



UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS  
PRIMER CLAUSTRO UNIVERSITARIO DE COLOMBIA  
T U N J A

UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS,  
SECCIONAL TUNJA

FACULTAD DE DERECHO



REVISTA DE DERECHO PRINCIPIA IURIS

27

Tunja, 2017 - I



OPEN  ACCESS  
descarga gratuita

<http://revistas.ustatunja.edu.co/index.php/piuris>

<i>Principia IURIS</i>	<i>Tunja, Colombia</i>	<i>Vol. 14</i>	<i>No. 27</i>	<i>F. 27</i>	<i>pp. 291</i>	<i>Enero Junio</i>	<i>2017 - I</i>	<i>ISSN: 0124-2067</i>
------------------------	----------------------------	----------------	---------------	--------------	----------------	------------------------	-----------------	------------------------

---

**Entidad Editora**

Universidad Santo Tomás, Seccional Tunja.

**Editor**

Daniel Felipe Garavito Rincón

**Número de la revista**

Veintisiete(27)

Primer Semestre de 2017

**Periodicidad**

SEMESTRAL

**ISSN**

0124-2067

**Dirección postal**

Centro de Investigaciones Socio-Jurídicas  
Universidad Santo Tomás, Seccional Tunja  
Calle 19 # 11-64. Tunja, Boyacá, Colombia  
Teléfono: (8) 7440404 Exts.: 31239 – 31231

**Correo electrónico**

revistaprincipia@ustatunja.edu.co  
daniel.garavito@usantoto.edu.co

**Diseño y Diagramación:**

Santiago Suárez Varela

**Corrección de Estilo:**

Fray Ángel Beltrán, O.P.

**Revisión inglés:**

Instituto de Idiomas  
Universidad Santo Tomás, Seccional Tunja

**Revisión francés y portugués:**

Carlos Manuel Araque

**Anotación:** El contenido de los Artículos es responsabilidad exclusiva de sus autores. Todos los derechos reservados, la reproducción total o parcial debe hacerse citando la fuente. Hecho el depósito legal.

---

DEMANDAS ESCASAS Y SENTENCIAS  
TARDÍAS: EN BUSCA DE RAZONES PARA UNA  
JURISDICCIÓN ESPECIAL DE VÍCTIMAS

LITTLE LEGAL ACTIONS AND LATE SENTENCES:  
LOOKING FOR REASONS FOR A ESPECIAL  
JURISDICTION OF VICTIMS

MALES DEMANDES ET SENTENCES APRES-  
MIDI: EN RECHERCHE DE MOTIFS POUR  
UN JURIDICTION SPÉCIALE DES VICTIMES

---

Fecha de recepción: 24 de abril de 2016

Fecha de aprobación: 29 de mayo de 2016

**Miguel Andrés López Martínez<sup>1</sup>**

---

1 Magíster en Derecho Administrativo del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Abogado de la Universidad Santo Tomás Tunja. Docente Investigador de la Universidad Santo Tomás Tunja. Correos de contacto maloma11@hotmail.com, maloma11ster@gmail.com. Dirección: Calle 25 #6B-27, Tunja.

## Resumen

La justicia contencioso-administrativa puede brindar reparación a las víctimas del desplazamiento forzado en Colombia y garantizar en parte sus derechos a la verdad y la justicia. Sin embargo, los teóricos han planteado dos dificultades que pueden tornar ineficaz el mecanismo: no todos los afectados acceden al juez, por falta de educación e información, y las sentencias pueden dictarse mucho tiempo después de la reclamación, cuando ya no generan mayores impactos. El propósito del escrito fue averiguar si se podían superar estas eventuales limitaciones. A partir del estudio de cuatro fallos del Consejo de Estado proferidos entre 2004 y 2010 y de fuentes periodísticas, institucionales y legales, evidenciamos dos circunstancias: una de ellas, muy pocas víctimas recurrieron al juez para que se declarara la responsabilidad del Estado y la reparación de su perjuicio; la otra, las sentencias se expidieron mucho tiempo después del legalmente permitido. Después de estudiar algunas propuestas teóricas, concluimos que dichas circunstancias podrían superarse si se hicieran algunos ajustes: i) desarrollar una audiencia pública de discusión, previa al fallo definitivo, en la que víctimas y entidades demandadas pudieran exponer sus preferencias sobre los límites y formas de reparación (alto participativo en el camino); ii), dar prelación a las demandas de las víctimas del DEFO a la hora de fallar cada una de las instancias; iii) hacer un seguimiento posterior a las órdenes concretas proferidas, a través de autos y audiencias. Dichas posibilidades nos sembraron una inquietud: ¿necesitamos una jurisdicción especial para la reparación de todas las víctimas del conflicto?

## Palabras Clave.

Desplazamiento forzado, Responsabilidad patrimonial del Estado por desplazamiento forzado, Acceso restringido de las víctimas a la administración de justicia, Distorsión temporal de los fallos, Medidas de ajuste a la vía judicial contencioso-administrativa.

## Abstract

Administrative Justice may settle awards to the victims of forced displacement in Colombia, but also attempt to protect the truth and justice. Nevertheless, it might be two limits: some victims may not access to the judge because of their lack of education and information and the decisions may be too late. According to this, the aim was to establish the possibilities of beating these problems. After reading four State Council's decisions (2004-2010) and other sources, we found out that not all the people in forced displacement claimed reparation to the judge and the decisions was further than legal terms. These limits might be superseded if we attempt to do some changes: i) Public session for discussing about reparation before de the final decision (participatory pause); ii) Giving the first place to displaced people's lawsuits; iii) Doing a

later control through writs and audiences. These possibilities questioned us about a special victim's justice.

### **Keywords.**

Forced displacement, State liability by forced displacement, Limited Access to the justice, Temporal distortion, Administrative Justice adjustment Scant lawsuits and belated decisions: finding reasons for special victim's justice.

### **Résumé**

La justice administrative peut accorder réparation aux victimes des déplacements forcés en Colombie et en partie garantir leurs droits à la vérité et la justice. Cependant, les théoriciens ont soulevé deux difficultés qui peuvent rendre inefficaces le mécanisme: pas toutes les personnes concernées ont accès au juge, le manque d'éducation et d'information, et les déclarations peuvent être émises de temps après la plainte, lorsqu'ils ne sont plus générer des impacts majeurs. Dans cet ordre, le but était de savoir si elles pouvaient surmonter ces limitations possibles. De l'étude de quatre échecs proférées entre 2004 et 2010 par le Conseil d'Etat, et les sources journalistiques, institutionnelles et juridiques, nous montrons deux circonstances: un, très peu de victimes ont fait appel au juge de dire la responsabilité plaidez et la réparation des dommages; l'autres montre que, les décisions de justice ont été émises longtemps après que les conditions autorisées par la loi.

Après avoir étudié des propositions théoriques, nous concluons que de telles circonstances pourraient être surmontées si certains ajustements ont été apportés: i) d'élaborer, avant la décision finale, la discussion d'audience publique dans laquelle les entités des victimes et défendeurs pourraient indiquer leurs préférences sur les limites et les formes réparer (haute participative dans le chemin); ii) donner la priorité aux demandes des victimes de « DEFO » pour résoudre chacun des cas; iii) le suivi ultérieur des ordres spécifiques proférées, par des ordres et des audiences publiques. Nous avons planté ces possibilités concernent: Avons-nous besoin d'une juridiction spéciale pour la réparation de toutes les victimes du conflit?

### **Mots Clés.**

les déplacements forcés, responsabilité de l'État pour le déplacement forcé, l'accès restreint des victimes à l'administration de la justice, des échecs de distorsion temporelle, les mesures d'ajustement des tribunaux du contentieux administratif.

### **Resumo**

A justiça administrativa pode proporcionar reparação às vítimas do deslocamento forçado na Colômbia e garantir em parte seus direitos à verdade e à justiça.

No entanto, os teóricos levantaram duas dificuldades que podem tornar ineficaz o mecanismo: não todos os afetados têm acesso ao juiz, pela falta de educação e informação, e as sentenças podem ser emitidas muito tempo após as reclamações, quando não geram grandes impactos. Nesta ordem, o propósito do escrito foi o de descobrir se podia-se superar essas eventuais limitações. A partir do estudo de quatro decisões do Conselho de Estado pronunciadas entre 2004 e 2010 e de fontes jornalísticas, institucionais e legais, evidenciamos duas circunstâncias: primeiro, poucas vítimas recorreram ao juiz para que fosse declarada a responsabilidade do estado e a reparação do seu prejuízo; segundo, as sentenças foram emitidas muito tempo após o legalmente permitido. Depois de estudar algumas propostas teóricas, concluimos que ditas circunstâncias poderiam ser superadas se alguns ajustes foram feitos: i), desenvolver uma audiência pública de discussão, antes da decisão definitiva, a qual as vítimas e entidades demandantes pudessem expor suas preferências sobre os limites e formas de reparação (alto participativo no caminho); ii), dar prioridade às demandas das vítimas do DEFO no momento da sentença em cada uma das instâncias; iii) fazer um seguimento posterior das ordens específicas proferidas, através de autos e audiências. ditas possibilidades deixaram uma inquietude: precisamos de uma jurisdição especial para a reparação de todas as vítimas do conflito?

### Palavras Chave

Deslocamento forçado, responsabilidade patrimonial do estado por deslocamento forçado, Acceso restringido das vítimas à administração da justiça, Distorção temporal das sentenças. Medidas de ajuste à via judicial contencioso-administrativa.

---

## Introducción

El desplazamiento forzado (DEFO) es una de las manifestaciones del conflicto armado colombiano que ha cobrado el mayor número de víctimas. De los 6.372.539 millones que se han reportado en el Registro Único de Víctimas, para 2014, 5.537.883 experimentan este flagelo<sup>2</sup>. Detrás de estas cifras dramáticas subyace una tragedia humanitaria que ha escandalizado a algunas autoridades y amplios sectores de la sociedad. La sentencia T-025 de 2004, en la que la Corte Constitucional declaró el estado

---

2 El número de víctimas reportadas desde 1985 puede consultarse en el Registro Único de Víctimas: <http://www.unidadvictimas.gov.co/index.php/ruv>. El número de personas en desplazamiento en: <http://rni.unidadvictimas.gov.co/?q=v-reportes>.

de cosas inconstitucional, es un claro ejemplo de la sensación de perplejidad que genera el fenómeno.

La población en situación de desplazamiento (PSD), se enfrenta a una múltiple violación de varios de sus derechos fundamentales. El desarraigo y el éxodo ponen en grave peligro su condición de humanidad: la pérdida de bienes e ingresos desencadenan una espiral de miseria que no se supera con el simple paso del tiempo (Ibáñez, 2008; Ibáñez, 2009). Algunos mínimos como la salud, la educación, vivienda y trabajo se tornan en meros enunciados para estos colombianos. Para el año 2010, apenas un 23,7% de los hogares en desplazamiento superó la línea de indigencia y un 2,9% la de pobreza; el 65% de la población presentó problemas de insuficiencia alimentaria; el 83,3% se encontraba afiliado al sistema de salud (78% al régimen subsidiado) y un 86% de los menores acudían a la escuela sin ningún tipo de ayuda para alimentación o útiles escolares: el 90% de los hogares no contaba con una vivienda adecuada; solo un 17% de la PSD que trabajaba como asalariada contaba con un ingreso igual o superior al salario mínimo (de los trabajadores independientes apenas un 4,8%) (Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, 2010).

La reparación hace parte de ese grupo de derechos fundamentales que peligran con el DEFO (Sentencia T-025, 2004, pág. Fundamento 10.1). En un sentido amplio, la PSD debe recibir remedios que curen en alguna medida los daños que les generaron la expulsión y el despojo (reparación en sentido estricto), pero también tienen derecho a conocer la verdad sobre las condiciones en que estas se presentaron (verdad) y a que las autoridades investiguen, juzguen y sancionen a los responsables de su tragedia (justicia) (Rincón, 2010; Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General, 2006).

A juicio de la Corte Constitucional, tales garantías todavía están pendientes. En 2009, evidenció esfuerzos incipientes: los decretos de indemnización administrativa, por ejemplo, se diseñaron sin la participación de las víctimas, sin tener en cuenta las dimensiones reales del daño, excluyendo a quienes fueron perjudicados por agentes del Estado, bajo la confusión de los conceptos de reparación y política pública social (Auto 008, 2009, págs. Fundamento 97-107). Para corregir tales defectos, se impuso la orden de formular e implementar una política que tuviera enfoque de derechos humanos. La orden no fue plenamente cumplida. En el Auto 219 de 2011 la Corte encontró que las acciones emprendidas por las autoridades fueron insuficientes para reparar a las víctimas (Auto 219, 2011, págs. Fundamentos 125-157).

Existen varios canales para que las víctimas reclamen la garantía de su derecho a la reparación, la vía judicial ante los jueces contencioso-administrativos es una de ellas. Aunque otros mecanismos, como el de las reparaciones administrativas, ofrecen bondades teóricas y prácticas (Uprimny & Sánchez, 2010), consideramos que el jurisdiccional puede brindar algunas ventajas que vale la pena recordar.

Una de ellas, es que al tratarse de la resolución de casos concretos, cada víctima puede recibir los remedios más apropiados a su particular situación, en lugar de paquetes homogéneos que no la tienen en cuenta (Uprimny, Sánchez, & Bolívar, 2010; Uprimny, Bolívar, Rangel, & Doncel, 2011). La otra, tiene que ver con los derechos a la verdad y la justicia; por una parte, las sentencias de un juez contencioso administrativo que ordena la reparación por DEFO, también declaran la responsabilidad estatal con base en un juicio sobre la conducta de los funcionarios públicos, que le permite a las víctimas conocer las condiciones del despojo y la participación de los actores responsables<sup>3</sup>. Por otra parte, una declaratoria de responsabilidad puede generar mayor compromiso de las autoridades en la búsqueda, juzgamiento y sanción de los agentes legales e ilegales que propiciaron el despojo. Al menos eso se puede esperar del mandato constitucional de repetir en contra de los funcionarios que con su dolo o culpa grave causaron los perjuicios.

A pesar de las ventajas que ofrece el mecanismo judicial contencioso-administrativo, algunos evidencian dificultades a la hora de brindar reparación a las víctimas del DEFO. La primera de ellas, es que se puede tornar en excluyente y propiciar la desigualdad, ya que no todos los afectados logran acceder al juez. Según el profesor De Greiff (2006), en un contexto de violación masiva de derechos, solamente aquellas víctimas mejor educadas y más informadas logran acceder a la justicia; mientras que otras, por ejemplo aquellas de las zonas rurales, tienden a perder esta oportunidad. A lo anterior debe sumarse que quienes hacen uso de la vía judicial no obtienen siempre los mismos resultados (De Greiff, 2006, pág. 458). La segunda dificultad, es que puede existir una grave distorsión temporal entre el momento de reclamación judicial y el de su decisión definitiva. Las sentencias del juez pueden tardarse tanto a la hora de proferirse al punto de quedarse cortas ante la situación de sus beneficiarios, que tiende a empeorar con el paso del tiempo, llegando incluso al extremo de perder la vida (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011)<sup>4</sup>.

3 Aunque en teoría no siempre debe evaluarse la conducta concreta de las autoridades para endilgarles responsabilidad patrimonial, porque existen argumentos en los que solo basta verificar la antijuridicidad del daño (títulos de imputación objetivos: riesgo excepcional, daño especial), en el caso concreto de la responsabilidad por DEFO, estos últimos ostentan algunas limitaciones que los hacen inaplicables. Las razones que nos condujeron a tal apreciación las desarrollamos en el texto intitulado: Exploración conceptual de la responsabilidad del Estado frente al desplazamiento forzado, al que remitimos amablemente a los lectores (López M. A., 2013).

4 En el caso colombiano, dicho fenómeno puede ser tristemente evidenciado en la situación de los líderes de restitución de tierras, quienes han sufrido la persecución de ejércitos anti restitución, cuya cruel tarea se cumple mucho más rápido que la del juez. El terrible resultado se evidencia en dos cifras espeluznantes: 357 agresiones individuales y 120 comunitarias, la mayoría en contra de defensores de procesos de restitución de tierras en Antioquia, Cauca, Nariño, Valle y Chocó, durante 2012 (Programa Somos Defensores, 2012). El panorama empeoró en 2013 cuando se registraron 366 agresiones contra defensores de derechos humanos y 185 contra organizaciones defensoras (Programa Somos Defensores, 2013).

Estas circunstancias son importantes pero no justifican la supresión de la vía judicial como opción de reparación a las víctimas. Antes por el contrario, nos deben impulsar a proponer soluciones que permitan mitigarlas. Existen dos razones que nos llevan a pensar así: la primera de ellas, de orden teórico, es que la reparación judicial ofrece un complemento necesario a la administrativa: el derecho a la reparación no se agota en la entrega de una serie de beneficios sino que implica además el juzgamiento de los responsables y a búsqueda de la verdad, de lo contrario, podríamos pensar en una “compra” del dolor de las víctimas (Organización de las Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, 2005). La segunda razón, de orden práctico, es que por la vía judicial, concretamente la contenciosa-administrativa, las víctimas pueden acceder a mayores y mejores beneficios: de acuerdo con los cálculos de la Comisión de Seguimiento, los montos estimados para reparar el daño de 5’373.265 víctimas son: 145,7 billones si se siguen los estándares ofrecidos por la jurisprudencia de la CIDH; 26,9 billones, bajo las líneas de reparación administrativa, contenidas en el decreto 1290 de 2008; 164, 2 billones, si se siguen los argumentos señalados en la jurisprudencia del Consejo de Estado (Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado, 2011).

En este orden de ideas, una pregunta nos incita a escribir estas páginas: ¿Se pueden superar las eventuales limitaciones que tornan en ineficaz la vía judicial contenciosa-administrativa para las víctimas del desplazamiento forzado que reclaman reparación?

Para darle respuesta es necesario que resolvamos antes otro interrogante: ¿Cuáles son las circunstancias concretas que pueden tornar en ineficaz el mecanismo judicial contencioso-administrativo para las víctimas del DEFO?

De entrada, podemos hacer dos afirmaciones: Existen dos circunstancias concretas que evidencian la ineficacia de la vía contenciosa administrativa para que las víctimas del DEFO reclamen reparación: una de ellas es que muy pocas recurren al juez para que se declare la responsabilidad del Estado y la reparación de su perjuicio; la otra, es que existe una distorsión temporal entre el daño y su reparación, porque las sentencias se expiden mucho tiempo después del legalmente permitido.

En segundo lugar, dichas circunstancias podrían superarse si se tomaran algunas medidas de ajuste en el procedimiento judicial: una de ellas sería desarrollar una audiencia pública de discusión, previa al fallo definitivo, en la que víctimas y entidades demandadas pudieran exponer sus preferencias sobre los límites y formas de reparación (alto participativo en el camino). Otra consistiría en dar prelación a las demandas de las víctimas del DEFO a la hora de fallar cada una de las instancias. Finalmente, el juez podría hacer un seguimiento posterior a las órdenes concretas proferidas, a través de autos y audiencias.

## Metodología

Para llegar a la respuesta de las preguntas emprendimos un proceso de verificación de información en dos momentos: uno destinado a evidenciar si las limitaciones de la vía judicial contencioso administrativa, que identificaron los teóricos, se presentaban en el escenario concreto de la reclamación de reparación por parte de la PSD. Para lograrlo, se hizo una selección y lectura detallada de cuatro fallos representativos del Consejo de Estado. Tuvimos en cuenta tres criterios: material, procedimental y temporal. El primero, relacionado con el contenido de los fallos, el segundo, con la naturaleza del proceso que se resolvían en las sentencias y el tercero con la época en que fueron proferidos.

De acuerdo con el criterio material, se seleccionó aquellos en los que el juez definió la responsabilidad estatal por el desplazamiento forzado y masivo de ciudadanos, es decir, de un conjunto de diez o más hogares (equivalente al de 50 personas) (Decreto 2569, 2000, pág. artículo 12). La idea era encontrar sentencias que evidenciaran el estudio de todos los elementos de la REPE: daño antijurídico, imputación y reparación. Según el procedimental, se estudian aquellos proferidos en desarrollo de acciones de grupo y reparación directa (tres y uno respectivamente) porque permiten una aproximación más detallada a los obstáculos formales que enfrentaron las víctimas. Finalmente, el criterio temporal lleva a pensar en decisiones tomadas entre los años 2004 y 2010.

Después de revisar el contenido de las sentencias, se procede a evidenciar dos variables: el acceso de la PSD al aparato judicial contencioso-administrativo entre 2004 y 2010 y la distorsión temporal de los fallos estudiados. Con este propósito se contrastan cuatro indicadores presentes en las decisiones y en otras fuentes (periodísticas, institucionales y legales): el número de personas demandantes reconocidas como desplazadas por el juez en cada fallo, frente al número probable de ciudadanos que resultaron expulsados en el evento concreto por el que se interpuso la demanda; el tiempo transcurrido en meses entre la presentación de la demanda y el fallo de segunda instancia, frente al término contemplado en las leyes procesales como el de obligatorio cumplimiento para dar trámite completo a las pretensiones de reparación (ley 472 de 1998 para la acción de grupo y Decreto 01 de 1984 para la acción de reparación directa).

En el segundo momento, que será objeto de la discusión, se acude a las propuestas de los académicos para buscar aquellas que dieran respuesta a las circunstancias evidenciadas en el primer ejercicio. Finalmente se plantean argumentos de orden jurídico para justificar su eventual implementación.

## Avances

Existen circunstancias que pueden tornar ineficaz la vía judicial contenciosa para las víctimas del DEFO: la primera, es que puede ser un mecanismo excluyente y propiciar la desigualdad, ya que no todos los afectados logran acceder al juez (De Greiff, 2006, pág. 458); la segunda, es que puede existir una grave distorsión temporal entre el momento de reclamación judicial y el de su decisión definitiva (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011). A continuación veremos cómo algunas características del contexto colombiano podrían hacer muy probables estos riesgos para la PSD.

### El impacto del desplazamiento forzado sobre sus víctimas: un daño tridimensional

El daño que sufre la PSD es complejo porque va más allá de la simple afectación patrimonial y moral, desde la que se ha entendido el perjuicio tradicionalmente (Henoa, 1998). La teoría de la justicia tridimensional de la profesora Fraser (2008) nos permite entender mejor el impacto que tiene el desarraigo sobre sus víctimas. A su parecer, la justicia debe entenderse como una circunstancia en la que todos los miembros de una sociedad cuentan con los recursos materiales suficientes para tener una voz independiente (*condición objetiva previa*) y con patrones culturales que aseguren el respeto a todos los participantes el derecho a construir su propia identidad en condiciones de igualdad de oportunidades (*condición previa intersubjetiva*) (Fraser, 1997 a). Además, considera que es necesaria la igualdad de oportunidades para participar en la toma de decisiones que afectan directamente a cada integrante. En este orden, la justicia tiene tres dimensiones: distribución, reconocimiento y participación (Fraser, 2008).

Siguiendo de cerca a la profesora Fraser (Fraser, 1997 b), la injusticia tiene tres manifestaciones posibles: distribución, reconocimiento y participación. La primera se da cuando se altera la distribución de recursos y se reparten desigualmente entre los integrantes de la comunidad; la segunda, si se desconoce la identidad de algunos grupos con características particulares; la tercera, en aquellos eventos en los que se niega la voz a algunas colectividades para intervenir en la construcción de los acuerdos, en igualdad de condiciones.

Si se mira a la PSD encontraremos que sufren un daño tridimensional, porque son víctimas de las tres injusticias. Al tener en cuenta las características que acompañan al desarraigo que enfrentan, no resulta difícil imaginar que se trata de una colectividad golpeada por la mala distribución de recursos materiales, la falta de reconocimiento y de representación.

El DEFO deja una secuela económica trascendental para sus víctimas. Activos como la tierra y la vivienda, constituyen mermas importantes para un hogar desplazado que difícilmente se recuperan: la pérdida de activos fijos se aproxima

a los \$9,6 millones de pesos, de los cuales apenas se recuperan 100 mil (Ibáñez, 2008, pág. 19). Se trata entonces de una colectividad económicamente muy vulnerable antes y después del despojo. A lo anterior debe sumarse la poca disposición que tienen las autoridades para asignar recursos que la fortalezcan. El debate en torno a los números para financiar la reparación de víctimas deja ver en las autoridades nacionales una fuerte preocupación por la sostenibilidad (Departamento Nacional de Planeación, 2011; Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado, 2011).

De otra parte, el *daño cultural* implica la falta de reconocimiento que se evidencia en tres variables: desconocimiento y estigma institucional, incompetencia y estigma social e imposición de una identidad relacionada con el enemigo. Las dos primeras, tienen que ver con la forma despectiva y excluyente en que las autoridades y los demás ciudadanos tratan a las víctimas del desplazamiento: como damnificados de desastres naturales u oportunistas (Vidal, 2007). La tercera, con la reputación creada por los victimarios, que ven en el desplazado a un colaborador del bando enemigo (Uribe, 2001; Lair, 2004).

Habría que añadir el *daño político* representado en dos variables: pérdida de la capacidad de interlocución con las autoridades y detrimento de la capacidad de organización y asociación para superar la tragedia humanitaria. La primera implicaría un deterioro grave de los canales de participación ciudadana: quien se ve obligado a migrar pierde las oportunidades y los escenarios para utilizar algunos mecanismos como el voto, o ser protagonista de procesos como la consulta popular, por ejemplo (López M. A., 2013). La segunda, estaría relacionada con la destrucción de las relaciones comunitarias que permitían la subsistencia de las víctimas (Suárez, 2010): escuela, juntas de acción comunal, asociaciones de vecinos, acueductos veredales, etc.

### **Causas generales de la distorsión temporal de los jueces.**

La justicia contenciosa es una de las más lentas. Tan solo en Bogotá y Cundinamarca los estudios han arrojado resultados espeluznantes: el estudio dirigido por el profesor Diego Eduardo López Medina registró las actuaciones de 53 expedientes archivados con sentencia definitiva de segunda instancia, proferida por la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, entre 1995 y 2005. El promedio de duración de la primera instancia fue de 2,9 años (35 meses), mientras que el de la segunda osciló sobre los 5,7 años (69) meses. El término empleado para resolver un asunto de responsabilidad extracontractual en dos instancias fue de nueve años (108 meses) en promedio (López, Alviar, & Rodríguez, 2007, pág. 81). Según el estudio dirigido por el profesor Restrepo, para el año 2008, la cifra de procesos de responsabilidad estatal pendientes de sentencia en los anaqueles de los juzgados y Tribunal Administrativos de Bogotá era de 8.120 y de 3.735, respectivamente (Restrepo, Younes, Ruiz, & Tavera, 2009, págs. 12-24).

Para el equipo investigador del profesor Manuel Restrepo, la congestión judicial se debe a factores exógenos y endógenos. A la demanda creciente del servicio de justicia por parte de los ciudadanos y la reticencia de las autoridades administrativas de acatar la jurisprudencia constitucional y administrativa, y a la falta de personal suficiente en los despachos y a la excesiva carga de expedientes con que operan a diario. El estudio citado refleja que el panorama de condiciones para la congestión es variopinto, desde el abuso de las acciones populares hasta la negligencia de las partes en la notificación de la demanda o en la presentación de pruebas documentales (Restrepo, Younes, Ruiz, & Tavera, 2009, págs. 136-140.).

Para superar los cuellos de botella proponen tomar medidas en torno a tres frentes: la reducción de la demanda de acceso a la justicia, reformas procesales para agilizar los procedimientos y cambios administrativos para mejorar la gestión de los despachos. Las conclusiones del estudio muestran la necesidad de emprender cambios drásticos como desincentivar la toma de decisiones en contra de la jurisprudencia constitucional y administrativa, implementar sistemas de audiencias y redistribuir las competencias entre juzgados y tribunales con el apoyo de jueces de descongestión, respectivamente (Restrepo, Younes, Ruiz, & Tavera, 2009, págs. 140-148). Algunas recomendaciones fueron acogidas posteriormente como la de implementar la conciliación extrajudicial como un requisito de procedibilidad, crear jueces y tribunales de descongestión o la de desincentivar el abuso de las acciones populares.

## Resultados

Debemos advertir que los fallos estudiados fueron objeto de discusión en el trámite de acciones de grupo y de reparación directa que el Consejo de Estado definió en segunda instancia. Los antecedentes de todos los casos coincidieron en tratarse de eventos de desplazamiento forzado masivo, perpetrados por grupos paramilitares en zonas álgidas de la geografía del conflicto: puntos estratégicos por abundancia de recursos naturales o por la posición que facilita la movilidad de los actores armados <sup>5</sup>.

Los éxodos emprendidos por la población civil constituyeron medidas preventivas ante reiteradas amenazas que fueron conocidas por ONG, autoridades gubernamentales, la Policía y las Fuerzas Militares. En todos los fallos que comentaremos, las precarias condiciones de seguridad hicieron

---

5 **Decreto 2569 de 2000. Artículo 12. Desplazamientos masivos.** Se entiende por desplazamiento masivo, el desplazamiento conjunto de diez (10) o más hogares, o de cincuenta (50) o más personas. Se entiende por hogar, el grupo de personas, parientes, o no, que viven bajo un mismo techo, comparten los alimentos y han sido afectadas por el desplazamiento forzado por la violencia.

imposible el retorno, por lo que la gravedad de los perjuicios y del desarraigo es un aspecto marcado y común.

Hay que estudiar dos variables: el acceso de la PSD al aparato judicial contencioso-administrativo entre 2004 y 2010 y la distorsión temporal de los fallos estudiados. Sobre cada una nos detuvimos en algunos indicadores: en el número de personas demandantes reconocidas como desplazadas por el juez en cada fallo, frente al número probable de ciudadanos que resultaron expulsados en el evento concreto por el que se interpuso la demanda; en el tiempo transcurrido en meses entre la presentación de la demanda y el fallo de segunda instancia, frente al término contemplado en las leyes procesales como el de obligatorio cumplimiento para dar trámite completo a las pretensiones de reparación.

## **Muchos desplazados y pocas demandas**

El primer ejercicio consistió en averiguar el número de víctimas reales del DEFO que participaron como demandantes en las acciones de grupo y reparación directa que estudiamos. Luego se constató el número de víctimas reportadas en los mismos eventos de desplazamiento en fuentes alternas: Red Nacional de Información de Registro Único de Víctimas (RNI-RUV), informes de la Defensoría del Pueblo, reportes periódicos de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Forzado (CODHES) y artículos periodísticos relacionados.

Hay que advertir que en la recolección de información se enfrentan dos dificultades que pueden generar algunas imprecisiones: la búsqueda en fallos de segunda instancia, por lo que desconocemos el número exacto de personas que probablemente acudieron al juez y obtuvieron sus resultados definitivos en primera instancia, o por la vía expedita de la acción de tutela, y la ausencia de información exacta sobre los cuatro eventos concretos de desplazamiento que se estudiaron en las sentencias. Obtuvimos información de distintas fuentes pero en algunos casos, como se verá, resultó contradictoria.

A pesar de estas limitaciones, se plantea como resultado parcial la siguiente proposición: en los cuatro casos estudiados, el número de víctimas demandantes resultó ser inferior al de aquellas que soportaron el mismo evento de abandono y despojo pero no interpusieron acción reparatoria.

Dentro de los fallos estudiados, dos se concentraron en eventos de desplazamiento ocurridos en el departamento de Norte de Santander, concretamente en los municipios de Tibú (Corregimiento de La Gabarra) y El Tarra (Corregimiento de Filogringo), entre mayo de 1999 y febrero de 2000, respectivamente.

## Desplazamiento en Norte de Santander. Los casos de La Gabarra y Filogringo.

En el caso (Caso La Gabarra, 2006), 82 personas interpusieron acción de clase (Londoño & Carrillo, 2010, pág. 129), sin embargo, el Consejo de Estado amplió el grupo en segunda instancia a 260, bajo la consideración de que la inscripción en el registro único de población desplazada no era la única prueba de la condición de desplazamiento, sino que se admitía cualquier medio que permitiera evidenciar el domicilio real del demandante (Caso La Gabarra, 2006, pág. fundamento 2). En el segundo caso (Caso Filogringo, 2007), 43 personas solicitaron la reparación de sus perjuicios ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, pero en segunda instancia el Consejo de Estado amplió el número de beneficiarios a 538, con el mismo argumento esgrimido en el caso La Gabarra (Caso Filogringo, 2007, pág. Fundamento 4).

Merece especial mención el papel del juez de segunda instancia a la hora de ampliar el grupo de beneficiarios del fallo, buscando su coincidencia numérica con el grupo de los efectivamente afectados con el DEFO. El papel activo que cumplió el juez comprueba que no todos los perjudicados se acercaron a la jurisdicción. Para nutrir mejor esta afirmación, debemos relacionar las fuentes alternativas que nos dieron información sobre estos eventos concretos de desplazamiento.

Según el informe del Movimiento de Víctimas (2006), el paramilitarismo puso en marcha un plan de extensión territorial hacia Norte de Santander desde 1999. Con el ánimo de replegar a la guerrilla y ocupar sus posiciones estratégicas, hostigó a la población civil de la provincia del Catatumbo usando los más crueles métodos de intimidación y muerte (Movimiento de Víctimas, 2006, págs. 264-269). El desplazamiento forzado fue una respuesta de la población civil que buscó escapar de la barbarie paramilitar (Codhes, 2007). Por eso no resultan extrañas las altísimas cifras de expulsión y desplazamiento en esa zona del país entre 1999 y 2001: según el RNI-RUV, 8.821 personas fueron expulsadas de Tibú en 1999 y 479 de El Tarra en 2000<sup>6</sup>. Si se aprecia esta última cifra, se puede advertir la imprecisión de la información existente sobre el número de víctimas del DEFO, pues no es coherente con el número de personas que recibieron reparación judicial en la sentencia que estudió la expulsión en ese municipio.

Al intentar verificar la información en otras fuentes se verificó algunos datos que reforzaron la hipótesis: para el equipo de investigadores dirigido por la profesora Beatriz Londoño y Arturo Carrillo, 2178 personas se desplazaron en el caso La Gabarra (Londoño & Carrillo, 2010, pág. 112), mientras que

---

6 Red nacional de información del Registro Único de Víctimas: <http://rni.unidadvictimas.gov.co/?q=v-reportes> Visita del 17 de abril de 2014.

para el portal Verdad Abierta fueron 5.300 (Verdad Abierta, n.d.). En todo caso, los números que aparecen en la sentencia son siempre inferiores a los que se registran de la tragedia.

### **Desplazamiento en el Cauca. El caso Alto Naya.**

En este fallo el Consejo de Estado conoció en segunda instancia las pretensiones indemnizatorias de 81 personas, que interpusieron una acción de grupo por los daños causados con el desplazamiento al que se vieron obligados para salvar sus vidas de los ataques paramilitares en Buenos Aires (Cauca). La decisión de segunda instancia reconoció los derechos de 82 víctimas, bajo el argumento de que existía libertad probatoria para verificar el domicilio en las veredas de la cuenca del río Naya (Caso Alto Naya, 2007, pág. Fundamento 4).

Las acciones de la guerrilla en el Valle del Cauca motivaron una arremetida paramilitar atroz en el Cauca con fines de ganar posiciones estratégicas de control. Según registros de la Defensoría del Pueblo, la masacre de 30 indígenas en la cuenca del río Naya, en abril de 2001, motivó el éxodo de 6.000 personas (Defensoría del Pueblo, 2002, pág. 15). Esta cifra coincidió con los registros periodísticos y oficiales: el periódico *El Espectador* reportó una cifra de 6.000 personas (*El Espectador*, 2011), mientras que los datos arrojados por el RNI-RUV fueron de 6.118 personas y 1699 hogares expulsados en 2001.

### **Los desplazados de Bellacruz.**

En esta oportunidad el Consejo de Estado juzgó en segunda instancia las pretensiones de reparación directa de 4 ciudadanos, motivadas en los daños sufridos con la expulsión de la hacienda Bellacruz por parte de los paramilitares en connivencia con el Ejército. En este caso, el contraste numérico entre quienes demandaron y quienes soportaron es dramático.

Las cifras del desplazamiento en fuentes alternas no son unánimes pero sí muy superiores a las reportadas en el fallo: 270 hogares según el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, 2007), 3.000 personas y 600 hogares, de acuerdo con los testimonios recogidos por Verdad Abierta (muchas de estas víctimas omitieron denunciar por miedo a las retaliaciones de sus victimarios) (Verdad Abierta, 2007; Verdad Abierta, 2011).

Las fuentes oficiales tampoco dan cuenta exacta de la expulsión de Bellacruz. El RNI-RUV permite acceder a datos sobre expulsión de personas y hogares en los municipios en los que se encuentra ubicada la hacienda: en Tamalameque,

39 personas-16 hogares; en La Gloria, 822 personas-231 hogares; en Pelaya, 751 personas-185 hogares.

En la tabla 1 podemos apreciar mejor las diferencias numéricas que nos confirman que en cada evento estudiado tuvimos muchas víctimas pero pocos demandantes.

Tabla 1. Víctimas que demandaron y víctimas que soportaron

Caso	Demandantes	Red Nacional de Información de Registro Único de Víctimas (RNI-RUV) <sup>7</sup>	Otras fuentes
La Gabarra	82 (primera instancia) 260 (Caso La Gabarra, fundamento 2)	8.821 Personas 2.658 Hogares	2178 personas (Londoño & Carrillo, 2010) 5300 personas (Verdad Abierta, n.d.)
Filogringo	43 (primera instancia) 538 (Caso Filogringo, fundamento 4)	479 Personas 102 Hogares	
Alto Naya	81 (primera instancia) 82 (Caso Alto Naya fundamento 4)	6118 Personas 1699 Hogares	6.000 personas (El Espectador, 2011)
Bellacruz	4 (primera y segunda instancia)	Tamalameque: 39 per-16 hog. La Gloria: 822 per-231 hog. Pelaya: 751 per-185 hog.	270 hogares (Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, 2007) 3.000 personas-600 familias (Verdad Abierta, 2007; Verdad Abierta, 2011)

Fuente: elaboración propia.

## La distorsión de los fallos del Consejo de Estado

Si lo miramos desde las sentencias que forman nuestro objeto de estudio, los dígitos no dejan de sorprender. En promedio, la duración del proceso de acción de grupo es de 5,08 años (60,96 meses) y del de reparación directa 11,89 años (142,68 meses). Lo escandaloso es que los promedios legales son mucho menores. Para el trámite de acción de clase, dos instancias deberían tardar 0,37 años (4,5 meses), mientras que la de reparación tendría 0,59 años (7,2 meses).

<sup>7</sup> Red nacional de información del Registro Único de Víctimas: <http://rni.unidadvictimas.gov.co/?q=v-reportes> Visita del 17 de abril de 2014.

Calculamos los términos legales con base en la legislación procesal vigente en el momento en que fueron expedidas las sentencias estudiadas. Así, para el caso de las acciones de grupo, se contabilizaron los días que debería emplear el juez en las diferentes etapas de acuerdo con la ley 472 de 1998: notificación y admisión de la demanda (10 días, art. 53), traslado al demandado (10 días, art. 53), exclusión del grupo (5 a 10 días, art. 56) audiencia de conciliación (10 días, art. 61) práctica de pruebas (20 a 40 días, art. 62), alegatos de las partes (5 días, art. 63), fallo de primera instancia (20 días, art. 63), trámite y recuso de apelación (10 a 20 días, art. 67). La suma asciende a 135 días, 4,5 meses, 0,37 años. No se tuvieron en cuenta algunos términos eventuales que pueden variar muy poco la cuenta como los de trámite de inadmisión de la demanda o de su reforma, notificación de la sentencia. En el caso de la reparación directa, los cálculos fueron los siguientes: contabilizamos los días que debería emplear el juez en las diferentes etapas de acuerdo con el decreto 01 de 1984: notificación y admisión de la demanda (5 a 10 días, art. 207 No. 3), fijación en lista (10 días, art. 207 No. 5), práctica de pruebas (30 a 60 días, art. 209), alegatos de las partes (10 días, art. 210), alegatos del Ministerio Público (10 días, art. 210), fallo de primera instancia (40 días, art. 211), trámite y recurso de apelación (78 días, art. 212). La suma asciende a 218 días, 7,2 meses, 0,59 años.

Los días en exceso saltan a la vista: en los cuatro casos que estudiamos, la sentencia definitiva se profirió más allá del término legalmente permitido. Queda más claro en las siguientes tablas.

Tabla 2. Duración de los procedimientos contenciosos que dieron lugar a los fallos de REPE por DEFO

Sentencia Fechas	Caso La Gabarra (Acción de grupo)	Caso Alto Naya (Acción de grupo)	Caso Filogringo (Acción de grupo)	Caso Bellacruz (Reparación directa)
<b>Demanda</b>	29/mayo/2001	10/mar./2003	25/ene./2002	16/mar./98
<b>Primera instancia</b>	22/julio/2004	27/oct./2005	21/nov./2005	24/feb./2000
<b>Duración primera instancia</b>	3,14 años (37,7 meses)	2,62 años (31,44 meses)	4,45 años (53,4 meses)	1,92 años (23,04 meses)
<b>Segunda instancia</b>	26/ene/2006	15/ago./2007	15/ago./2007	18/feb./2010
<b>Duración segunda instancia</b>	1,51 años (18,13 meses)	1,8 años (21,6 meses)	1,72 años (20,64 meses)	9,97 años (119,64 meses)
<b>Duración del procedimiento</b>	4,65 años (55,83 meses)	4,42 años (53,04 meses)	6,17 años (74,04 meses)	11,89 años (142,68 meses)

Fuente: elaboración propia. Basada en las sentencias empleadas para desarrollar este estudio.

Tabla 3. Comparación de términos de duración entre los procedimientos reales y los términos legales

Instancia	Primera instancia	Segunda instancia	Sentencia definitiva
<b>Acción de grupo (promedio legal)</b>	0,25 años (3,5 meses)	0,08 años (1 mes)	0,37 años (4,5 meses)
<b>Acción de grupo (promedio real)</b>	3,40 años (40,8 meses)	1,67 años (20,04 meses)	5,07 años (60,84 meses)
<b>Reparación directa (promedio legal)</b>	0,38 años (4,6 meses)	0,21 años (2,6 meses)	0,59 años (7,2 meses)
<b>Reparación directa (promedio real)</b>	1,92 años (23,04 meses)	9,97 años (119,64 meses)	11,89 años (142,68 meses)

Fuente: elaboración propia. Basada en las sentencias empleadas para desarrollar este estudio.

Los resultados muestran que las demandas fueron escasas y sus sentencias tardías. Nos corresponde ahora señalar algunas posibilidades de respuesta ante la ineficacia de la vía judicial contencioso administrativa.

## Discusión

Inspirados en la gama de propuestas sugeridas por algunos expertos, se considera viable que se podrían incorporar tres ajustes al funcionamiento del mecanismo judicial: desarrollar una audiencia pública de discusión, previa al fallo definitivo, en la que víctimas y entidades demandadas pudieran exponer sus preferencias sobre los límites y formas de reparación (*alto participativo en el camino*); dar prelación a las demandas de las víctimas del DEFO a la hora de fallar cada una de las instancias; y hacer un seguimiento posterior a las órdenes concretas proferidas, a través de autos y audiencias.

En primer lugar, el juez debería hacer un esfuerzo en abrir espacios de diálogo con las víctimas y las autoridades antes de dar un fallo definitivo. En este aparte, podría dar a conocer el sentido de su decisión antes de proferirla. Si esta resultare favorable a los demandantes, debería proseguir con la celebración de una audiencia pública de discusión en la que víctimas y entidades demandadas pudieran exponer sus preferencias sobre los límites y formas de reparación<sup>8</sup>.

Un *alto participativo en el camino*, como el que se propone, redundaría en la mayor satisfacción de los demandantes y en una justicia más eficiente. Por una parte, las medidas serían más eficaces porque estarían ajustadas a las condiciones

<sup>8</sup> En el artículo 61 de la ley 472 de 1998 se contempló una posibilidad similar pero para intentar la conciliación antes del periodo probatorio.

particulares de las víctimas y permitirían apreciar mejor el grupo de víctimas realmente afectado. El juez podría intentar en este punto hacer un llamado a quienes por temor o por ignorancia no recurrieron a su despacho. Así sería más eficiente la administración de justicia porque al permitir a las partes del litigio exponer sus argumentos sobre los límites y formas de la reparación, podría evitarse una discusión de segunda instancia. Ello haría más ágiles los trámites necesarios para darle cumplimiento a la sentencia.<sup>9</sup>

La propuesta implica que se puedan diferenciar dos momentos: el de indicación del sentido del fallo y el de su expedición formal y definitiva. El antiguo Código Contencioso-administrativo (Decreto 01 de 1984) no permitía diferenciar estos dos momentos, pero la Ley 1437 de 2011 sí. Según su artículo 182 No. 2, el juez podrá enunciar el sentido de su decisión y consignarla por escrito durante los diez (10) días siguientes. En este intervalo se podría desarrollar la práctica participativa que proponemos.

En segundo lugar, para brindar respuestas que corrijan la distorsión temporal y agilicen los procedimientos, se propone que el juez debería dar trámite preferente a las demandas de reparación de la PSD, sea en el curso de una acción de grupo o de la reparación directa. Es decir, que la decisión en estos casos llegue antes que para otras pretensiones de responsabilidad, aunque estas últimas se hayan interpuesto antes.

No podemos ignorar que una medida como estas podría causar traumatismos en el trámite del resto de acciones de grupo y de reparación directa. Pero tampoco hay que pasar por alto el hecho de que las pretensiones de la PSD tienen un carácter especial. Se trata de un sector de la población sobre el que recaen injusticias más complejas: de distribución, de reconocimiento y de representación. Darle prioridad a sus reclamos haría parte de las medidas de inclusión necesarias para evitar que se prolongue su invisibilidad. La sentencia oportuna serviría para promover la confianza de las víctimas en el Estado (Organización de las Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, 2005).

Para sumar al argumento, hay que precisar que las respuestas judiciales oportunas y eficaces son una obligación del Estado ante la comunidad internacional. La Convención Americana de DDHH y el documento de principios y directrices son enfáticos en este sentido:

Convención Americana de Derechos Humanos (Ley 16 de 1972). Artículo 25. Protección Judicial 1. “Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la

<sup>9</sup> Así sería más eficiente la administración de justicia porque al permitir a las partes del litigio exponer sus argumentos sobre los límites y formas de la reparación

Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales” (Organización de Estados Americanos, 1969).

El deber de respetar y asegurar que se respeten las normas sobre derechos humanos y DIH implica permitir a las víctimas un acceso equitativo y efectivo a la justicia (Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General, 2006, págs. Fundamento II-3). Lo anterior se traduce en un esfuerzo por minimizar todos los inconvenientes que puedan obstaculizar la garantía de los recursos de protección (Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General, 2006, págs. Fundamento VIII-12).

La propuesta cuenta con suficiente respaldo en normas internacionales. Por ello debería ser objeto de protección inmediata a través de la acción de tutela. En otras palabras, si el juez contencioso no diera trámite preferente a las pretensiones de reparación de la PSD, sobre las del resto de ciudadanos en condiciones distintas al DEFO, las víctimas podrían contar con el recurso de amparo para conminarlo a que decida primero su demanda (Uprimny, Sánchez, & Bolívar, Concepto jurídico en el proceso T-24060 AC. Respuesta a Oficio UPT-A-460/2010, 2010).

El uso del recurso de amparo sería legítimo en este caso porque con ella se buscaría proteger el acceso material a la justicia. Se trataría de proteger un derecho fundamental que se traduce en la tutela judicial efectiva, es decir, en el hecho de que los ciudadanos puedan ver realizados sus derechos en las sentencias del juez. Ello implica la obligación de impulsar todas las condiciones que sean necesarias para que el acceso al servicio sea real y efectivo (Araújo, 2011).

El ejercicio de poner a la PSD en el primer puesto de la lista de espera, por encima de otras víctimas que reclamarían el cumplimiento de su sentencia favorable, tiene las mismas explicaciones que dimos atrás frente al trámite preferente de la demanda. Sin embargo, para evitar injusticias frente a los demandantes que triunfaron antes, sería necesario que las autoridades discutieran el orden de prioridades con las víctimas y el juez. El alto participativo en el camino podría ser el momento oportuno para hacerlo. De esta manera también se reduciría la demanda posterior de acceso al servicio de justicia.

Finalmente, el juez debería desarrollar un proceso de seguimiento de sus órdenes. Proponemos que se lleve a cabo a través de audiencias en las que pueda verificarse el grado de cumplimiento de los acuerdos alcanzados. Sería conveniente que se convirtieran en espacios de diálogo con las víctimas para ajustar algunas medidas de reparación cuando estas evidencien su ineficacia. Podría además expedir órdenes para que las autoridades responsables dieran trámite preferente al pago de indemnizaciones, restitución de derechos y

cumplimiento de medidas de satisfacción, rehabilitación y de no repetición. Sería importante que dicho mandato se reforzara con un proceso de seguimiento continuo a través de autos y audiencias (Peña, 2011).

## Conclusiones

Se puede apreciar que existen dos circunstancias que pueden tornar ineficaz el mecanismo judicial contencioso-administrativo para las víctimas: La primera, que muy pocas se acercan al estrado judicial. Gracias a la revisión de antecedentes teóricos, es posible afirmar que ello se debe a la pérdida de la capacidad de interlocución con las autoridades y de organización y asociación para superar la tragedia humanitaria, que sufren quienes experimentan el desplazamiento (daño político). La segunda, distorsión temporal de los fallos, que obedece a factores externos a la PSD: la congestión que caracteriza a nuestros estrados, marcada por cuellos de botella que aún no se han superado.

En aras de mejorar el canal judicial, se presenta sobre la mesa de discusión tres propuestas con algunos argumentos que las justifican, pero sin ninguna evidencia que nos asegure su funcionamiento eficaz. Aparece entonces un nuevo interrogante que preferimos dejar pendiente: ¿Acaso el juez contencioso está en capacidad de asumir los cambios propuestos? Las circunstancias de congestión en los despachos, el aumento preocupante de hechos victimizantes en el último año y la creciente demanda de justicia nos llevan a pensar que estamos ante una tarea imposible .

Por eso, desde estas páginas se deja una propuesta en “puntos suspensivos”: es necesario construir una jurisdicción especial para la reparación de las víctimas del conflicto armado. El papel de los jueces y magistrados especializados para la restitución de tierras es importante pero se limita al estudio de solicitudes de restitución, su competencia no llega hasta el reconocimiento de otros remedios (Ley 1448, art. 91). Un grupo nutrido de jueces concentrados en lograr la reparación para las víctimas podría ser un paso importante hacia la paz.

## Referencias

Trabajos citados:

- Araújo, R. (2011). Acceso a la justicia efectiva. Propuesta para fortalecer la justicia administrativa. *Visión de derecho comparado. Revista Estudios Sociojurídicos*, 13 (1), 247-291.
- Codhes. (diciembre de 2007). Respuesta institucional al desplazamiento forzado en Norte de Santander: cuando la atención se fragmenta en cuatro enfoques. Recuperado el 2 de abril de 2014, de: [www.acnur.org](http://www.acnur.org): [http://www.acnur.org/t3/uploads/media/COI\\_2471.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/uploads/media/COI_2471.pdf?view=1)
- CODHES. (marzo de 2012). Desplazamiento creciente y crisis humanitaria invisibilizada. *Codhes Informa. Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Forzado N. 79*. Recuperado el 14 de febrero de 2013, de [www.acnur.org](http://www.acnur.org): [http://www.acnur.org/t3/uploads/media/CODHES\\_Informa\\_79\\_Desplazamiento\\_creciente\\_y\\_crisis\\_humanitaria\\_invisibilizada\\_Marzo\\_2012.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/uploads/media/CODHES_Informa_79_Desplazamiento_creciente_y_crisis_humanitaria_invisibilizada_Marzo_2012.pdf?view=1).
- CODHES. (diciembre de 2012). Desplazamiento creciente y crisis humanitaria invisibilizada. *Codhes Informa. Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Forzado N. 80*. Recuperado el 31 de mayo de 2013, de [www.codhes.org](http://www.codhes.org): [http://www.codhes.org/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=64&Itemid=50](http://www.codhes.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=64&Itemid=50)
- Comisión de Derechos Humanos. (18 de febrero de 2005). Informe de Diane Orentlicher, Experta independiente encargada de actualizar el Conjunto de principios para la lucha contra la impunidad. Documento E/CN.4/2005/102. Recuperado el 5 de marzo de 2013, de [www.derechoshumanos.net](http://www.derechoshumanos.net): <http://www.derechoshumanos.net/normativa/normas/onu/lesahumanidad/2005-Principios-actualizados-lucha-contra-impunidad.pdf>
- Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. (diciembre de 2010). Tercer informe de verificación sobre el cumplimiento de derechos de la población en situación de desplazamiento. Recuperado el 3 de enero de 2011, de [www.codhes.org](http://www.codhes.org): [http://www.codhes.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=39&Itemid=52](http://www.codhes.org/index.php?option=com_content&task=view&id=39&Itemid=52)
- Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado. (2011). *El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado: reconocer y resarcir debidamente los daño y perjuicios*, volumen 10.

Bogotá: Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Forzado -CODHES-.

De Greiff, P. (2006). Justice and Reparations. En P. De Greiff, *The handbook of reparations* (págs. 451-477). New York: Oxford University Press.

Defensoría del Pueblo. (2002). Informe defensorial sobre el desplazamiento forzado por la violencia en Colombia. Recuperado el 3 de abril de 2014, de [www.defensoria.org.co](http://www.defensoria.org.co): Informe Defensorial sobre el Desplazamiento Forzado por la Violencia en Colombia.

Departamento Nacional de Planeación. (1 de diciembre de 2011). Documento Conpes 3712: Plan de Financiación para la sostenibilidad de la ley 1448. Recuperado el 31 de agosto de 2012, de [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co): <http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=tbxvV6M0DGg%3D&tabid=1080>

Fraser, N. (1997 a). La justicia social en la época de la política de la identidad: redistribución, reconocimiento, participación. En N. Fraser, *Estudios Ocasionales CIJUS*. Cátedra Ciro Angarita Barón (págs. 9-29). Bogotá: Universidad de los Andes.

Fraser, N. (1997 b). *Iustitia Interrupta*. Reflexiones críticas desde la posición “postsocialista”. Bogotá: Siglo del Hombre.

Fraser, N. (2008). *Escalas de justicia* (traducción de Antoni Martínez Rui). Barcelona: Herder.

Henoa, J. C. (1998). *El daño*. Análisis comparativo de la responsabilidad extracontractual del Estado en derecho colombiano y francés. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Ibáñez, A. M. (2008). *El impacto del desplazamiento forzoso en Colombia: condiciones socioeconómicas de la población desplazada, vinculación a los mercados laborales y políticas públicas*. Serie Políticas Sociales. Bogotá: Comisión Económica para América Latina -CEPAL-.

Ibáñez, A. M. (2009). *El desplazamiento forzoso en Colombia. Un camino sin retorno hacia la pobreza*. Bogotá: Universidad de los Andes.

Lair, E. (2004). El terror, recurso estratégico de los actores armados. En E. Pizarro, *Guerra en Colombia: actores Armados* (págs. 131-161). Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales -IEPRI-.

Londoño, B., & Carrillo, A. (2010). *Acciones de grupo y de clase en casos de graves vulneraciones a derechos humanos*. Recuperado el 4 de junio

de 2013, de [www.defensoria.org.co](http://www.defensoria.org.co): <http://www.defensoria.org.co/red/anexos/publicaciones/accionesGrupo.pdf>

López, D. E., Alviar, H., & Rodríguez, C. (2007). Estudio diagnóstico de la actividad litigiosa de la Nación en su componente transversal “gestión jurídica de la nación” (Informe final de investigación presentado al Ministerio del Interior y de Justicia) ¿Justicia Mediante Litigio? Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad -Dejusticia-

López, M. A. (25 de octubre de 2013). Exploración conceptual de la responsabilidad del Estado frente al desplazamiento forzado. Aplicación de la teoría de las revoluciones científicas a eventos de responsabilidad patrimonial del Estado por desplazamiento forzado. Recuperado el 2014 de febrero de 28, de [www.urosario.edu.co](http://www.urosario.edu.co): <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/4783/1057577970-2013.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Movimiento de Víctimas. (2006). Norte de Santander: territorio diverso, infamia aguda. Recuperado el 18 de abril de 2014, de [www.movimientodevictimas.org](http://www.movimientodevictimas.org/~nuncamas/images/stories/zona5/NortedeSantander.pdf): <http://www.movimientodevictimas.org/~nuncamas/images/stories/zona5/NortedeSantander.pdf>

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2011). Desplazamiento forzado, tierras y territorios. Agendas pendientes: la estabilización socioeconómica y la reparación. Bogotá: PNUD.

Programa Somos Defensores. (2012). Efecto placebo. Informe anual 2012. Sistema de información sobre agresiones contra Defensores y Defensoras de Derechos Humanos en Colombia. Recuperado el 3 de marzo de 2013, de [www.oidhaco.org](http://www.oidhaco.org): <http://www.oidhaco.org/uploaded/content/article/1661103593.pdf>.

Programa Somos Defensores. (21 de febrero de 2013). D de Defensa. Informe anual 2013. Sistema de información sobre agresiones contra Defensores y Defensoras de Derechos Humanos en Colombia. Recuperado el 22 de febrero de 2014, de [www.somosdefensores.org](http://www.somosdefensores.org): <http://www.somosdefensores.org/index.php/extensions/ultimas-noticias/421-informe-siaddhh-2013-d-de-defensa>

Restrepo, M., Younes, D., Ruiz, F., & Tavera, M. (2009). Dimensión de la congestión en la jurisdicción administrativa. Análisis y propuestas de solución. Bogotá: Universidad del Rosario.

Reyes, A. (2009). Guerreros y campesinos. Bogotá: Norma.

- Rincón, T. (2010). Verdad, justicia y reparación. La justicia de la justicia transicional. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Riveros, H. (2009). La eficacia de los derechos de la población en situación de desplazamiento: un desafío para la aplicación de los principios constitucionales de organización territorial. En C. Rodríguez, Más allá del desplazamiento: políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia (págs. 261-291). Bogotá: Universidad de los Andes.
- Rodríguez, C., & Rodríguez, D. (2010). Cortes y cambio social. Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia. Bogotá: Dejusticia.
- Rodríguez, C., Alfonso, T., & Cavelier, I. (2009). El desplazamiento afro. Tierra, violencia y derechos de las comunidades negras en Colombia. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Suárez, D. (2010). Las consecuencias morales del desplazamiento: una demanda por la reconstrucción del “poyecto de vida”. En D. Meertens, & C. Churuca, Desplazamiento en Colombia. Prevenir, asistir, transformar. Cooperación internacional e iniciativas locales (págs. 277-304). Medellín: La Carreta Editores.
- Uprimny, R., & Saffón, M. P. (2009). Reparaciones transformadoras. Justicia distributiva y profundización democrática. En C. Díaz, C. Sánchez, & R. Uprimny, Reparar en Colombia. Los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión (págs. 31-71). Bogotá: Dejusticia.
- Uprimny, R., & Saffón, M. P. (2010). Distributive justice and the restitution of dispossessed land in Colombia. En M. Bregsmo, C. Rodríguez, & M. P. Saffón, Distributive Justice in Transitions (págs. 379-420). Oslo: Torkel Opsahl Academic E Publisher and Peace Research Institute.
- Uprimny, R., & Sánchez, C. (2010). Propuestas para una restitución de tierras transformadora. En C. Díaz, Tareas pendientes: propuestas para la formulación de políticas públicas de reparación en Colombia (págs. 193-269). Bogotá: Centro Interamericano para la Justicia Transicional.
- Uprimny, R., Bolívar, A., Rangel, P., & Doncel, Y. (2011). Respuesta a invitación de la Corte Constitucional para intervenir en la demanda contra los dos últimos incisos del artículo 9 de la ley 1448 de 2011, Exp: D- 9484. Recuperado el 6 de abril de 2013, de [www.dejusticia.org](http://www.dejusticia.org): [http://www.dejusticia.org/index.php?x=0&modo=interna&tema=justicia\\_transicional&litigio=93&lang=es](http://www.dejusticia.org/index.php?x=0&modo=interna&tema=justicia_transicional&litigio=93&lang=es)

Uprimny, R., Sánchez, N. C., & Bolívar, A. (2010). Concepto jurídico en el proceso T-24060 AC. Respuesta a Oficio UPT-A-460/2010. Recuperado el 13 de diciembre de 2011, de [www.dejusticia.org](http://www.dejusticia.org): [http://www.dejusticia.org/index.php?modo=interna&tema=justicia\\_transicional&litigio=36](http://www.dejusticia.org/index.php?modo=interna&tema=justicia_transicional&litigio=36)

Uribe, M. T. (2001). Desplazamiento forzado en Antioquia 1985-1998- Volumen 0: Aproximaciones teóricas. Bogotá: Secretariado Seccional de Pastoral Social Sección de Movilidad -Universidad de Antioquia.

Vidal, R. C. (2007). Derecho global y desplazamiento interno. Creación, uso y desaparición del desplazamiento forzado por la violencia en el Derecho contemporáneo. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Jurisprudenciales:

Auto 008, A 008 de 2009 (Corte Constitucional 2009).

Auto 219, A 219 (Corte Constitucional 2011).

Caso La Gabarra, Radicación. No. 25000-23-26-000-2001-00213-01(AG) (Consejo de Estado, Sección Tercera 26 de enero de 2006).

Caso Alto Naya, Radicación. No. 190012331000200300385-01 (Consejo de Estado 15 de agosto de 2007).

Caso Filogringo, Radicación. No. 25000-23-27-000-2002-00004-01(AG) (Consejo de Estado, Sección Tercera 15 de agosto de 2007).

Caso Bellacruz, Exp. No. 18.436 (Consejo de Estado, Sección Tercera 18 de febrero de 2010).

Sentencia T-025, T-025 (Corte Constitucional 2004).

Normativas:

Comisión de Derechos Humanos. (18 de febrero de 2005). Informe de Diane Orentlicher, Experta independiente encargada de actualizar el Conjunto de principios para la lucha contra la impunidad. Documento E/CN.4/2005/102. Recuperado el 5 de marzo de 2013, de [www.derechoshumanos.net](http://www.derechoshumanos.net): <http://www.derechoshumanos.net/normativa/normas/onu/lesahumanidad/2005-Principios-actualizados-lucha-contra-impunidad.pdf>

Congreso de la República. (1998). Ley 472 de 1998 por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones. Bogotá, Colombia.

Congreso de la República. (9 de junio de 2011). Ley 1448 de 2011. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Bogotá, Colombia.

Decreto 2569. (2000) por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones. Bogotá.

Organización de Estados Americanos. (noviembre de 1969). Convención Americana de Derechos Humanos. Pacto de San José de Costa Rica. San José, Costa Rica.

Periodísticas:

Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo. (13 de junio de 2007). Condenado el Departamento de Cundinamarca por los hechos de la Hacienda Bellacruz. Recuperado el 20 de abril de 2014, de [www.colectivodeabogados.org](http://www.colectivodeabogados.org/): <http://www.colectivodeabogados.org/CONDENADO-EL-DEPARTAMENTO-DE#nb1>

El Espectador. (6 de enero de 2011). El último rastro de la masacre del Naya (Edinson Arley Bolaños). Recuperado el 19 de abril de 2014, de [www.elespectador.com](http://www.elespectador.com/): <http://www.elespectador.com/impreso/judicial/articulo-243667-el-ultimo-rastro-de-masacre-del-naya>

Verdad Abierta. (7 de septiembre de 2007). La tierra prometida en La Bellacruz. Recuperado el 21 de abril de 2014, de [www.verdadabierta.com](http://www.verdadabierta.com/): <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/158-captura-de-rentas-publicas/3530-tierra-prometida-en-la-bellacruz/>

Verdad Abierta. (28 de julio de 2011). Las trampas de Bellacruz. Recuperado el 23 de abril de 2014, de [www.verdadabierta.com](http://www.verdadabierta.com/): <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/197-paraeconomia/3424-las-trampas-de-bellacruz>

Verdad Abierta. (n.d.). La barbarie del despojo urbano en La Gabarra. Recuperado el 14 de abril de 2014, de [www.verdadabierta.com](http://www.verdadabierta.com/): <http://www.verdadabierta.com/tierras/despojo-de-tierras/5006-la-barbarie-del-despojo-urbano-en-la-gabarra>.