre el fundamento de la reparación.*** En el marco de la vía judicial, la reparación se sustenta en el establecimiento de la responsabilidad del sujeto obligado a la reparación, demostrándose la dimensión, cuantía y tipo del daño causado sobre la víctima. El fundamento de la reparación en el contexto de los procesos penales es la responsabilidad penal individual del victimario; mientras que en el ámbito de los procesos contencioso administrativos es la responsabilidad del Estado por acción u omisión frente al daño causado a la víctima, de conformidad con el artículo 90 de la Constitución Política<sup>72</sup>.

133. En contraste, el fundamento de la reparación administrativa —de conformidad con la jurisprudencia constitucional— es el artículo 2 de la Constitución Política, el cual consagra que el Estado es garante de los derechos fundamentales: “[l]o anterior, cobra relevancia especial cuando se trata de vulneraciones sistemáticas, continuas y masivas de los Derechos Humanos, hecho que acarrea la responsabilidad del Estado de adelantar programas masivos de reparación por vía administrativa. En este sentido, para la Corte «es clara la diferencia entre el principio de solidaridad, como fundamento para la ayuda humanitaria y para la atención o servicios sociales por parte del Estado, y el principio de responsabilidad del Estado, como garante de los derechos fundamentales en materia de responsabilidad frente a la reparación vía administrativa»<sup>73</sup>.

134. ***La reparación y el principio de la restitución plena (restitutio in integrum).*** La reparación que se concede en el escenario judicial está basada en el criterio de *restitutio in integrum*, mediante el cual se pretende compensar a las víctimas en proporción al daño que han padecido.<sup>74</sup> En cuanto a la

---

<sup>71</sup> Sentencias SU-254 de 2012, C-912 de 2013 y C-286 de 2014. Véase la sentencia C-286 de 2014: “A diferencia de los jueces y magistrados que llevan adelante procesos penales o contenciosos administrativos, las reparaciones administrativas se encuentran a cargo de autoridades de carácter administrativo (...)”.

<sup>72</sup> Sentencia C-286 de 2014.

<sup>73</sup> Ibidem.

<sup>74</sup> Sentencia C-286 de 2014.

reparación administrativa, la jurisprudencia constitucional recalca que se caracteriza por ser “*integral*”, en cuanto está compuesta por diferentes mecanismos de reparación como la restitución, la compensación, la indemnización, la rehabilitación o las medidas de no repetición. Sin embargo, se resalta que “las reparaciones administrativas no pretenden la restitución plena o *in integrum* de los daños causados a las víctimas, sino que están guiadas por el criterio o principio de equidad”<sup>75</sup>. Lo anterior, en razón a que por lo masivo del daño ocasionado es prácticamente imposible determinar con exactitud la dimensión, proporción o cuantía del daño sufrido<sup>76</sup>.

135. Por lo anterior, en el ámbito de la vía administrativa se fijan montos máximos de indemnización y se prevén programas estatales de diferente índole, que buscan incluir masivamente a las víctimas para su reparación, considerando la limitación de recursos y el gran número de víctimas, buscando con ello garantizar un trato igualitario.

136. **Articulación y complementariedad.** Sin perjuicio de las anteriores diferencias, esta Corte ha enfatizado en que ambas vías deben estar articuladas institucionalmente, deben complementarse, no existir exclusión entre las mismas, y deben garantizar en su conjunto una reparación integral, adecuada y proporcional a las víctimas.<sup>77</sup> En este sentido, esta Corporación ha considerado que los principios de complementariedad<sup>78</sup>, prohibición de doble reparación y compensación<sup>79</sup>, de no exclusión, de coherencia externa e interna<sup>80</sup>, de colaboración armónica (consagrados en la Ley 1448 de 2011) son

---

<sup>75</sup> Ibidem.

<sup>76</sup> Sentencias C-912 de 2013 y C-286 de 2014.

<sup>77</sup> Sentencia C-286 de 2014.

<sup>78</sup> El principio de complementariedad se encuentra contenido en el artículo 21 de la Ley 1448 de 2011 e implica que “[t]odas las medidas de atención, asistencia y reparación deben establecerse de forma armónica y propender por la protección de los derechos de las víctimas”.

<sup>79</sup> El principio de prohibición de doble reparación y de compensación, se encuentra contenido en el artículo 20 de la Ley 1448 de 2011 establece que “[L]a indemnización recibida por vía administrativa se descontará a la reparación que se defina por vía judicial. Nadie podrá recibir doble reparación por el mismo concepto.”

<sup>80</sup> El principio de coherencia externa, instituido en el artículo 11 de la Ley 1448 de 2011 establece que “Lo dispuesto en esta ley procura complementar y armonizar los distintos esfuerzos del Estado para garantizar los derechos a la verdad, justicia y reparación de las víctimas, y allanar el camino hacia la paz y la reconciliación nacional”. El principio de coherencia interna, establecido en el artículo 12 implica que “[l]o

esenciales al momento de abordar la reparación a las víctimas, tanto en el marco de la reparación por la vía judicial como en el ámbito de la reparación por vía administrativa. En este sentido, se ha dispuesto que *“no es ni constitucional, ni legalmente admisible la exclusión de las vías judiciales de reparación integral a las víctimas, por las vías administrativas, o viceversa. Lo anterior, puesto que, si bien estas dos vías deben diferenciarse y no pueden confundirse, excluirse, suprimirse o abolirse, deben articularse y complementarse mutuamente”*<sup>81</sup>.

## **6. Fundamento constitucional de los criterios de priorización para el pago de las indemnizaciones a las víctimas del conflicto**

137. La obligación de establecer criterios de priorización para indemnizar a las víctimas del conflicto se fundamenta en el principio de igualdad contenido en el artículo 13 de la Constitución Política, así como en el mandato de adoptar enfoques diferenciales a que se refiere el artículo 13 de la Ley 1448 de 2011. Así mismo, la ruta de priorización constituye un desarrollo de los principios de progresividad y gradualidad para una reparación efectiva y eficaz contemplados en los artículos 17 y 18 de la Ley 1448 de 2011.

138. Según el principio de progresividad, el Estado debe iniciar procesos que conlleven al goce efectivo de los Derechos Humanos, así como reconocer unos contenidos mínimos o esenciales de la satisfacción de esos derechos de manera creciente y paulatina<sup>82</sup>. A su turno, “[e]l principio de gradualidad implica la responsabilidad estatal de diseñar herramientas operativas de alcance definido en tiempo, espacio y recursos presupuestales que permitan la escalonada implementación de los programas, planes y proyectos de atención, asistencia y reparación, sin desconocer la obligación de implementarlos en

---

*dispuesto en esta ley, procura complementar y armonizar las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, con miras a allanar el camino hacia la paz y la reconciliación nacional.”*

<sup>81</sup> Sentencia C-286 de 2014.

<sup>82</sup> Artículo 17 Ley 1448 de 2011.



todo el país en un lapso determinado, respetando el principio constitucional de igualdad”<sup>83</sup>.

139. Con el fin de reglamentar la Ley 1448 de 2011, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 4800 de 2011, a través del cual estableció el marco jurídico para la reparación integral a las víctimas. La indemnización por vía administrativa fue prevista como uno de los componentes o medidas para lograr la reparación.

140. Al respecto, el citado decreto (i) le otorgó la responsabilidad del programa de reparación a la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV, (ii) instituyó como criterios orientadores la naturaleza y el impacto del hecho victimizante, el daño causado y el estado de vulnerabilidad actual de la víctima, desde un enfoque diferencial, (iii) creó los montos a entregar a las víctimas dependiendo del hecho que causó la vulneración y (iv) estableció el procedimiento que deberían seguir las víctimas para solicitar el reconocimiento de la indemnización por vía administrativa<sup>84</sup>.

141. En concreto, al regular el procedimiento para la solicitud de indemnización contemplado en el artículo 151 del Decreto 4800 de 2011<sup>85</sup>, el Legislador estableció que “la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas entregará la indemnización administrativa en pagos parciales o un solo pago total atendiendo a criterios de vulnerabilidad y **priorización**.”<sup>86</sup> (Negrilla agregada).

142. Según explicó esta Corte en la Sentencia C-753 de 2013, establecer criterios de priorización se hace necesario teniendo en cuenta que,

---

<sup>83</sup> Artículo 18 Ley 1448 de 2011.

<sup>84</sup> Sentencia 753 de 2013.

<sup>85</sup> "Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones". Este decreto fue derogado Parcialmente por el Decreto 1081 de 2015 y compilado en el Decreto 1084 de 2015, "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación".

<sup>86</sup> Artículo 131 Ley 1448 de 2011.

“en los programas masivos de reparación característicos de contextos de violencia generalizada y sistemática en los que un gran número de personas han resultado víctimas, se reconoce la imposibilidad de que un Estado pueda reparar y particularmente indemnizar por completo a todas las víctimas en un mismo momento. Si bien los derechos fundamentales de las víctimas deben ser garantizados de manera oportuna, cuando un Estado se enfrenta a la tarea de indemnizar a millones de personas y no cuenta con los recursos suficientes, es factible plantear estrategias de reparación en plazos razonables y atendiendo a criterios de priorización. Lo anterior no desconoce los derechos de las víctimas sino por el contrario asegura que en cierto periodo de tiempo, y no de manera inmediata, todas serán reparadas”<sup>87</sup>.

143. Por lo tanto, la priorización es un criterio para permitir el acceso de las víctimas a la medida de la indemnización, que es uno de los componentes de la reparación integral y por lo tanto también debe considerarse como uno de los elementos de este derecho fundamental.

144. Con respecto a los criterios de priorización y vulnerabilidad, la Ley 1448 de 2011 previó en su artículo 13 que “las medidas de prevención, el derecho de ayuda humanitaria, los derechos reconocidos, así como las medidas de atención, asistencia y reparación integral que se establecen en la presente ley, **contarán con dicho enfoque, sin perjuicio de la aplicación de criterios de priorización**” (Énfasis agregado).

145. Además, la norma dispuso que al aplicar el principio de enfoque diferencial, se deberá valorar todos los ejes de desigualdad e incluir los enfoques diferenciales de manera integral: “Esto implica tener en cuenta aspectos como la edad, la condición migratoria, el género, la diversidad étnica y cultural, así como la orientación sexual.” También estableció que “el Estado ofrecerá especiales garantías y medidas de protección a los grupos expuestos a mayor riesgo de las violaciones contempladas en el artículo 3o de la presente ley tales como mujeres, jóvenes, niños y niñas, personas mayores, personas con discapacidad, personas campesinas, líderes y lideresas sociales defensores y defensoras de DD.HH., líderes religiosos, líderes y lideresas ambientales,

---

<sup>87</sup> Sentencia C-753 de 2013.

integrantes de organizaciones sindicales, defensores de Derechos Humanos, víctimas del confinamiento, miembros de grupos étnicos y víctimas de desplazamiento forzado interno, rural y transnacional”.

146. No obstante, conviene poner de presente que la Sala Especial de Seguimiento al estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 del 2004 advirtió en el Auto 206 de 2017 una falencia institucional relacionada con la ausencia de unas reglas de juego claras conforme a las cuales las víctimas pudieran conocer los pasos, las condiciones y los tiempos para acceder a su derecho a la reparación a través de la entrega de la indemnización administrativa.

147. En esa oportunidad, la Sala concluyó que el anterior vacío “atenta abiertamente contra el derecho al debido proceso”. De hecho, advirtió que la inexistencia de una ruta para acceder a la indemnización administrativa “se traduce en que las autoridades no pueden dar una respuesta oportuna, de fondo, clara y precisa a las peticiones que solicitan información respecto de la entrega de la indemnización, que permita que las personas desplazadas tengan alguna claridad acerca de las condiciones en las cuales se va a materializar el derecho.” Por lo tanto, ordenó que se reglamentara el procedimiento para la obtención de la medida compensatoria en cuestión<sup>88</sup>.

148. Para dar cumplimiento a las órdenes dictadas en el Auto 206 de 2017 y superar los vacíos identificados por la Corte, la UARIV, encargada en virtud del numeral 7 del artículo 166 de la Ley 1448 de 2011 de entregar la

---

<sup>88</sup> En el ordinal séptimo del Auto 206 de 2017 se dispuso: “ORDENAR al Director de la Unidad para las Víctimas que, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y del Departamento Nacional de Planeación, reglamente el procedimiento que deben agotar las personas desplazadas para la obtención de la indemnización administrativa, con criterios puntuales y objetivos, cuyas fases se deben tramitar en periodos determinados en el transcurso de los seis (6) años adicionales a los inicialmente contemplados, en los términos descritos en este pronunciamiento.

*El Director de la Unidad para las Víctimas tiene hasta el treinta y uno (31) de diciembre de dos mil diez y siete (2017) para reglamentar este procedimiento, y deberá presentar en esa fecha un informe, en medio físico y magnético ante esta Sala Especial, exponiendo los resultados alcanzados.*

*En este documento se deberá hacer un nuevo diagnóstico de la problemática general que se aborda en este pronunciamiento, tanto en lo concerniente a la ayuda humanitaria como a la indemnización administrativa, con la finalidad de evaluar el impacto de las medidas adoptadas en el mismo, junto con la necesidad de mantenerlas o modificarlas.”*

indemnización por vía administrativa a las víctimas del conflicto armado, expidió la Resolución 1049 del 15 de marzo de 2019. En dicho acto administrativo la entidad estableció la ruta procedimental y las condiciones para el otorgamiento de esta forma de reparación, conforme a cuatro fases: (i) fase de solicitud de la indemnización administrativa; (ii) fase de análisis de la solicitud; (iii) fase de respuesta de fondo a la solicitud; y, (iv) fase de entrega de la medida de indemnización<sup>89</sup>.

149. Además, la Resolución 1049 de 2019 previó una ruta prioritaria de indemnización, teniendo en cuenta como criterios diferenciales la enfermedad, la discapacidad y la edad, en el caso de mayores de 68 años<sup>90</sup>. Así mismo desarrolló el Método Técnico de Priorización (MTP), que consiste en la ruta general de acceso a la indemnización administrativa. Este método establece los criterios y lineamientos que debe adoptar la Subdirección de Reparación Individual para determinar la priorización anual del desembolso de la indemnización administrativa para la obtención de la indemnización administrativa<sup>91</sup>.

150. En cuanto a la ruta prioritaria, el artículo 4 establece las situaciones de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad que permiten priorizar el acceso a la medida de indemnización administrativa a aquellas víctimas que se encuentran en situación de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad:

**Artículo 4. Situaciones de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad.** Para los efectos del presente acto administrativo se entenderá que una víctima, individualmente considerada, se encuentra en urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad cuando se acredite:

---

<sup>89</sup> Resolución 1049 del 15 de marzo de 2019, artículo 6.

<sup>90</sup> La Resolución 1049 de 2019 fue modificada por la Resolución 582 de 2021, respecto del literal A del artículo 4, aumentando el rango etario y de esta manera reconoció la situación de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad que enfrentan las personas que tienen la edad igual o superior a los 68 años –que era de 74 años en la Resolución 1049–. También ajustó el grupo etario que se contempla en las variables demográficas señaladas en el numeral 2 del Anexo "Método técnico de priorización de la Indemnización Administrativo".

<sup>91</sup> Capítulo II Resolución 1049 de 2019 de la Unidad para las Víctimas.

**A. Edad.** Tener una edad igual o superior a los sesenta y ocho (68) años. El presente criterio podrá ajustarse gradual y progresivamente por la Unidad para las Víctimas, de acuerdo al avance en el pago de la indemnización administrativa a este grupo poblacional.

**B. Enfermedad.** Tener enfermedad(es) huérfanas, de tipo ruinoso, catastrófico o de alto costo definidas como tales por el Ministerio de Salud y Protección Social.

**C. Discapacidad.** Tener discapacidad que se certifique bajo los criterios, condiciones e instrumentos pertinentes y conducentes que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social o la Superintendencia Nacional de Salud.

**Parágrafo 1.** Si con posterioridad a la presentación de la solicitud de indemnización una víctima advierte que cumple alguna de las situaciones definidas en los literales B y C del presente artículo, deberá informarlo a la Unidad para la Atención y Reparación integral a las Víctimas para ser priorizada en la entrega de la indemnización.

**Parágrafo 2.** Las víctimas residentes en el exterior podrán acreditar la discapacidad, dificultad del desempeño y/o enfermedad(es) huérfanas, ruinosas, catastróficas o de alto costo, a través de cualquier documento suscrito por el profesional de la salud tratante que sea válido en el país extranjero. La documentación que se aporte a la Unidad para las Víctimas, para los fines descritos en el presente parágrafo, deberá traducirse por el aportante en el idioma español o inglés.

## **7. Deber de la Unidad para las Víctimas de ofrecer información transparente y cualificada a las víctimas para garantizar el derecho a la reparación integral**

151. Las víctimas del conflicto armado colombiano tienen derecho a obtener información sobre las rutas y los medios de acceso a las medidas que establece la ley<sup>92</sup>, lo que implica, a su vez, la facultad de exigir que el Estado les garantice esa información con el objeto de posibilitar la materialización de su

---

<sup>92</sup> Ley 1448 de 2011, artículo 28, numeral 13.

derecho a la reparación integral<sup>93</sup>. Así mismo, la Ley 1448 de 2011 contempla como uno de los elementos que constituye el respeto a la dignidad de las víctimas, que puedan participar en las decisiones que las afecten, y para ello cuenten con la información, asesoría, promoción y el acompañamiento necesarios<sup>94</sup>.

152. Por esto, “[t]odas las actuaciones de las entidades tendientes a desarrollar medidas de atención, asistencia, reparación y no repetición d[e]ben establecerse de forma armónica, garantizando la concentración de información en un **lenguaje claro y accesible** acerca de los planes y programas de atención y reparación integral, así como de todos los mecanismos que propendan por la protección de los derechos de las víctimas”<sup>95</sup>.

153. En este sentido, las diferentes entidades a las cuales se asignan responsabilidades en relación con las medidas contempladas en la Ley 1448 de 2011 deben actuar con debida diligencia. Es decir, con el profesionalismo en la orientación y la prestación de sus servicios, con el fin de que los ciudadanos reciban la información y/o atención debida y respetuosa acerca de los planes y programas de reparación integral. Para ello deberán “promover mecanismos de publicidad eficaces, los cuales estarán dirigidos a las víctimas”<sup>96</sup>.

154. Además, deben suministrar información cierta, suficiente, clara y oportuna, que permita a las personas que se acercan a la administración conocer adecuadamente sus derechos y obligaciones. Esto incluye todos los procedimientos establecidos para garantizar el derecho de las víctimas a la reparación integral.

155. Este deber encuentra sustento en el artículo 74 de la Constitución, que establece que “[t]odas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley.” Además, es concordante con lo

---

<sup>93</sup> Véase art. 12, Ley 1448 de 2011.

<sup>94</sup> Ley 1448 de 2011, art. 4.

<sup>95</sup> Artículo 21 de la Ley 1448 de 2011, modificado por el artículo 10 de la Ley 2421 de 2024.

<sup>96</sup> Artículo 31 Ley 1448 de 2011.

dispuesto por el artículo 24 de la Ley 1437 de 2011, según el cual, “[t]oda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier sujeto obligado, en la forma y condiciones que establece esta ley y la Constitución.” De esta manera, cuando no exista reserva legal expresa, impera el derecho fundamental de acceso a la información pública.

156. En ese mismo sentido, el artículo 4 de la Ley Estatutaria 1712 de 2014<sup>97</sup> reconoce que, “[e]n ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información, toda persona puede conocer sobre la existencia y acceder a la información pública en posesión o bajo control de los sujetos obligados.” Además, establece que el acceso a la información solamente podrá ser restringido por las excepciones que limite la ley o la Constitución, de acuerdo con los principios de una sociedad democrática.

157. Además, el mismo artículo 4 señala que

“[e]l derecho de acceso a la información genera la obligación correlativa de divulgar proactivamente la información pública y responder de buena fe, de manera adecuada, veraz, oportuna y accesible a las solicitudes de acceso, lo que a su vez conlleva la obligación de producir o capturar la información pública. Para cumplir lo anterior los sujetos obligados deberán implementar procedimientos archivísticos que garanticen la disponibilidad en el tiempo de documentos electrónicos auténticos.”

158. En este contexto normativo debe entenderse también el deber de información de la administración en relación con las medidas de asistencia, atención y reparación a las víctimas. Al respecto, la Ley 1448 de 2011 establece que la administración está obligada a “dar información, orientación y acompañamiento jurídico y psicosocial a la víctima, con miras a facilitar el acceso y cualificar el ejercicio de los derechos a la verdad, justicia y reparación”<sup>98</sup>.

---

<sup>97</sup> “Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.”

<sup>98</sup> Artículo 49 Ley 1448 de 2011.

159. Específicamente respecto del manejo de información, la Ley 1448 establece en el artículo 153 que la Unidad para las Víctimas es la coordinadora de la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas y por lo tanto debe asegurar “un flujo de información eficiente y oportuno, a nivel nacional y regional, sobre las víctimas referenciadas en el artículo 3° de la presente ley”<sup>99</sup>.

160. Sobre este aspecto la ley también indica que “[d]icha Red facilitará la identificación de las víctimas y el diagnóstico de su afectación, suministrando insumos para la toma de decisiones y formulación de políticas, planes y estrategias por parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas”<sup>100</sup>.

161. En suma, de conformidad con el marco constitucional y legal vigente, es deber de la Unidad para las Víctimas actuar de manera diligente y brindar información transparente, cualificada y pertinente durante toda su actuación administrativa. Este deber se extiende a los procedimientos que se encuentran a su cargo en sus distintas fases.

## **8. Los dispositivos de amplificación de los efectos de las órdenes proferidas por la Corte Constitucional en sede de revisión de tutela. Reiteración de jurisprudencia<sup>101</sup>**

162. En atención a los artículos 48 de la Ley 270 de 1996<sup>102</sup> y 36 del Decreto 2591 de 1991<sup>103</sup>, los efectos de las decisiones de la Corte en materia de

---

<sup>99</sup> Artículo 153 Ley 1448 de 2011.

<sup>100</sup> Artículo 153 Ley 1448 de 2011.

<sup>101</sup> Véanse, Sentencias SU-349 de 2019 y SU-068 de 2022.

<sup>102</sup> Artículo 48, numeral 2° de la Ley 270 de 1996: “Las sentencias proferidas en cumplimiento del control constitucional tienen el siguiente efecto: [...] 2. Las decisiones judiciales adoptadas en ejercicio de la acción de tutela tienen carácter obligatorio únicamente para las partes. Su motivación sólo constituye criterio auxiliar para la actividad de los jueces”.

<sup>103</sup> Artículo 36 del Decreto 2591 de 1991: “Las sentencias en que se revise una decisión de tutela solo surtirán efectos en el caso concreto y deberán ser comunicadas inmediatamente al juez o tribunal



acciones de tutela son “*inter partes*”, es decir, que solamente recaen sobre las partes involucradas en el proceso particular que se decide. Sin embargo, la jurisprudencia ha reconocido que, excepcionalmente, esta Corporación puede extender los efectos de estas decisiones a partir de dos dispositivos amplificadores: (i) los efectos *inter comunis*; y, (ii) los efectos *inter pares*. Lo anterior, con el fin de “evitar proliferación de decisiones encontradas, o equivocadas”<sup>104</sup>.

163. En relación con lo primero, la Corte ha concedido la declaratoria de efectos “*inter comunis*” en sus decisiones cuando existe un grupo de personas con circunstancias comunes a las del actor que no ha solicitado el amparo de sus derechos. En esos casos, todos los sujetos que componen el grupo merecen un trato paritario. De manera que, el resultado de la acción de tutela interpuesta por una sola persona también cobija a los demás integrantes del grupo<sup>105</sup>.

164. Respecto de los efectos “*inter pares*”, la jurisprudencia ha señalado que proceden cuando esta Corporación considera que solo existe una respuesta válida desde el punto de vista constitucional para resolver un problema jurídico, de tal manera que debe aplicarse a todos los casos similares sin excepciones<sup>106</sup>. Al igual que el anterior, este mecanismo pretende materializar la igualdad de trato entre personas que están en condiciones que deben tratarse de forma similar, sin importar si acudieron o no a la administración de justicia.

165. A manera de ejemplo, en la **Sentencia SU-214 de 2016**, la Corte consideró que las figuras contractuales para solemnizar los vínculos conyugales entre parejas del mismo sexo correspondían verdaderamente a un matrimonio civil. Según esta Corporación, la única forma válida de interpretar esos acuerdos de voluntades era considerar que constituyen matrimonios

---

*competente de primera instancia, el cual notificará la sentencia de la Corte a las partes y adoptará las decisiones necesarias para adecuar su fallo a lo dispuesto por esta” (énfasis añadidos).*

<sup>104</sup> Sentencia SU-783 de 2003.

<sup>105</sup> Ver al respecto: Sentencia T-088 de 2021, M.P. Gloria Stela Ortiz Delgado; T-081 de 2021, M.P. Cristina Pardo Schlesinger; y, SU-037 de 2019, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>106</sup> Sentencia SU-037 de 2019.

civiles. Expuso que muchas personas podían estar en la misma situación de los accionantes. Por esa razón, dispuso que la regla jurisprudencial establecida debía extenderse con efectos *inter pares* a los casos que tuvieran una situación similar o igual. Lo anterior, para evitar tratos diferenciados sin justificación alguna<sup>107</sup>.

166. Por su parte, la **Sentencia SU-037 de 2019** estableció que la facultad para reconocer estos efectos modulares recae exclusivamente en la Corte. En ese sentido, siempre que esta Corporación lo considere pertinente para guardar la supremacía constitucional podrá declarar efectos amplificadores de sus decisiones<sup>108</sup>.

167. En suma, esta Corporación podrá otorgar efectos *inter pares* a las decisiones que adopte en sede de revisión. En efecto, la Corte podrá modular los efectos de sus decisiones en ese sentido para garantizar que: (i) la forma de resolver determinado problema jurídico esté ajustada a la Constitución en todos los casos; y, (ii) la protección del derecho a la igualdad de las personas que estén en condiciones similares.

168. En el presente asunto, en atención a las particularidades del caso y con la finalidad de garantizar el derecho a la igualdad de las personas que están en las mismas condiciones de la actora, la Sala considera necesario decretar que las reglas jurisprudenciales contenidas en esta providencia deben ser extendidas con efectos *inter pares* a los casos que tengan la misma situación fáctica y jurídica de la accionante. Concretamente, aquellos casos de personas que (i) tienen derecho a la indemnización en virtud de una orden judicial emitida en el marco de la Ley de Justicia y Paz dentro de una sentencia debidamente ejecutoriada; (ii) el pago ordenado no puede ser satisfecho con recursos propios –es decir, aportados por los ex paramilitares postulados de Justicia y Paz del frente o bloque responsable– y deben ser indemnizados subsidiariamente por el Estado, por lo que la satisfacción de su derecho depende de los recursos del Presupuesto General de la Nación. Adicionalmente, se trata de casos que (iii) de acuerdo con los criterios de

---

<sup>107</sup> Sentencia SU-214 de 2016.

<sup>108</sup> Sentencia SU-037 de 2019, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad deben ser priorizados en el proceso de indemnización.

## **9. Solución del caso concreto**

### ***9.1. La Unidad para las Víctimas vulneró el derecho a la reparación integral de la accionante al no prestar la diligencia debida al brindarle información***

169. La Sala estima que en el caso bajo estudio la Unidad para las Víctimas no actuó siguiendo el deber de debida diligencia que le corresponde en relación con la solicitud elevada por la accionante, y en ese sentido vulneró su derecho a la reparación integral. Esto se debe, como primera medida, a que la información que le ha ofrecido como respuesta a sus múltiples solicitudes para que se le indemnice según el derecho reconocido en la sentencia de 8 de abril de 2021 proferida por la Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior del Distrito de Bogotá ha sido confusa, incompleta, equivocada e incluso contradictoria; no ha utilizado un lenguaje claro y no ha guardado la diligencia exigida a la entidad administradora del Fondo para la Reparación a las Víctimas, con el fin de hacer efectiva la especial protección que merecen las víctimas del conflicto.

170. Para ilustrar estas deficiencias en la gestión de la Unidad para las Víctimas, a continuación, se hace un recuento sintético de la información brindada por la UARIV a la accionante:

171. El **26 de febrero de 2024** la UARIV<sup>109</sup> le informó a la señora Sánchez de Loaiza que, pese a reconocer que existía a su favor una indemnización judicial ordenada en la sentencia en contra del postulado de Justicia y Paz Ramón María Isaza Arango, esta no se encontraba ejecutoriada y que por lo tanto no resultaba procedente que el Fondo para la Reparación a las Víctimas llevara a cabo trámite alguno.

---

<sup>109</sup> Mediante radicado 2024-0279074-1

172. El **6 de abril de 2024**<sup>110</sup>, esa entidad informó que no era posible un nuevo reconocimiento del hecho victimizante de homicidio, teniendo en cuenta que los sistemas de información institucional arrojaban que “el hecho victimizante fue objeto de reconocimiento y pago e 12/11/2021, en un 100%, bajo los parámetros establecidos en las normas aplicables a su solicitud”<sup>111</sup>.

173. El **6 de junio de 2024** para cumplir con lo ordenado en sede de tutela por el Tribunal Administrativo de Antioquia,<sup>112</sup> la Unidad se dirigió a la accionante y reconoció que la sentencia de radicado 11001225200020160055201 proferida por la Corte Suprema de Justicia el 8 de noviembre de 2023 se encuentra ejecutoriada, y que en esta a la señora Sánchez de Loaiza le fue reconocida una indemnización por perjuicios morales por un monto de 100 smmlv. No obstante, le indicó que la UARIV no establece criterios de priorización para las víctimas reconocidas judicialmente, ya que estos criterios solamente aplican para aquellas víctimas que se indemnizan por vía administrativa.

174. Así mismo, insistió en que antes de llevar a cabo el pago a su favor, se encuentran en turno 77 sentencias más, debidamente ejecutoriadas; que, si bien deberían pagarse con recursos propios –es decir, a partir de los bienes y dineros entregados por los ex paramilitares postulados de Justicia y Paz–, estos no son suficientes. Por lo tanto, le indicó que no era posible informarle una fecha exacta en la cual se vaya a llevar a cabo el referido pago.

175. El **8 de julio de 2024** en la contestación de la tutela formulada por la UARIV, la entidad señaló:

---

<sup>110</sup> Unidad para las Víctimas, radicado 2024-0548436-1. Cuaderno de Segunda Instancia, carpeta “ExpedienteTutela 050013333023202400107”, documento “1\_CONTENIDODELA\_02TUTELAYANEXOSPDF\_20240416083733” Pp. 7-8.

<sup>111</sup> Ibidem.

<sup>112</sup> Mediante comunicación de radicado N°2024-1010447-1.

- (i) Que no era posible continuar con el trámite correspondiente al pago de las indemnizaciones judiciales, hasta tanto la sentencia de Justicia y Paz se encontrara ejecutoriada<sup>113</sup>.
- (ii) Que “la Entidad no realiza la inclusión de las Víctimas en acto administrativo por medio de turnos o criterios de priorización, toda vez que las indemnizaciones judiciales no se focaliza por víctimas, núcleo familiares o por sentencia, ya que este es distribuido entre la totalidad de las sentencias ejecutoriadas por los tribunales de Justicia y Paz, en ese sentido en la inclusión en acto administrativo se realiza de acuerdo la identificación y ubicación de las víctimas en el universo de hechos victimizantes de acuerdo al orden ejecutoriada de cada una de las sentencias (77)”<sup>114</sup>.
- (iii) En abierta contradicción con lo indicado previamente, la UARIV afirmó posteriormente, que la sentencia judicial de Justicia y Paz sí se encontraba ejecutoriada. No obstante, enfatizó que, “anterior a esta sentencia, se encuentran más de 77 sentencias ejecutoriadas, las cuales cuentan con un universo de hechos victimizantes de más de 75.000 (setenta y cinco mil), de acuerdo con lo anterior es oportuno aclarar que el pago de estas se realiza de acuerdo al orden de ejecutoriada de las sentencias”.
- (iv) Que “se debe tener en cuenta que el pago de las indemnizaciones judiciales se debe realizar con los componentes de recursos propios, correspondiente a los bienes muebles e inmuebles entregados por el postulado condenado RAMON MARIA ISAZA ARANGO y los miembros del AUTODEFENSAS CAMPESINAS DEL MAGDALENA MEDIO, producto de la gestión de administración y monetización que realiza el Fondo para la Reparación de las Víctimas, recursos los cuales se deben distribuir entre 3 sentencias ejecutoriadas a hoy del BLOQUE AUTODEFENSAS CAMPESINAS DEL MAGDALENA MEDIO. Recursos que a la fecha no son suficientes para cancelar las indemnizaciones judiciales como quiera que para suplir dichas indemnizaciones es necesario un presupuesto de 1 Billón de pesos, teniendo en cuenta lo anterior, es importante resaltar que estos recursos a la fecha no son suficientes

---

<sup>113</sup> Expediente digital T-10.516.584. Archivo “00RespuestaTutela.pdf”, p. 6.

<sup>114</sup> Expediente digital T-10.516.584. Archivo “00RespuestaTutela.pdf”, p. 14.

para llevar a cabo el pago total de las indemnizaciones reconocidas en dichas sentencias. Por tal razón no es posible brindar información exacta de la fecha en la cual se podrá llevar a cabo el desembolso de dichas indemnizaciones”.

176. Por otra parte, en su respuesta al auto de pruebas de 14 de noviembre de 2024, la UARIV le aseguró a esta Corte que, “dentro de los sistemas de información, la señora ADELA SANCHEZ DE LOAIZA **cuenta con la marcación de priorización** debido a que acreditó contar con una de las situaciones de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidades establecidas en el artículo 04 de la Resolución 1049 de 2019 y primero de la Resolución 582 de 2021, toda vez que cuenta con más de 68 años”<sup>115</sup> (Énfasis agregado).

177. A partir de lo anterior, la Sala concluye que la Unidad para las Víctimas ha faltado a su deber de debida diligencia, pues no ha ofrecido a la accionante información clara, precisa, confiable y actualizada sobre el procedimiento y los medios de acceso a la indemnización judicial que fue ordenada a su favor en la sentencia de Justicia y Paz.

178. Es preciso aclarar que, pese a que la UARIV le señaló a la accionante, que “el hecho victimizante fue objeto de reconocimiento y pago e 12/11/2021, en un 100%, bajo los parámetros establecidos en las normas aplicables a su solicitud”<sup>116</sup>, en realidad, tal información es equivocada. Como primera medida, según el sistema de información de la UARIV VIVANTO, y de acuerdo a lo respondido por esa unidad al auto de pruebas de 14 de noviembre de 2024, el pago que recibió la accionante por vía administrativa se produjo el 12 de noviembre de 2001 por una suma de \$5.499.814. Dado que este pago se dio en el marco de la Ley 418 de 1997 corresponde al concepto de “ayuda humanitaria de emergencia”<sup>117</sup> y no a una indemnización con fines de reparación.

---

<sup>115</sup> Expediente digital T-10.516.584. Archivo COD LEX 8153797 REQUERIMIENTO CORTE CONSTITUCIONAL (...). Respuesta remitida por la UARIV al auto de pruebas de 14 de noviembre de 2024, p.

<sup>116</sup> Unidad para las Víctimas, radicado 2024-0548436-1. Cuaderno de Segunda Instancia, carpeta “ExpedienteTutela 050013333023202400107”, documento “1\_CONTENIDODELA\_02TUTELAYANEXOSPDF\_20240416083733” Pp. 7-8.

<sup>117</sup> Artículo 49, Ley 418 de 1997.

179. Al respecto es necesario recordar que, de acuerdo con lo establecido en la Ley 1448 de 2011 y conforme a los parámetros sentados por la jurisprudencia constitucional<sup>118</sup>, la reparación integral a las víctimas debe diferenciarse de la ayuda humanitaria brindada por parte del Estado, pues estos dos conceptos difieren en su naturaleza, carácter y finalidad y el Legislador los ha distinguido claramente.

180. Así, la Ley 1448 de 2011 establece en el párrafo 2° del artículo 25 que “[l]a ayuda humanitaria definida en los términos de la presente ley no constituye reparación y en consecuencia tampoco será descontada de la indemnización administrativa o judicial a que tienen derecho las víctimas”.

181. Teniendo en cuenta lo anterior, es claro para esta Sala que la UARIV ha debido aclararle a la señora Sánchez de Loaiza que el pago que recibió el 12 de noviembre de 2001 correspondió al concepto de “ayuda humanitaria” y en consecuencia no debe confundirse con el derecho a la indemnización que le asiste en virtud de la orden judicial dictada en el marco de la Ley de Justicia y Paz.

182. Además, la Sala concluye que la UARIV no ha prestado la diligencia debida al informar a la accionante, pues la información brindada como respuesta a sus solicitudes no ha sido suficientemente transparente ni cualificada, lo que ha implicado la vulneración del derecho fundamental a la reparación integral de la señora Adela Sánchez de Loaiza.

**9.2. *La Unidad para las Víctimas vulneró el derecho a la reparación de la accionante al no precisar las condiciones de priorización de su indemnización***

---

<sup>118</sup> Véase Sentencia SU-254 de 2013.

183. La Sala encuentra que a pesar de la insistencia inicial de la UARIV<sup>119</sup> con respecto a que los criterios de priorización para las indemnizaciones administrativas no son aplicables a las víctimas que cuentan con una indemnización ordenada por vía judicial, en la respuesta ofrecida a la Corte Constitucional, la entidad indicó que “la señora ADELA SANCHEZ DE LOAIZA **cuenta con la marcación de priorización** debido a que acreditó contar con una de las situaciones de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidades establecidas en el artículo 04 de la Resolución 1049 de 2019 y primero de la Resolución 582 de 2021, toda vez que cuenta con más de 68 años”<sup>120</sup> (Énfasis agregado).

184. Ahora bien, pese a que la accionante ya se encuentra priorizada para efectos de obtener el pago de su indemnización, la UARIV no especificó cómo repercute esta marcación, en concreto, sobre su derecho a la indemnización. Es decir, no le ha explicado con claridad, cómo garantizará que la señora Sánchez de Loaiza sea efectivamente priorizada; no le ha indicado qué turno ocupa en relación con las demás víctimas que están a la espera del pago indemnizatorio ni en qué medida debe entenderse que ese turno se adelantó, en virtud de la priorización que le corresponde por motivo de su edad.

185. Por lo anterior, la Sala estima que la Unidad para las Víctimas debe ofrecerle a la accionante una respuesta que contenga un lenguaje claro, así como información precisa, confiable y actualizada sobre el procedimiento y los medios de acceso a la indemnización judicial que fue ordenada a su favor, según se detalla a continuación.

186. En primer lugar, *el lenguaje debe ser claro*. Con respecto al deber de utilizar un lenguaje claro en las actuaciones administrativas, en una providencia reciente, la Sala Primera de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional resaltó que,

---

<sup>119</sup> Expediente digital T-10.516.584. Archivo “00RespuestaTutela.pdf”, p. 14.

<sup>120</sup> Expediente digital T-10.516.584. Archivo COD LEX 8153797 REQUERIMIENTO CORTE CONSTITUCIONAL (...). Respuesta remitida por la UARIV al auto de pruebas de 14 de noviembre de 2024, p.



“(…) el deber de motivación de las actuaciones administrativas exige tanto que la argumentación sea suficiente como que sea clara. En ciertas ocasiones la falta de claridad puede ser lo suficientemente grave como para que se afecte el derecho al debido proceso y se incumpla la carga de motivación. Esos escenarios, entre otros posibles, son cuando la incomprensión lleve a que sea imposible cumplir sin la ayuda un personal especializado externo que explique la decisión o cuando el nivel de claridad es tan poco que la persona no podría hacerse un juicio sobre cómo controvertir la decisión administrativa”<sup>121</sup>.

187. Además, señaló que existe una necesidad claramente identificada de que la administración maneje un lenguaje que sea claro para sus diferentes audiencias. El lenguaje claro se requiere tanto en la comunicación escrita como en la oral e implica tener en cuenta quién es el receptor del mensaje y cuáles sus expectativas, necesidades y condiciones socioeconómicas<sup>122</sup>.

188. En segundo lugar, la respuesta de la UARIV a las solicitudes de información y/o de pago de la correspondiente indemnización judicial *debe precisar los elementos mínimos necesarios para ofrecer información clara, completa, confiable y actualizada* sobre el procedimiento y los medios de acceso a la indemnización judicial que fue ordenada a su favor.

189. En efecto, frente al caso concreto, la Unidad para las Víctimas deberá ofrecer a la accionante una nueva respuesta que contenga al menos los siguientes aspectos:

1. Reconozca el derecho que tiene la accionante a la indemnización ordenada judicialmente, dado que la sentencia de Justicia y Paz de 8 de abril de 2021, proferida al interior del proceso con radicado No. 11001225200020216-00552 00 por la Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior de Bogotá se encuentra ejecutoriada.

---

<sup>121</sup> Sentencia T-311 de 2024.

<sup>122</sup> DNP, 2015. Guía de lenguaje claro. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Programa%20Nacional%20del%20Servicio%20al%20Ciudadano/GUIA%20DEL%20LENGUAJE%20CLARO.pdf> y Petelin, R. (2010), "Considering plain language: issues and initiatives", Corporate Communications: An International Journal, Vol. 15 No. 2, pp. 205-216. <https://doi.org/10.1108/13563281011037964>.

2. Señale de manera clara, que dado que los recursos aportados por los postulados de Justicia y Paz Ramón María Isaza Arango y los miembros del bloque de las Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio son insuficientes, el Estado deberá concurrir subsidiariamente al pago, hasta por los montos máximos para la indemnización administrativa que corresponden según la afectación sufrida, de conformidad con lo establecido en el art. 10 de la Ley 1448 de 2011, los artículos 42 y 43 de la Ley 975 de 2005 y lo reglamentado por el artículo 2.2.7.3.4 del Decreto 1084 de 2015. Es decir, que por tratarse de un caso de homicidio, le corresponden 40 smlmv.
3. Indique que el pago que le hizo la administración en 2001 en el marco de la Ley 418 de 1997 corresponde a una ayuda humanitaria y no a una indemnización de carácter reparador. Que, por lo tanto, al monto de 40 smlmv que le será entregado subsidiariamente por la Unidad para las Víctimas no le será descontada la suma de dinero que recibió en 2001 por concepto de ayuda humanitaria.
4. De acuerdo con el número de víctimas a las que se le ha reconocido el derecho a la indemnización en sentencia judicial, la UARIV deberá precisar cuál es el turno que ocupa la señora Sánchez de Loaiza en la lista ordinal de priorización para el desembolso de la indemnización.
5. En relación con la indemnización que la sentencia de Justicia y Paz ordenó a favor del esposo de la accionante, el señor Luis Eduardo Loaiza Cardona (fallecido), la Unidad deberá explicarle que no es posible priorizarlo, puesto que no se trata de un caso que cumpla con los criterios de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad. En consecuencia, deberá indicarle cuál es el turno que ocupa el señor Loaiza Cardona en la lista de procesos indemnizatorios pendientes de desembolso.
6. Si bien la UARIV no está obligada a ofrecer una fecha exacta para el desembolso de la indemnización, sí deberá señalarle a la accionante cuáles son los recursos apropiados y ejecutados para cumplir con el pago de las indemnizaciones ordenadas judicialmente en la vigencia en curso e indicarle a cada una, de manera aproximada, cuánto tiempo tendrá que esperar para el pago de su indemnización, teniendo en cuenta el número promedio de personas indemnizadas por año en cada vigencia, según los recursos disponibles.

190. Teniendo en cuenta estos elementos, la Sala ordenará a la UARIV que en el plazo de un mes contado a partir de la notificación de la presente providencia, le ofrezca una nueva respuesta a la accionante con información clara, precisa y actualizada sobre todos los aspectos arriba enunciados.

### ***9.3. Sobre los efectos inter pares de la presente decisión***

#### ***9.3.1. La UARIV debe superar una falencia institucional e informar de manera cualificada y transparente a todas las víctimas con derecho a la indemnización judicial***

191. El caso bajo estudio ha puesto de manifiesto el altísimo nivel de incertidumbre que existe para las víctimas que, al igual que la accionante, a pesar de tener un derecho a la reparación reconocido judicialmente, no pueden acceder a información clara, cierta, completa y oportuna sobre la última fase del proceso. Concretamente, sobre los pasos, condiciones y tiempos en los que se llevará a cabo la indemnización a su favor, lo que redundará en una vulneración de su derecho a la reparación integral.

192. Esta vulneración se deriva de una falencia institucional que se presenta en la UARIV, que ha impedido que las víctimas reconocidas en sentencias de Justicia y Paz accedan a información clara, precisa, confiable y actualizada sobre el procedimiento y los medios de acceso a la indemnización judicial que fue ordenada a su favor.

193. En efecto, según lo manifestado por la UARIV a esta Corte, existen 79 sentencias proferidas en el marco de la Ley de Justicia y Paz, debidamente ejecutoriadas. En estos fallos se identificaron **75.733** hechos victimizantes que corresponden a **57.197** víctimas que deben ser indemnizadas. Si bien estos pagos deben efectuarse con recursos propios —es decir, a partir de los bienes y dineros entregados por los ex paramilitares postulados de Justicia y Paz—, dependiendo de cada uno de los bloques de militancia señalados en las mismas sentencias, estos no son suficientes. Según explicó la UARIV, “para realizar el pago total de las indemnizaciones se requieren recursos propios por un valor de \$3 billones de pesos”<sup>123</sup>.

---

<sup>123</sup> Expediente digital T-10.516.584, “COD LEX 8153797 REQUERIMIENTO CORTE CONSTITUCIONAL (...)”, p. 14.

194. Como consecuencia, salvo que el Fondo para la Reparación a las Víctimas obtenga o monetice nuevos recursos, las víctimas de las sentencias de Justicia y Paz que cuentan con sentencia ejecutoriada deberán ser indemnizadas subsidiariamente por el Estado.

195. De hecho, en el XI Informe de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras se advirtió que la UARIV en 2022, 2023 y 2024 ha incluido bajo el reporte de las indemnizaciones realizadas por vía administrativa, las indemnizaciones judiciales. Es decir, aquellas que corresponden a los pagos parciales realizados por concurrencia subsidiaria del Estado<sup>124</sup>.

196. De otro lado, a pesar de que las víctimas con derecho a la indemnización judicial puedan obtener el pago de una indemnización parcial por esa vía, la Sala insiste en la importancia de que la indemnización judicial no se confunda con la administrativa. En efecto, el hecho de que el Estado, por cuenta de la Unidad para las Víctimas concorra subsidiariamente al pago de la indemnización judicial, –hasta por los topes administrativos reglamentados por el artículo 2.2.7.3.4 del Decreto 1084 de 2015–, no transforma la naturaleza de la indemnización judicial. Antes bien, de conformidad con lo señalado por la Corte en las sentencias C-180 de 2014 y C-284 de 2014 debe conservarse la distinción entre estos dos procesos y entenderse que, si bien sus mecanismos de reparación son complementarios, no resultan homologables.

197. Lo contrario implicaría una contravención del principio de prohibición de doble reparación y de compensación contenido en el artículo 20 de la Ley 1448 de 2011. Según esta norma, “[n]adie podrá recibir doble reparación por el mismo concepto”. De ahí que sea tan importante distinguir la indemnización administrativa y la judicial como dos conceptos distintos.

---

<sup>124</sup> XI Informe de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, p. 330.

198. El mismo artículo 20 prevé que, a efectos de definir el monto de la indemnización, el rubro pagado por concepto de la indemnización administrativa debe descontarse del que se establezca por vía judicial, que en general, suele ser más alto. Ello no implica, –se reitera–, que la indemnización judicial se convierta en administrativa.

199. En este sentido, la Sala hará un llamado a la directora de la Unidad para las Víctimas para que genere lineamientos internos dirigidos a evitar la confusión entre estos dos tipos de indemnización, subrayando el hecho de que las indemnizaciones judiciales que deban pagarse en ejercicio del principio de subsidiariedad no cambian por ese motivo su naturaleza.

200. Por lo tanto, sin perjuicio de que el pago de la indemnización se realice por vía administrativa, respetando los topes máximos fijados para ello, esas víctimas podrán acceder eventualmente al resto del monto de la indemnización fijada por vía judicial, atendiendo a “la obligación en cabeza del victimario de reconocer la totalidad de la indemnización o reparación decretada dentro del proceso judicial (...)”<sup>125</sup> o en caso de que el Fondo para la Reparación a las Víctimas monetice bienes adicionales.

201. En relación con el proceso de indemnización de las víctimas reconocidas en las sentencias de Justicia y Paz es importante recordar que la Corte Constitucional, a través de la sentencia C-370 de 2006, dispuso lo siguiente:

“[l]a satisfacción del principio de reparación exige la observancia de un orden en la afectación de los recursos que integran el fondo. Así, los primeros obligados a reparar son los perpetradores de los delitos, en subsidio y en virtud del principio de solidaridad, el grupo específico al que pertenezcan los perpetradores. Antes de acudir a recursos del Estado para la reparación de las víctimas, debe exigirse a los perpetradores de los

---

<sup>125</sup> Artículo 10 de la Ley 1448 de 2011.

delitos, o al bloque o frente al que pertenecieron, que respondan con su propio patrimonio por los daños ocasionados a las víctimas de los delitos. El Estado ingresa en esta secuencia sólo en un papel residual para dar una cobertura a los derechos de las víctimas, en especial a aquellas que no cuentan con una decisión judicial que fije el monto de la indemnización al que tienen derecho (inciso segundo del artículo 42 de la Ley 975 de 2005) y ante la eventualidad de que los recursos de los perpetradores sean insuficientes”<sup>126</sup>.

202. En este sentido, según lo contemplado por el artículo 10 de la Ley 1448 de 2011 “si el Estado debe concurrir subsidiariamente a indemnizar a la víctima, el pago que este deberá reconocer se limitará al monto establecido en el reglamento correspondiente para la indemnización individual por vía administrativa de que trata la presente ley en el artículo 132, **sin perjuicio de la obligación en cabeza del victimario de reconocer la totalidad de la indemnización o reparación decretada dentro del proceso judicial.**” Es decir, que en la eventualidad de que el victimario aportara nuevos bienes y/o de que el Fondo para la Reparación a las Víctimas monetizara nuevos recursos, estos deben entregarse a las víctimas que obtuvieron una sentencia judicial favorable, bien sea que ya hayan recibido un pago parcial de su indemnización por vía administrativa o que este se encuentre pendiente.

203. Así las cosas, por un lado, respecto de aquellas víctimas que todavía tienen la expectativa de ser reparadas con bienes propios –es decir, aportados por los ex paramilitares postulados de Justicia y Paz–, la Sala encuentra que es razonable que, para su pago, se respete el orden cronológico en el que cobran ejecutoria las sentencias. Por otro lado, cuando la administración concluye que los recursos propios, es decir, provenientes de los bienes y dineros entregados por los ex paramilitares postulados a la Ley de Justicia y Paz según el bloque o frente responsable son insuficientes, aquellas víctimas deben ser indemnizadas subsidiariamente por el Estado.

---

<sup>126</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-370 de 2006.

204. La entidad indicó que en el periodo comprendido entre el año 2012 y el 2024 ha ordenado **48.131** pagos de indemnizaciones judiciales, que corresponden a un universo de **29.862** víctimas indemnizadas por una cuantía total que asciende a \$863.968 millones de pesos, de los cuales el 95,6%<sup>127</sup> corresponde a recursos del Presupuesto General de la Nación (\$825.829 millones de pesos); 4,1% corresponden a recursos propios (que se derivan de la administración y enajenación de los bienes entregados por los postulados) que corresponden a un valor de \$35.109 millones de pesos y finalmente 0,4% corresponden a pagos de indemnización realizados con cargo al Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (FRISCO) por un valor de \$3.029 millones de pesos.

205. Advirtió que actualmente hay **4.954.216**<sup>128</sup> víctimas que cuentan con un acto administrativo de reconocimiento del derecho a la medida de indemnización administrativa pendiente de pago y que a día de hoy se requieren recursos por un valor de \$1 billón de pesos para sufragar esos pagos. Sin embargo, insistió en que las asignaciones que realiza el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para este fin son insuficientes.

206. La entidad señaló que, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 17 y 18 de la Ley 1448 de 2011, el avance en la reparación integral, específicamente la indemnización administrativa, se realiza de conformidad con los principios de gradualidad y progresividad, dado que el Estado no cuenta con la totalidad del presupuesto necesario para pagarle a todas las víctimas en una misma unidad de tiempo.

207. Por lo tanto, indicó que sigue el procedimiento establecido en la Resolución 1049 de 2019, que determina las reglas para la entrega de los

---

<sup>127</sup> La información remitida por la UARIV a la Corte tiene un error en la página 8 puesto que, si bien el texto señala que los pagos que corresponden a recursos de Presupuesto General de la Nación corresponden al 5,06%, en realidad la información matemáticamente coherente se encuentra en la tabla de esa misma página en la que se precisa que la cifra de \$825.829 millones de pesos corresponde al 95,6% del rubro pagado por el Estado con el fin de indemnizar a las víctimas del conflicto armado. Expediente digital T-10.516.584, "COD LEX 8153797 REQUERIMIENTO CORTE CONSTITUCIONAL (...)", p. 8.

<sup>128</sup> La entidad recalcó que esta cifra no hace relación a la totalidad de víctimas incluidas en el Registro Único de Víctimas (RUV), sino de aquellas que i) se encuentran con estado incluido en el RUV, (ii) presentaron una solicitud de indemnización administrativa y (iii) cuentan con un acto de reconocimiento del derecho a la medida de indemnización de acuerdo con el procedimiento que establece la Resolución 1049 de 2019.

recursos que son anualmente aprobados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, atendiendo a las siguientes condiciones de priorización i) las personas con una situación de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad, ii) las personas que cuenten con un resultado favorable tras la aplicación del Método Técnico de Priorización.

208. Igualmente, la UARIV sostuvo que no cuenta con un plan específico para culminar el pago de las indemnizaciones judiciales que se encuentran pendientes distinto del procedimiento que actualmente aplica. También sostuvo que, ante la falta de recursos no es posible contemplar un término preciso para determinar la fecha de los pagos pendientes a las víctimas.

209. Al respecto, la Sala estima necesario recordar que la información sobre el estado de las indemnizaciones en general, y en particular sobre aquellas ordenadas judicialmente, incluyendo el número de víctimas reconocidas y los recursos asignados y ejecutados por la entidad para cumplir con los pagos correspondientes es información de carácter público. Por lo tanto, debe entenderse que su acceso se encuentra regido por el mandato de publicidad constitucionalmente protegido (art. 74) así como por las disposiciones que sobre la materia establecen la Ley Estatutaria 1712 de 2014<sup>129</sup> y la Ley 1448 de 2011 (*véase* apartado 7 de esta providencia).

210. Además, considera que la falta de recursos no justifica la ausencia de claridad y transparencia en la información que brinda a las víctimas, por muy desalentadora que pueda resultar la realidad. Si bien la Sala no desconoce las limitaciones de recursos y el nivel de dificultad que supone indemnizar un volumen de víctimas como las que existen en el país, lo cierto es que resulta inadmisibles que las personas que tienen derecho a una indemnización permanezcan en el nivel de incertidumbre al que las somete la UARIV.

211. Por lo tanto, es necesario que el Gobierno Nacional, a través de la Unidad para las Víctimas, fije reglas de juego claras y transparentes acerca de las condiciones de modo y tiempo bajo las cuales las víctimas recibirán la

---

<sup>129</sup> “Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.”



indemnización que legalmente les corresponde, con independencia del origen de su derecho.

212. Puntualmente, como parte del ejercicio de sus garantías, las víctimas con orden judicial de indemnización que cuentan con sentencia ejecutoriada tienen derecho a conocer de manera precisa **(i)** si el Fondo para la Reparación a las Víctimas cuenta con los recursos para su indemnización; **(ii)** si es necesario que el Estado entre a reparar económicamente y de forma subsidiaria, de acuerdo con los montos máximos para la indemnización administrativa que corresponden según la afectación sufrida, de conformidad con lo establecido en el art. 10 de la Ley 1448 de 2011, los artículos 42 y 43 de la Ley 975 de 2005 y lo reglamentado por el artículo 2.2.7.3.4 del Decreto 1084 de 2015; **(iii)** cuando se ha confirmado que el Estado debe concurrir a indemnizar a las víctimas subsidiariamente, estas deben poder conocer si su caso ya ha sido incluido en la lista general de las reparaciones pendientes de entrega por vía administrativa y **(iv)** el turno que les corresponde, incluyendo la información sobre la fecha probable del desembolso. Adicionalmente, la Unidad debe aclarar **(v)** la ruta que procedería para estas víctimas, en el caso de que el Fondo para la Reparación a las Víctimas obtuviera nuevos recursos que permitieran, en lo posible, completar la indemnización hasta lo ordenado judicialmente.

213. En consecuencia, la Sala le ordenará a la UARIV que diseñe e implemente en el término de 6 meses tras la notificación de esta sentencia, un plan de transparencia sobre las indemnizaciones a las víctimas del conflicto, incluidas las ordenadas por vía judicial. Este plan deberá publicarse, de conformidad con la Resolución 1049 de 2019<sup>130</sup>, al menos anualmente, estar disponible en la página web de la entidad y actualizarse semestralmente. Así mismo, deberá contener como mínimo la siguiente información:

1. Número de personas con orden judicial pendiente de indemnización.

---

<sup>130</sup> De acuerdo con el anexo Método Técnico de Priorización de la Indemnización Administrativa que hace parte integral de la Resolución 1049 de 2019 de la Unidad para las Víctimas, “[l]a Unidad para las Víctimas pondrá a disposición de las víctimas la información, que les permita conocer sobre la priorización o no del desembolso de la indemnización administrativa, durante cada vigencia.”

2. Número de personas con orden judicial indemnizadas por vigencia.
3. Presupuesto asignado y ejecutado por vigencia para indemnizar a las víctimas, incluidas las que cuentan con una orden judicial contenida en una sentencia debidamente ejecutoriada.
4. Meta anual de personas a indemnizar incluidas las que cuentan con una orden judicial, por cada vigencia.
5. Número de personas con indemnización efectivamente pagada, incluyendo las ordenadas por vía judicial, por vigencia anual.
6. Lista de las víctimas pendientes de indemnización, incluyendo las ordenadas judicialmente y número de turno o lugar de espera que ocupan para ser indemnizadas quienes se encuentran en la ruta ordinaria. (Las víctimas pueden identificarse por número de radicado o de acuerdo al criterio que establezca la entidad en caso de que sea necesario proteger su identidad).
7. Lista de las víctimas pendientes de indemnización, incluyendo las ordenadas judicialmente y número de turno o lugar de espera que ocupan para ser indemnizadas quienes se encuentran en la ruta priorizada. (Las víctimas pueden identificarse por número de radicado o de acuerdo al criterio que establezca la entidad en caso de que sea necesario proteger su identidad).
8. Fecha probable de pago, de acuerdo con el presupuesto promedio y las indemnizaciones efectivas efectuadas por vigencia.

***9.3.2. La Unidad para las Víctimas debe aplicar criterios de priorización para las víctimas con derecho a la indemnización judicial***

214. La Sala constató que la UARIV no cuenta con unas reglas de juego claras en relación con la priorización de las víctimas que tienen derecho a la indemnización judicial. Por un lado, esto responde a una falencia institucional que ha impedido que las víctimas accedan a información clara, precisa, confiable y actualizada sobre el procedimiento y los medios de acceso a la indemnización judicial que fue ordenada a su favor en el marco de la Ley de Justicia y Paz. Por otro lado, revierte en la vulneración del derecho a la

reparación integral de estas víctimas, teniendo en cuenta que la priorización es uno de los criterios que permite materializar el derecho a la reparación.

215. Según lo manifestado por la entidad, existen 79 sentencias proferidas en el marco de la Ley de Justicia y Paz, debidamente ejecutoriadas que han identificado 75.733 hechos victimizantes que corresponden a 57.197 víctimas. Como se explicó en esta providencia todas estas personas se encuentran *prima facie* en una situación análoga a la de la accionante.

216. Sin embargo, teniendo en cuenta las respuestas contradictorias ofrecidas por la Unidad para las Víctimas con respecto a la aplicación de los criterios de priorización, para la Sala no son claros los pasos, las condiciones y los tiempos a partir de los cuales la UARIV garantiza que se apliquen los criterios de priorización, como parte del acceso a las indemnizaciones que integran el derecho fundamental a la reparación.

217. En el caso concreto, la Unidad indicó que la accionante, que tiene derecho a la indemnización judicial, se encuentra priorizada según los criterios de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad establecidos en la Resolución 1049 de 2019. Esta norma determina las reglas para la entrega de los recursos que son anualmente aprobados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, atendiendo a las siguientes condiciones de priorización: (i) las personas en situación de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad, (ii) las personas que cuenten con un resultado favorable tras la aplicación del Método Técnico de Priorización.

218. Si bien en principio esta resolución se orientó a reglamentar los criterios de priorización respecto las víctimas que tienen derecho a la *indemnización administrativa*, la Sala observa que, en la práctica, la UARIV utilizó estos mismos criterios para darle trámite al caso de la accionante, sin que fuera posible determinar, a partir de la información brindada, los pasos, condiciones y tiempos para acceder a la indemnización que le corresponde.

219. Por lo tanto, la Sala encuentra que es necesario garantizar que las víctimas reconocidas en sentencias de Justicia y Paz, que deben ser indemnizadas subsidiariamente por el Estado, puedan acceder a criterios de

priorización en igualdad de condiciones que las demás víctimas con derecho a una indemnización. En consecuencia, respecto de estos casos la UARIV deberá aplicar los criterios establecidos en el artículo 4 de la Resolución 1049 de 2019, al menos mientras actualiza esta norma o regula de manera específica esta materia de forma que asegure un trato equitativo para todas las víctimas.

220. A partir de lo anterior, y con el fin de extender los efectos *inter pares* a la presente decisión, la Sala le ordenará a la Unidad para las Víctimas en primer lugar, que dentro del término de 6 meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, identifique aquellos casos que resultan asimilables al de la accionante puesto que (i) han presentado una solicitud de indemnización ante la UARIV; (ii) tienen derecho a la indemnización en virtud de una orden judicial emitida en el marco de la Ley de Justicia y Paz dentro de una sentencia debidamente ejecutoriada; (iii) ante la insuficiencia verificada de recursos propios –es decir, aportados por los ex paramilitares postulados de Justicia y Paz– para cubrir el monto del pago ordenado, deben ser indemnizados subsidiariamente por el Estado y por lo tanto, dependen para la satisfacción de su derecho de los recursos del Presupuesto General de la Nación. Con respecto a los casos que reúnen estas tres características, la UARIV deberá precisar (iv) cuáles deben ser priorizados por cumplir con criterios de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad, de acuerdo con lo establecido en el art. 4 de la Resolución 1049 de 2019 o la regulación específica que la reemplace.

221. En segundo lugar, la UARIV tendrá que garantizar que las víctimas que reúnen los requisitos del numeral anterior, reciban información clara y transparente, en los términos expuestos en la presente providencia, sobre las implicaciones de su priorización. Lo anterior, con el fin de que puedan conocer (i) cuál es el turno que ocupan en la lista ordinal de priorización para el desembolso de la medida de indemnización. Además, aunque la UARIV no está obligada a ofrecerles una fecha exacta para el pago, sí debe informar (ii) cuáles son los recursos asignados a esa entidad para efectuar indemnizaciones ordenadas judicialmente en la vigencia fiscal y (iii) de manera aproximada, cuánto tiempo tendrán que esperar para que se efectúe el pago de su indemnización, teniendo en cuenta el número promedio de personas

priorizadas indemnizadas por año en cada vigencia de acuerdo a los recursos disponibles.

222. Con fundamento en las anteriores consideraciones, Sexta de Revisión de la Corte Constitucional revocará la decisión de instancia y amparará el derecho fundamental de la accionante a la reparación integral.

### **III. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

#### **RESUELVE**

**PRIMERO. REVOCAR** la decisión proferida por el Tribunal Superior de Medellín, mediante sentencia de 15 de agosto de 2024 y en su lugar **AMPARAR** el derecho fundamental a la reparación integral de la accionante.

**SEGUNDO. ORDENAR** a la Unidad para las Víctimas que, dentro del plazo de un mes contado a partir de la notificación de la presente providencia, le ofrezca a la accionante información clara, precisa y actualizada, que contenga al menos los elementos indicados en el párrafo 189 de la presente providencia.

**TERCERO. ORDENAR** a la Unidad para las Víctimas que, dentro del plazo de 6 meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, diseñe y ponga en marcha un plan de transparencia sobre las indemnizaciones a las víctimas del conflicto, incluidas las ordenadas por vía judicial. Este plan deberá publicarse al menos anualmente, estar disponible en la página web de la entidad y actualizarse semestralmente. Así mismo, deberá contener como

mínimo la información establecida en el párrafo 213 de la presente providencia.

**CUARTO.** En virtud de los efectos *inter pares* de la presente decisión, **ORDENAR** a la Unidad para las Víctimas que, dentro del plazo de 6 meses contados a partir de la notificación de la presente providencia y como parte del plan de transparencia a que se refiere la orden tercera, identifique aquellos casos que resultan asimilables al de la accionante teniendo en cuenta que: (i) han presentado una solicitud de indemnización ante la Unidad para las Víctimas; (ii) tienen derecho a la indemnización en virtud de una orden judicial emitida en el marco de la Ley de Justicia y Paz dentro de una sentencia debidamente ejecutoriada; y (iii) la UARIV ha verificado la insuficiencia de recursos propios –es decir, aportados por los ex paramilitares postulados de Justicia y Paz– para cubrir el monto del pago ordenado judicialmente, de manera que deben ser indemnizados subsidiariamente por el Estado. Con respecto a estos casos la UARIV deberá precisar (iv) cuáles deben ser priorizados por cumplir con criterios de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad, de acuerdo con lo establecido en el art. 4 de la Resolución 1049 de 2019 o la regulación específica que la reemplace. Respecto de estos últimos, la UARIV deberá (v) proporcionarles información precisa, clara, completa y actualizada sobre el estado de su indemnización, en los términos señalados en el párrafo 213 de la presente providencia.

**QUINTO. HACER** un llamado a la directora de la Unidad para las Víctimas para que genere lineamientos internos dirigidos a aclarar que las indemnizaciones judiciales que deban pagarse en ejercicio del principio de subsidiariedad no cambian por ese motivo su naturaleza. Es decir, que no por esa razón se convierten en indemnizaciones administrativas.

**SEXTO. LIBRAR**, por la Secretaría General de la Corte Constitucional, la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto ley 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Comuníquese y cúmplase,

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO  
Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA  
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER  
Magistrada

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ  
Secretaria General