



1. TABLA DE CONTENIDO

	Introducción.....	4
	Objetivo.....	8
	Definiciones.....	8
	TITULO I. DISPOSICIONES GENERALES.....	11
	CAPITULO 1. Precedentes institucionales e irreversibles como acción base en la construcción, consolidación y protección para los impactos jurídicos de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas	11
1.1	Estructura y rol del proceso de Gestión Jurídica	11
	Cimientos de la defensa judicial para la entidad.....	13
	Antecedente y desarrollo frente al abordaje de la acción constitucional de la tutela	13
	Auto 206 de 2018.....	17
	Sentencia SU 034 de 2018	19
	Sentencia T. 025 de 2004 y autos de seguimiento	20
	Eficacia en materia contenciosa.....	33
	CAPITULO 2. Estrategias preventivas para mitigar el litigio a favor de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas	35
	Adopción e implementación de la política de prevención del daño antijurídico	35
	En el tratamiento de las acciones de tutela	36
	En materia contractual	38
	En materia laboral	39
	En materia penal	41
	En la argumentación y producción de actos administrativos de carácter general y abstracto.....	43
	Revisión segunda instancias actos administrativos de carácter particular	44
	Revisión y cumplimiento de requisitos legales.	46
	Procesos coactivos.....	47
	TITULO II. PARTE ESPECIAL. DEFENSA INTEGRAL PARA LA ENTIDAD	49
	CAPITULO 1. Jurisdicción Constitucional.....	49
	Acción de tutela.	49
	Definición y contextualización de la acción de tutela.....	49
	Características de la acción de tutela.....	49
	Aspectos de interés.	51
	Argumentación jurídica.	51
	Proceso de medición de carencias.....	52
	Parámetros para el acceso de la medida de indemnización	53
	Requisitos para el ingreso en el RUV (individual -colectivo)	53
	Acción de grupo	56
	Aspectos de interes.	56
	Acción popular	58
	Acción de cumplimiento.....	60
	Criterio de operación.....	60
	Acción Nulidad de Inconstitucionalidad	60
	Generalidades	61
	Términos.....	61



Procedimiento	62
CAPÍTULO 2. Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo	63
Naturaleza jurídica de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo	63
Características	64
Estructura de la Jurisdicción Contencioso administrativa	64
Los órganos que conforman la jurisdicción contenciosa administrativa son	64
Fases del proceso contencioso administrativo	65
ETAPA PREVIA:	65
PRIMERA ETAPA	66
SEGUNDA ETAPA	66
TERCERA ETAPA	66
Acción de reparación directa	67
Requisito de procedibilidad	67
Caducidad	67
Clasificación del daño y tipos de responsabilidades.	68
Acción de simple nulidad	69
Procedencia de la simple nulidad	69
Las causales de nulidad del acto administrativo	69
Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.....	69
Aspectos claves para su procedencia.....	70
Caducidad	71
Controversias contractuales	71
Procedencia	71
Consideraciones adicionales.	72
Aspectos sustanciales y formales en la defensa judicial en sede de lo Contencioso Administrativo.....	73
1. El estudio de los requisitos necesarios de la demanda.	75
2. El aspecto fáctico de la demanda y la respetiva refutación probatoria.	75
3. Los argumentos jurídicos de la demanda	76
4. El planteamiento de las excepciones.	76
Agotamiento Requisito de Procedibilidad - Conciliación Prejudicial.....	77
Mecanismos de impugnación en contra de providencias en el proceso contencioso administrativo.....	80
Reposición	80
Apelación	80
Súplica.....	83
Unificación de jurisprudencia (extraordinario)	84
CAPITULO 3. Jurisdicción ordinaria	85
Saneamiento de bienes del FRV.....	86
En materia Civil.....	86
En los procesos Ejecutivos	91
En los procesos Policivos	93
En materia Laboral	96
En materia Penal	100
CAPITULO 4. Procesos de Jurisdicciones Especiales	103
Justicia y Paz	103
Proceso Especial de Restitución de Tierras.	114
Jurisdicción Especial para la paz	119



Unidad para
las **Víctimas**

**MANUAL DE DEFENSA
JUDICIAL**

Código: 110,16,06-1

PROCESO GESTIÓN JURÍDICA

Versión:01

PROCESO GESTIÓN JURÍDICA

Fecha: 28/12/2021

Página **3** de **134**

***TITULO III. HERRAMIENTAS DE INFORMACIÓN TECNOLÓGICAS PARA EL
SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LOS EXPEDIENTES, SEGÚN JURISDICCIÓN..... 129***

CAPITULO 1. Herramienta de información tecnológica por orden legal 129

Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado –Ekogui.....129

**CAPITULO 2. Herramienta de información tecnológica creada por disposición
institucional..... 130**

LEX.....130

TITULO IV. DISPOSICIONES FINALES..... 132

Conclusión132

Documentos de referencia.....

Anexos.....



2. INTRODUCCIÓN

Mediante la ley 1448 de 2011 se creó la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas con un conjunto de funciones tendientes a la ejecución e implementación de la política pública de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas, y con ello, la coordinación de lineamientos de la defensa jurídica en relación con los programas que ejecuta de conformidad con la presente ley.

De otra parte, con el Decreto 4802 de 2011 “Por el cual se establece la estructura de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas”, en su artículo 8 se asignó a la Oficina Asesora Jurídica, entre otras cosas, la generación de lineamientos de la defensa jurídica conforme a los parámetros de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado– ANDJE.

Consciente de ello, la Unidad para la Atención y Reparación Integra a las Víctimas presenta este manual con el fin de ofrecer una exposición de los antecedentes y evolución que desde la creación de la entidad se han venido presentando, concretamente en los últimos tres años, lapso en el cual se han obtenido parámetros muy significativos para la defensa jurídica de la Entidad.

Así, se encontrarán precedentes de índole legal y jurisprudencial haciendo un abordaje exacto en la jurisdicción constitucional de tutela y contencioso administrativo, en lo que a ellos corresponde; pasando por el aporte que a través del Grupo de Gestión Normativa y Conceptos se ha venido desarrollando mediante la consolidación y emisión de líneas jurídicas circunscritas a la competencia y naturaleza de la Entidad.

Por lo anterior, este manual no pretende separarse de las estructuras cotidianas de los temas o puntos que debe desarrollar un documento de dicha categoría, sin embargo, en cuanto a los temas que aquí se desarrollarán se asumió como un desafío institucional integrar y/o adicionar una secuencia lógica y explicativa que no inicie desde la narrativa de términos, criterios o la definición de cada medio de control según sea la jurisdicción, sino también, ahondar cómo fue el proceso de trabajo y desarrollo humano, técnico, operativo y jurídico; que sin lugar a dudas, desencadenó en disposiciones de carácter legal y jurisprudencial, para lo cual es posible observar que los despachos judiciales del territorio nacional han reconocido desde sus decisiones el esfuerzo y la estrategia institucional de la entidad en materia de defensa judicial.

En otras palabras, el desarrollo de estas líneas de trabajo hace parte de toda una estrategia institucional que ha permitido fortalecer la atención a las víctimas en el marco del conflicto armado, lo anterior, mediante ajustes operativos, misionales, técnicos, y siempre previendo los impactos jurídicos que puedan ocurrir en el desarrollo, ejecución e implementación de los planes o programas establecidos en la ley.



Es preciso recordar que la 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"*, fue expedida con el propósito de diseñar, y ejecutar de manera articulada, una política pública de Estado que contemplara las acciones para asistir, atender y reparar integralmente a las víctimas del conflicto armado interno ante las violaciones a las normas internacionales de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, y con ello, alcanzar el fin último de la justicia transicional, como lo es, la reconciliación nacional.

De acuerdo con el artículo 1o de esta ley, la política de Estado incorporó una serie de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en aras de garantizar el goce efectivo de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, fijando, para el efecto, una vigencia de 10 años a partir de su promulgación, y que en la actualidad, conforme a la Ley 2078 del 8 de enero de 2021 bajo el mandato del presidente Iván Duque Márquez se sancionó la prórroga de esta ley, para ampliar así su vigencia por otros 10 años.

La implementación y ejecución de las medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, sin lugar a dudas, es un avance hacia la búsqueda de la paz, la protección y la garantía de los derechos de las víctimas de Colombia; y en su momento representó un giro de las políticas del Estado colombiano en favor de los derechos de las víctimas, anunciando un despliegue enorme de todo el aparato institucional, que hoy en día le correspondió a la Unidad para las Víctimas el cumplimiento de esta labor, y en definitiva, tiene a su cargo importantes retos del Estado para garantizar de manera integral y efectiva los derechos de las víctimas.

Cuando empezó a funcionar la Unidad para las Víctimas, de manera constante y prolongada en el tiempo fue vinculada con el accionar de demandas en el intento de imputarle responsabilidades por hechos violentos propios del conflicto armado, y que en la mayoría del litigio se observaban hechos que se desligaban de la misionalidad y de los procedimientos reglados según los marcos normativos existentes para el acceso de las medidas dispuestas por la ley.

Claramente, la implementación de las medidas de atención, asistencia, reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno, significó el comienzo de acciones democráticas sin antecedentes en Colombia, sin embargo, no se contaba con la interposición indiscriminada de acciones judiciales, concretamente, desde la jurisdicción constitucional por vía de tutela y de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, por lo cual, la única opción inmediata para compensar esa intempestiva situación fue dar respuesta acelerada y sin la debida valoración de hechos para cada acción judicial.

De lo anterior, no cabe duda que esta misma constante de presentación y contestación indiscriminada desbordó la capacidad institucional y jurídica de la



Entidad, con ocasión de, (i) la intensificación de derechos de petición que superó la carga operativa de la Entidad, (ii) el aumento insostenible de acciones de tutela que concluyen en sanciones por desacato en contra de las directivas de esta entidad, sin mencionar los efectos judiciales que ello contiene, y (iii) las demandas por la jurisdicción contenciosa administrativa que pretenden la obtención de condenas por sumas de dinero que se salen del presupuesto asignado a esta entidad.

Así las cosas, la Unidad para las Víctimas avocada en esa difícil situación en materia de defensa judicial, accionó la creación e implementación de una estrategia institucional que se destaca en el tiempo por la solidez, eficacia y efectividad, con el propósito de contrarrestar y atacar de frente esa dinámica judicial, pero con ello, la oportunidad para adoptar una serie de acciones que disminuyeran el alto número de presentación de acciones de tutela, así como de otras acciones judiciales.

Como punto para resaltar en la estrategia de defensa judicial, en materia de tutelas se realizó una transformación interna para el liderazgo en esa línea de trabajo, con ello, se constituyó un equipo de profesionales con perfiles idóneos, que permitiera la coordinación y atención inmediata y masiva de las solicitudes con efectos jurídicos que recibiera la Entidad, y de manera paralela, se fuera superando la capacidad de respuesta institucional.

En ese orden de ideas, la Resolución 113 de 2015 dió respuesta a este primer desafío institucional y así se asumieron retos significativos asociados a una contestación robusta, pero encaminada a la defensa de los procedimientos ya reglados para el acceso de cada medida de atención, asistencia y reparación integral, y fortalecida con la Resolución 6420 de 2018 *"Por la cual se establecen los Grupos Internos de Trabajo de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, su denominación y funciones, se hacen modificaciones, derogatorias y se dictan otras disposiciones"*.

El desarrollo de este andamiaje jurídico y de cara a la dinámica en el marco del acceso a las medidas establecidas en la ley, hizo que surgieran nuevas inquietudes en el escenario de defensa judicial, específicamente el contexto de los derechos de petición, lo que obligó a centrar esfuerzos para ubicar estrategias preventivas, y así mitigar el litigio a favor de la Entidad.

En desarrollo de lo anterior, en un segundo acápite se podrá visualizar el desarrollo e identificación de criterios preventivos en el marco de la adopción y aplicación de la política del daño antijurídico, y seguido a ello, se hará una presentación desde cada jurisdicción (constitucional, de lo contencioso administrativo, ordinario, especial) del marco normativo, naturaleza jurídica, fases procesales, y demás aspectos claves para argumentar jurídicamente un escrito de contestación.



Con lo anterior, no queda más que concluir que, la Unidad para las Víctimas ha fortalecido los diferentes canales de atención para asegurar que las víctimas accedan de manera preferente a la información sobre las medidas a las que tienen derecho. La atención adecuada a las víctimas, con información completa, oportuna y efectiva, reduce la necesidad que éstas acudan al mecanismo de la tutela, y en algunos casos, a la intermediación de redes de tramitadores. Dicha conducta, desnaturalizaba el sentido de esa figura de acceso a la justicia.

El fortalecimiento a la defensa en sede de tutela, ha generado importantes resultados, gracias a ello, se logró la disminución del **85%** en la radicación de acciones de tutela entre 2015 (216.970 tutelas) y 2020 (33.425 tutelas).

Sin embargo, es a partir del año 2018 donde se ha podido evidenciar una mayor efectividad en la implementación de la estrategia institucional, ya que con su fortalecimiento se ha podido observar una disminución sustancial en el número de acciones de tutelas interpuestas en contra de la entidad.

Con ello puede mencionarse, que existió una disminución del 35% y 42% para las vigencias 2018 y 2019, respectivamente, en comparación con los asuntos ingresados en el año 2017. Ello, permite vislumbrar una notable mejora en las estrategias misionales de atención, asistencia y reparación a las víctimas a través de los canales de atención, pero acompañado de la efectiva, contundente y confiable defensa jurídica de la Unidad para las Víctimas, así como lo resaltó la Defensoría del Pueblo en el informe "La Tutela y los derechos a la salud y a la seguridad social 2018".

Además de lo anterior, es relevante indicar que el **87%** de los fallos notificados a la Entidad, son favorables, porcentaje de éxito que reafirma la eficiente gestión jurídica en materia de tutelas y una adecuada transición a la virtualidad de los procesos judiciales en materia de acciones de tutela.

Y desde lo contencioso administrativo, con una acertada defensa judicial se ha logrado que la Unidad para las Víctimas no haya sido condenada al cumplimiento de las pretensiones económicas que se pueden calcular en atención a las estimaciones económicas de los demandantes, y las cuales, han venido siendo desestimadas por los jueces desde dicha jurisdicción.

Sin lugar a dudas, este resultado ha sido producto de la gestión del grupo de Defensa Judicial de la Oficina Asesora Jurídica de la entidad, el cual, con el desarrollo de las líneas de defensa, ha logrado que los fallos proferidos hasta el momento por los jueces en estos procesos, sean a favor de la Unidad.

Por lo anterior, no queda sino reafirmar el compromiso de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas en el acceso de las medidas de asistencia, atención y reparación, conforme a los procedimientos reglados y de cara al cumplimiento de los principios rectores que cobija la condición de nuestras



víctimas en el marco del conflicto armado interno del país, así las cosas, se continuará con el ejercicio, desarrollo y fortalecimiento de una defensa jurídica duradera, implacable y veraz por parte de todo el equipo de trabajo dispuesto para este fin.

3. OBJETIVO

Recopilar la información concerniente al tratamiento de la defensa judicial desde cada medio de control según sea la jurisdicción que realiza la Oficina Asesora Jurídica de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

4. DEFINICIONES

- **Manual:** Según la Real Academia Española – Rae -, es un libro en que se compendia lo más sustancial de una materia. La palabra, como tal, proviene del latín *manuālis*, que significa 'que se puede tomar con la mano', o 'que se lleva con la mano'. Un manual es un libro o folleto en el cual se recogen los aspectos básicos, esenciales de una materia. Así, los manuales nos permiten comprender mejor el funcionamiento de algo, o acceder, de manera ordenada y concisa, al conocimiento de un tema o materia.
- **Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas:** El artículo 166 de la Ley 1448 de 2011, la definió como una Unidad Administrativa Especial con personería jurídica y autonomía administrativa y patrimonial, y pertenece al sector de la inclusión social y la reconciliación liderado por el Departamento de la Prosperidad Social (DPS)., por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno.
- **Defensa:** Proviene del latín *defēnsa*, la noción de **defensa** está asociada al **verbo defender**. es el derecho que tiene toda persona (natural o jurídica), contra la cual se ejercitó una acción legal, de repeler esta, demostrando la debilidad de lo que se pretende, a través de la construcción de argumentos jurídicos apegados a la norma.
- **Jurisdicción:** Es una *función soberana del Estado*, que se desarrolla a través de todos esos actos de autoridad encaminados a solucionar un litigio mediante la aplicación de la ley general al caso concreto controvertido.



- **Competencia:** Es la cualidad que legitima a un órgano judicial, para conocer de un determinado asunto, con exclusión de los demás órganos judiciales de la misma rama de la jurisdicción.
- **Medios de control:** Los medios de control de la actuación administrativa, se ejercen a través de las acciones administrativas, por medio de ellas los administrados acuden a la jurisdicción contenciosa, para someter ante ella, los actos y hechos de la administración, que consideren, quebrantan la legalidad del orden jurídico.
- **Conciliación:** Es un mecanismo para solucionar conflictos que se basa en la comunicación entre las partes y el intercambio de ideas para solucionar una diferencia. En este proceso las partes son acompañadas por un tercero experto que se denomina conciliador en Derecho.
- **Argumentar:** El Diccionario de la Real Academia Española de la RAE, argumentación es, "la acción de argumentar", argumentar significa "aducir, alegar, poner argumentos" y argumentos es un "razonamiento que se emplea para probar o demostrar una proposición, o bien para convencer a otro de aquello que se afirma o se niega. Argumentar, es ofrecer razones que apoyan una determinada proposición.
- **Estado de Cosas Inconstitucional:** Es una figura jurídica creada por la Corte Constitucional de Colombia para declarar que existe un estado de cosas contrario a la Constitución, por existir una vulneración masiva y sistemática de derechos fundamentales, frente a la omisión o negligencia estatal, por la falta de coordinación interinstitucional, por la falta de asignación de recursos y/o por la falta de adopción de medidas idóneas para atender la situación de necesidad. La figura del Estado de Cosas Inconstitucional permite la adopción de decisiones moduladas y estructurales, que implican órdenes amplias, complejas, que vinculan a las diferentes entidades del Estado (de las tres ramas públicas y a organismos de control), para adoptar las medidas necesarias, apropiadas y conducentes para eliminar los factores que conllevan a generar graves vulneraciones de derechos fundamentales.
- **Falencias de política pública:** Se trata de problemáticas reconocidas y señaladas por la Corte Constitucional, a lo largo del seguimiento efectuado a la implementación de las políticas públicas. Pueden ser de dos (2) tipos: (i) bloqueo institucional y (ii) práctica inconstitucional.
- **Bloqueo institucional:** Se presenta en aquellos casos en los que existe un grado profundo de desarticulación o de falta de coordinación entre distintas entidades estatales encargadas de una política pública que depende de



varias agencias, instituciones y actores sociales; en aquellas situaciones en las que la asignación de funciones y responsabilidades en cabeza de las distintas entidades es difusa; o cuando la capacidad institucional y la apropiación de recursos destinados para atender los distintos componentes de una política, en contrapunto con las obligaciones legales y constitucionales que el Estado asumió al respecto, es insuficiente. También ha sido conceptualizado por la jurisprudencia constitucional como “marasmo institucional”.

- **Práctica inconstitucional:** Situaciones que no se configuran como un bloqueo institucional, pero se traducen en la vulneración masiva de uno o más derechos fundamentales de determinados sectores de la población, ya sea por que sufren un trato discriminatorio y/o porque se encuentran invisibilizados ante la actuación estatal, y en consecuencia, se hallan excluidos de la misma a pesar de contar con un marco legal y constitucional de protección vigente a su favor. Esta falencia de política pública puede presentarse, a pesar de que la actuación administrativa sea articulada y coordinada, y haya transparencia en la asignación de funciones y responsabilidades en cabeza de las distintas entidades responsables, por someterse a ciertos sectores de la población a situaciones de “déficit de protección” injustificadas. Es decir, se pueden presentar incluso cuando las conductas de las autoridades están encaminadas hacia el logro de fines constitucionalmente legítimos. En este sentido, puede ocurrir que las autoridades sean conscientes del contexto no funcional en el que se enmarcan sus decisiones, y la consecuente vulneración de derechos que traen consigo, pero las adoptan, justificando su actuar en la búsqueda de los fines legítimos que persiguen (tergiversación de los instrumentos constitucionales).

5. TITULO I. DISPOSICIONES GENERALES

CAPITULO 1. Precedentes institucionales e irreversibles como acción base en la construcción, consolidación y protección para los impactos jurídicos de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

1.1 Estructura y rol del proceso de Gestión Jurídica

La Oficina Asesora Jurídica, quien tiene a cargo la ejecución y desarrollo de toda la línea de defensa jurídica, se encuentra estructurada de la siguiente manera:



De acuerdo con el artículo 8 del Decreto 4802 de 2011, la principal función de la Oficina Asesora Jurídica consiste en asesorar a la Dirección General y a las demás dependencias de la Unidad en los asuntos jurídicos propios de la Entidad, y entre otras:

- Revisa y conceptúa sobre proyectos de ley, decretos, acuerdos, resoluciones, contratos, convenios y demás actos administrativos.
- Realiza todas las actuaciones para atender las acciones de tutela, cumplimiento, populares y derechos de petición.
- Representa judicial y extrajudicialmente a la Unidad.
- *Ejerce de manera general la defensa judicial de la Entidad.*
- Desarrollar los procedimientos administrativos para el cobro persuasivo y coactivos de las acreencias a favor de la Unidad.

Conforme a la Resolución 236 de 2020, los grupos internos de trabajo son:

Grupo de Defensa Judicial.

Objetivo: Atender todo lo relacionado con procesos jurídicos y administrativos, así como ejercer la representación judicial y extrajudicial de la Entidad.



- Analizar las quejas presentadas a la entidad por presuntas conductas delictivas contra la población víctima, poner las denuncias en conocimiento de la FGN y realizar su correspondiente seguimiento.
- Ejercer la secretaría técnica del Comité de Defensa Judicial y Conciliación.
- Asistir y representar a la Unidad en las audiencias judiciales y de conciliación prejudicial y judicial.
- Desarrollar, sustanciar y ejecutar los procedimientos administrativos para el cobro persuasivo y coactivo.
- Adelantar las acciones para obtener el saneamiento jurídico de los bienes que administra el FRV.
- Desarrollar los procedimientos administrativos para el cobro persuasivo y coactivo.

Grupo de Gestión Normativa y Conceptos

Objetivo: Asesorar y conceptuar en relación con la línea jurídica de la Entidad.

- Asesorar a la Dirección General y demás dependencias de la Entidad en asuntos jurídicos requeridos y relacionados con la actuación administrativa.
- Conocer y sustanciar la segunda instancia de los procesos disciplinarios adelantados por la Entidad.
- Conceptuar sobre proyectos de ley, decretos, acuerdos, resoluciones, contratos, convenios, y demás actos y/o asuntos administrativos.
- Sustanciar y emitir conceptos solicitados interna o externamente.
- Proyectar respuesta a los recursos de apelación y queja y revocatoria directa respecto de los actos administrativos adoptados por la Entidad.
- Apoyar la gestión y revisión de los informes o respuestas a los requerimientos que sean formulados ante la Entidad, en coordinación y articulación con las dependencias de la Entidad, en el marco del seguimiento a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional y los compromisos y actividades derivadas de los requerimientos asociados al Sistema Interamericano de Derechos Humanos y el Sistema Universal de Derechos Humanos.

Grupo de Respuesta Judicial

Objetivo: Gestionar, tramitar, consolidar y proyectar respuesta a los requerimientos judiciales que sean de su competencia.

- Adelantar, consolidar y dar respuesta a los asuntos judiciales notificados a la Entidad, en el marco de:
 - Acciones de tutela.
 - Procesos de Justicia y Paz.
 - Restitución de Tierras.
 - Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición.



1.2 Cimientos de la defensa judicial para la entidad

Con el objetivo de comprender el desarrollo, evolución y construcción de aquellos cimientos de orden judicial que se han constituido en líneas de defensa irreversibles y definitivas a favor de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, este primer capítulo pretende ilustrar una secuencia cronológica de esos hitos y/o precedentes desde todas las líneas de trabajo que por su funcionalidad se encuentran bajo el consorte transversal de la Oficina Asesora Jurídica.

En consideración con lo anterior y atendiendo las funciones desde cada grupo de trabajo, se extraen aquellos asuntos que marcaron y sin lugar a dudas ayudaron a edificar una defensa jurídica sólida y efectiva desde lo legal, y en armonía con los programas y procedimientos desarrollados en el marco de la política pública de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas.

Antecedente y desarrollo frente al abordaje de la acción constitucional de la tutela


El legislador, a través de la Ley 1448 de 2011, reconoció la ocurrencia masiva de graves violaciones a derechos humanos y al derecho humanitario, definió las medidas de asistencia, atención y reparación integral para las víctimas del conflicto armado interno y creó la Unidad Administrativa Especial para Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en adelante UARIV¹

La citada norma generó un reconocimiento político y ético sin precedentes, indispensable para la construcción de paz y de condiciones de reconciliación en Colombia; su implementación ha generado también una legítima expectativa de las víctimas que se han acercado masiva y crecientemente a las instituciones del Estado, y particularmente a la Unidad para las Víctimas como coordinadora de la implementación de la Ley, a reclamar la garantía y materialización de sus derechos.

Adicionalmente a la solicitud de registro prevista en los artículos 155 de la ley 1448 y 2.2.2.3.1 del Decreto 1084 de 2015, al Registro Único de Víctimas, en adelante RUV, migraron las declaraciones y formularios presentados en virtud de la Ley 387 de 1997, Ley 418 de 1997 y el Decreto 1290 de 2008, y, en consecuencia, la UARIV debió asumir el estudio y valoración de aquellas solicitudes que no contaban con decisión, así como la implementación de las medidas de asistencia, atención y reparación integral de aquellas personas reconocidas como víctimas bajo los marcos normativos citados.

Claramente, las medidas de atención, asistencia, reparación integral y garantías de no repetición dirigidas a las víctimas del conflicto armado interno constituyen una apertura institucional y democrática sin precedentes en Colombia. Sin embargo, se reitera, es preciso reconocer que la demanda de dichas medidas

¹ Ley 1448 de 2011, Artículo 166

 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 14 de 134

rebasó la planeación inicial y prevista en el referido documento CONPES y que generó una sobre carga operativa en la Unidad para las Víctimas proveniente de (i) la intensificación de derechos de petición que desbordó la capacidad operativa de la Entidad, y (ii) el incremento insostenible de acciones de tutela que concluyen en sanciones por desacato en contra de las directivas de la Unidad para las Víctimas.


El desarrollo de esta política pública conllevó la masividad de peticiones y acciones de tutela que pretendieron, en términos generales, información y acceso a las mencionadas medidas, especialmente aquellas con contenido patrimonial, tales como la atención o ayuda humanitaria y la indemnización administrativa que están a cargo de la Unidad para las Víctimas. Esto aunado a otras medidas, por ejemplo, aquellas de vivienda urbana o rural, de competencia del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, respectivamente, que también demandan un esfuerzo de los tres niveles de gobierno para atenderse oportunamente.

La referida masividad de requerimientos administrativos o judiciales generó dificultades institucionales porque amenazaba con superar la capacidad institucional, no solo de coordinar la implementación de la política que se ejecuta a través del Sistema Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, SNARIV, sino principalmente, porque la respuesta institucional de la UARIV, respecto de las medidas que son de su competencia, podría atender criterios ajenos a la vulnerabilidad derivada del conflicto armado y no a la objetividad que exige la ejecución de una política social.

A partir del primer semestre del año 2014, la Unidad para las Víctimas padeció una situación coyuntural respecto de la masividad en la radicación de peticiones y acciones de tutela que desbordaron la capacidad de respuesta institucional. Debido a ello, la Dirección General de la Unidad para las Víctimas realizó un diagnóstico y adelantó unas recomendaciones en relación con la respuesta institucional en materia de peticiones y acciones de tutela en todas sus etapas procesales.

Para los meses de julio y agosto de 2014, la Unidad para las Víctimas ejecutó un plan de contingencia para atender 99.869 requerimientos judiciales, recibidos durante el 2014, donde 35.515 casos se encontraban en instancia de desacato y sanción.

Entre las medidas adoptadas, mediante Resolución 620 de 22 de septiembre de 2014, se crea el Grupo de Fortalecimiento a la Respuesta Institucional adscrito a la Dirección General, el cual, entre otras funciones, tenía a cargo (i) analizar las dificultades misionales y operativas para alcanzar una correcta respuesta institucional, (ii) identificar acciones correctivas para fortalecer la respuesta

 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 15 de 134


institucional, (iii) realizar el monitoreo y seguimiento a la implementación de acciones correctivas y/o de mejoramiento al interior de la Entidad.

Una vez realizada la evaluación de los procesos misionales y operativos, la UARIV identificó que uno de los ajustes internos necesarios radicaba en constituir un nuevo grupo de trabajo que permitiera coordinar los esfuerzos institucionales para atender la masividad de solicitudes que recibe la entidad y aunar esfuerzos para superar el desbordamiento de la capacidad de respuesta. En ese orden de ideas, mediante Resolución 0113 de 24 de febrero de 2015, por medio de la cual se organizan los grupos internos de trabajo de la Unidad para las Víctimas, se creó el Grupo de Respuesta Escrita, que, entre otros, tuvo los siguientes retos:

- Diseñar e implementar un gestor de procesos que concentre toda la actuación y trazabilidad de las peticiones, recursos y acciones de tutela en todas sus etapas procesales.
- Concentrar en una sola dependencia el trámite, atención y respuesta de las peticiones, recursos y acciones de tutela, a fin de garantizar el seguimiento oportuno y efectividad de la respuesta institucional escrita.
- Crear una estrategia de seguimiento a los despachos judiciales a fin de monitorear los asuntos en sede de trámite incidental de desacato y sanción.
- Consolidar los lineamientos jurídicos y operativos de todas las dependencias de la UARIV a fin de garantizar la unificación de criterios de la respuesta escrita.
- Realizar un control permanente del estado de las peticiones, recursos y acciones de tutela, que permita conocer en tiempo real la cifra de pendientes en cada una de las etapas de los procesos.
- Unificar los lineamientos de defensa judicial en materia de acciones de tutela.

Adicionalmente a ello, en junio de 2016, la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado, ANDJE, y la UARIV presentaron a la Corte Constitucional un Plan de Trabajo para impulsar las medidas adoptadas desde el 2015 y encaminadas al fortalecimiento de la función de coordinación para la atención a las víctimas y superar el bloqueo institucional derivado de la masividad de peticiones y acciones de tutela, lo cual se abordará en el siguiente acápite.

Habida cuenta del despliegue de acciones de articulación de la respuesta institucional en sede administrativa y judicial y las estrategias de defensa judicial en materia de acciones de tutela, como respuesta a una situación contingente identificada en el año 2015, debido al desbordamiento de la capacidad administrativa en la atención a la masividad de acciones de tutela presentadas por las víctimas, permitió que la respuesta institucional se fortaleciera llegando a un punto de equilibrio, cumpliendo de esta manera el objetivo para el cual fue

 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 16 de 134


diseñada, reportando una normalización en la radicación de peticiones y acciones de tutela.

En ese sentido, atendiendo a lo previsto en el artículo 8 del Decreto 4802 de 2011, concretamente las dispuestas en los numerales 5 y 6², mediante Resolución 06420 de 1 de noviembre de 2018, *"por la cual se establecen los Grupos Internos de Trabajo de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, su denominación y funciones, se hacen modificaciones, derogatorias y se dictan otras disposiciones"*, se crea el Grupo de Respuesta Judicial adscrito a la Oficina Asesora Jurídica, el cual tiene por objeto tramitar y consolidar la respuesta institucional a los requerimientos, acciones y procesos judiciales de (i) Tutela, (ii) Justicia y Paz, (iii) Restitución de Tierras, y (iv) Sistema integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición.

En consecuencia, y una vez estabilizada la respuesta Institucional, se suprime el Grupo de respuesta Escrita, y la Oficina Asesora Jurídica, acoge a través del Grupo de Respuesta Judicial, la ardua tarea de dar continuidad a las estrategias que dieron lugar a la estabilización al proceso de atención, trámite y respuesta a acciones de tutela, por lo cual, se han identificado, entre otras, las siguientes buenas prácticas: acciones:

- Fortalecimiento de la defensa institucional a partir de los lineamientos de la Corte Constitucional.
- Robustecimiento de la defensa institucional a la luz del nuevo procedimiento para el acceso a la medida individual de reparación.
- Mejoramiento continuo en la efectividad y oportunidad de la respuesta a acciones de tutela y litigiosidad contra los Jueces de la República.
- Seguimiento operativo en procura de garantizar la calidad de la respuesta y optimizar tiempos de operación.
- Diseño y ajustes permanentes a los procesos de atención, trámite y respuesta a requerimientos judiciales y administrativos derivados de procesos de Restitución de Tierras, Justicia y Paz y del Sistema Integral de verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.
- Seguimiento a las estrategias de articulación e intercambio de información con las direcciones misionales, oficinas asesoras, grupos y equipos de trabajo de la Entidad.
- Vigilancia técnica y administrativa a la operación del Grupo de Respuesta Judicial.
- Control y seguimiento al estado de la operación de (i) acciones de tutela, (ii) requerimientos de procesos de Restitución de Tierras, (iii) requerimientos de

² Decreto 4802 de 2011, "ARTÍCULO 8o. OFICINA ASESORA JURÍDICA. Son funciones de la Oficina Asesora Jurídica las siguientes: (...) 5. Adelantar las actuaciones correspondientes para atender oportunamente las acciones de tutela, cumplimiento, populares, derechos de petición y demás asuntos administrativos de la Unidad. 6. Representar judicial y extrajudicialmente a la Unidad en los procesos y actuaciones que se instauren en su contra o que esta deba promover, mediante poder o delegación, y supervisar el trámite de estos."

 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 17 de 134

procesos de Justicia y Paz, y (iv) requerimientos del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición.

- Fortalecimiento a las actividades de planeación y ejecución contractual a fin de garantizar la continuidad y cobertura de los procesos a cargo del Grupo de Respuesta Judicial.

Auto 206 de 2018


La UARIV y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado presentaron el 11 de mayo de 2016, ante la Corte Constitucional, Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, una solicitud con el fin de que se declare la suspensión de las sanciones por desacato a fallos de tutela impuestas en contra de funcionarios y ex funcionarios de la Unidad para las Víctimas desde su creación y las que a futuro se llegaren a proferir.

La Corte Constitucional, mediante Auto 206 y 224 de 2017, solicitó a la UARIV y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, la presentación de un plan de trabajo, y convocó a una sesión técnica con el fin de sustentar la solicitud y exponer dicho plan.

El Director de la UARIV y la Directora de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, presentaron el 8 de junio de 2016, el "Plan de Trabajo para superar el atraso a la respuesta de peticiones y acciones de tutela de víctimas que influye en que se altere la protección de las más vulnerables". Atendiendo lo ordenado en los aludidos autos, en sesión técnica del pasado 21 de junio, se sustentaron las medidas diseñadas para hacer frente a la situación actual de la Unidad para las Víctimas en materia de (i) derechos de petición y (ii) acciones de tutelas y su impacto en la garantía del goce efectivo de derechos de las víctimas.

Posteriormente, mediante Auto 395 de 2016, la Corte Constitucional corrió traslado de los informes presentados por los organismos de control y acompañantes al proceso de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, los cuales contienen comentarios, observaciones y recomendaciones en relación con el Plan de Trabajo presentado por la Unidad para las Víctimas y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

Por otro lado, la Corte Constitucional profirió el Auto 373 de 2016 por medio del cual realizó la evaluación de los avances, rezagos y retrocesos en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional, ECI. Este pronunciamiento constituye un elemento fundamental en la política pública de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas de desplazamiento forzado, pues, declaró la superación parcial del ECI en los componentes de Registro y Participación, y evaluó el estado de superación en los demás componentes de la política.

 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 18 de 134

En la solicitud a la Corte Constitucional se exponen la situación coyuntural de la UARIV basado en los siguientes problemas identificados:

- Desbordamiento capacidad institucional: Incremento de peticiones y acciones de tutela que desbordaron la capacidad administrativa de la Unidad para las Víctimas. Existencia de bloqueo institucional.
- Afectación del principio de igualdad de las víctimas: Quienes contaban con un fallo de tutela favorable accedían de manera preferente a las medidas de atención.
- Priorización por vía judicial a quienes no cumplen criterios: La acción de tutela y sus correspondientes fallos crearon un nuevo criterio de priorización. El 73% de las víctimas que interpusieron acción de tutela cuentan con vulnerabilidad baja, mientras que sólo el 7% de quienes acuden al amparo cuentan con vulnerabilidad alta.
- Sanciones por desacato: La Unidad para las Víctimas registró la existencia de 355 procesos coactivos por una suma superior a \$628 millones, de los cuales 256 procesos se adelantan contra la entonces Directora General, por una valor de \$445 millones.

Mediante Auto 206 de 2017³, la Corte Constitucional resuelve las solicitudes elevadas por la Unidad para las Víctimas y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, presentadas ante la Sala Especial de Seguimiento en el marco del ECI declarado en la Sentencia T-025 de 2004 y el Auto 373 de 2016, y reconoció, entre otros aspectos, que la primera padeció (i) un aumento coyuntural de solicitudes; (ii) en contraste con una disminución, también coyuntural, en su capacidad de respuesta⁴. Asimismo, afirmó la Corte Constitucional⁵, y es relevante indicarlo, que *"(...) esta Sala encuentra que los directivos de la Unidad obraron de manera diligente y de buena fe para enfrentar y prevenir esta coyuntura y que, por lo tanto, las razones que provocaron esta crisis coyuntural no les pueden ser imputables a título de negligencia"*.

Asimismo, la Corte Constitucional, entre otras órdenes, dispuso que (i) los jueces pueden conceder tutela por derecho de petición, pero dar plazo de cumplimiento hasta el 31 de diciembre de 2017; (ii) los jueces suspenderán sanciones por desacato impuestas desde el 1 de enero de 2017 y hasta el 31 de diciembre de 2017; (iii) exhorta a los jueces a no emitir órdenes de pago de indemnización administrativa y a posponer las sanciones por desacato hasta el 31 de diciembre de 2017; y (iv) requerir a los operadores judiciales para que amplíen el plazo y fijen un término razonable para atender ciertas solicitudes o peticiones, acorde con las dificultades que afronta la Unidad para las Víctimas.

³ MP. Gloria Stella Ortiz Delgado

⁴ Corte Constitucional, Auto 206 de 2017, MP. Gloria Stella Ortiz Delgado, Pág. 67

⁵ Ibid. Pág. 68.



En dicha providencia, la Corte Constitucional evaluó aspectos como: (i) la procedencia de la acción de tutela para reivindicar los derechos; (ii) la aplicación flexible de los principios de inmediatez y subsidiariedad; (iii) los requisitos mínimos que las personas desplazadas deben cumplir para reivindicar sus derechos vía tutela; (iv) las cargas desproporcionadas ante las cuales las personas desplazadas pueden interponer tutela; (v) las características y los escenarios bajo los cuales es procedente la acción de tutela relacionado con la ayuda humanitaria; (vi) la tutela como instancia adecuada para controvertir los actos administrativos en materia de acceso a la ayuda humanitaria y (viii) el derecho de la indemnización administrativa de las víctimas de desplazamiento forzado y su protección constitucional vía tutela.

Sentencia SU 034 de 2018

La sentencia SU - 034 de 2018 tiene origen en la revisión de los fallos del 20 de octubre y del 6 de diciembre de 2016, proferidos por las Salas de Casación Civil y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en primera y segunda instancias, respectivamente, dentro de la acción de tutela promovida por la señora Paula Gaviria Betancur, en contra del Juzgado Civil del Circuito de Los Patios -Norte de Santander- y de la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales a la libertad, al debido proceso y al patrimonio, los cuales considera vulnerados en razón a las providencias que negaron el levantamiento de las sanciones de arresto y multa que le fueron impuestas, dada la calidad de directora general de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que para la época de los hechos, en el marco de los incidentes de desacato promovidos por tres ciudadanos a quienes no se les entregó la indemnización administrativa por el hecho victimizante de desplazamiento forzado en los plazos fijados por los respectivos fallos de tutela en que se ordenó su pago.

En dicha providencia, la Corte recoge varios de sus pronunciamientos y reitera la finalidad del trámite incidental de desacato, esto es, el cumplimiento del fallo, descartando que esta institución constitucional sea instrumentalizada como castigo para quien debe cumplir la orden judicial, a saber:

*"Acerca de la finalidad que persigue el incidente de desacato, la postura que de vieja data ha acogido la Sala Plena de esta Corte y que se ha mantenido es que, si bien una de las consecuencias derivadas de este trámite incidental es la imposición de sanciones por la desobediencia frente a la sentencia, **su auténtico propósito es lograr el cumplimiento efectivo de la orden de tutela pendiente de ser ejecutada; de suerte que no se persigue reprender al renuente por el peso de la sanción en sí misma, sino que ésta debe entenderse como una forma para inducir que aquel encauce su conducta hacia el cumplimiento**, a través de una medida de reconvencción cuya objetivo no es otro que auspiciar la eficacia de la acción impetrada y, con ella, la reivindicación de los derechos quebrantados.*



En consecuencia, cuando en el curso del incidente de desacato el accionado se persuade a cumplir la orden de tutela, no hay lugar a la imposición y/o aplicación de la sanción:

"La imposición o no de una sanción dentro del incidente puede implicar que el accionado se persuada o no del cumplimiento de una sentencia. En efecto, en caso de que se inicie el incidente de desacato y el accionado, reconociendo que se ha desacatado lo ordenado por el juez de tutela, quiera evitar la sanción, deberá acatar la sentencia."

"En caso de que se haya adelantado todo el trámite y resuelto sancionar por desacato, para que la sanción no se haga efectiva, el renuente a cumplir podrá evitar ser sancionado acatando." (se enfatiza)

En esta oportunidad, el Alto Tribunal reitera el reconocimiento de la situación coyuntural de la UARIV mediante Auto 206 de 2017 y resalta (i) la ausencia del estudio de la responsabilidad subjetiva del obligado a cumplir la orden del fallo y (ii) el precedente jurisprudencial en materia del trámite incidental de desacato.

Adicionalmente, reitera la necesidad de que, previa a la imposición de la sanción, se pruebe **concomitantemente** el incumplimiento del fallo y la responsabilidad subjetiva del obligado, sin perjuicio del grado jurisdiccional de consulta, instancia para la cual establece reglas para su trámite.


Esta providencia constituye un punto de referencia en materia de defensa judicial en el trámite del incidente de desacato, ya que permite indicar a los operadores judiciales que el precedente es claro en indicar que la finalidad de este instrumento procesal no es sancionar por sancionar, sino que el fin último es el cumplimiento de la orden judicial.

Sentencia T. 025 de 2004 y autos de seguimiento

En el marco de la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, mediante la cual se declaró el Estado de Cosas Inconstitucional – en adelante ECI, en materia de desplazamiento forzado⁶, la Unidad para las Víctimas, como coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas – en adelante SNARIV, ha logrado constituir una intervención integral y articulada ante la Corte Constitucional.

⁶ Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. RESUELVE:

"PRIMERO.- DECLARAR la existencia de un estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada debido a la falta de concordancia entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley, de un lado, y el volumen de recursos efectivamente destinado a asegurar el goce efectivo de tales derechos y la capacidad institucional para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales, de otro lado."

 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 21 de 134

Dicho lo anterior, la Corte Constitucional en el marco de la Sentencia T- 025 de 2004 ha emitido alrededor de 500 autos de seguimientos, respecto de los que el Gobierno Nacional ha presentado informes dando cuenta de los avances en la garantía al goce efectivo de los derechos de la población víctima de desplazamiento, en consecuencia, anualmente se emite un informe con un balance de la política pública de víctimas analizada desde sus diferentes componentes, así como la medición de los indicadores de Goce Efectivo de Derechos -IGED -, y las acciones para la superación de falencias de política pública.

El propósito de la intervención ante la Corte Constitucional es la consolidación de una oportuna defensa judicial de la política pública en materia de víctimas del conflicto armado interno. Para ello, se ha constituido un trabajo articulado que dé respuesta en tiempo y efectividad sobre aquellas medidas y acciones implementadas por el Gobierno nacional tendientes a la superación del estado de cosas contrario a la constitución⁷, así como las mediciones necesarias para evidenciar las mejoras significativas alcanzadas en la garantía de los derechos de las víctimas, como consecuencia de las medidas brindadas.

La intervención⁸ de la Unidad para las Víctimas ante la Corte Constitucional, específicamente ante la Sala Especial de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004, tiene un carácter integral y complejo puesto que, al representar la postura del Gobierno nacional en su conjunto, requiere una previa y efectiva articulación interinstitucional con todas las entidades que integran el SNARIV (organismos de control, agencias del Estado, Superintendencias, órganos independientes, unidades administrativas especiales, entre otras), tanto a nivel nacional, como desde el nivel central al territorial, que permita medir el goce efectivo de derechos de las víctimas de desplazamiento forzado, llevar a cabo acciones y medidas para su atención y reparación integral, y la explicación de los resultados obtenidos al Alto Tribunal.

Para llevar a cabo la defensa judicial del Gobierno nacional, y particularmente de la entidad, al interior de la Unidad para las Víctimas se tienen cuatro (4) líneas de

⁷ Con el cumplimiento de órdenes estructurales impartidas por la Corte Constitucional y con la superación de falencias de política pública, conceptualizadas por el Alto Tribunal como bloqueos institucionales y prácticas inconstitucionales, siempre que se logre la garantía efectiva de los derechos de la población desplazada.

⁸ La intervención que se lleva a cabo ante el juez constitucional se realiza por medio de informes de gobierno, que, de acuerdo a su naturaleza e índole, pueden ser únicos, periódicos, incluir temas generales de la política pública de víctimas – en adelante PPV, o desarrollar cuestiones específicas en torno a determinados componentes y/o enfoques diferenciales.



trabajo que se interrelacionan entre sí, a saber:




En estas líneas de trabajo nos encontramos con el Informe Anual de Gobierno. Se trata del documento ordenado por la Corte Constitucional, para presentar los avances, estancamientos y/o retrocesos en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada y en la superación del ECI. Conforme la estrategia de intervención ante la Corte Constitucional en el marco del ECI, este documento suele incluir las mediciones del goce efectivo de derechos (de derechos de diferente naturaleza como los derechos derivados de la situación de desplazamiento forzado, los derechos que comparte la población desplazada con el resto de la población que se encuentra en condiciones socioeconómicas y situaciones de necesidad comparables, y los derechos a la verdad, la justicia, la reparación integral y las garantías de no repetición), y las medidas de política pública implementadas en la vigencia anterior.

Precisamente, el último informe anual presentado a la Corte Constitucional connota una especial relevancia como se ha visto a lo largo del seguimiento ECI, pues el desarrollo e impulso en relación con la garantía de los derechos de las víctimas en los últimos años ha sido innegable. Lo anterior pues, el Gobierno del Presidente Iván Duque ha incorporado en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, las medidas necesarias para potencializar la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. En este sentido, la política de Paz con Legalidad como eje central del Plan de Gobierno posicionan a las víctimas como actores esenciales de su implementación.

Muestra de ello, el Gobierno nacional ha propuesto una batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos -IGED- como medio de prueba idóneo en la evaluación de resultados de las diferentes acciones que desarrolla para la garantía de los derechos de las víctimas – la cual ha sido ajustada en diferentes oportunidades, fortaleciéndose de conformidad al perfeccionamiento de los sistemas de información y a los criterios propuestos por la Honorable Corte.

Sin lugar a dudas, estos puntos de trabajo fortalecen cada día la defensa judicial, más cuando en once años de vigencia de la Ley 1448 de 2011 el seguimiento al cumplimiento de la sentencia T. 0252 de 2004 ha cambiado significativamente

 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 23 de 134

frente a años anteriores, hoy se cuenta con un marco jurídico e institucional más robusto que tiene como objetivo común el goce efectivo de derechos de la población desplazada y la reparación a las víctimas del conflicto.

Un escenario favorable para renovar los términos del diálogo interinstitucional y ciudadano sobre la situación humanitaria que viven personas y pueblos desplazados y el seguimiento de la Corte al cumplimiento de la sentencia en comento.


Con el ánimo de continuar resaltando el trabajo logrado en estas líneas de trabajo ante la Corte Constitucional, a continuación, encontrarán un viraje del desarrollo constitucional y normativo de gran interés para los abogados defensores de la entidad, que sin lugar a dudas, contribuye a la retroalimentación y fortalecimiento en el proceso argumentativo desde cada actividad litigiosa.

Marco constitucional

En el año 2004, la Corte Constitucional en el marco de su competencia residual de revisión de sentencias de tutela, profirió la sentencia T-025, por medio de la cual declaró la existencia de un **Estado de Cosas Inconstitucional** (en adelante ECI) respecto a la situación de la población desplazada forzosamente. Esta declaratoria se presentó porque la Corte Constitucional constató que existía una falta de correspondencia entre, de una parte, la grave, masiva y sistemática afectación de sus derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley; y de otra, las capacidades presupuestales e institucionales dispuestas por el Estado colombiano para atender dicha situación.

En este pronunciamiento, enumero los factores que determinan la existencia de un Estado de Cosas Inconstitucional, y que conllevaron a la declaración de dicho estado, las cuales son:

- La vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas.
- La prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos.
- La presencia de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado.
- La no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos.
- La existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante.
- El hecho de que, si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos,

 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 24 de 134

se produciría una mayor congestión judicial.


En este sentido, la Corte Constitucional ha llevado a cabo un seguimiento⁹ riguroso y cada vez más especializado a lo largo de más de 17 años¹⁰. Así, ha proferido durante los años de seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004, diferentes autos estructurales que han incluido órdenes complejas, han orientado y modulado diferentes líneas de política pública, en el marco de la política pública de atención y reparación a las víctimas.

Dentro de estos autos emitidos por el Tribunal Constitucional, a continuación, se mencionan los más relevantes. Algunos de ellos, se emitieron antes de la Ley 1448 de 2011:

- **Autos 176, 177 y 178 del 2005, 218 de 2006:** a través de estos autos se evaluó la persistencia o la superación o la superación ECI y se concluyó que, a pesar de las acciones implementadas por las autoridades responsables, este estado de cosas contrario a la Constitución persistía.
- **Auto 008 de 2009 y 219 de 2011:** a través de estos autos, la Corte Constitucional realizó una evaluación de política pública, basada en informes de la Comisión de seguimiento a la política pública de desplazamiento forzado – en adelante CSPPDF, la información presentada por el Gobierno frente a cada componente de política y la medición de indicadores de Goce efectivo de Derechos -IGED-.
- **Auto del 11 de marzo de 2014:** la Corte Constitucional reiteró al Gobierno nacional que debe evidenciar el avance sistemático e integral en la garantía de los derechos de la población desplazada. En consecuencia, la Sala ordenó presentar informes anuales sobre (i) la superación de las falencias de política pública en materia de desplazamiento forzado; y, (ii) los avances, estancamientos y retrocesos en la superación del ECI.
- **Auto 373 de 2016:** es el Auto estructural más relevante emitido hasta la fecha en vigencia de la política de atención, asistencia y reparación integral en marcha desde el 2012. En esta oportunidad, la Corte Constitucional precisó de una parte, las pautas y los criterios para el levantamiento del ECI, que habían sido definidos a lo largo del proceso del seguimiento a la sentencia T-025 de 2004; y de otra, los umbrales que deben satisfacer las autoridades para entender superado el ECI en materia de desplazamiento forzado. Adicionalmente, definió los criterios para considerar superadas las condiciones que dan lugar a la intervención excepcional del juez

⁹ El seguimiento efectuado por la Corte Constitucional se da en el marco del artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, que consagra que “el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y **mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza**”.— negrillas y subrayado fuera del texto.

¹⁰ El seguimiento complejo se debe a dos (2) factores: a la complejización de la política pública de atención a las víctimas, a lo largo de los años, con la introducción de diferentes marcos normativos concomitantes (Ley 975 de 2005 – Ley de Justicia y Paz, la Ley 1448 de 2011 – Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, y los Decretos-Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011- Decretos Ley-étnicos; y la firma e implementación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, así como la puesta en marcha del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición – en adelante SIVJNRN); así como con la creación de una Sala Especial de Seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004.

 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 25 de 134


constitucional en la política pública.

En este auto de balance de política pública, el Alto Tribunal expuso que la intervención del juez constitucional se relaciona con la verificación de la superación de los bloqueos institucionales y las prácticas inconstitucionales en las medidas de protección, asistencia y reparación en las cuales la Sala concentra el seguimiento.

Por su parte, la Sala Especial de Seguimiento definió, los aspectos puntuales de la política sobre los cuales mantendrá el seguimiento y aquellos sobre los cuales comprobó la superación del ECI, los cuales son los componentes de registro y participación. Por otra, ordenó una serie de medidas y acciones a las autoridades responsables en cada componente, para impulsar su cumplimiento y avanzar de manera sostenida en la superación del ECI.

A pesar de que este Auto representa un corte de cuentas respecto de las medidas ordenadas en la Sentencia T-025 de 2004 y en los diferentes autos complementarios, el Tribunal advirtió que respecto de los enfoques diferenciales, realizaría pronunciamientos específicos, razón por la cual se empezó a trabajar de manera separada cada uno de los enfoques diferenciales y de género, lo cuales se exponen más adelante.

- **Auto 331 de 2019:** a través de este Auto, la Corte Constitucional establece parámetros de idoneidad para la formulación de indicadores de Goce Efectivo de Derechos y ordena revisar la batería IGED existente, de conformidad con lo señalado.
- **Auto 156 de 2020:** a través de este Auto de seguimiento, al Corte reitera y desarrolla parámetros que el Gobierno nacional debe tener en cuenta para la presentación de informes.
- **Auto 331 de 2019** sobre IGED, en la cual la Corte Constitucional identificó los asuntos relevantes sobre esta materia, y precisó: (i) el contenido de los derechos de la población desplazada que son objeto de valoración en el proceso de seguimiento; (ii) los criterios de idoneidad que deben cumplir los IGED para que sean considerados un medio de prueba pertinente, adecuado, suficiente y coherente para dar cuenta del avance en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada; y (iii) los parámetros que orientan la valoración de los resultados de la medición de los IGED, para constatar la garantía de los derechos de esta población. Además, dispuso adelantar un proceso de deliberación técnica entre el Gobierno Nacional, los organismos de control del Estado y los acompañantes permanentes del proceso. Su objeto es verificar la idoneidad de los indicadores construidos para determinar el estado de la garantía de los derechos de la población desplazada que fueron propuestos por las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Por consiguiente, la Sala Especial impartió un conjunto de órdenes para que los actores del proceso de seguimiento examinaran los atributos técnicos y la función sustancial e instrumental de

 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 26 de 134

estas herramientas de medición de derechos.

Dando continuidad a esta etapa de consolidación de los IGED, mediante el Auto 166 de 2020, la Sala Especial, en primer lugar, recapitula la finalidad del proceso de deliberación técnica para verificar la idoneidad de los indicadores entre los actores del proceso de seguimiento a la superación del ECI de conformidad con el Auto 331 de 2019. En segundo lugar, realiza un balance de la respuesta al primer bloque de órdenes del auto referido, y posteriormente presenta una síntesis de los vacíos y deficiencias de los instrumentos propuestos por las entidades del SNARIV que fueron identificados en los informes de los organismos de control y la CSPPDF. Por último, establece las pautas que debe seguir el Gobierno Nacional para ajustar y complementar los IGED a partir del examen de las observaciones y propuestas aportadas por los demás actores del proceso de seguimiento. A continuación, se exponen los autos estructurales proferidos por el Alto Tribunal relacionados con los enfoques diferenciales de la política pública de víctimas.


Enfoque diferencial étnico

La Corte Constitucional expidió el **Auto 004 de 2009**, con la finalidad de abordar de manera prioritaria el riesgo en el que se encontraban los pueblos indígenas, es decir, el exterminio de algunas comunidades bien sea desde el punto de vista cultural, por el desplazamiento y dispersión de sus miembros, como desde el punto de vista físico, por la muerte natural o violenta de sus integrantes. Por ese motivo, el Alto Tribunal buscó que se aplique una política que incorpore el enfoque diferencial de diversidad étnica y cultural a que tienen derecho los indígenas desplazados, confinados o en peligro de desplazamiento.

En ese mismo sentido, la Corte Constitucional profirió el **Auto 005 de 2009**, pues de conformidad con lo señalado por ese Tribunal las entidades gubernamentales no lograron traducir los esfuerzos institucionales en acciones integrales, concretas y especialmente diferenciadas, orientadas a resolver la situación crítica que enfrenta la población afrodescendiente y que, en términos generales, ha limitado el goce efectivo de todos los derechos individuales y colectivos.

Posteriormente, la Corte Constitucional consideró que la respuesta gubernamental a los Autos mencionados no logró desactivar ni mitigar los riesgos que afrontan los pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes en sus territorios, ni atender de manera idónea esta población, una vez se produce el desplazamiento.

Por lo anterior, determinó que los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes siguen en riesgo inminente pese a los diferentes llamados del Tribunal, y expidió el **Auto 266 de 2017** en el que dio órdenes de carácter estructural clasificadas en ejes temáticos a través de derechos colectivos, los cuales son: *i)* derecho a la identidad cultural, *ii)* derecho a la autonomía, *iii)* derecho al territorio, y *iv)* derecho al registro. Estos derechos fueron tomados en cuenta por haber sido tutelados reiteradamente por la Corte Constitucional en sus decisiones

 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 27 de 134

y ser considerados aquellos sobre los cuales el conflicto armado y el desplazamiento forzado, se ha manifestado con mayor intensidad.

Dicho lo anterior, se destaca que, el Auto 266 de 2017, es el Auto estructural por excelencia que ha compilado los elementos que deben configurarse para el goce efectivo de derechos de las comunidades étnicas y que señaló que, de no cumplirse la línea recogida en esa providencia judicial, no podrá reconocerse una superación del Estado de Cosas Inconstitucional para las comunidades étnicas en Colombia.


Otros enfoques diferenciales

Mediante el **Auto 218 de 2006** la Corte Constitucional advirtió la necesidad de incorporar un enfoque diferencial específico en la política pública, con el que se reconociera que el desplazamiento forzado afecta de forma acentuada *“a los ancianos, los niños y las mujeres cabeza de familia que conforman la población a atender”*, al no verificar avances en la adopción de dicho enfoque para la protección y garantía de los derechos de estos sujetos de especial protección constitucional, a pesar de haberlo advertido desde la Sentencia T- 025 de 2004.

Posterior a este, fue emitido el **Auto 092 de 2008**, relativo a la protección de los derechos fundamentales de las mujeres desplazadas y a la prevención del impacto de género desproporcionado del conflicto armado y del desplazamiento forzado en las mujeres. En esa providencia, la Corte concluyó que *“existe un impacto gravoso y focalizado del conflicto armado y del desplazamiento forzado en términos cuantitativos y cualitativos sobre las mujeres colombianas, a partir de la identificación de diez riesgos de género en el ámbito de la prevención, y dieciocho facetas de género del desplazamiento forzado que impactan de manera diferencial, específica y aguda en la atención de las mujeres desplazadas.”*

En este Auto, la Corte Constitucional ordenó: (i) el diseño de trece (13) programas específicos para colmar los vacíos críticos en materia de género en la política pública de atención al desplazamiento forzado en el país, de tal manera que se contrarresten efectivamente los riesgos de género en el conflicto armado y las facetas de género del desplazamiento forzado, (ii) el establecimiento de dos presunciones constitucionales que amparan a las mujeres desplazadas, (iii) la adopción de órdenes individuales de protección concreta para seiscientos (600) mujeres desplazadas en el país, y (iv) la comunicación al Fiscal General de la Nación de numerosos relatos de crímenes sexuales cometidos en el marco del conflicto armado interno colombiano.

Posteriormente, fue proferido el **Auto 251 de 2008**, por medio del cual la Corte Constitucional realizó una evaluación del ECI en la población víctima en etapa de niñez y de adolescencia, concluyendo que el ECI persistía y se agudizaba en este grupo poblacional, debido al impacto desproporcionado que tiene el conflicto armado y el desplazamiento forzado en el mismo.


 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 28 de 134

Sobre el particular, la Corte encontró diferentes factores que impiden conocer las verdaderas dimensiones fácticas del impacto del desplazamiento forzado sobre los niños, niñas y adolescentes desplazados y, concluyó que los mismos inciden en la invisibilización de sus problemáticas, así como de su situación ante la respuesta estatal. Aseguró la Alta Corte que la situación en la que se hallaba la población desplazada menor de dieciocho (18) años resultaba constitucionalmente inadmisibles. Esto, por cuanto los niños, niñas y adolescentes afrontan múltiples factores que inciden de manera específica en su desplazamiento, al tiempo en que se encuentran expuestos a riesgos especiales y que, además, una vez son forzados a desplazarse, deben soportar una serie de problemas transversales diferentes de aquellos que afectan a la población desplazada adulta. Estos problemas se intensifican y empeoran en ciertos ámbitos críticos, lo cual genera una afectación cualitativamente diferencial.

La Corte, al analizar las causas del impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre los NNA, encontró que las mismas obedecen a tres factores: (i) la dinámica del conflicto armado y los patrones de desplazamiento a los que da lugar (ii) que los niños, niñas y adolescentes son frecuentemente víctimas, junto con el resto de la población, de actos criminales de impacto general cometidos en el conflicto armado, los cuales, además tienen fuertes repercusiones sobre su salud física y mental, y (iii) los riesgos especiales a los cuales están expuestos.

De otra parte, en el año 2009, fue emitido el **Auto 006 de 2009** el cual tiene como objetivo proteger los derechos fundamentales de las personas con discapacidad afectadas por el desplazamiento forzado interno. En esta providencia, la Corte tras revisar i) la situación que enfrentan las personas con discapacidad víctimas del desplazamiento forzado, quienes presentan una doble condición de vulnerabilidad y ii) las acciones del Estado para salvaguardar sus derechos; concluyó que para ese momento persistía el ECI y en aras de superarlo instó al Estado a adoptar una serie de medidas necesarias para enfrentar las diversas dimensiones que constituyen la problemática que enfrentan las personas con discapacidad víctimas de desplazamiento forzado. Posterior a este, fue emitido el **Auto 173 de 2014** igualmente en materia atención y protección de personas en situación de discapacidad víctimas de desplazamiento forzado a causa del conflicto armado.

En el auto 006 de 2009, la Corte Constitucional indicó que las personas en condición de discapacidad, enfrentaban una doble condición de vulnerabilidad y ordenó al Estado tomar medidas idóneas y efectivas para garantizar el goce pleno de sus derechos fundamentales, así como su plena inclusión social; en esta nueva providencia, la Corte Constitucional hizo un llamado para que las entidades encargadas de la atención y la asistencia a las víctimas de desplazamiento forzado, incluyeran en el diseño e implementación de la política pública, medidas dirigidas a eliminar las barreras que enfrenta dicha población para el goce efectivo de sus derechos, y declaró que uno de los mayores problemas que enfrentaban las personas con discapacidad en situación de desplazamiento forzado, era el

 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 29 de 134

desconocimiento e invisibilidad de su problemática particular por parte de las entidades encargadas de la atención y asistencia a las víctimas de este flagelo.

A partir de los informes presentados por el Gobierno Nacional desde 2009 sobre el cumplimiento progresivo de las órdenes emitidas en el auto 006 de 2009, la Corte consideró que si bien se han ejecutado acciones puntuales para priorizar el acceso a los programas destinados a la atención y asistencia de esta población en su calidad de víctimas del desplazamiento forzado, el proceso ha sido lento y no ha contado con instrumentos que faciliten la evaluación de impacto que permita determinar si se han aplicado las presunciones constitucionales de forma efectiva. *Aseguro, que "aún persiste una grave situación de invisibilidad y abandono de las personas con discapacidad en situación de desplazamiento forzado, que no se ha incluido un enfoque transversal en materia de discapacidad en la política pública sobre desplazamiento forzado, que responda a los riesgos agravados y desproporcionados identificados en el auto 006 de 2009".*

Indicó la Corte que, a la fecha, persistía la falta de datos consolidados en materia de desplazamiento forzado y discapacidad, ya que no era posible considerar que la información es completa ya que no permite conocer no solo una cifra consolidada, sino también datos específicos sobre las barreras que encuentra esta población para el goce efectivo de sus derechos, sobre las causas o agravación de tal condición, sobre su ubicación, sobre orientación sexual e identidad de género, edad, adscripción étnica y en general, sobre los datos que permitan conocer con mayor profundidad su situación en el marco del desplazamiento forzado.

Por lo anterior, la Corte Constitucional aseveró que era necesaria la ejecución de una estrategia de búsqueda activa de las personas con discapacidad en situación de desplazamiento, para dirigir las a la oferta local disponible como una medida necesaria frente a la falta de información accesible sobre sus derechos y las dificultades que enfrentan para conocer la oferta en los diferentes componentes de la política.

En el año 2015 es proferido el **Auto 009 de 2015**. Con este se realizó el seguimiento a las mujeres como víctimas de violencia sexual y al Programa de Prevención del Impacto de Género Desproporcionado del Desplazamiento, mediante la Prevención de los Riesgos Extraordinarios de Género en el marco del Conflicto Armado y el Programa de Prevención de la Violencia Sexual contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas correspondientes a las órdenes segunda y tercera del Auto 092 de 2008. Mediante este Auto, se declaró reservado el anexo con las narraciones referidas a casos de violencia sexual contra mujeres desplazadas y solicitó el seguimiento de tales casos a la Fiscalía General de la Nación y al Ministerio Público.

Con el **Auto 333 de 2015** la Corte Constitucional solicitó información al Gobierno Nacional acerca de las medidas dispuestas para la protección y atención de los niños, niñas y adolescentes desplazados.



Mediante el **Auto 443 de 2015** se solicitó información adicional sobre: (i) la implementación del Documento CONPES 3784 de 2013, (ii) las dificultades en el goce efectivo del derecho a la vida, la seguridad y la integridad personal de las mujeres líderes desplazadas y de las mujeres que trabajan en favor de la población desplazada, (iii) las dificultades en el goce efectivo del derecho a la salud de las mujeres desplazadas, (iv) el cumplimiento de las presunciones constitucionales establecidas por la Corte Constitucional en el Auto 092 de 2008, (v) la atención a seiscientas (600) mujeres individualizadas en el Auto 092 de 2008, y (vi) la atención a mujeres afrodescendientes víctimas de desplazamiento forzado.


Por medio del **Auto 373 de 2016** anteriormente mencionado, la Corte Constitucional advirtió que, si bien este Auto representa un corte de cuentas respecto de las medidas ordenadas en la Sentencia T-025 de 2004 y en los diferentes autos complementarios, y a las acciones adelantadas por las autoridades responsables de la política a lo largo de más de trece (13) años que ha durado este proceso de seguimiento; respecto de los enfoques diferenciales, realizaría pronunciamientos específicos, razón por la cual se empezó a trabajar de manera separada cada uno de los enfoques diferenciales y de género.

Posterior a este pronunciamiento, fue emitido entonces el **Auto 735 de 2017**, en este la Corte realizó una solicitud de información acerca del número de personas que, a la fecha, habían sido desplazadas por las BACRIM y así mismo cuales de estas personas accedieron a la indemnización administrativa.

Luego fue emitido el **Auto 737 de 2017**, que recogió lo ordenado en los autos 200 del 2007, 092 del 2008, 098 de 2013 en donde se ordena el diseño e implementación de un programa de promoción a la participación de mujeres desplazadas y de prevención de la violencia sociopolítica ejercida en su contra. Luego de culminar la presentación de los informes de los autos citados, la Corte evidenció una carencia de la atención en salud y atención psicosocial a las mujeres víctimas, razón por la cual, en este auto adicionalmente ordenó establecer un plan de trabajo en el que abordemos 4 ejes fundamentales (i) la desarticulación institucional y de oferta; (ii) la baja cobertura que se ha registrado a la fecha; (iii) las demoras en la contratación de los operadores territoriales; y (iv) las limitaciones presupuestales.

Finalmente, frente a los autos con enfoque diferencial y de género, es emitido por el Alto Tribunal el **Auto 765 de 2018**, que hizo un llamado a la especial protección de la niñez que ha sido víctima de desplazamiento forzado, entre otras cosas por la afectación familiar que genera un desplazamiento y la pérdida de capacidades o competencias que tienen los cuidadores de los menores tras sufrir este hecho, así como los problemas en su desarrollo que son generados por la mala alimentación y la desnutrición.

En este auto se ordenó implementar un plan de trabajo para superar el bloqueo institucional derivado de la ausencia de una respuesta diferencial para la atención y protección de los niños, y en ese orden se instó al Gobierno a diseñar una

 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 31 de 134

estrategia por medio de la cual se realice un diagnóstico acerca de la situación en la que se cuentan los menores de edad y sus necesidades, y también se identifiquen las políticas públicas existentes para enfrentar la situación de vulnerabilidad y se precisen las medidas de atención encaminadas a que se garantice el goce efectivo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Marco normativo

El seguimiento que realiza la Corte Constitucional a los avances de Gobierno para la superación del ECI declarado con la sentencia T-025, se ha realizado dentro de un marco normativo que establece la política pública de atención y reparación a las víctimas. Así las cosas, es preciso tener claro durante los 17 años de seguimiento, se han presentado cambios normativos profundos, que impactan el seguimiento y las acciones del Gobierno.


En este orden de ideas, a continuación, se destacan las normas que se deben destacar en el marco de progresividad de la política pública de atención y reparación a las víctimas del conflicto armado en Colombia, y que se encuentran vigentes:

- **Ley 387 de 1997:** *"Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia de la República de Colombia"* Bajo la vigencia de esta norma que se declaró el Estado de Cosas Inconstitucional, a la fecha, varios de sus artículos continúan vigentes, y siguen siendo referentes de la atención a la población víctima de desplazamiento forzado.
- **Decreto 2569 de 2000:** Reglamentó la Ley 387 de 1997, mediante el cual se buscó responder principalmente a: i) la necesidad de evitar la dispersión institucional para la atención de la problemática de la población desplazada; ii) los lineamientos para la articulación de la institucionalidad (en ese momento Ministerio del Interior y Red de Solidaridad Social); iii) aclarar el procedimiento para el registro único de la población desplazada y sus efectos; iv) dar lineamientos para la atención humanitaria, la estabilización socioeconómica y de los comités municipales, distritales y departamentales para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.
- **Decreto 2007 de 2001:** *"por el cual se reglamenta parcialmente los artículos 7º, 17 y 19 de la Ley 387 de 1997, en lo relativo a la oportuna atención a la población rural desplazada por la violencia, en el marco del retorno voluntario a su lugar de origen o de su reasentamiento en otro lugar y se adoptan medidas tendientes a prevenir esta situación."*
- **Decreto 250 de 2005:** *"Por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la violencia"*, estableciendo un procedimiento que permita determinar las entidades responsables sectorialmente de las distintas estrategias de intervención en el marco del Sistema de Atención Integral a la Población Desplazada.



- **Decreto 1290 de 2008:** Crea el Programa de Reparación Individual por vía Administrativa para las Víctimas de los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley, por el cual se conceden un conjunto de medidas de reparaciones individuales a favor de las personas que con anterioridad a su expedición, hubieren sufrido violación en sus derechos fundamentales por acción de los grupos armados organizados al margen de la ley. Decreto derogado por el art. 297 del decreto 4800 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.
- **Decreto 4633 de 2011:** Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los Pueblos y Comunidades indígenas.
- **Decreto 4634 de 2011:** Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom o Gitano.
- **Decreto 4635 de 2011:** Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.
- **Decreto 4800 de 2011:** Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones. Actualmente compilado en el Decreto 1084 de 2015.
- **Decreto 4829 de 2011:** Por el cual se reglamenta el capítulo 111 del título IV de la Ley 1448 de 2011 en relación con la restitución de tierras.
- **CONPES 3712 DE 2011:** Plan de Financiación Para la Sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011.
- **CONPES 3726 DE 2012:** Lineamientos, Plan de Ejecución de Metas, Presupuesto y Mecanismo de Seguimiento para El Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas.
- **CONPES 3784 de 2013:** Este documento pone a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, los lineamientos de política pública para la prevención de riesgos, la protección y garantía de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado.
- **Decreto 1084 de 2015:** Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación
- **Ley 2078 de 2021:** Por medio de la cual se modifica la ley 1448 de 2011 y los decretos ley étnicos 4633 de 2011, 4634 de 2011 y 4635 de 2011, prorrogando por diez (10) años su vigencia.
- **CONPES 4031 de 2021:** Política Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas

A partir del anterior contexto, a continuación, se presentan las principales definiciones que se utilizan en la metodología de la estrategia de superación del ECI que describe el presente manual.

 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 33 de 134

Logros ante la Sala Especial de Seguimiento de la Sentencia T. 025/2004.

- Ha permitido conocer la situación actual del ECI en cada uno de los componentes de la política pública de víctimas, así como en cada uno de los enfoques diferenciales, lo que, a su vez, ha permitido realizar una planeación misional ajustada a los parámetros constitucionales al interior de la Unidad para las Víctimas, así como proponer líneas de trabajo a las diferentes entidades del SNARIV para lograr garantizar los derechos de la población desplazada.
- Se impulsó el cumplimiento de órdenes estructurales de los autos emitidos por la Corte Constitucional en seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004.
- Se cuenta con una defensa judicial conjunta, estructurada y articulada ante el Alto Tribunal por parte de las entidades de Gobierno.
- Visibiliza determinadas limitaciones a las que se enfrentan las víctimas y evidenciar oportunidades de mejora, que se han tomado en consideración a la hora de hacer ajustes en la PPV.
- Moduló el seguimiento que lleva a cabo la Corte Constitucional, conforme las competencias constitucionales y legales de las entidades del Estado.


Eficacia en materia contenciosa.

Desde la entrada en vigencia de la Unidad para las Víctimas, se da inicio a la implementación de la Ley 1448 de 2011, asumiendo grandes desafíos y retos para el desarrollo y goce efectivo de los derechos de las víctimas del conflicto armado. A partir de esta premisa, la efectiva aplicación de la Ley 1448 de 2011 y su política pública en materia de atención, asistencia y reparación denota una mirada integral, que obliga la homogenización entre lo misional y lo transversal.

La Unidad para las Víctimas es una entidad que se ha caracterizado por un trabajo mancomunado y articulado con todas las entidades del sistema y las víctimas, sin lugar a dudas, la política de atención, asistencia y reparación integral, es una política pública compleja; que ha requerido de un importante desarrollo técnico, normativo y de defensa judicial, exactamente, la Ley 1448 de 2011 también ha sido objeto de decisiones y debates jurídicos por parte de los diferentes operadores judiciales, y subrayando, los precedentes de la jurisdicción de lo contencioso administrativo que, en ocasiones, ha dado un alcance diferente a lo establecido inicialmente en la norma.

Estas situaciones han sometido a la Entidad a un escenario jurídico que se vuelve de difícil comprensión y acceso para las víctimas, los ciudadanos e, incluso, los servidores públicos, puesto que la aplicación de la Ley 1448 exige una mirada en términos de integralidad y uniformidad de acuerdo con los criterios para el acceso y garantía de las medidas de reparación.

En coherencia de lo anterior, se estableció el Grupo de Defensa Judicial con la Resolución 6420 de 2018, donde delegó la defensa relacionada con procesos jurídicos y administrativos, así como ejercer la representación judicial y

 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 34 de 134

extrajudicial de la Entidad, desde lo transversal, sin embargo, por la magnitud y la naturaleza de la función en materia de defensa judicial, anexo a este, se encuentra un equipo de abogados idóneos que atienden en oportunidad todas las actuaciones desde la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Este grupo de abogados expertos, cuentan con una trayectoria en su gran mayoría desde la creación de la Entidad, y a su lado, la construcción y formulación de líneas de defensa jurídica, que han logrado adaptarlas paulatinamente a los desafíos de los procesos judiciales originan de acuerdo con cada medio de control.


Las líneas de defensa se han consolidado para permitir una casi nula tasa de fallos en contra de la Unidad, lo que ha implicado una baja cantidad de condenas a favor de los demandantes. Al respecto, podemos afirmar que los argumentos de defensa jurídica, expuestos a los juzgados y tribunales administrativos y al Consejo de Estado han sido suficientemente robustos, que se subrayan así:

- a) *En primer lugar*, resaltar las funciones normativas de la Unidad para las Víctimas.
- b) *En segundo lugar*, evidenciar la inexistencia de la responsabilidad estatal, en los términos del artículo 90 de la Constitución Política, frente a los hechos y pretensiones que se plantean en los litigios, en los cuales la Unidad ha sido parte pasiva.

A modo de referencia, uno de los medios de control por vía contencioso administrativa que mayor atención y argumentación jurídica contiene, se asocia a las demandas de reparación directa, por la naturaleza de las pretensiones económicas, la parte demandante ha pretendido encausar al pago de perjuicios de orden material e inmaterial que desbordan los topes de SMLMV asignados en el marco de las indemnizaciones en el conflicto armado por vía administrativa, como los relacionados en el Decreto 1084 de 2015, Res. 1049/2019 y Resolución 582 de 2021 y ello, según sea el marco normativo del hecho victimizante demandado.

Respecto de estos hechos, se ha logrado el reconocimiento de las funciones normativas de la Unidad para las Víctimas y la correspondiente diferenciación de lo que atañe a la indemnización judicial (que implica la existencia de los elementos de la responsabilidad previstos en el artículo 90 C.P.) y la indemnización administrativa. En esta última, se ha logrado contextualizar que el reconocimiento y pago está determinado al cumplimiento de las fases o etapas, criterios de priorización, calidad de destinatario, y todo ello, dependiendo del marco normativo aplicable al momento de la declaración.

Frente al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho se ha fortalecido la verificación de los casos en los que se solicita la inclusión del demandante en el Registro Único de Víctimas, para lo cual se efectúa el análisis concienzudo de los hechos a cada caso en particular, en estos escenarios judiciales se ha expuesto a jueces y magistrados las reglas que rigen a la Unidad para las

 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 35 de 134

Víctimas al momento de realizar valoraciones en temas de inclusión en el Registro Único de Víctimas – Ruv-, y como logro, adoptar decisiones judiciales prevaleciendo los criterios técnicos, jurídicos, de contexto, y la temporalidad de estas.

Sin lugar a dudas, este equipo de trabajo se ha constituido como una pieza integral en los logros y éxitos en materia de defensa judicial, al momento es de resaltar, que la Unidad para las Víctimas no ha sido obligada a responsabilidad jurídica y económica alguna por esta jurisdicción, desde luego, estos resultados son la consecuencia de un programa de defensa judicial integral que busca las causas más importantes en la litigiosidad y con ello, prevenir estos litigios y resultados negativos

Finalmente, en el marco del Sistema de Gestión de Calidad, respecto del cual la Unidad para las Víctimas está certificada, se ha desarrollado el procedimiento puntual de “RESPUESTA A ACCIONES CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVAS”, en el que se fijaron todos los elementos operativos de la defensa judicial de la Unidad, entre otros, los criterios de operación y la descripción de actividades, que en títulos siguientes se detallarán y el cual hoy se cuenta con una totalidad del 100% de cumplimiento.


CAPITULO 2. Estrategias preventivas para mitigar el litigio a favor de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Adopción e implementación de la política de prevención del daño antijurídico.

El artículo 166 de la Ley 1448 de 2011 creó la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas como una Unidad Especial con personería jurídica y autonomía administrativa y patrimonial, partiendo de estas particularidades, uno de los principales riesgos es la sostenibilidad y destinación del presupuesto en la ejecución de planes, programas y proyectos en materia de atención, asistencia y reparación, por ello, el mayor desequilibrio para esta postura es la carga e imposición de condenas por parte de la jurisdicción contencioso administrativo como consecuencia de las actuaciones generadoras de daño antijurídico en la Entidad.

Bajo esta óptica, la Oficina Asesora Jurídica en cumplimiento de la obligación legal que la ley dispone ha venido formulando e implementando políticas en diferentes materias conforme a la identificación del daño, causas o riesgos que generan demandas en contra de la Unidad, con el fin de mitigar cualquier circunstancia de litigiosidad.

La importancia de la implementación de la política de prevención del daño antijurídico radica en conocer de antemano las causas que pueden ocasionar un

 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 36 de 134

daño, perjuicio y/o riesgo, sin lugar a dudas, el aumento litigioso es un síntoma que obliga a anticiparse a la ocurrencia de daños antijurídicos.

Para ello, la verdadera adopción de una política pública de prevención del daño antijurídico solo resultará con la reducción de la litigiosidad, siempre y cuando exista el compromiso permanente en la identificación de los siguientes factores:

- i) La identificación de la actividad litigiosa.
- ii) Determinación de las causas primarias que generan el daño antijurídico.
- iii) Propuesta de política de prevención.
Criterios de evaluación de la política de prevención.

La Unidad para las Víctimas consiente de la necesidad e implementación de esta política pública y en cumplimiento del Decreto 1716 de 2009 y de otras disposiciones emitidas por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, y las resoluciones de creación y reglamentación del Comité de Defensa Judicial y de Conciliación de la Unidad para las Víctimas, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado aprobó para la vigencia 2020-2021 las Políticas de Prevención del Daño Antijurídico en materia contractual y laboral de la Unidad para las Víctimas y, a su vez, estas fueron adoptadas por la entidad en el marco del Comité de Defensa y Conciliaciones.

A continuación, se relacionan los aspectos claves que han caracterizado la creación, formulación, implementación y adopción de una política pública de daño antijurídico desde cada uno de las actuaciones judiciales y Administrativas en el marco de la defensa judicial de la entidad:

En el tratamiento de las acciones de tutela

La superación de la situación coyuntural afrontada en materia de acciones de tutela le ha permitido a la UARIV identificar oportunidades de mejora, acciones correctivas y estrategias preventivas para mitigar los riesgos jurídicos, disciplinarios y patrimoniales derivados del trámite incidental de desacato.

Las estrategias de prevención trascienden el ámbito operativo como de defensa judicial, entre estas, se destacan:

- Optimización de los tiempos de respuesta.
- Mantener la información en la aplicación lex tuteladas.
- Seguimiento periódico al estado de la operación (tres reportes diarios)
- Articulación intrainstitucional a fin de garantizar el efectivo intercambio de información.
- Generación de alertas tempranas de casos.
- Abordaje a los despachos judiciales en procura de que sean de recibo los argumentos fácticos y jurídicos expuestos por la entidad en sus respuestas.



- Fortalecimiento y actualización periódica de los lineamientos de defensa.
- Estrategia responder la admisión de tutela
- Impugnar los fallos adversos.
- Aseguramiento de calidad de la respuesta institucional.
- Especialización por líneas de producción y temas concretos.
- Designación de pares en las direcciones misionales y equipos de apoyo.
- Robustecimiento la arquitectura e implementación de nuevos desarrollos para gestor de procesos LEX.
- Seguimiento a cada una de las instancias.
- Litigiosidad contra los despachos Judiciales.

En desarrollo de lo anterior, la UARIV ha fortalecido los diferentes canales de atención para asegurar que las víctimas accedan de manera preferente a la información sobre las medidas a las que tienen derecho. La atención adecuada a las víctimas, con información completa, oportuna y efectiva, reduce la necesidad que éstas acudan al mecanismo de la tutela, y en algunos casos, a la intermediación de redes de tramitadores. Dicha conducta, desnaturalizaba el sentido de esa figura de acceso a la justicia.

El fortalecimiento a la defensa en la respuesta al 100% en sede admisión de tutela, esta estrategia de la Unidad ha generado importantes resultados, pues, gracias a ello, se logró la disminución del **85%** en la radicación de acciones de tutela entre 2015 (216.970 tutelas) y 2020 (33.425 tutelas).

A partir del año 2018, las citadas estrategias se han fortalecido aún más y su implementación evidencia resultados más decididos en la disminución en la radicación de acciones de tutela. De tal suerte, existió una disminución del **35%** y **42%** para las vigencias 2018 y 2019, respectivamente, en comparación con los asuntos ingresados en el año 2017. Ello, permite concluir una notable mejora en las estrategias misionales de atención, asistencia y reparación a las víctimas a través de los canales de atención a las víctimas y la efectividad de la defensa jurídica de la Unidad para las Víctimas.

Además de lo anterior, es relevante indicar que el **87%** de los fallos notificados a la Entidad, son favorables, porcentaje de éxito que reafirma la eficiente gestión jurídica en materia de tutelas y una adecuada transición a la virtualidad de los procesos judiciales en materia de acciones de tutela.

Así las cosas, la Unidad para las Víctimas, en sus mecanismos de atención y en la implementación de la política pública, incorpora los lineamientos jurisprudenciales emitidos por la Corte Constitucional. Para la Unidad, es de absoluta relevancia realizar el seguimiento a la implementación de las medidas de asistencia, atención y reparación integral y con ello verificar el goce efectivo de los derechos de las víctimas.



En materia contractual.

Atendiendo el incremento en la litigiosidad en materia contractual, se determinó identificar las causas que generan el riesgo que venía en aumento en la litigiosidad y es por ello que articuladamente con la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, se desarrolló una política de prevención del daño antijurídico en este aspecto, con el fin de mitigar la litigiosidad y la responsabilidad de los supervisores de la Unidad.

Dentro de la formulación, implementación y ejecución de la Política de Prevención del Daño Antijurídico, ha sido útil en el sentido de que la misma se enmarca en el contexto funcional que tiene el Comité de Defensa Judicial y de Conciliación de la Unidad para las Víctimas, en ser los responsables de formular Políticas de Prevención del Daño Antijurídico, así las cosas, a lo largo de estos años se ha venido evidenciando con base en la actividad litigiosa, los posibles riesgos o causas de daño antijurídico en el ejercicio de sus actividades en materia de contratación estatal, por lo que se dispuso el análisis de los litigios de los años 2018 y 2019, a efectos de establecer cuál sería el análisis de la política de prevención para la vigencia 2020-2021, con el fin de reducir la litigiosidad en las demandas por parte de dos entidades del estado.

De acuerdo con lo anterior la finalidad de la Política presentada, formulada y aprobada por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado se enfocó principalmente en formular un plan de acción que conduzca a una satisfactoria solución frente a la ejecución y liquidación de los convenios interadministrativos, especialmente frente a esta última y así prevenir acciones que menoscaben tanto el patrimonio de la Unidad, como en general del Estado, para lo cual nos basamos en la "guía para generación de política de prevención del daño antijurídico" emitido por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado - ANDJE".

Sin embargo, es preciso resaltar que en los periodos analizados la Unidad para la Atención y reparación integral a las víctimas no tuvo fallos en contra en materia de controversias contractuales, no obstante, se hace necesario examinar las posibles fallas administrativas en que se incurra en el giro del desarrollo del proceso contractual en especial en los funcionarios que actúan en calidad de supervisores en cada una de las etapas de ejecución y liquidación del contrato estatal, con el fin de disminuir las reclamaciones por vía prejudicial y judicial, por cualquiera de las partes.

Los efectos que pretende la formulación de dicha política es mitigar el impacto por la omisión del deber de liquidar en los términos de ley que incrementan la litigiosidad en esta materia.

Es preciso indicar que ad-portas de culminar la implementación de la política de prevención del daño antijurídico en **materia contractual con ocasión a la liquidación por vía judicial de los contratos y/o convenios**, se ha



determinado un nivel satisfactorio de cumplimiento y efectividad en la reducción de liquidaciones por vía judicial que impactan la litigiosidad en materia contenciosa, frente a los indicadores reportados, muestra de ello, se presentan los siguientes resultados:

Número de solicitudes de conciliación presentadas vigencia 2018, 2019 vs vigencias 2020, 2021.

VIGENCIAS 2018-2019	VIGENCIA 2020	VIGENCIA 2021	TOTAL, SOLICITUDES DE CONCILIACIÓN
34	14	09	57

Número de demandas presentadas vigencia 2019 vs vigencias 2020-2021.

VIGENCIAS 2018-2019	VIGENCIA 2020	VIGENCIA 2021	TOTAL, DEMANDAS
31	7	08	46

Adicional, una vez fue aprobada, inició su fase de implementación al interior de la Unidad, la cual quedo establecida a través de dos mecanismos como:

- i). Realizar las capacitaciones dirigidas a los supervisores de orden nacional y territorial y,
- ii). La emisión de una circular interna proferida por el ordenador del gasto brindando lineamientos a los supervisores en materia contractual.

Es importante señalar que en la búsqueda del fortalecimiento de todas las etapas que comprenden el ciclo de prevención del daño antijurídico y conforme a lo previsto en la Circular No. 5 de 2019, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado – Dirección de Políticas y Estrategias, es el órgano rector de verificar el adecuado seguimiento de los planes de acción implementados por las Entidades, con el fin de determinar su eficacia.

En materia laboral.

En la Unidad para las Víctimas, la litigiosidad laboral ha acontecido mediante las siguientes acciones jurídicas:

- a) Acciones de tutela.
- b) Procesos ordinarios laborales.
- c) Acciones de nulidad y restablecimiento del derecho.

Las pretensiones invocadas están relacionadas con la protección de los siguientes derechos:



- a) Fueros laborales por: maternidad, paternidad, debilidad manifiesta y madre cabeza de hogar.
- b) Solidaridad patronal de la entidad con el operador de un contrato de prestación de servicios en la terminación anormal del contrato de trabajo suscrito con operador.
- c) Considerar que un contrato de trabajo suscrito con un operador desbordó en una relación laboral legal con la entidad y en consecuencia reclama el principio de la realidad sobre las formas contractuales.
- d) Considerar que el contrato de prestación de servicios se transformó en un contrato laboral.
- e) Declaratoria de insubsistencia.
- f) Remoción de cargos directivos.
- g) Mora en el pago de prestaciones cuando un funcionario se desvincula de la entidad.

En consecuencia, la Oficina Asesora Jurídica de la Unidad para las Víctimas ha venido implementando y desarrollando una política de prevención del daño antijurídico consistente en lo siguiente:

1. Capacitación a servidores de la entidad.
2. Investigaciones administrativas a funcionarios por actuaciones que constituyen un daño antijurídico.
3. Estudio interdisciplinario y detallado sobre las situaciones fácticas que han suscitado el daño antijurídico, para que la defensa judicial sea decisiva al momento del fallo.

De conformidad con lo anterior, se diseñó un plan de recomendaciones que fue avalado por el Comité de Defensa Judicial y Conciliación de la entidad, y que actualmente está en marcha y permanentemente se están evaluando los resultados¹¹.

Al finalizar el año 2019, fecha en la cual se aprobó la política de prevención del daño en materia laboral, y en lo corrido del año 2021, se destacan cuatro (4) procesos en los cuales se absolvió a la entidad de las pretensiones invocadas por la parte demandante, y en una de estas acciones prosperó la excepción de inepta demanda. Si se hubiere condenado a la entidad en los procesos citados, estuviera avocada al pago de una suma de dinero estimada aproximadamente por un valor

¹¹ Ahora bien, haciendo un comparativo entre los últimos años en el caso de demandas radicadas antes los diferentes Despachos del orden nacional en la jurisdicción laboral, se observa que en el año 2019, hubo 13 demandas, y para el año 2020, se presentaron 10 demandas y en lo que va corrido de este año, contamos con 6 demandas, lo que implica un descenso en el número de demandas, haciendo la salvedad que a finales de marzo de 2020 empezó la emergencia sanitaria por la Covid19, lo que pudo haber impactado en la disminución de número de demandas, pero igualmente haciendo claridad que desde el año pasado, el Gobierno Nacional y el Consejo Superior de la Judicatura expedieron una serie de normas tendientes a fortalecer la Justicia Digital, tales como el Decreto 806 de 2020 en concordancia con la reforma al CPACA (Ley 2080 de 2021), que permite la interposición de demandas electrónicas, al igual que notificaciones y poderes electrónicos, entre otros aspectos.

 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 41 de 134

de \$57.136.320¹², sin lugar a dudas, el éxito y la excelente aplicación de la política de daño antijurídico en temas laborales ha salvaguardado la defensa y presupuesto de la entidad.

En materia penal.

La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas a través de la Oficina Asesora Jurídica, creó en el año 2012 el Grupo de Indagación y Protección contra Fraudes, con el fin de investigar e indagar aquellas situaciones que puedan constituirse como posibles conductas punibles en contra de la política pública de víctimas. No obstante, por el universo de quejas y denuncias que se configuran, se hizo necesario crear una estrategia de índole preventiva que contribuyera a la disminución de estos, pero al mismo, con un objetivo principal, y es, sensibilizar y concientizar a todas las partes que intervienen en el marco de la política pública la responsabilidad moral, social y personal que coexiste en protección de los derechos a las víctimas, y a su vez, las consecuencias penales y disciplinarias al concurrir ilegalmente en la comisión de conductas¹³ que transgreden la Ley 1448 de 2011 y tipificadas en el Código Penal Colombiano.

Así las cosas, con el objetivo de prevenir a las víctimas y a la población en general de irregularidades que se conviertan en delitos sancionables por la ley, la Unidad para las Víctimas en el año 2014 lanzó la campaña de prevención contra el fraude "Ojo con el fraude, no coma cuento", campaña que hoy sigue vigente a través de su relanzamiento realizado en el mes de julio del año 2019 con el nuevo eslogan "Que no le echen cuentos".

En consecuencia, esta estrategia consiste en la realización de charlas preventivas en el cual, un equipo de abogados conforma espacios pedagógicos donde se contextualiza a las víctimas, funcionarios, contratistas, colaboradores, agentes del ministerio público, sobre la importancia de prevenir cualquier delito que atente los derechos de las víctimas en el marco de la aplicación de las medidas de atención, asistencia y reparación integral.

Finalmente, esta política preventiva tiene como finalidad la (i) reducción del fraude, (ii) lograr que los beneficios destinados a la población víctima del conflicto no queden en manos de personas inescrupulosas, (iii) desestimular la corrupción dentro de las entidades que tienen relación con la política pública de víctimas, (iv) evitar el fraude en el Registro Único de Víctimas, y (v) lograr a través de los medios, un efecto de prevención general positiva y negativa en toda la población a nivel nacional.

¹² **Fuente:** Grupo de Defensa Judicial - Oficina Asesora Jurídica – Unidad para las Víctimas.

¹³ Los delitos pueden ser: fraude procesal, fraude en el Registro Único de Víctimas-RUV, fraude de subvenciones, falso testimonio, falsedad personal, simulación de investidura, corrupción al sufragante, estafa, falsedad material en documento público y delitos informáticos.



Esta estrategia de Indagación y Prevención contra el Fraude se ha constituido en un modelo exitoso de mitigación de riesgos de fraude y judicialización de conductas que impactan la política pública de víctimas, es por ello, que desde el inicio de la estrategia a agosto de 2021 se tiene un total de 8.525 quejas recibidas por los diferentes canales de la entidad, de las cuales, después de un análisis jurídico han sido efectivamente denunciadas ante la Fiscalía General de la Nación 3210, que constituyen un 65% por falsas víctimas (falso testimonio, fraude procesal, fraude en el registro único de víctimas), 24% por estafa (falsedad en documentos, fraude de subvenciones, falsedad personal entre otros), y 11% por otros delitos (concusión, acceso abusivo a un sistema informático, violación de datos personales).

De lo anterior, destacamos como Oficina Asesora Jurídica los siguientes logros.

- Se han presentado durante el desarrollo de la Estrategia Antifraude un consolidado de 45 capturas a nivel nacional.
- Igualmente, se ha logrado recuperar la suma de \$71.472.917 que se habían apropiado personas inescrupulosas y que pertenecían a recursos destinados a las víctimas.
- El perdón público a través de la página web de la entidad por parte de quienes incurrieron en hechos delictivos cometidos contra las víctimas, el último fue realizado el día 8 de junio de 2021.
- En el marco de la Campaña Antifraude se han excluido del Registro Único de Víctimas 41.312 personas, por presentar inconsistencias o irregularidades detectadas al momento de su declaración correspondientes a 644 casos, y a la fecha se han interpuesto 140 denuncias por estos hechos.
- Gracias a estas labores se ha logrado que los recursos programados para el pago de atención humanitaria y pago de indemnizaciones no se hayan realizado a terceros, logrando así que los receptores de estos correspondan a verdaderas víctimas en el marco del conflicto.
- Así las cosas, se estima que, sobre las 41.312 personas excluidas, no se haya pagado la suma de \$178.441.774.608 como valor estimado por indemnizaciones administrativas y por giro para atender ayudas humanitarias a posibles falsas víctimas.
- En desarrollo de la Estrategia Antifraude a cargo del Grupo de Indagación y Protección contra Fraudes de la OAJ, la Unidad ha sido galardonada por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito -UNODC-, Pacto Global y Allience Integrity, por las "Buenas prácticas en Anticorrupción en Colombia 2020" y de otra parte, por la Vicepresidencia de la República y la Secretaría de Transparencia de la República en el concurso Nacional de Integridad y Transparencia Institucional 2020.
- El número de hechos irregulares interpuestos por las víctimas demuestran el impacto en la campaña que implica acercar el Estado a los ciudadanos a través de herramientas tecnológicas salvaguardando en todo momento la confidencialidad de la información y la integridad de la víctima que denuncia.



En la argumentación y producción de actos administrativos de carácter general y abstracto.

Entendido el acto administrativo como la manifestación de la administración a través de la cual ejerce su voluntad, respecto de los derechos de los administrados en el ejercicio de su potestad administrativa, es imperativo que al expedirse el mismo, la revisión de legalidad que se realice busque identificar y mitigar los riesgos que al nacer a la vida jurídica dicho acto, se puedan generar.

Los factores de riesgo identificados durante el proceso de expedición de los actos administrativos de carácter general y abstracto, redundan en la prevención de futuras acciones judiciales, por indebida motivación, o por falta del lleno de los requisitos legales que facultan a la administración para expedir el acto administrativo.

Desde la Oficina Asesora Jurídica se expide la Circular 002 de 2020, la cual da instrucciones para el trámite de los actos administrativos de carácter general y abstracto, en cumplimiento de lo señalado en el Decreto 1081 de 2015, 1609 de 2015 y 270 de 2017, los cuales emiten los lineamientos de técnica normativa respecto de los actos administrativos para firma del presidente, extensivos a las resoluciones que no requieren firma del alto mandatario y se constituyen en la hoja de ruta para expedir en debida forma un acto administrativo.

Así las cosas, al formalizar los lineamientos a través de la Circular 002 de 2020, se garantiza orden, estructura y transparencia en la expedición de los actos administrativos, los cuales al ser construidos por el área misional o de apoyo de la entidad, deben tener en cuenta los lineamientos, para la revisión por parte de la Oficina Asesora Jurídica y en consecuencia, obtener el aval para la suscripción del mismo por parte de la Dirección General.

Durante la ruta de revisión, se han identificado aspectos de fondo en los actos administrativos que se pretenden expedir tales como, falta de motivación, inexistencia de facultad legal para expedir el acto, necesidad de socialización del contenido del mismo, así como también, evaluar la pertinencia de la clase de acto administrativo a expedir o si solo requiere elevarse a procedimiento.

En consonancia con lo anterior, como complemento de la Circular 002 de 2020, la Oficina Asesora Jurídica, emite memorando, dando las pautas a tener en cuenta, al momento de definir el asunto a regular, si requiere expedir una resolución, circular o un procedimiento. Tanto la circular, como el memorando han logrado interiorizar en la entidad, la necesidad de un buen análisis y estructuración de los actos administrativos, así como también la importancia de la transparencia y publicidad de estos, para que sean expedidos en debida forma y no generen un riesgo jurídico a la entidad.

En ese orden, una vez proyectado el acto administrativo y al pasar su versión final a revisión de la OAJ, se comienza con una validación de los requisitos de técnica



normativa, así como de las facultades legales, de la coherencia del contenido con lo que se pretende regular en el marco de la implementación de la política pública o del cumplimiento de lineamientos legales propios de la administración pública. Esta revisión y validación, esta sujeta a reuniones y retroalimentación de observaciones, para obtener un proyecto limpio que sea susceptible de publicación, para así cumplir con el principio de transparencia y contar con la intervención de la ciudadanía en el ejercicio de reglamentación, de lo cual es aliada la Oficina Asesora de comunicaciones, quien se encarga de publicarlo en la página web de la entidad, por un término de 15 días o menos si existe la necesidad justificada.

En este ejercicio de transparencia, se debe dar respuesta a las observaciones de la ciudadanía con la formalidad propia de un derecho de petición, constituyéndose esta acción en una evidencia para una auditoria o una acción contenciosa o disciplinaria.

Es importante mencionar, que la entidad al no tener iniciativa legislativa y reglamentaria no lidera la estructuración de decretos, ni proyectos de ley, sin embargo, si apoyamos la construcción de los mismos, en el marco de nuestras competencias y de la temática a reglamentar, caso en el cual, nuestra página web, sirve de puente para la socialización de dichos ejercicios reglamentarios.


En consecuencia, desde el 2018, año en el que se formaliza de la mano con función pública, la ruta de publicación de los actos administrativos, que garantiza la transparencia en el ejercicio de reglamentación, se ha publicado para observaciones de la ciudadanía 68 actos administrativos de carácter general y abstracto, de los cuales se han presentado a 13 de ellos.

Finalmente es preciso indicar que, dentro de los actos administrativos emitidos por la entidad, se encuentran las circulares, las cuales no tienen efectos en terceros ajenos a la entidad, y dan instrucciones internas, surten el mismo proceso de control de legalidad, pero no son publicados, en el marco de sus efectos jurídicos.

Revisión segunda instancias actos administrativos de carácter particular.

La Oficina Asesora Jurídica en el ejercicio de la función de proyección y control de legalidad de los actos administrativos que resuelven la segunda instancia de las actuaciones administrativas de Registro, Dirección Gestión Social y Humanitaria y de Reparación Individual, ha encaminado la estrategia en la obtención de actos administrativos que cumplan con los requisitos legales y la resolución del recurso dentro de los términos legales, lo cual ha permitido precaver la presentación de derechos de petición y la interposición de acciones de tutela a través de los cuales se exige la definición de la situación en segunda instancia.

Es así como, desde el año 2012, comenzó la sustanciación de esta instancia presentando un punto de rezago e 70 mil casos por resolver entre los años 2016 y 2017, situación que hizo imperioso estructurar una estrategia para evacuar en un

 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 45 de 134

término de un año, es decir entre 2017 y 2018 los casos acumulados y resolver de forma concomitante las nuevas actuaciones en el término legal, para a corte 2021, estar al día en la resolución de los recursos de Apelación.

La estrategia estructurada por la Oficina Asesora Jurídica se desarrolló en las siguientes líneas de Acción:

- 1. División racional del trabajo:** Se establecieron cinco (5) equipos de trabajo asignando a cada uno actividades específicas, así las cosas, un equipo se encargaba de la proyección de los 70 mil casos que venían en rezago desde el 2012; otro equipo encargado de impulsar en término los recursos presentados en la vigencia; un equipo de abogados encargados del control de la legalidad y otro equipo operativo encargado de la validación de forma de los actos administrativos.
De igual forma se creó un equipo líder encarado del seguimiento al cumplimiento de la estrategia.
- 2. Definición de líneas decisorias y formatos:** Se determinaron líneas decisorias en la resolución de recursos en segunda instancia, de acuerdo al hecho victimizante, en temas relacionados con ayuda humanitaria, en aplicación de la priorización de pago e indemnización administrativa, definiéndose formatos por cada línea decisoria, lo cual permitió unificar el criterio de la entidad en la proyección de los actos administrativos y disminuir el término de resolución del recurso.
- 3. Creación de herramienta de trabajo:** Se creó una herramienta de trabajo de contexto (base de consulta) que facilitaba la ubicación de cada caso en el tiempo a efectos de definir las circunstancias fácticas del caso.
- 4. Seguimiento a la notificación:** Se trabajó de forma articulada con el área encargada de notificaciones con el fin de no solo emitir el acto administrativo, sino asegurar que estos fueran notificados en los términos legales con el fin de poder cerrar la actuación.
- 5. Desde el año 2019 la proyección de los actos administrativos está a cargo de un tercero (operador – contratista) respecto del cual se realiza el seguimiento sobre la aplicación de la estrategia en materia de calidad de los actos administrativos y la respuesta en término de los mismos, lo cual ha evidenciado la disminución de los derechos de petición y litigiosidad de la entidad.**

Desde el año 2012 a corte septiembre de 2021 se han radicado 213.346 recursos y se han resuelto 213. 209, lo cual evidencia que la entidad superó la acumulación de recursos que venía desde el 2012, estando a la fecha en resolución en términos de los recursos presentado en la vigencia 2021.



Revisión y cumplimiento de requisitos legales.

La utilidad del procedimiento de requisitos legales para la Entidad consiste en compilar en un solo instrumento, los actos administrativos de carácter general y abstracto internos como externos que rigen el actuar misional y operativo de las diferentes dependencias al interior de la Unidad. También, permite llevar un control evitando la duplicidad en la regulación de los asuntos y facilita la consulta de información, así como también materializa nuestra función de Compilar, organizar y sistematizar la normatividad de la Unidad y velar por su aplicación y difusión interna.


En el año 2019, el normograma tenía una multiplicidad de normas que no estaban vigentes, además no todos los actos administrativos emitidos por la entidad se encontraban en la matriz, lo cual era complejo para la identificación y validación del proceso Gestión Jurídica y para atender consultas de los órganos de control u otros.

Inicialmente, el procedimiento estuvo a cargo de la Oficina Asesora de Planeación, la cual solicitaba los actos administrativos generales y abstractos a los enlaces SIG nacionales y Territoriales conforme al procedimiento establecido para ese momento. Una vez dichos enlaces remitían la información a la Oficina Asesora de Planeación, esta última compilaba la información en la matriz, siendo enviada a la Oficina Asesora Jurídica para su revisión respectiva.

Posteriormente, se enviaba la matriz al enlace de la OAP para continuar con el trámite ante la Oficina Asesora de Comunicaciones y publicación en la página web de la Entidad.

Debido a las dificultades generadas, surgió la necesidad de realizar varias depuraciones normativas en el año 2020 así como actualizar y ajustar el procedimiento según requerimientos y cambios presentados, teniendo en cuenta las normas sobre transparencia y acceso a la información y la implementación del Sistema de Seguridad y Salud en el Trabajo -SST-, sumado a la revisión con otros procesos. En consecuencia, se logró tener un nuevo procedimiento y versión de matriz No 16 ese mismo año.

Conforme a lo expuesto, el nuevo procedimiento quedó a cargo del proceso Gestión Jurídica con actualización del Normograma cada 2 meses y se socializó a los

 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 47 de 134

enlaces, directivos y jefes de área a través del memorando No 20201100031053 del 11 de junio de 2020.

Posteriormente, para innovar en la presentación de la matriz hacia finales del año 2020 se aprobó un nuevo formato en versión 17 pasando de las tradicionales columnas de Excel a una clasificación normativa a través de libros, facilitando a quien realice las consultas, celeridad en la realización de las mismas, manteniendo de la opción de filtrado y bloqueo de escritura.

De otro lado, luego de ser publicadas las actualizaciones del normograma a través de la Oficina Asesora de Comunicaciones que remite el link de consulta a la Oficina Asesora Jurídica, esta última remite a los distintos enlaces esta información lo que no sucedía en el procedimiento al año 2019.


En términos de resultados, el normograma al año 2019 tenía un total de 1084 normas. Luego de las depuraciones realizadas y la última actualización, a la fecha se cuenta con 934 normas.

Por otra parte, se resalta que el procedimiento de Requisitos Legales (Normograma) cumple un papel importante dentro de la organización, ya que es transversal a la implementación de los sistemas de gestión, los cuales exigen la identificación de la normatividad que les es aplicable a cada uno de ellos de manera específica.

Procesos coactivos.

El equipo de cobro coactivo, a cargo de la Coordinación de Defensa Judicial de la Oficina Asesora Jurídica a través de la experiencia en la realización de sus funciones ha logrado determinar e identificar que la cartera de cobro coactivo a cargo de la Unidad para las Víctimas, reviste características únicas y atípicas que la hacen susceptible de factores altísimos de riesgo en cuanto a su recuperación, recaudo y tramite, por varias circunstancias, entre ellas : Las cuantías exorbitantes de las multas impuestas a cobrar, la calidad de los sujetos pasivos de las obligaciones deudores, al estar privados de la libertad, con orden de captura o libertad condicional, inclusive desconociéndose su paradero, sin ingresos por salarios y muchas veces insolventados, que, en las investigaciones adelantadas tanto en la etapa persuasiva como coactiva, no se haya podido ubicar ningún bien que pueda ser objeto de medida cautelar preventiva ; situación que se ha visto reflejada en las cifras pues en la actualidad la cartera de cobro coactivo está representada en **4709** obligaciones que asciende a la suma de \$ **5.275.807.891.720**, motivo por el cual se puede considerar una cartera de difícil recaudo.

Dada la complejidad de la recuperación de la cartera, se implementaron estrategias que se vienen adoptando con el fin de apoyar la gestión y administración de la cartera de cobro coactivo a cargo de la Unidad, para ello, se suscribió un primer Contrato Interadministrativo N.º 878 del 7 de marzo de 2017 con Central de Inversiones CISA S.A., cuyo objeto fue el desarrollo de diferentes actividades

 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 48 de 134

dirigidas al apoyo en la gestión y administración de la cartera de la entidad que permitiera una mejor ejecución de los procesos de cobro coactivo, la disminución de la cartera, la depuración de la cartera por insolvencia demostrada y probada, la actualización de la base de datos y por último un recaudo más eficaz.


Frente a lo anterior podemos resaltar los siguientes logros:

- Se determinó la insolvencia probada de setecientos treinta y un (731) deudores, circunstancia que permitió poner a consideración su depuración, en una suma que ascendían a la cantidad de **un billón doscientos treinta y nueve millones doscientos ochenta y seis mil doscientos treinta y un pesos (\$1.000.239.286.231)**.
- Se logró ubicar y notificar a doscientos cincuenta (250) deudores de los cuales se desconocía su paradero actual.
- Se sustanciaron cerca de tres mil (3.000) autos de mandamientos de pago.

Logros segunda suscripción Convenio Interadministrativo.

Teniendo en cuenta los avances obtenidos, se celebró un segundo contrato interadministrativo el 2126 del 10 de septiembre de 2019 con Central de Inversiones CISA S.A. que tuvo como objeto : *"Apoyar el proceso de cobro coactivo del grupo de Defensa Judicial de la Oficina Asesora Jurídica de la Unidad para las Víctimas, en la gestión de la cartera coactiva para la investigación de bienes y localización de los deudores, así como la elaboración y aplicación de una metodología de costo beneficio sobre obligaciones con medidas cautelares determinadas por la Unidad"*, por su parte se subrayan los siguientes logros:

- Se determinó la insolvencia de 709 deudores que no reportan bienes ni cuentas correspondiente a 748 obligaciones sobre procesos coactivos, por valor de: **\$987.953.074.356**.
- La compilación de una cartilla con la estructura de la metodología de costo beneficio, que contiene un marco legal, objetivos, marco conceptual para la depuración de la cartera, identificación de las causales para la depuración de la cartera, sustanciación, declaración de la cartera depurada, formalización de decisiones, acto administrativo de procedimientos contables.
- Intercambio y cruce de información con la Agencia para la Reincorporación y la Normalización.
- De los 3000 deudores que se remitieron a CENTRAL DE INVERSIONES CISA S.A se logró el análisis y estudio de decretar los embargos a cuentas de ahorros, bienes inmuebles y automotores.
- Así mismo en vigencia del contrato 1254 de 2020, se **ordenó la depuración y castigo de 727 acreencias equivalentes a 671, por un valor de \$ 884.060.700.921 "**.

 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 49 de 134

6. TITULO II. PARTE ESPECIAL. DEFENSA INTEGRAL PARA LA ENTIDAD

CAPITULO 1. Jurisdicción Constitucional

Acción de tutela.

La Constitución Política de Colombia del 4 de julio de 1991 regula los derechos, garantías y deberes. De ella y de otras normas se deduce que la acción de amparo se conoce en Colombia como “Acción de Tutela”.

Esta institución del derecho constitucional es una acción judicial autónoma, de origen constitucional, para la protección inmediata y concreta de los derechos fundamentales.

La acción de tutela no es un instrumento alternativo para la manifestación de las acciones ordinarias que la Constitución y la ley asignan a las distintas jurisdicciones, según su especialidad, para que éstas, dentro de sus competencias, definan si han infringido la normativa y resuelva la pertinente, en este caso, para que cese la violación y se restauren las mismas.


Definición y contextualización de la acción de tutela

La acción de tutela se encuentra consagrada en el Artículo 86¹⁴ de la Constitución Política Nacional y regulada por el Decreto 2591 de 1991, es un mecanismo constitucional de protección y garantía judicial al que puede recurrir cualquier persona cuando considere que se le está vulnerando algún derecho fundamental. Estas personas pueden invocar directamente el amparo constitucional o pueden hacerlo a través de terceros que sean sus apoderados, representantes o agentes oficiosos, tal como lo determinó la Corte Constitucional en sentencia T-216 de 2014, para el caso de las personas que no se encuentran en condiciones de interponer la acción por sí mismas.

Características de la acción de tutela

El marco legal de la acción de tutela se encuentra establecido en el Decreto Extraordinario 2591 de 1991, en donde se regula el ejercicio de la acción de tutela y en el Decreto 1983 de 2017, el cual establece las normas de reparto.

¹⁴ **ARTICULO 86º**—*Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública. La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión. Esta acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución. La ley establecerá los casos en los 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.*

 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 50 de 134

Es un mecanismo de protección concebido por el Constituyente para garantizar la salvaguarda de los derechos fundamentales que sin él perderían buena parte de su eficacia y arriesgarían esfumarse¹⁵.

Su finalidad es evitar la violación, amenaza y vulneración de los derechos fundamentales de las personas, por acción u omisión de una entidad pública o por los particulares, y garantizar la protección inmediata de estos derechos, para evitar un perjuicio irremediable.

La acción de tutela se consagró para proteger de manera exclusiva los derechos fundamentales¹⁶. Asimismo, también se protegen los derechos no señalados expresamente por la Constitución como fundamental¹⁷, es decir, los llamados derechos por conexidad, ya que si estos no fueran protegidos de forma inmediata ocasionarían la vulneración y amenaza de los primeros¹⁸.

Los requisitos esenciales de una acción de tutela son:

Inmediatez: La inmediatez constituye un requisito de procedibilidad de la acción de tutela que permite cumplir con el propósito de la protección inmediata y por tanto efectiva de los derechos fundamentales¹⁹. El principio de inmediatez previsto en el artículo 86 de la Constitución Política, es un límite temporal que utiliza para evaluar la procedencia de la acción de tutela²⁰.

Subsidiariedad: Dado que solo procede cuando el afectado no tenga otro mecanismo de defensa judicial, a no ser que se utilice como mecanismo de protección frente a un perjuicio irremediable. La procedencia subsidiaria de la acción de tutela se justifica en razón a la necesidad de preservar el orden y regular de competencias asignadas por la ley a las distintas autoridades jurisdiccionales, buscando con ello no solo impedir su paulatina desarticulación sino también asegurando el principio de seguridad jurídica²¹.

Preferente: El juez está obligado a tramitar la acción de tutela con prelación a los procesos judiciales y a procesos constitucionales, debido a que su propósito es otorgar sin dilaciones la protección a la que haya lugar. Por lo cual, en el procedimiento de la acción, se reviste al juez de tutela de una

¹⁵ Sentencia C-531 de 1991, Corte Constitucional, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁶ Los derechos fundamentales son aquellos inherentes a una persona, los cuales se encuentran plasmados en la Constitución y gozan de un rango de protección constitucional.


¹⁷ Artículo 2 del decreto 2591 de 1991: “Derechos protegidos por la tutela. La acción de tutela garantiza los derechos constitucionales fundamentales. Cuando una decisión de tutela se refiere a un derecho no señalado expresamente por la Constitución como fundamental, pero cuya naturaleza permita su tutela para casos concretos, la Corte Constitucional le dará prelación en la revisión a esta decisión”.

¹⁸ Sentencia T-491 de 1992, Corte Constitucional, M.P. Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.: “(...) Es el caso de la salud, que no siendo en principio un derecho fundamental, pasa a gozar de esta categoría cuando la desatención del enfermo amenaza con poner en peligro su vida.”

¹⁹ Sentencia T-198 de 2014 Corte Constitucional, M.P. Dr. ALBERTO ROJAS RÍOS

²⁰ Sentencia T-144 de 2016 Corte Constitucional, M.P. Dra. GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

²¹ Sentencia 604 de 2013 Corte Constitucional, M.P. Dr. JORGE IVÁN PALACIO PALACIO.

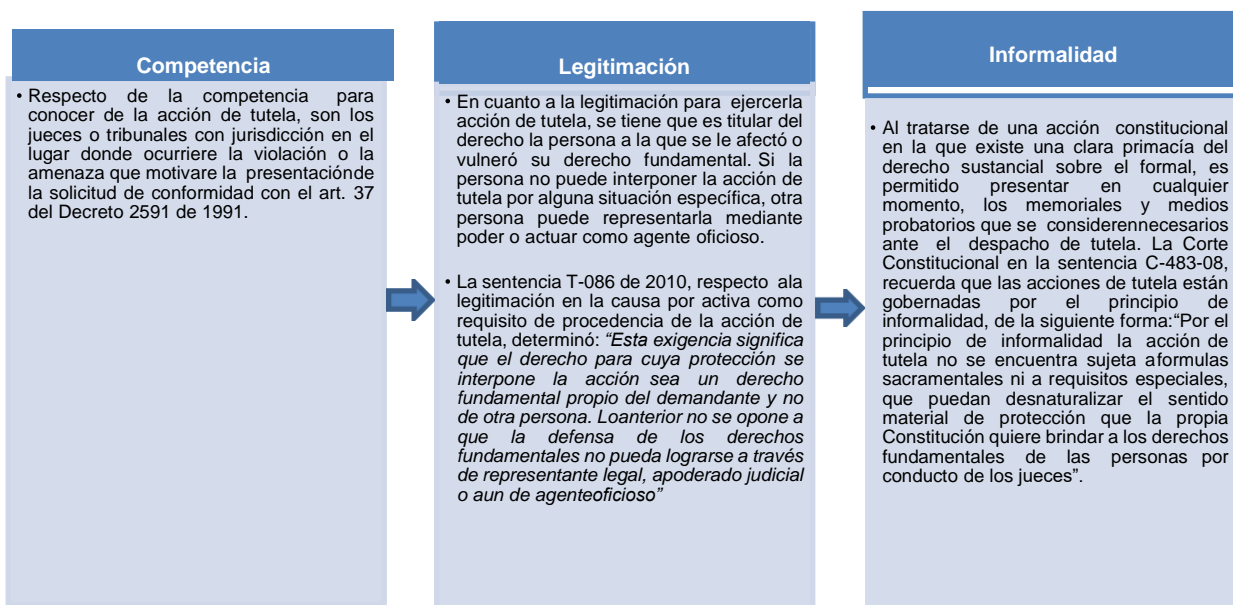
 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 51 de 134

serie de facultades que el juez ordinario no posee, por ejemplo, fallar de manera ultra y extra petita²².

Ahora bien, conforme a lo establecido por el Decreto 2591 de 1991, en su artículo 6, la acción de tutela no procederá:

- Cuando existan otros recursos o medios de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante.
- Cuando para proteger el derecho se pueda invocar el recurso de hábeas corpus.
- Cuando se pretenda proteger derechos colectivos, tales como la paz y los demás mencionados en el artículo 88 de la Constitución Política.
- Cuando sea evidente que la violación del derecho originó un daño consumado, salvo cuando continúe la acción u omisión violatoria del derecho. Cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto

Aspectos de interés.



Argumentación jurídica.



En el desarrollo del ejercicio de defensa que le corresponde a la entidad bajo este mecanismo constitucional, las pretensiones que más concurren están asociadas con la aplicación de la política pública en materia de atención, asistencia y reparación integral, sin embargo, se observa que se exigen pagos por concepto de atención humanitaria e indemnización o inclusiones en el RUV, sin tener en cuenta las disposiciones normativas que rige para cada procedimiento, es por ello, que en este aparte encontrarán una explicación detallada del alcance y naturaleza de los puntos más solicitados en las tutelas, y ayudará al abogado a presentar un mayor contexto del papel que tiene a cargo la Unidad para las Víctimas, los puntos más relevantes son:

Proceso de medición de carencias


Los procesos de medición de carencias se sustentan con base en la normatividad vigente, a saber, el Decreto 1084 de 2015, en su capítulo 5 de la parte II del título II, y la Resolución 01645 del año 2019.

Los temas respecto de medición de carencias que se presentan con mayor regularidad son los siguientes:

- Medición vigente con giro disponible. En estos casos la defensa se ajusta sobre la legalidad de la medición y las carencias detectadas en el hogar víctima.
- Giro AH cobrado y vigente. Se defiende la vigencia de cuatro (4) meses, seis (6) y doce (12) meses de cada giro, de acuerdo con la R. 01645
- Medición y/o giro no vigente. Se utiliza el principio de participación conjunta, consagrado en el artículo 14 de la Ley 1448 de 2011.
- Suspensión AH. En los escenarios de suspensión de la atención humanitaria, los argumentos se centran en la legalidad de los actos administrativos y la necesidad de relación entre el desplazamiento y las carencias del hogar.
- Hogar por caracterizar.
- No contacto/ no procedente. Estos eventos cuentan con argumentación frente al principio de participación conjunta.

En estos escenarios, la argumentación se basa en los requisitos que exigen las normas aplicables, como por ejemplo la inclusión de las víctimas en el RUV por Desplazamiento Forzado, la vigencia de los giros y las mediciones, la relación de las carencias presentadas con el hecho victimizante, la temporalidad de la atención humanitaria, el carácter no retroactivo de la misma, entre otros factores.

En los casos en que existen actos administrativos la argumentación jurídica se complementa con las normas aplicables de la Ley 1437 de 2011 y la jurisprudencia relacionada con el debido proceso administrativo en cuanto a la firmeza de estas actuaciones, además del principio de legalidad.

 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 53 de 134

Parámetros para el acceso de la medida de indemnización.

La norma controlante en la defensa jurídica de estos casos es la Resolución 01049 de 2019, en concordancia con la modificación introducida por la Resolución 00582 de 2021. La argumentación se encamina a exponer a los despachos judiciales el contenido del marco normativo creado en virtud de lo ordenado por la Corte Constitucional en el Auto 206 de 2017, en especial las rutas de acceso, los criterios de priorización y el método técnico de priorización. Sumado a esto, se argumenta respecto del debido proceso administrativo y la presunción de legalidad de los actos. Como temas relevantes en esta materia, se trabaja sobre:


- Hogares sin toma de solicitud y novedades en el RUV. Artículos 5 y 7 de la R. 01049/19.
- Sin relación cercana y suficiente con el conflicto. Artículos 2, 3 y 10 de la R. 01049/19, en concordancia con el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011.
- Hogares en término de análisis de solicitud (120 días). Artículo 11 de la R. 01049/19.
- Hogares sujetos a método técnico de priorización. Artículo 14 de la R. 01049/19.
- Personas con criterio de priorización acreditado. Artículos 4 y 14 de la R. 01049/19, en concordancia con la R. 00582/21
- Personas con criterio no acreditado. Artículos 4 y 14 de la R. 01049/19, en concordancia con la R. 00582/21 y la R. 0113 de 2020.
- Turnos GAC.
- Reprogramaciones. Artículo 14 de la R. 01049/19.
- Encargos Fiduciarios (art. 185 de la Ley 1448).

En el ejercicio argumentativo se hace especial énfasis en la distinción de hechos victimizantes y las formas diferenciadas de tratamiento; por ejemplo, no es lo mismo tratar de la relación con el conflicto en un hecho de desplazamiento forzado que en un tema de secuestro o desaparición forzada. También se enfatiza en la caracterización de víctimas indirectas a la luz de lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011.

Otros soportes jurídicos importantes para la defensa son el Auto 119 de 2013 y la Sentencia C-753 de 2015 de la Corte Constitucional.

Requisitos para el ingreso en el RUV (individual -colectivo)

En este tipo de solicitudes, particularmente, se hacer referencia normativa a los artículos 3, 155 y 156 de la Ley 1448 de 2011, al Decreto 1084 de 2015, título 2 de la parte II del libro II, a los Decretos 4633, 4634 y 4635, además de los

 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 54 de 134


manuales de valoración. Como referencias jurisprudenciales se utilizan las Sentencias C-781 y C-253A de 2012 y el Auto 119 de 2013 de la Corte Constitucional.

La forma de encaminar la argumentación en los casos en que se solicita, a través de la vía de tutela, la inclusión en el RUV se determina por:

- i. El cumplimiento de requisitos legales. El procedimiento de registro debe cumplir con todos los requisitos que determina la Ley, en particular el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011. Partiendo del criterio de temporalidad, el análisis debe sujetarse a los elementos fácticos, jurídicos y de contexto que permitan establecer que los hechos se relacionan de manera directa con el conflicto armado colombiano, en aras de mantener el carácter de justicia transicional de las medidas adoptadas por el Estado colombiano en favor de la población víctima del conflicto interno.
 - Hechos anteriores al 1 de enero de 1985
 - Hechos sin relación cercana y suficiente con el conflicto armado
 - Hechos no reconocibles en el RUV
 - Casos de miembros de grupos armados al margen de la Ley
 - Temporalidad para la declaración ante el MP
 - Víctimas indirectas
- ii. Subsidiariedad de la acción de tutela contra actos administrativos. Uno de los fundamentos elementales de la procedencia de la acción de tutela está en su carácter eminentemente subsidiario y residual frente a los mecanismos de defensa a los que pueden acceder las personas. En estos eventos, se demuestra que la tutela resulta subsidiaria frente a los actos administrativos de la Entidad, en los que se hace una valoración individualizada y se analiza cada caso en sus particularidades. Así mismo, también se resalta el valor legal de los recursos que consagra la Ley administrativa y la posibilidad, inclusive, de solicitar la revocatoria a la administración.
- iii. Principio de legalidad de las actuaciones de la administración. Bajo este principio se somete a consideración del juez la máxima según la cual el acto administrativo se presume legal y, además, se soporta en criterios que van más allá de la visión del juez constitucional, pues los elementos técnicos también se evalúan frente a la eventual inclusión en el Registro Único de Víctimas.

En los sujetos colectivos, sumado a lo anterior, se argumenta sobre los atributos, con base en la Resolución 03143 de 2018.

Atendiendo estos temas, y otros abordajes en materia de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado, la Oficina Asesora Jurídica ha venido construyendo ciertas líneas de trabajo para contrarrestar aquellas ordenes de tutela que buscan la protección de derechos sin valorar los

 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 55 de 134

procedimientos administrativos y normativos que establecen la materialización a cada derecho, apegado a ello, la jurisprudencia constitucional ha desarrollado algunos acápites de gran relevancia , y que en actualidad constituyen soportes de defensa judicial a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, así las cosas, hablamos de la imposibilidad jurídica y material en el desarrollo y cumplimiento de sentencias, para ello, se aborda el siguiente argumento que busca ampliar el espectro normativo y argumentativo de cada uno, así:

IMPOSIBILIDAD JURÍDICA DE CUMPLIR LA SENTENCIA

Sentencia SU-034 de 2018 M.P. Alberto Rojas Ríos:

“Específicamente, se advirtió que en el marco de lo que esta Corte ha denominado órdenes complejas, el precedente habilitaba al juez para que modulara la orden de pago en uno de sus aspectos accidentales (tiempo, modo y lugar) con el propósito de hacer posible el cumplimiento, dado el allanamiento a los fallos por parte de la obligada, contrastado con la problemática estructural asociada al estado de cosas inconstitucional en materia de víctimas de desplazamiento forzado. Asimismo, se constató que la pretermisión del estudio sobre la responsabilidad subjetiva conllevó un desconocimiento del precedente jurisprudencial sobre la finalidad del incidente de desacato. Se pasó por alto que el no pago inmediato de las medidas de reparación reconocidas a los solicitantes no era imputable a la negligencia de las funcionarias sino a la situación coyuntural ocasionada por la violación masiva de derechos en el marco del conflicto, y dicha omisión condujo a una desnaturalización de las sanciones de arresto y multa como mecanismos para propiciar la efectividad de la salvaguarda dispensada en los fallos de tutela. Ello, por cuanto se estableció que, al momento de resolver un incidente de desacato, la autoridad judicial debe tomar en consideración si concurren factores objetivos y/o subjetivos determinantes para valorar el cumplimiento de una orden de tutela por parte de su destinatario. Entre los factores objetivos, pueden tomarse en cuenta variables como (i) la imposibilidad fáctica o jurídica de cumplimiento, (ii) el contexto que rodea la ejecución de la orden impartida, (iii) la presencia de un estado de cosas inconstitucional, (iv) la complejidad de las órdenes, (v) la capacidad funcional de la persona o institucional del órgano obligado para hacer efectivo lo dispuesto en el fallo, (vi) la competencia funcional directa para la ejecución de las órdenes de amparo, y (vii) el plazo otorgado para su cumplimiento ”

Sentencia T-171 de 2009 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

De manera concreta, la jurisprudencia constitucional ha determinado que cuando el juez de tutela resuelve amparar el derecho cuya protección se



invoca, conserva la competencia para dictar órdenes que aseguren que el derecho sea plenamente restablecido o las causas de la amenaza sean eliminadas. Lo anterior, implica que pueden introducirse ajustes a la orden original siempre y cuando ello se haga dentro de los siguientes lineamientos a fin de que se respete la cosa juzgada: “(1) La facultad puede ejercerse cuando debido a las condiciones de hecho es necesario modificar la orden, en sus aspectos accidentales, bien porque: (a) la orden original nunca garantizó el goce efectivo del derecho fundamental tutelado, o lo hizo en un comienzo pero luego devino inane; (b) porque implica afectar de forma grave, directa, cierta, manifiesta e inminente el interés público o (c) porque es evidente que lo ordenado siempre será imposible de cumplir. (2) La facultad debe ejercerse de acuerdo a la siguiente finalidad: las medidas deben estar encaminadas a lograr el cumplimiento de la decisión y el sentido original y esencial de la orden impartida en el fallo con el objeto de asegurar el goce efectivo del derecho fundamental tutelado. (3) Al juez le es dado alterar la orden en sus aspectos accidentales, esto es, en cuanto a las condiciones de tiempo, modo y lugar, siempre y cuando ello sea necesario para alcanzar dicha finalidad. (4) La nueva orden que se profiera, debe buscar la menor reducción posible de la protección concedida y compensar dicha reducción de manera inmediata y eficaz”

Acción de grupo

La acción de grupo es una figura jurídica que sirve para posibilitar la indemnización de perjuicios causados a un número plural de personas, sin perjuicio de la procedencia de las acciones particulares, se encuentra reglamentada en la Constitución Política de Colombia, Ley 472 de 1998 y artículo 145 de la Ley 1437 de 2011.

Aspectos de interés.



Jurisdicción y Competencia

- Se aplicará lo establecido para las acciones populares, distinguiendo si el titular es una autoridad pública o es un particular para efectos de la jurisdicción contenciosa administrativa o la ordinaria (Art 50 y ss de la Ley 472 de 1998).
- En primera instancia conocerán los jueces civiles del circuito y en apelación conocerá la Sala Civil del Tribunal del Distrito Judicial (art. 51 Ley 472 de 1998), cuando el titular del perjuicio sea un particular.
- Conocerá la jurisdicción contenciosa cuando la acción se dirija contra autoridades de orden nacional o las personas privadas que dentro de ese mismo ámbito desempeñen funciones administrativas, en primera instancia el Tribunal Administrativo y en segunda el Consejo de Estado (art. 150 y 152 de la Ley 1437 de 2011).
- Cuando el accionado sea una autoridad departamental, distrital, municipal, local o las personas privadas que dentro del mismo ámbito desempeñen funciones administrativas, conocerán en primera instancia el juez administrativo y en segunda el tribunal (art. 164 ley 1437 de 2011).



Caducidad y Procedencia

- La oportunidad para ejercerla Acción de Grupo será máximo de dos (2) años contados a partir de la fecha en que se causó el daño, o 4 meses cuando el daño causado al grupo provenga de un acto administrativo y se pretenda la nulidad del mismo y se contará a partir del día siguiente de la comunicación, notificación o publicación del acto administrativo (art. 164 Ley 1437 de 2011).
- El artículo 46 de la Ley 472 de 1998, estableció que la procedencia de las acciones de grupo, son aquellas acciones interpuestas por un número plural o un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas. Las condiciones uniformes deben tener también lugar respecto de los elementos que configuran la responsabilidad.
- La acción de grupo se ejercerá exclusivamente para obtener el reconocimiento y pago de la indemnización de los perjuicios.
- El grupo estará integrado al menos por veinte (20) personas.




Falta de legitimación por pasiva

- En cuanto a los argumentos de la falta de legitimación por pasiva, es preciso indicar la responsabilidad extracontractual del Estado la cual se fundamenta en la existencia de varios elementos que la componen o integran, como son:
- **El hecho antijurídico, ii) el daño que involucra los perjuicios materiales y morales que sufre la persona, iii) el nexo causal entre el hecho y el daño y la imputabilidad.**
- A partir de estos supuestos, los accionantes que ejercen este medio de control, deberán demostrar que el hecho antijurídico es imputable a la acción o la omisión de la autoridad que él quiere someter a juicio de responsabilidad. Para ellos, los demandantes deberán demostrar la existencia integral de los anteriores elementos.
- En ese sentido los accionantes alegan el desplazamiento forzado que han sufrido, circunstancia que sin lugar a dudas genero un daño directo a los afectados, sin embargo, no puede ser imputable a la Unidad la ocurrencia de este hecho, por cuanto dentro de sus funciones y competencias no se describe alguna respecto de la cual pueda inferirse su obligación de mantener el orden público y prever la seguridad ciudadana. Adicional a ello, debe señalarse que la Unidad no cuenta con la infraestructura requerida para evitar el desarrollo de actos como lo es el desplazamiento forzado.

No existe duda alguna que la infracción que se sustentan en las acciones de grupo interpuestas en contra de la Unidad para las Víctimas, se configura la excepción propuesta de ausencia de responsabilidad por parte de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas conforme al **nexo de causalidad** como argumento principal, frente a este elemento, la doctrina ha considerado que deben existir tres condiciones para la existencia del nexo causal; argumento que ha resultado procedente para los casos fallados a favor, como:

a) **La proximidad:** en el sentido de que la causa del daño sea próxima o actual, en consecuencia, no se tiene en cuenta los actos remotos; sino las causas determinantes en la producción del daño; ello precisamente para no diluir la responsabilidad del autor inmediato del hecho e igualmente para no responsabilizar en forma indefinida a personas cuya causa no es actual ni determinante.

b) **Debe ser determinante:** con esta exigencia la doctrina quiere indicar que el hecho sea necesario, vale decir que se pueda establecer que sin el hecho el daño no le hubiera ocurrido. En general, la doctrina considera determinante un hecho, o una omisión en la causación del daño, cuando aquel ha contribuido en un mayor grado a la producción de éste, es decir, cuando ha sido la condición más activa.

 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 58 de 134

c) **Debe ser apta o adecuada:** en el sentido de que esa conducta en términos normales conlleve siempre a la ocurrencia del respectivo daño perjuicio, como "*la causalidad adecuada*".

Por último es pertinente señalar que como argumento principal la Unidad argumenta una **Inexistencia Probatoria De Los Perjuicios Invocados**, toda vez que la naturaleza jurídica de la acción de grupo consiste en la posibilidad que tiene el administrado que haya recibido un daño antijurídico o perjuicio por parte del Estado, de poder acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa conformando un grupo que reúna causas comunes y uniformes para obtener el resarcimiento grupal de los eventuales perjuicios que le hayan sido ocasionados.


Acción popular

Es una acción constitucional dispuesta en el artículo 88 de la Constitución Política de 1991, como mecanismo de protección de derechos y regulada mediante las Leyes 472 de 1998 y 1425 de 2010.

Se puede interponer únicamente cuando se esté frente a la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos señalados en la ley. Es procedente contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos.

Cuales son estos derechos o intereses colectivos que se protegen:

- ✓ El goce de un ambiente sano.
- ✓ Manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar el desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.
- ✓ La conservación de las especies animales y vegetales.
- ✓ Protección de las áreas de especial importancia ecológica, y la preservación y restauración del ambiente.
- ✓ La moralidad administrativa.
- ✓ El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público.
- ✓ La defensa del patrimonio público.
- ✓ La defensa del patrimonio cultural de la Nación.
- ✓ La seguridad y salubridad públicas.
- ✓ La libre competencia económica. El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.
- ✓ La prevención de desastres previsibles técnicamente.
- ✓ Los derechos de los consumidores y usuarios.
- ✓ La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 59 de 134

Es un medio procesal público, lo cual significa que puede interponerla cualquier persona.

Por lo tanto, puede ser presentada por: **a)**. Toda persona natural o jurídica, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones populares, cívicas o similares. **b)** Las entidades públicas que cumplan funciones de control, intervención o vigilancia que deben promover la protección y defensa de los derechos e interés colectivos. **c)**. Todos los servidores públicos, en especial el Procurador General de la Nación, los personeros municipales, distritales y los alcaldes. Lo anterior de conformidad con el artículo 12 de la Ley 472 de 1998.


¿Cómo se debe presentar? La acción popular se debe presentar por escrito y no es indispensable la representación de un abogado. El interesado podrá acudir ante el Personero(a) Distrital o Municipal, o a la Defensoría del Pueblo para que se le colabore en la elaboración de su demanda o petición.

El escrito debe contener como mínimo los siguientes datos:

- ✓ La indicación del derecho o interés colectivo amenazado o vulnerado.
- ✓ La indicación de los hechos, actos, acciones u omisiones que motivan su petición.
- ✓ La enunciación de las pretensiones.
- ✓ La indicación de la persona natural o jurídica, o la autoridad pública presuntamente responsable de la amenaza o del agravio, si fuera posible.
- ✓ Las pruebas que pretenda hacer valer.
- ✓ Las direcciones para notificación, nombre e identificación de quien ejerce la acción y la prueba del agotamiento del requisito de procedibilidad.
- ✓ La petición de la medida cautelar si se propende por el cese inmediato a los agravios o amenazas causadas a los derechos e intereses colectivos.

En aras de ejercer el derecho de defensa, la Unidad para las Víctimas es demandada en su mayor litigiosidad por ocupaciones ilegales de predios donde concurren entre otros, víctimas de desplazamiento forzado, en ese orden de ideas, la argumentación jurídica que contiene mayor fuerza es la falta de legitimación en la causa por pasiva frente al asentamiento ilegal de predios, y sin lugar a dudas, alteran el orden público de un territorio. De manera complementaria, se contextualiza sobre el papel de la Unidad para las Víctimas como coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas, no obstante, no quiere decir, que seamos los implementadores de las políticas en materia de vivienda u otras que se deriven del fenómeno de asentamientos urbanos y rurales irregulares, precedentes que han cobrado relevancia en materia de defensa en otros mecanismos judiciales, por ejemplo, el abordaje logrado en la Sentencia T. 946 de 2011, Sentencia T. 188 de 2016, Sentencia T. 636 de 2017 y otras.

En este sentido, se recomienda a los abogados defensores que en sus escritos se amplie al despacho judicial un contexto sobre el rol y las competencias en cuanto

 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 60 de 134

a la implementación de programas **en materia de vivienda**, por ello, es preciso insistir que la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas carece de competencia, ya que esta función corresponde especialmente al **Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial**, o la entidad que haga sus veces, o al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en coadyuvancia con las entidades territoriales.

Acción de cumplimiento

Es un mecanismo que permite hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo a través de la autoridad judicial. Esta acción no solo opera contra autoridad administrativa que debe cumplir con la norma, sino también contra particulares que actúen en ejercicio de funciones públicas.


Se encuentra consagrada en la Constitución Política de Colombia, artículo 87, Ley 393 de 1997, artículo 146 de la Ley 1437 de 2011 - CPACA y existe un precedente fallido establecido en el Decreto Ley 01/84 que regulaba la acción de reparación directa y "*cumplimiento*", uno de los objetivos de esta norma era hacer cumplir "*un deber que la administración elude*" esta parte de la norma fue expresamente abandonada en la reforma de la acción de reparación directa que hizo el Decreto Ley 2304/89, sin embargo, marcó un gran precedente en este medio de control constitucional.

Criterio de operación.

El presente medio de control ha sido utilizado para pretender ordenes de pagos en materia de indemnización por vía administrativa, sin el agotamiento del procedimiento establecido en la Ley 1448 de 2011, Decreto 1084 de 2015, Resolución 1049 de 2019 y Resolución 582 de 2021, al respecto, debe precisarse a los abogados que defienden los intereses de la entidad, tengan en cuenta el siguiente parámetro, entre otros que deben indagar en la labor de análisis y defensa:

- De acuerdo a la ruta para la materialización en materia de indemnizaciones, los actos administrativos que con regularidad son demandados hacen referencia a aquellos que resuelven el reconocimiento de la medida, en ellos, se aclara el procedimiento para el pago de esta.
- De lo anterior se infiere, que, si por medio de la Acción de Cumplimiento se pretende exigir un pago, cuyo origen resulta del reconocimiento de la medida a través de un acto administrativo, y el cual ya explica el método para el acceso, resulta improcedente este medio judicial toda vez que no cumple con los requisitos de ley.

Acción Nulidad de Inconstitucionalidad

 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 61 de 134


Dado que dentro de las atribuciones del Consejo de Estado se encuentra conocer las Acciones de Nulidad por Inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional, a través de la Ley 1437 de 2011 se regula el medio de control denominado Nulidad por Inconstitucionalidad el cual establece que los ciudadanos podrán, en cualquier tiempo, solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los decretos de carácter general dictados por el Gobierno Nacional, cuya revisión no corresponda a la Corte Constitucional en los términos de los artículos 237 y 241 de la Constitución Política, por infracción directa de la Constitución.

Generalidades

1. Es necesario que la revisión de dicho decreto infractor expedido por el gobierno nacional no sea competencia de la corte constitucional.
2. La causal de procedencia es la infracción directa de la constitución como norma fundante a la que debe estar sometido todo el ordenamiento jurídico.
3. Una acción pública sólo requiere como requisito ser ciudadano para poder interponerla, no es necesario ser abogado, sin embargo, puede ser incoada por medio de este.
4. No tiene caducidad en cualquier momento se puede iniciar.
5. Solo procede contra actos de carácter general expedidos ya sea por el gobierno o por cualquier otra entidad que pueda expedir actos administrativos de carácter general por expresa disposición de la constitución nacional.
6. Es de naturaleza jurisdiccional, se encuentra a cargo de un órgano judicial como lo es el Consejo de Estado.
7. No es un control definitivo pues una vez el Consejo de Estado se pronuncia sobre la constitucionalidad del decreto puede ser demandado por un ciudadano por **razones** diferentes a las analizadas por el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo Colombiano.

Términos.

1. Periodo probatorio: Término máximo de 10 días.
2. Término para la realización del proyecto de fallo y adopción de este:
 - Realización del proyecto del fallo: El ponente deberá registrar el proyecto de fallo dentro de los 15 días siguientes a la fecha de entrada a despacho para sentencia.
 - Adopción decisión definitiva: En coherencia con lo anterior, dentro de los 20 días siguientes (Sala Plena de lo Contencioso Administrativo).
 - Procede el recurso de reposición.
 - La suspensión provisional del acto demandado es procedente.
 - No está permitido el desistimiento.

 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 62 de 134

- No procede el mecanismo de la conciliación.

Procedimiento.

- Es indispensable que se manifieste las normas constitucionales que se encuentren violadas y se argumenten las razones de la inconstitucionalidad alegada.
- Una vez recibida la demanda, y hecho el reparto, el magistrado ponente tendrá un término de diez días que se contarán desde el día siguiente, para pronunciarse respecto a la admisión, en caso de que reúna todos los requisitos.²³
- Si a la demanda le falta algún requisito, se darán tres días para subsanar.
- Una vez admitida y notificada la demanda, la entidad que profirió el acto y las personas que tengan interés directo, tendrán diez días para contestarla.
- Vencido el término anterior, si se considera necesario habrá un periodo de apertura a prueba que no podrá ser superior a diez días.
- Practicadas las pruebas o vencido el término se debe correr traslado al Procurador General de la Nación por otros diez días más.
- Vencido el término para alegar, se procederá a dictar sentencia, bajo los términos del artículo (parte final) 184 del CPACA.

Competencia.

Es el Consejo de Estado cuya revisión no corresponda a la Corte Constitucional en los términos de los artículos 237 y 241 de la Constitución Política, por infracción directa de la Constitución.

Argumentación jurídica.

Para sustentar la demanda presentada dentro del medio de control de Nulidad por Inconstitucionalidad, resulta necesario tener en cuenta lo señalado por la Sala Plena del Consejo de Estado, mediante providencia de 6 de junio de 2018, cuando se precisó:

"En cuanto a los requisitos para la procedencia de la acción de nulidad por inconstitucionalidad, la jurisprudencia de la Corporación ha decantado los siguientes:

En primer lugar, que la disposición acusada sea un decreto de carácter general, dictado por el Gobierno Nacional o por otra entidad u organismo, en ejercicio de una expresa atribución constitucional.

²³ Art. 162 a 175 del CPACA



En segundo lugar, que el juicio de validez se realice mediante la confrontación directa con la Constitución Política, no respecto de la ley. Sobre el particular dice la jurisprudencia que tampoco procede el medio de control de nulidad por inconstitucionalidad cuando las normas constitucionales son objeto de desarrollo legal, porque en estos casos el análisis de la norma demandada "necesariamente involucrará el análisis de las disposiciones de rango legal...", además de la Constitución.

En tercer lugar, que la disposición demandada no sea ni un decreto ley expedido en ejercicio de facultades extraordinarias ni un decreto legislativo, ya que estos, conforme a los numerales 5 y 7 del artículo 241 constitucional, son de competencia de la Corte Constitucional.

En cuarto lugar, se ha establecido que el acto acusado debe tratarse de un reglamento constitucional autónomo, es decir, aquel que se expide en ejercicio de atribuciones permanentes o propias que le permiten aplicar o desarrollar de manera directa la Constitución, o sea, sin subordinación a una ley específica."

En consecuencia, se recomienda al abogado el deber de analizar cada uno de los presupuestos anteriormente desarrollados, los cuales servirán para determinar si la demanda presentada cumple o no con los mismos, y así, solicitar sean denegadas las pretensiones del libelo demandatorio.


CAPÍTULO 2. Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo

Naturaleza jurídica de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo

La jurisdicción Contenciosa Administrativa se constituye en un medio técnico y jurídico para controlar a la administración pública en su actuar, materializado en actos administrativos, hechos administrativos, operaciones administrativas y contratos estatales (art. 83 CCA), con el objeto de preservar el Estado de Derecho, los Derechos Humanos de las personas y la institucionalidad de la República, dando certeza jurídica a las situaciones jurídicas ambivalentes y dirimiendo los conflictos que se presenten entre los particulares y el Estado o entre las Entidades Públicas.

Este control no es solo de legalidad sino también de constitucionalidad, por tanto, su objeto no se agota en lo contemplado en los artículos 103 y 104 del CPA, sino que el campo de acción es mucho más amplio y se requiere de una lectura sistemática del ordenamiento jurídico para detectar los otros ámbitos competenciales de la jurisdicción de lo contencioso Administrativo.

Es por ello, que la legislación ha creado diferentes medios de control en el marco de la jurisdicción contencioso administrativo, y que son los de mayor litigiosidad en la defensa jurídica de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, los cuales se desarrollan a continuación:

 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 64 de 134

Características

De acuerdo con el tratadista Jaime Orlando Santofimio Gamboa en el libro "Tratado de Derecho Administrativo",²⁴ se pueden resaltar las siguientes:

1. Independencia en las decisiones: La Jurisdicción Contenciosa Administrativa, pertenece a la Rama Jurisdiccional del Poder Público, la actividad que tiene a cargo es autónoma e independiente. Así las cosas, las decisiones y actuaciones no son de conocimiento e interferencia por las otras ramas del poder público.

2. Autonomía: El Proceso Contencioso Administrativo, es rama del derecho procesal, sin embargo, mantiene su autonomía basada en profundos aspectos doctrinarios y jurisprudenciales de los cuales se originan principios sui generis que lo definen.

3. Objeto de la jurisdicción: Constituye un control jurisdiccional de la actividad de la administración para salvaguardar los derechos individuales y colectivos o el derecho objetivo.

4. Jurisdicción especializada: Es una instancia especializada, diferente a la ordinaria, que media entre el interés público o general con el interés privado y tiene aplicación en los conflictos sometidos a su conocimiento. Por eso el Juez administrativo dirime las controversias bajo la óptica del interés general, al paso que el Juez ordinario las resuelve al amparo de la autonomía de la voluntad, aunque en uno u otro caso, se deberán ponderar los dos principios en ambas jurisdicciones, dependiendo de los casos que se deban absolver.

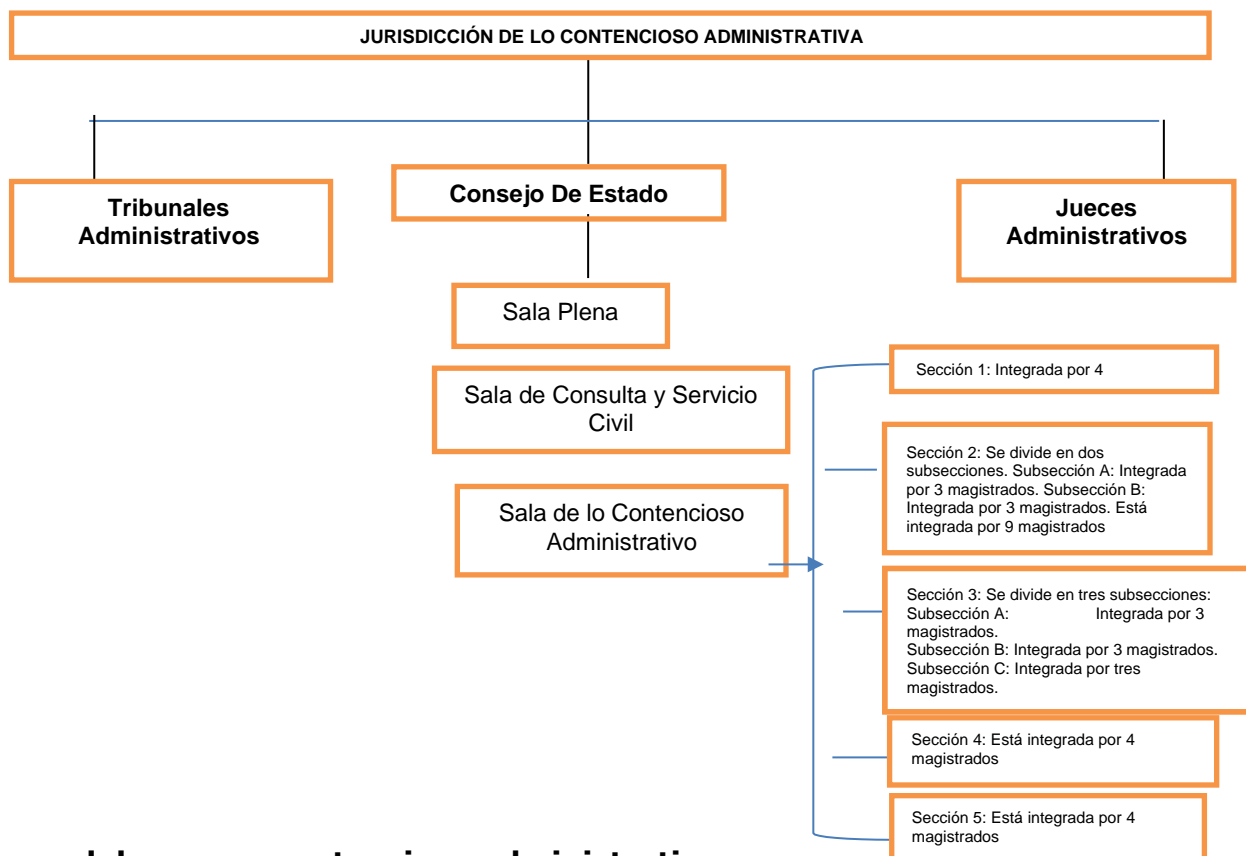
Estructura de la Jurisdicción Contencioso administrativa

Los órganos que conforman la jurisdicción contenciosa administrativa son:

- El Consejo de Estado.
- Los Tribunales Administrativos.
- Los Juzgados Administrativos.

Esta integración de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es ratificada por el artículo 106 del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

²⁴ Tomo II, Págs. 423-435




Fases del proceso contencioso administrativo.

La estructura del proceso contencioso administrativo se conforma por las siguientes etapas:

ETAPA PREVIA: Corresponde a una fase extrajudicial en la que la ley prevé el agotamiento de la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad. Así lo señala el artículo 161 del CPACA en los que se contempla como requisito previo para demandar en los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho y reparación directa.

El requisito de procedibilidad será facultativo en los asuntos laborales, pensionales, en los procesos ejecutivos diferentes a los regulados en la Ley 1551 de 2012, en los procesos en que el demandante pida medidas cautelares de carácter patrimonial, en relación con el medio de control de repetición o cuando quien demande sea una entidad pública. En los demás asuntos podrá adelantarse la conciliación extrajudicial siempre y cuando no se encuentre expresamente prohibida.

Esta etapa inicia con la radicación de la solicitud de conciliación ante la procuraduría para asuntos administrativos y concluye con la expedición del acta de la diligencia

 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 66 de 134

en la que se consigna la falta de ánimo conciliatorio que permite al interesado expedir constancia y acceder a la jurisdicción, o en el caso de lograrse el acuerdo conciliatorio, concluye con auto de juez contencioso administrativo que ejerce el control de legalidad.

PRIMERA ETAPA: Inicia con la presentación de la demanda y culmina con la realización de la audiencia inicial. En este primer espacio de desarrollo, se realizan actos procesales de manera escrita, tales como la presentación de la demanda, su admisión, inadmisión o rechazo.


El traslado de la demanda, que comprende la notificación del escrito junto con anexos, según consagra la norma, prevé un término de 30 días para su contestación, procedimiento que debe ser adelantado con estricto rigor proponiendo las excepciones previas y de fondo que correspondan según el medio de control y asunto objeto del debate, solicitar pruebas y exponer la fundamentación fáctica y jurídica que soporte la actuación demandada.

De acuerdo con las previsiones del artículo 180 del CPACA, la audiencia inicial es el eje fundamental del proceso, como quiera que en la misma se tendrá en cuenta los siguientes asuntos: **i)** saneamiento, **ii)** Decisión de excepciones previas pendientes de resolver, **iii)** la fijación del litigio, **iv)** la posibilidad de agotar la etapa de conciliación, **v)** medidas cautelares, **vi)** el decreto de las pruebas solicitadas por las partes.

SEGUNDA ETAPA: Desde la finalización de la audiencia inicial hasta la finalización de la audiencia de pruebas contemplada en el artículo 181 del CPACA, como la segunda etapa del proceso en el que se recaudará la totalidad de pruebas solicitadas, decretadas y se practicarán las que correspondan. En esta misma diligencia el juez señalará fecha y hora para la audiencia de alegaciones y juzgamiento, sin perjuicio de que, por considerarla innecesaria, ordene la presentación por escrito de los alegatos dentro de los 10 días siguientes, caso en el cual dictará sentencia.

La importancia de esta etapa está enmarcada por la posibilidad que les asiste a las partes de ejercer el derecho de contradicción respecto de testimonios, interrogatorios y dictámenes periciales.

TERCERA ETAPA: Desde la finalización de la audiencia de pruebas, que comprende la audiencia de alegaciones y el juzgamiento, hasta la notificación de la sentencia, prevista en el inciso final del artículo 181 del CPACA, el juez tiene la facultad de realizar esta diligencia o prescindir de ella. En la práctica, la mayoría de los jueces no acuden a esta, y ordenan la presentación de alegatos. Sin embargo, en caso de celebración de esta, la norma prevé que la audiencia debe ser presidida por el juez, sala o subsección correspondiente, a fin de escuchar los alegatos verbales de las partes por espacio de veinte minutos y agente del

 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 67 de 134

ministerio público, pudiendo el director del proceso, interrogar a los intervinientes sobre lo planteado.

No se emite la sentencia de manera oral, sino que el juez informa el sentido del fallo y dentro de los diez días siguientes, proferirá sentencia de manera escrita.

De acuerdo con el contexto anterior, a continuación, se presenta una descripción detallada de los aspectos que comprende cada etapa, según cada medio de control²⁵, así:

Acción de reparación directa

La reparación directa permite a los particulares reclamar la indemnización por los perjuicios que le cause el estado o sus agentes, es decir, a través de la pretensión de reparación directa se busca que sean reparados todos los daños causados por una entidad estatal, acción que encuentra su base jurídica en el artículo 90 de la Constitución Política el cual establece que el estado deberá responder por el daño antijurídico que cause a los particulares.

La acción de reparación directa la encontramos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, o ley 1437 de 2011, en el inciso segundo del artículo 140 señala:

«De conformidad con el inciso anterior, el Estado responderá, entre otras, cuando la causa del daño sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma.»


Requisito de procedibilidad.

Para interponer esta acción el único requisito previo que hay que agotar es el de la conciliación prejudicial, de conformidad con lo establecido en el numeral 1º del artículo 161 del mencionado código el cual establece lo siguiente:

«Cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales.»

Caducidad.

²⁵ Son acciones judiciales o mecanismos por medio de los cuales, los administrados acuden a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para someter ante ella, los actos y los hechos de la administración, que consideren quebrantan la legalidad del orden jurídico.

 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 68 de 134

Este medio de control se caracteriza además por tener una caducidad de dos años, la cual se contabilizará a partir del día siguiente de la circunstancia que haya generado el perjuicio, cuando el afectado haya tenido o debió tener conocimiento; en este caso el afectado tendrá la carga de la prueba respecto a acreditar la imposibilidad de haber tenido conocimiento del momento de la ocurrencia del hecho.

Este término de caducidad lo encontramos en el artículo 164 de la ley 1437 de 2011 o CPACA.

Clasificación del daño y tipos de responsabilidades.

Para iniciar es necesario aclarar el supuesto fundamental del Artículo 90 de la Constitución Política que da origen a la teoría de la Responsabilidad del Estado, esto es, el Daño Antijurídico que debe entenderse como el perjuicio que es provocado a una persona que no tiene el deber jurídico de soportarlo.


Igualmente, para poder predicar la responsabilidad del Estado, no basta con la existencia del Daño Antijurídico, sino que éste debe ser además imputable al Estado mismo, es decir, debe ser atribuido a una actuación u omisión de una autoridad pública.

Ante el acontecimiento de un Daño Antijurídico ocasionado, como ya lo mencionamos por la actuación u omisión de una autoridad pública, debe darse inicio a este medio de control y como se mencionó anteriormente, busca la reparación *del daño causado y que se le reconozcan las indemnizaciones que correspondan.*

Es importante indicar en este punto que, de acuerdo con la evolución de la jurisprudencia, el Daño puede ser clasificado de la siguiente manera:

- (I) Daño material que a su vez está conformado por el daño emergente y por el lucro cesante,
- (II) (ii) Daño moral y
- (III) (iii) Daño Fisiológico o a la vida de relación.

Ahora bien, la jurisprudencia y la doctrina han venido desarrollando la teoría del Daño Especial, hay daño especial cuando el estado en la ejecución de una actividad legítima causa un daño, en esta clase de daño se le impone a la víctima una carga la cual no se encuentra en obligación de soportar y hay un rompimiento del principio de igualdad frente a las cargas públicas, un ejemplo claro, heridos en el marco del conflicto armado interno.

 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 69 de 134

La Jurisprudencia ha desarrollado en detalle diferentes tipos de responsabilidad del Estado siendo las más frecuentes las siguientes:

- (I) Responsabilidad por falla del servicio:
- (II) Responsabilidad por falla presunta.
- (III) Responsabilidad por daño especial.
- (IV) Responsabilidad del Estado por Actos Terroristas y,
- (V) Responsabilidad del Estado por falla en el servicio de administración de justicia.

Acción de simple nulidad.

Es una acción pública en el que cualquier persona puede demandar actos administrativos de carácter general o excepcionalmente de carácter particular cuando no se persiga restablecimiento alguno de derechos.

Procedencia de la simple nulidad.

Este medio de control se caracteriza porque es público, es decir, que cualquier persona podrá incoarlo, además se diferencia de los demás medios de control en materia contenciosa administrativa toda vez que no tiene termino de caducidad, no es necesario agotar la vía gubernativa para interponerla, no se requiere conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad.

Las causales de nulidad del acto administrativo.

Se podrá demandar a través de la acción de nulidad un acto administrativo cuando este haya sido expedido bajo cualquiera de las siguientes circunstancias:

- Cuando quebranten las normas en las que deberían fundarse, es decir, que no exista una concordancia entre la norma base del acto y el contenido del mismo.
- Cuando sean expedidos sin competencia, el órgano que los profirió no era el competente para expedirlo.
- En forma irregular.
- Con desconocimiento de los derechos de defensa.
- Mediante falsa motivación, es decir, los fundamentos del acto no son reales.
- Con desviación de las atribuciones propias de quien las profirió.

Acción de nulidad y restablecimiento del derecho

La nulidad y restablecimiento del derecho es un medio de control de naturaleza subjetiva, individual, temporal y desistible, a través del cual quien considere está siendo lesionado en un derecho amparado en una norma jurídica, como consecuencia de la vigencia de un acto administrativo, puede solicitar que se declare la nulidad de este y que, como consecuencia, se le restablezca su derecho



o se repare el daño, se encuentra regulada en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011.

El fin último de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho es de un lado, procurar la nulidad del acto administrativo contrario a la Constitución o a la Ley, y de otro lado, el restablecimiento del derecho vulnerado por dicho acto, razón por la cual se considera que es una acción de carácter mixto.

Aspectos claves para su procedencia

1. **Legitimación en la causa por activa**, el titular de la acción debe ser quien se crea lesionado en su derecho por la expedición de un acto administrativo.
2. **Acto administrativo de carácter particular** excepcionalmente también puede dirigirse contra actos de carácter general, siempre que estos vulneren un derecho individual protegido por el ordenamiento jurídico.
3. **Violación de un derecho protegido por el ordenamiento jurídico:** supuesto para su procedencia es la relación de causalidad directa del derecho lesionado y el acto administrativo nulo.
4. **Causales de nulidad:** el concepto de violación debe demostrar la configuración de alguna de las causales de nulidad establecidas en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011.
5. **Oportunidad para su presentación:** la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo.
6. **Competencia:**

Competencia de la Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho en razón a los siguientes asuntos:		
En razón al asunto	Ante el <u>Consejo de Estado</u> en única instancia	- Cuando el acto administrativo haya sido proferido por una autoridad de orden nacional
		- Cuando se trate de actos administrativos de carácter disciplinario expedidos contra el vicepresidente de la República o los Congresistas.
	Ante los <u>Tribunales Administrativos</u> en primera instancia	- Cuando se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía exceda de quinientos (500) SMMLV.
		- Cuando se solicite la nulidad con restablecimiento contra los actos administrativos expedidos por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), la Agencia Nacional de Tierras, o las entidades que hagan sus veces, que inicien las diligencias administrativas de extinción del dominio; clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos.
		- Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos de expropiación de que tratan las leyes sobre reforma urbana.
		- Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho de asuntos que carezcan de cuantía contra actos administrativos expedidos por autoridades del orden nacional o departamental, o por las personas o entidades de derecho privado que cumplan funciones administrativas en el mismo orden
	- De los de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral que no provengan de un contrato de trabajo, en los cuales se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad, sin atención a su cuantía.	
	-De los de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos administrativos de cualquier autoridad, cuya cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.	



	Ante los Juzgados Administrativos en primera instancia:	-Sin atención a la cuantía, de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos administrativos de carácter disciplinario que no estén atribuidos a los tribunales o al Consejo de Estado.
		-De los de nulidad y restablecimiento del derecho que carezcan de cuantía contra actos administrativos expedidos por autoridades del orden distrital o municipal, o por las personas o entidades de derecho privado que cumplan funciones administrativas en el mismo orden
En razón al territorio.		-Asuntos de nulidad y restablecimiento se determinará por el lugar donde se expidió el acto, o por el del domicilio del demandante, siempre y cuando la entidad demandada tenga sede en dicho lugar.
		-En los asuntos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral se determinará por el último lugar donde se prestaron o debieron prestarse los servicios. Cuando se trate de derechos pensionales, se determinará por el domicilio del demandante, siempre y cuando la entidad demandada tenga sede en dicho lugar.
En razón a la cuantía.		-En el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, no podrá prescindirse de la estimación razonada de la cuantía, so pretexto de renunciar al restablecimiento.

Caducidad.

El Código Contencioso Administrativo, en el artículo 136-2, establece, como regla general, que la acción de nulidad con restablecimiento del derecho caduca al cabo de cuatro meses contados a partir del día siguiente de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, según el caso.

Controversias contractuales²⁶

Es una parte sustantiva de la contratación estatal, La acción de controversias contractuales permite que se declare la existencia o nulidad de un contrato, que se hagan las declaraciones, condenas o restituciones consecuenciales y que se ordene su revisión.

Procedencia.

La parte procesal de los contratos estatales está diseminada en tres acciones contenciosas o medios de control, así:

- Acción de simple nulidad.
- Nulidad y restablecimiento del derecho y,
- Controversias contractuales²⁷, respecto a las dos primeras nos remitimos a los medios de control correspondientes y frente a la última cuyo marco regulatorio es la Ley 1437 de 2011 en su artículo 141, el cual establece:

²⁶ **Pretensiones en la Acción de Controversias Contractuales:** a) Declaración de existencia de un contrato. b) Declaración de nulidad de un contrato. c) Revisión del contrato. d) Declaración de incumplimiento del contrato. e) Declaración de nulidad de los actos administrativos contractuales. f) Condena pago de indemnización de perjuicios. g) Liquidación judicial del contrato. h) Desequilibrio económico del contrato.

²⁷



CONTROVERSIAS CONTRACTUALES. Cualquiera de las partes de un contrato del Estado podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento, que se declare la nulidad de los actos administrativos contractuales, que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios, y que se hagan otras declaraciones y condenas. Así mismo, el interesado podrá solicitar la liquidación judicial del contrato cuando esta no se haya logrado de mutuo acuerdo y la entidad estatal no lo haya liquidado unilateralmente dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido para liquidar de mutuo acuerdo o, en su defecto, del término establecido por la ley.

Los actos proferidos antes de la celebración del contrato, con ocasión de la actividad contractual, podrán demandarse en los términos de los artículos 137 y 138 de este Código, según el caso.

El Ministerio Público o un tercero que acredite un interés directo podrán pedir que se declare la nulidad absoluta del contrato. El juez administrativo podrá declararla de oficio cuando esté plenamente demostrada en el proceso, siempre y cuando en él hayan intervenido las partes contratantes o sus causahabientes.


Consideraciones adicionales.

La pretensión que más conlleva desgaste judicial corresponde a la liquidación por vía judicial de contratos y/o convenios interadministrativos, de hecho, la Unidad a través de los miembros del Comité de Defensa Judicial y de Conciliación formulan políticas de prevención del daño antijurídico derivada del aumento de la litigiosidad en materia contractual por la controversia en la liquidación bilateral.

Que Los contratos de tracto sucesivo o que impliquen su ejecución en el tiempo deben liquidarse, bien sea, por mutuo acuerdo entre las partes o bien, por liquidación unilateral cuando el contratista no se aviene a los términos de la liquidación que la entidad somete a su consideración.

Normalmente en los contratos se pacta un plazo para liquidarlo, tras su finalización que puede o no coincidir con el que fija la ley. En caso de desacuerdo, la entidad contratante dispone de un término de dos meses, contados a partir de la finalización del plazo contractual o legal, para liquidar unilateralmente el contrato. Si no lo hace en esos dos meses, el contratista o la entidad queda habilitado para formular la pretensión de liquidación judicial del contrato ante el juez contencioso, sin embargo, se presentan los siguientes términos que se deben tener en cuenta para la liquidación del hecho según el motivo:

TÉRMINO DE LIQUIDACIÓN		
MOTIVO	TÉRMINO	COMPETENCIA

 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 73 de 134


Por mutuo acuerdo	4 meses contados a partir de la expiración del término del contrato.	Por vía administrativa
Unilateralmente	2 meses contados a partir del vencimiento del plazo para la liquidación por mutuo acuerdo.	Por vía administrativa
Por mutuo acuerdo o unilateralmente	Dentro de los 2 años siguientes al vencimiento de los dos meses ya señalado.	Por vía judicial.

Aspectos sustanciales y formales en la defensa judicial en sede de lo Contencioso Administrativo.

Inicialmente, se debe mencionar que los argumentos en la contestación de la demanda, es el inicio del litigio estratégico.

La conformación de la estrategia de un litigio inicia desde el primer acto de notificación personal de la demanda, bajo el artículo 199 del CPACA. Desde esta actuación procesal se recomienda tener en cuenta las siguientes premisas:

- La contestación es la fuente del litigio, se sugiere encausar toda la atención por parte del abogado, en este primer acto procesal.
- Si bien es cierto, la contestación de la demanda es la primera estrategia para la defensa y protección de los intereses de la entidad, debe ir articulándola con la defensa en la fijación de la audiencia inicial y alegatos de conclusión.
- Se recomienda ser moderado y contundente con el uso de los argumentos fácticos en el sentido de evitar una revictimización. En este aspecto, es importante que el abogado logre una comprensión sobre el alcance y naturaleza de las normas aplicables al proceso, en todo caso, es requisito sine qua non, el total entendimiento de la Política Pública en materia de atención, asistencia y reparación.
- Sin embargo, no se recomienda esbozar todos los argumentos en el primer acto procesal, se debe tener en cuenta que, en la etapa de los alegatos de conclusión, es también un escenario importante para concluirlos y si es el caso, basado en la dinámica de las etapas anteriores a esta, se complementa con mayor contundencia.
- Finalmente, en lo que atañe al medio de control de reparación directa e incluso de nulidad y restablecimiento del derecho, revive un aspecto básico en el uso de la defensa judicial en estos escenarios, el cual se circunscribe a la falta de legitimación por pasiva frente a la multiplicidad de pretensiones alegadas por los demandantes, en búsqueda de ello, se propone tener en cuenta la siguiente práctica argumentativa:

 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 74 de 134

FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA

La presente excepción ha sido un hito institucional y jurídico a favor de la defensa judicial de la entidad, cuenta como asidero jurídico la ausencia de responsabilidad patrimonial y misional frente a aquellas pretensiones que buscan condenar el pago de sumas de dinero por concepto de daños y perjuicios causados en el marco del conflicto armado interno.


Así las cosas, el contexto ya abordado entre los tipos de daños y responsabilidades, especialmente, en la responsabilidad por la falla en el servicio alegada en las pretensiones siempre se ha enfatizado que no es una responsabilidad derivada de las competencias de la Unidad para las Víctimas, máxime cuando sus funciones normativas no poseen identidad con acciones u omisiones generadoras de un daño antijurídico, lo que permite advertir una clara confusión entre la reparación solidaria de la judicial.

Claramente denota que la responsabilidad de reparar integralmente a las víctimas del conflicto armado interno no se ubica exclusivamente en cabeza de la Unidad para las Víctimas, al contrario, esta función especial y específica del Estado se radica en un conjunto de entidades y organizaciones, frente a las cuales la Unidad para las Víctimas ejerce exclusivamente la función de **coordinación** para lograr la eficacia de las medidas de la reparación integral por vía administrativa, siempre que la víctima solicite la vinculación a los programas de su interés (principio de coparticipación).

A partir de lo expuesto, se puede concluir que en lo que compete a la Unidad para las Víctimas, la actual legislación contempla la posibilidad de obtener la reparación integral y uno de sus componentes; es la indemnización administrativa, por lo que resulta diáfano concluir cuál es la responsabilidad legal que le asiste a mi representada por ministerio de la Ley y que la misma dista ampliamente de las pretensiones de las demandas.

Así las cosas, la falla en el servicio alegada en los diferentes memoriales ha podido ser debatida y fallada a favor como un acto que no es responsabilidad derivado de las competencias de la Unidad para las Víctimas, máxime cuando sus funciones normativas no poseen identidad con acciones u omisiones generadoras de un daño antijurídico.

En virtud de ello, este manual indicará algunos patrones para que la estrategia del litigio sea coherente desde el inicio hasta el juzgamiento, en consecuencia, se tratarán temas como:

 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 75 de 134

1. El estudio de los requisitos necesarios de la demanda.

Principalmente, este primer punto requiere un análisis y verificación minuciosa de estos postulados, en búsqueda de ello, se recomienda seguirlo en dos acciones: *primero*, requisitos del contenido de la demanda²⁸, *segundo*, requisitos de los anexos de esta²⁹, lo anterior, bajo el escenario que en algunos casos se puede presentar mezclar erróneamente el acto de inadmitir o reformarla.

Seguido a ello, y analizada esta etapa es importante que el abogado como responsable de la defensa y construcción del litigio verifique, por ejemplo, las implicaciones procesales por el no cumplimiento de estos requisitos, o en su caso, establecer el momento procesal para subsanar, reformar³⁰, modificar de ser viable.

Para efectos prácticos respecto de los requisitos, se recomienda que cada abogado cree una lista de chequeo para la validación particular de estos, esta actuación brindará seguridad y blindará en un primer momento la construcción del litigio.

2. El aspecto fáctico de la demanda y la respetiva refutación probatoria.

Este aparte hace referencia a la importancia de imprimirle al proceso una valoración de los elementos fácticos, en búsqueda de ello, es necesario verificar, leer, analizar en qué consisten los hechos que se esbozan en la demanda, con frecuencia los demandantes integran hechos que son solo una apreciación subjetiva y que no conforman una descripción que sirva de fundamento a las pretensiones que deban estar debidamente determinadas, clasificadas y enumeradas.


Así las cosas, con el objeto de hacer más comprensible el análisis fáctico, se propone analizar la demanda con base en el siguiente esquema:

- Identificar todas las descripciones que se indican en la demanda y cotejarlas con los medios de prueba.
- Determinar sobre los hechos probados cuales tienen una vinculación directa con el problema jurídico planteado.

²⁸ Art. 162 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en adelante CPACA.

²⁹ Art. 166 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en adelante CPACA.

³⁰ ARTÍCULO 93. CORRECCIÓN, ACLARACIÓN Y REFORMA DE LA DEMANDA. El demandante podrá corregir, aclarar o reformar la demanda en cualquier momento, desde su presentación y hasta antes del señalamiento de la audiencia inicial. La reforma de la demanda procede por una sola vez, conforme a las siguientes reglas: 1. Solamente se considerará que existe reforma de la demanda cuando haya alteración de las partes en el proceso, o de las pretensiones o de los hechos en que ellas se fundamenten, o se pidan o alleguen nuevas pruebas. 2. No podrá sustituirse la totalidad de las personas demandantes o demandadas ni todas las pretensiones formuladas en la demanda, pero sí prescindir de algunas o incluir nuevas. 3. Para reformar la demanda es necesario presentarla debidamente integrada en un solo escrito. 4. En caso de reforma posterior a la notificación del demandado, el auto que la admita se notificará por estado y en él se ordenará correr traslado al demandado o su apoderado por la mitad del término inicial, que correrá pasados tres (3) días desde la notificación. Si se incluyen nuevos demandados, a estos se les notificará personalmente y se les correrá traslado en la forma y por el término señalados para la demanda inicial. 5. Dentro del nuevo traslado el demandado podrá ejercitar las mismas facultades que durante el inicial. (CPACA).

 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 76 de 134

- Se requiere que el abogado defensor, en su contestación de la demanda y/o en los alegatos de conclusión —según la estrategia planteada—, deje claro que algunos hechos carecen del soporte o medio de prueba conducente, pertinente o útil.

3. Los argumentos jurídicos de la demanda.

El Artículo 162 del CPACA como requisito de la demanda, menciona que siempre deberá contener “Los fundamentos de derecho de las pretensiones. Cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación”, por lo tanto, todo abogado defensor debe identificar los argumentos jurídicos, la validez y justificación de estos, con el propósito de determinar claramente los juicios de valor que se tienen que desarrollar en el proceso, y particularmente, en los distintos medios de control.

4. El planteamiento de las excepciones.

Las excepciones constituyen una herramienta que otorga el ordenamiento jurídico para que el demandado pueda ejercer su derecho de contradicción y defensa, ya sea atacando las pretensiones del demandante, enderezando el litigio para evitar posibles nulidades o terminando el proceso al considerar que este no cuenta con todas las formalidades que exige la ley para que pueda ser adelantado.


Las excepciones se clasifican en previas, de fondo o de mérito y mixtas:

Las primeras son aquellas dirigidas a sanear el proceso con el fin de evitar la configuración de nulidades. Son ejemplo de este tipo de excepciones la ineptitud de la demanda, la falta de jurisdicción o competencia, la indebida representación de las partes y, en general, las previstas en el artículo 100 del CGP.

Las segundas, esto es, las de fondo o de mérito, son aquellas dirigidas a lograr la desestimación de las pretensiones mediante la alegación de hechos o circunstancias distintos a los presentados en la demanda como fundamento de aquellas, como sería el caso, por ejemplo, de las excepciones de pago, la compensación y, en materia contractual, la *exceptio non adimpleti contractus*³¹ (contrato no cumplido).

Y las terceras, las mixtas, no son más que excepciones perentorias o de fondo que se deciden como previas, esto es, en la audiencia inicial. En materia contenciosa, estas últimas son las enlistadas en el numeral 6.º del artículo 180 del CPACA (cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva).

³¹ Locución latina. Excepción de contrato *no cumplido*. Es aplicable al caso de que, en los contratos bilaterales, una de las partes no cumpla con su prestación o no se allane a cumplirla simultáneamente; entonces, por esta **exceptio**, la otra puede abstenerse de cumplir la suya.

 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 77 de 134

Agotamiento Requisito de Procedibilidad - Conciliación Prejudicial.

La conciliación como mecanismo alternativo de solución de conflictos ha sido determinado, por el legislador, como requisito de procedibilidad para el trámite de la demanda, de tal manera que, de no haberse adelantado o agotado este requisito desde su contexto prejudicial, se genera puntualmente una causal de rechazo de esta.

Así pues, siempre que la materia sea conciliable, en los medios de control de reparación directa, nulidad y restablecimiento del derecho y controversias contractuales, el trámite de la conciliación prejudicial debe agotarse, ante el respectivo procurador judicial administrativo, como presupuesto para acceder a la administración de justicia, en este caso a la jurisdicción contenciosa administrativa; así lo establece el numeral 1 del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011:


Artículo 161. Requisitos previos para demandar. La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:

1. Cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales.

En este orden de ideas, para acreditar el requisito de procedibilidad referente a la conciliación no basta con haber presentado la solicitud de conciliación ante el Ministerio Público, la parte actora debe acreditar que la respectiva audiencia se celebró y se declaró fallida o que transcurrieron tres (3) meses desde que se presentó la solicitud de conciliación sin que la respectiva audiencia se hubiese llevado a cabo.

Es relevante señalar que la conciliación, para que se verifique el requisito de procedibilidad, también ha debido solicitarse antes de que opere el término de caducidad de cada uno de los medios de control, de acuerdo con lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, so pena de que se entenga por cumplido el fenómeno procesal de la caducidad y, en consecuencia, operen sus efectos jurídicos.

Así pues, al respecto, podemos señalar que el término de caducidad para ejercer los medios de control pertinentes se interrumpe cuando se radica la solicitud de conciliación, hasta el día de la celebración de la audiencia en que se llegue a un acuerdo, se expida la constancia pertinente en la cual se declara la situación de conciliación fallida o se venzan los tres meses para llevar a cabo la audiencia.

 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 78 de 134

Al respecto de la conciliación como requisito de procedibilidad en los procesos adelantados en la jurisdicción contenciosa administrativa, la Corte Constitucional, en sentencia C-834 de 2013, ha señalado que:

“Frente al requisito de procedibilidad en materia contencioso administrativa, la Sentencia C-1195 de 2001 integró argumentos adicionales para demostrar que la medida no resulta desproporcionada desde el punto de vista constitucional. Así, sostuvo que en materia contencioso administrativa, el legislador estableció unas condiciones particulares que “reducen la posibilidad de afectación del derecho de acceso a la justicia en esta materia”. Consagró en aquella ocasión la Corte Constitucional:

i) Con el fin de proteger la legalidad y los intereses patrimoniales del Estado, la conciliación administrativa debe ser aprobada judicialmente.

ii) La conciliación administrativa sólo puede ser adelantada ante los agentes del Ministerio Público asignados a la jurisdicción contencioso administrativa. Ello implica una intervención mayor del conciliador con el fin de proteger el interés general, la legalidad del proceso y los derechos fundamentales. Además, el conciliador puede solicitar pruebas adicionales a las presentadas por las partes para la sustentación del acuerdo conciliatorio y si tales pruebas no son aportadas, puede decidir que no se logró el acuerdo.

iii) La conciliación administrativa impone a los representantes de las entidades públicas no sólo la obligación de concurrir a la audiencia de conciliación, sino además la obligación de discutir las propuestas de solución que se hagan, salvo que exista justificación para ello, y de proponer fórmulas de solución. El incumplimiento de estas obligaciones da lugar a sanciones disciplinarias.”

(...)

Advierte la Sentencia C-1195 de 2001 que de los asuntos susceptibles de conciliación citados en la ley 446 de 1998, la ley 640 de 2001 señaló la obligatoriedad de este requisito de procedibilidad para los asuntos que hayan de ser tramitados mediante las acciones previstas en los artículos 86 y 87 del anterior Código Contencioso Administrativo, es decir, acciones de reparación directa por daños antijurídicos causados por hechos, omisiones, operaciones o actuaciones administrativas o por la ocupación temporal o permanente de inmuebles por causa de trabajos públicos o por cualquier otra causa, así como controversias de carácter patrimonial surgidas con ocasión de contratos estatales.



Es preciso señalar que posteriormente, con la entrada en vigencia de la Ley Estatutaria 1285 de 2009, "Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia", se estableció la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad también en la acción de nulidad y restablecimiento del derecho (art. 13). (...)"

"Ahora bien, es necesario hacer referencia especial a la Sentencia C-713 de 2008, mediante la cual la Corte examinó la exequibilidad del artículo 13 de la Ley Estatutaria 1285 de 2009, el cual establece que para iniciar la acción de nulidad y restablecimiento del derecho también debe intentarse la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad."

(...)

"Frente a consagrar el requisito de procedibilidad también para la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, la Corte encuentra que "de conformidad con la reiterada jurisprudencia de esta Corporación, es conforme a la Carta Política que se mantenga el instituto de la conciliación como requisito de procedibilidad para las acciones consagradas en los artículos 86 y 87 del CCA. Así mismo, es constitucionalmente válido que se haga extensiva su exigencia a la acción de nulidad y de restablecimiento del derecho prevista en el artículo 85 del CCA."

Y realiza una consideración especial afirmando que resulta razonable aceptar la exigencia de conciliación prejudicial, "pues lo que se discute son intereses de contenido particular y subjetivo, generalmente de orden patrimonial, y no la legalidad o constitucionalidad en abstracto, que se ventila a través de la acción de simple nulidad (artículo 84 del Código Contencioso Administrativo) o de la acción de nulidad por inconstitucionalidad (art.237-2 de la Constitución Política)".

Igualmente, el Consejo de Estado se ha referido al requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial en materia contencioso-administrativa, particularmente frente a las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, sosteniendo lo siguiente:

"Así las cosas, no hay duda que es requisito obligatorio y necesario para instaurar las acciones de que tratan los artículos 85 a 87 del Código Contencioso Administrativo, que la parte actora acredite que adelantó el trámite de la conciliación extrajudicial, es decir, debe demostrar, no solamente que radicó la solicitud de conciliación ante la entidad competente, en este caso, el Ministerio Público, conforme a la ley 640 de 2001, normatividad que regula lo relativo a la conciliación, sino adicionalmente, que la audiencia respectiva se celebró y que esta no prosperó por no existir ánimo conciliatorio entre las partes, o que



trascurrieron más 3 meses desde la presentación de la solicitud de conciliación sin celebrarse la audiencia.

Cabe destacar que, con este requisito de procedibilidad, no se impide el acceso a la administración de justicia, toda vez que, si la audiencia fracasa, las partes pueden acudir a la jurisdicción para resolver su litigio, por el contrario, si la conciliación es exitosa, los interesados evitan un desgaste innecesario ante el aparato judicial y garantizan la solución de sus conflictos de forma expedita.”

Mecanismos de impugnación en contra de providencias en el proceso contencioso administrativo.

La pertinencia de los recursos en la jurisdicción Contencioso Administrativa está circunscrita a diferentes situaciones, tales como: (i) el tipo de decisión judicial que se pretende impugnar, (ii) la instancia en la cual se profirió la providencia (única, primera o segunda instancia); (iii) el despacho que la profirió y (iv) el funcionario u órgano que la profirió. A partir de estas premisas, el presente documento orienta a los abogados defensores del Estado sobre la procedencia y el adecuado uso de los medios ordinarios y extraordinario de impugnación de providencias, entre ellos: reposición, la apelación, súplica, queja, revisión y unificación de jurisprudencia.

Reposición

El artículo 61 de la Ley 2080 de 2021 modificó el artículo 242 de la Ley 1437 y refiere:


ARTÍCULO 242. Reposición. *El recurso de reposición procede contra todos los autos, salvo norma legal en contrario. En cuanto a su oportunidad y trámite, se aplicará lo dispuesto en el Código General del Proceso.*

Si el auto fue proferido en audiencia, el recurso debe interponerse y sustentarse, de manera verbal, dentro de la respectiva audiencia.

De lo contrario, el recurso deberá interponerse por escrito dentro de los tres (3) días siguientes al de su notificación.

Según el artículo 242 del CPACA, el recurso de reposición procede contra los autos que no sean susceptibles de apelación o súplica. Esto significa que la procedencia de este recurso no guarda relación con la naturaleza del auto —si es interlocutorio o de trámite—, ni con el órgano o funcionario que lo expide, sino que tiene un carácter residual. Así las cosas, para determinar si un auto es susceptible de recurso de reposición, debe verificarse que contra aquel no procede ni el recurso de apelación ni el de súplica.

Apelación

 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 81 de 134

El artículo 62 de la Ley 2080 de 2021 modificó el artículo 243 de la Ley 1437 y refiere:

ARTÍCULO 243. Apelación. *Son apelables las sentencias de primera instancia y los siguientes autos proferidos en la misma instancia:*

1. *El que rechace la demanda o su reforma, y el que niegue total o parcialmente el mandamiento ejecutivo.*
2. *El que por cualquier causa le ponga fin al proceso.*
3. *El que apruebe o impruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales. El auto que aprueba una conciliación solo podrá ser apelado por el Ministerio Público.*
4. *El que resuelva el incidente de liquidación de la condena en abstracto o de los perjuicios.*
5. *El que decrete, deniegue o modifique una medida cautelar.*
6. *El que niegue la intervención de terceros.*
7. *El que niegue el decreto o la práctica de pruebas.*
8. *Los demás expresamente previstos como apelables en este código o en norma especial.*

PARÁGRAFO 1º. *El recurso de apelación contra las sentencias y las providencias listadas en los numerales 1 a 4 de este artículo se concederá en el efecto suspensivo. La apelación de las demás providencias se surtirá en el efecto devolutivo, salvo norma expresa en contrario.*

PARÁGRAFO 2º. *En los procesos e incidentes regulados por otros estatutos procesales y en el proceso ejecutivo, la apelación procederá y se tramitará conforme a las normas especiales que lo regulan. En estos casos el recurso siempre deberá sustentarse ante el juez de primera instancia dentro del término previsto para recurrir.*

PARÁGRAFO 3º. *La parte que no obre como apelante podrá adherirse al recurso interpuesto por otra de las partes, en lo que la sentencia apelada le fuere desfavorable. El escrito de adhesión, debidamente sustentado, podrá presentarse ante el juez que la profirió mientras el expediente se encuentre en su despacho, o ante el superior, hasta el vencimiento del término de ejecutoria del auto que admite la apelación.*

Si el auto fue proferido en audiencia, el recurso debe interponerse y sustentarse, de manera verbal, dentro de la respectiva audiencia.

De lo contrario, el recurso deberá interponerse por escrito dentro de los tres (3) días siguientes al de su notificación.

Trámite de apelación contra Sentencias.



El artículo 67 de la Ley 2080 de 2021 modificó el artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, y refiere:

ARTÍCULO 247. Trámite del recurso de apelación contra sentencias.

El recurso de apelación contra las sentencias proferidas en primera instancia se tramitará de acuerdo con el siguiente procedimiento:

1. El recurso deberá interponerse y sustentarse ante la autoridad que profirió la providencia, dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación. Este término también aplica para las sentencias dictadas en audiencia.

2. Cuando el fallo de primera instancia sea de carácter condenatorio, total o parcialmente, y contra este se interponga el recurso de apelación, el juez o magistrado ponente citará a audiencia de conciliación que deberá celebrarse antes de resolverse sobre la concesión del recurso, siempre y cuando las partes de común acuerdo soliciten su realización y propongan fórmula conciliatoria.

3. Si el recurso fue sustentado oportunamente y reúne los demás requisitos legales, se concederá mediante auto en el que se dispondrá remitir el expediente al superior. Recibido el expediente por el superior, este decidirá sobre su admisión si encuentra reunidos los requisitos. Departamento Administrativo de la Función Pública Ley 2080 de 2021 31 EVA - Gestor Normativo

4. Desde la notificación del auto que concede la apelación y hasta la ejecutoria del que la admite en segunda instancia, los sujetos procesales podrán pronunciarse en relación con el recurso de apelación formulado por los demás intervinientes.

5. Si fuere necesario decretar pruebas, una vez practicadas, el superior autorizará la presentación de alegatos por escrito, para lo cual concederá un término de diez (10) días.

En caso contrario, no habrá lugar a dar traslado para alegar.

El secretario pasará el expediente al despacho para dictar sentencia dentro de los diez (10) días siguientes de concluido el término para alegar o de ejecutoria del auto que admite el recurso.

6. El Ministerio Público podrá emitir concepto desde que se admite el recurso y hasta antes de que ingrese el proceso al despacho para sentencia.

7. La sentencia se dictará dentro de los veinte (20) días siguientes.

En ella se ordenará devolver el expediente al juez de primera instancia para su obediencia y cumplimiento.



Súplica

El artículo 66 de la Ley 2080 de 2021 modificó el artículo 246 de la Ley 1437 y refiere:

ARTÍCULO 246. Súplica. *El recurso de súplica procede contra los siguientes autos dictados por el magistrado ponente:*

- 1. Los que declaren la falta de competencia o de jurisdicción en cualquier instancia.*
- 2. Los enlistados en los numerales 1 a 8 del artículo 243 de este código cuando sean dictados en el curso de la única instancia, o durante el trámite de la apelación o de los recursos extraordinarios.*
- 3. Los que durante el trámite de la apelación o de los recursos extraordinarios, los rechace o declare desiertos.*
- 4. Los que rechacen de plano la extensión de jurisprudencia.*

Este recurso no procede contra los autos mediante los cuales se resuelva la apelación o queja.

La súplica se surtirá en los mismos efectos previstos para la apelación de autos.

Su interposición y decisión se sujetará a las siguientes reglas:

a) El recurso de súplica podrá interponerse directamente o en subsidio de la reposición. Cuando se acceda total o parcialmente a la reposición interpuesta por una de las partes, la otra podrá interponer recurso de súplica contra el nuevo auto, si fuere susceptible de este último recurso;

b) Si el auto se profiere en audiencia, el recurso deberá interponerse y sustentarse oralmente a continuación de su notificación en estrados o de la del auto que niega total o parcialmente la reposición. De inmediato, el magistrado ponente dará traslado del recurso a los demás sujetos procesales, con el fin de que se pronuncien, y a continuación ordenará remitir la actuación o sus copias al competente para decidir, según el efecto en que deba surtirse;

c) Si el auto se notifica por estado, el recurso deberá interponerse y sustentarse por escrito ante quien lo profirió dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación o a la del auto que niega total o parcialmente la reposición. En el medio de control electoral este término será de dos (2) días. El escrito se agregará al expediente y se mantendrá en la secretaría por dos (2) días a disposición de los demás sujetos procesales, sin necesidad



de auto que así lo ordene. Este traslado no procederá cuando el recurso recaiga contra el auto que rechaza la demanda, o el que niega total o parcialmente el mandamiento ejecutivo. Surtido el traslado, el secretario pasará el expediente o sus copias al competente para decidir, según el efecto en que deba surtirse;

d) El recurso será decidido por los demás integrantes de la sala, sección o subsección de la que haga parte quien profirió el auto recurrido. Será ponente para resolverlo el magistrado que sigue en turno a aquel;

e) En aquellos casos en que el recurrente no sustente el recurso, el juez o magistrado ponente, de plano, se abstendrá de darle trámite.

Como se puede deducir del texto de la norma transcrita, el recurso de súplica procede en los procesos que se adelantan ante los jueces colegiados y únicamente respecto de los autos dictados por el magistrado ponente en el curso de la segunda o única instancia y contra el auto que rechaza o declara desierta la apelación o un recurso extraordinario. Esto significa que dicho recurso no procede contra los autos proferidos por los tribunales en el curso de la primera instancia, con excepción de las providencias que rechazan o declaran desierta la apelación o el recurso extraordinario de revisión.

De acuerdo con lo anterior, para efectos de determinar qué autos son susceptibles del recurso de súplica, es necesario determinar (i) si el auto, por su naturaleza, sería apelable; (ii) si lo dictó un magistrado ponente; y (iii) si fue proferido en el curso de la segunda o única instancia, o durante el trámite de apelación de un auto, o si se trata de un auto que haya rechazado o declarado desierta la apelación o un recurso extraordinario.

Unificación de jurisprudencia (extraordinario).

Es un mecanismo para extender los efectos de una Sentencia de Unificación Jurisprudencial del Consejo de Estado exclusivamente, que reconozca un derecho. Su principal objetivo es fortalecer el papel del Consejo de Estado como órgano de cierre de la jurisdicción, evitar la congestión judicial, reconocer derechos sin necesidad de acudir al procedimiento judicial y garantizar la igualdad de derecho.

El artículo 71 de la Ley 2080 de 2021 modificó el artículo 257 de la Ley 1437 de 2011, y refiere:

ARTÍCULO 257. Procedencia. *El recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia procede contra las sentencias dictadas en única y en segunda instancia por los tribunales administrativos, tanto para los procesos que se rigen por el Decreto 01 de 1984 como para aquellos que se tramitan por la Ley 1437 de 2011.*



Tratándose de sentencias de contenido patrimonial o económico, el recurso procederá siempre que la cuantía de la condena o, en su defecto, de las pretensiones de la demanda, sea igual o exceda de los siguientes montos vigentes al momento de la interposición del recurso:

1. Doscientos cincuenta (250) salarios mínimos mensuales legales vigentes, en los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho en que se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad.

2. Doscientos cincuenta (250) salarios mínimos mensuales legales vigentes, en los procesos que se promuevan sobre el monto, distribución o asignación de impuestos, contribuciones y tasas nacionales, departamentales, municipales o distritales.

3. Cuatrocientos cincuenta (450) salarios mínimos mensuales legales vigentes, en los procesos sobre contratos de las entidades estatales, en sus distintos órdenes.


4. Cuatrocientos cincuenta (450) salarios mínimos mensuales legales vigentes, en los procesos de reparación directa y en la repetición que el Estado ejerza contra los servidores o exservidores públicos y personas privadas que de conformidad con la ley cumplan funciones públicas.

PARÁGRAFO. En los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral y pensional procederá el recurso extraordinario sin consideración de la cuantía. Este recurso no procederá para los asuntos previstos en los artículos 86, 87 y 88 de la Constitución Política, es decir contra sentencias de acción de tutela, acción de cumplimiento ni acciones populares y de grupo.

CAPITULO 3. Jurisdicción ordinaria

La Corte Suprema de Justicia es la máxima autoridad. Se encarga de dar solución a los conflictos o problemas en asuntos penales, laborales y civiles que tengan los ciudadanos. También hacen parte de la jurisdicción ordinaria: Tribunales Superiores de Distrito Judicial.

Empezaremos a ver, que la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas demanda una organización para el cumplimiento de la política pública, entre ellas, se encuentra la de recibir, administrar y monetizar los bienes muebles e inmuebles y recursos que a cualquier título entreguen las personas o grupos armados ilegales, función que está a cargo del Fondo de Reparación a las Víctimas, sin embargo, el desarrollo de esta actividad no siempre se logra cumplir a cabalidad por situaciones ajenas, de manera que, la Oficina Asesora Jurídica ingresa en este escenario con un conjunto de abogados especializados en temas civiles, policivos, penales y laborales quienes adelantan los diferentes procesos judiciales para

 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 86 de 134

realizar el saneamiento de estos bienes, y seguido a ello, la recuperación de los recursos, por lo anterior, se cuenta con el Grupo de Saneamiento de bienes del FRV, y a continuación se abordará el contexto desde cada una de las líneas de trabajo.

Saneamiento de bienes del FRV

En materia Civil

Para le recuperación de los bienes que se encuentran ocupados por parte de terceros autorizados, en el caso de comodatarios, arrendatarios o depositarios; o no autorizados, es decir, por personas que no cuentan con ningún vínculo contractual con el Fondo para la Reparación a las Víctimas, las acciones civiles que pueden adelantarse comprenden los procesos de restitución y reivindicatorios.

Para determinar el tipo de acción a ejercer deberá tenerse en cuenta la calidad del Fondo respecto del bien inmueble objeto de recuperación, que bien puede ser secuestre y administrador del bien o titular del derecho del derecho de dominio con ocasión de una sentencia de extinción de dominio. Verificada esta situación se procederá a iniciar la acción judicial respectiva

Documentación Requerida

De conformidad con la Circular Conjunta número 0014 de fecha 2 de abril de 2020, para el inicio de acciones se debe agotar los siguientes pasos:

- a) Memorando de asignación de la Coordinación del Fondo para la Reparación Integral a las Víctimas a la Oficina Asesora Jurídica, con los siguientes anexos:
 - 1- Contrato que puede ser:
 - Arrendamiento
 - Comodato
 - Depósito comercial para bienes muebles
 - 2- Último Informe de inspección.
Consulta del Folio de Matricula en la Ventanilla Única de Registro.
 - 3- Recibo de impuesto predial de la vigencia en la que se pretende iniciar el proceso judicial
 - 4- Descripción del caso a reportar, con los datos del posible demandado o querellado.
 - 5- Certificación de deuda expedida por el Equipo Financiero del FRV (caso en cual aplique)

Aspectos importantes.



- La asignación del caso al abogado por parte del Coordinador del Grupo e Defensa Judicial se hará dentro de los dos días hábiles siguientes a la recepción del memorando.
- Diagnóstico del caso, el abogado designado del grupo de defensa judicial del Oficina Asesora Jurídica tendrá un término de cinco días hábiles para determina la viabilidad del inicio de las acciones civiles al igual que la clase de proceso que se presentará
- El supervisor revisa el diagnóstico del caso y aprueba o modifica la acción propuesta por el abogado.
- Radicación de la acción: el abogado tiene un plazo máximo de siete días debe presentar la demanda respectiva con los anexos y poder del caso

Asuntos que conoce.

1. Acción Reivindicatoria

Definición: El Código Civil define la reivindicación como la acción que tiene el dueño de un bien singular que no está en su posesión para que se condene al poseedor material a restituirlo.³² El mismo código señala en el artículo 950, que quien puede ejercer la acción reivindicatoria es quien tiene la propiedad plena o nuda, absoluta o fiduciaria. Para el caso de los bienes que son objeto de extinción de dominio y cuya titularidad es otorgada al FRV, es procedente iniciar la acción reivindicatoria, ya que el Fondo se reputa como propietario del predio, luego de que exista sentencia de extinción de dominio debidamente ejecutoriada e inscrita en el certificado de tradición y libertad del inmueble ofrecido con fines de reparar a las víctimas.


2. Restitución de inmueble arrendado

Definición: Cuando por cualquier circunstancia el contrato de arrendamiento termine, ya sea por vencimiento o incumplimiento de las obligaciones establecidas en la ley o el contrato, el arrendatario debe restituir el inmueble arrendado en las mismas condiciones en las que le fue entregado, en el evento de negarse, el arrendador puede acudir al juez para que obligue la entrega.

De acuerdo con las facultades de administración del FRV puede suscribir contratos de arredramiento los que deben cumplir con las ritualidades señaladas en el Código Civil, Código de Comercio en caso de destinación comercial y la ley 820 de 2003 para los inmuebles con uso habitacional y adicional el soporte de la causal de restitución.

3. Restitución de tenencia

³² Código Civil, Artículo 946.

 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 88 de 134

Definición: Aplica para aquellas situaciones en la cuales no se cuenta con contrato de arrendamiento y la posesión esta siendo afectada por un poseedor que no cuenta con la autorización para su permanencia en el inmueble.

Una vez el predio es entregado al FRV a través

4. Expropiación

Definición: En esta clase de procesos se persigue previa indemnización la transferencia coactiva de la propiedad de forma parcial o total, en procura del interés particular.

En aquellos predios en los que le FRV es secuestre y administrador o en aquellos en los cuales por cuenta de la sentencia de extinción de dominio y en los que por cuenta de la utilidad común que sustenta la expropiación, la entidad debe concurrir y procurar que la indemnización sea proporcionada y que efectivamente los recursos sean entregados a la entidad.

5. Pertenencia

Definición: A través de la prescripción es posible la consolidación de un derecho real la cual se hace mediante sentencia judicial que declare la pertenencia a favor una persona que en calidad de poseedor haya ocupado un inmueble en el tiempo establecido, 5 años con justo título y 10 años sin este, así como la comprobación del ánimo de señor y dueño sobre el inmueble.

De acuerdo a lo regulado en el artículo 375 del Código General del Proceso³³ Los bienes inmuebles de los cuales se solicite la pertenencia es obligación del juez comunicar a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas para con el fin de salvaguardar los derechos de las víctimas, y en aquellos casos en los que se encuentren involucrados bienes entregados en el marco de la ley de justicia y paz, es necesario representar al FRV y verificar la prevalencia de la medida cautelar.

Autoridad Competente.


En consideración a la cuantía de las pretensiones y la naturaleza del asunto los despachos judiciales que conocen de los procesos civiles son:

- a) Juzgados civiles municipales.
- b) Juzgados promiscuos municipales.
- c) Juzgados civiles del circuito.

³³ **ARTÍCULO 375. DECLARACIÓN DE PERTENENCIA.**

(...)

En el caso de inmuebles, en el auto admisorio se ordenará informar de la existencia del proceso a la Superintendencia de Notariado y Registro, al Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural (Incode), a la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a Víctimas y al Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) para que, si lo consideran pertinente, hagan las manifestaciones a que hubiere lugar en el ámbito de sus funciones.

 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 89 de 134

d) Juzgados de pequeñas causas y competencias múltiples

Etapas Procesales.

a) **Presentación de demanda:** Debe ser ante el Juez competente. Art. 89 C. G. del P. (REQUISITOS DE LA DEMANDA) En esta etapa el juez puede:

- Admitir la demanda por cumplir con todos los requisitos, y por consiguiente emiten auto admisorio. Art. 90 C. G. del P.
- Inadmitir la demanda por algún defecto subsanable, se otorga al demandante un plazo de cinco días. Art. 90 C. G. del P.
- Si no se subsana dentro del término es rechazada.
- También puede ocurrir que se rechace la demanda por no reunir los requisitos de ley. (Rechazo). Art. 90 C. G. del P.

b) **Notificaciones:** Es una obligación informar al demandando la existencia del proceso en su contra y se debe proceder de la siguiente manera:

- Notificación personal Art. 291 C. G. del P.: La elabora y envía el demandante o su apoderado si la empresa de envíos certifica positivamente la entrega hay que allegarla al despacho acompañada de memorial
- Notificación por aviso Art. 292 C. G. del P.: En el evento en el que el demandado no acuda al despacho judicial para notificarse personalmente del auto que admite la demanda, el demandante o su apoderado remite el aviso de notificación con la copia del auto y la demanda a informar, si la empresa de envíos certifica positivamente la entrega hay que allegarla al despacho acompañada de memorial con esto se cumple con las notificaciones siempre y cuando sea resultado positivo en ambas.
- Si la notificación del Art. 292 C. G. del P. No surte efecto hay que proceder a la notificación del Art. 293 C. G. del P. Notificación por Emplazamiento.

Nota: Con la expedición del Decreto 806 de 2020 la manera de presentación de las demanda y notificación se simplifico con la utilización del correo electrónico y demás medios digitales así:

"ARTÍCULO 6o. DEMANDA. *La demanda indicará el canal digital donde deben ser notificadas las partes, sus representantes y apoderados, los testigos, peritos y cualquier tercero que deba ser citado al proceso, so pena de su inadmisión. Asimismo, contendrá los anexos en medio electrónico, los cuales corresponderán a los enunciados y enumerados en la demanda.*



Las demandas se presentarán en forma de mensaje de datos, lo mismo que todos sus anexos, a las direcciones de correo electrónico que el Consejo Superior de la Judicatura disponga para efectos del reparto, cuando haya lugar a este.

ARTÍCULO 8o. NOTIFICACIONES PERSONALES. *Las notificaciones que deban hacerse personalmente también podrán efectuarse con el envío de la providencia respectiva como mensaje de datos a la dirección electrónica o sitio que suministre el interesado en que se realice la notificación, sin necesidad del envío de previa citación o aviso físico o virtual. Los anexos que deban entregarse para un traslado se enviarán por el mismo medio.*

El interesado afirmará bajo la gravedad del juramento, que se entenderá prestado con la petición, que la dirección electrónica o sitio suministrado corresponde al utilizado por la persona a notificar, informará la forma como la obtuvo y allegará las evidencias correspondientes, particularmente las comunicaciones remitidas a la persona por notificar.”

- c) **Contestación de la demanda:** Una vez el demandado es enterado del proceso en su contra la ley le concede el termino (dependiendo de la calase de proceso poder ser de 10 o 20 días) para ejerza el derecho de defensa y si lo considera conteste la demanda o guardar silencio allanándose a las pretensiones de la demanda. Si la contesta entra al despacho para lo pertinente y cuando salga le corren traslado al demandante para que se pronuncie.
- d) **Audiencia inicial:** Una vez se ha entablado la controversia entre las dos partes el juez señala fecha para:
- Decisión de excepciones previas: las que buscan corregir las irregularidades de forma que pueda presentar la demanda o encaminar adecuadamente la acción para lo cual el Juez debe tomar las medidas que sean más pertinentes para sanear.
 - Conciliación: Busca la terminación anticipada del proceso en atención al acuerdo en el cual puedan llegar demandante y demandado, se puede intentar adicional a esta audiencia en cualquier etapa del proceso.
 - Interrogatorio de las partes: Si no hay acuerdo se procede a la práctica los interrogatorios de las partes se practicarán en la audiencia inicial es decir la intervención de demandante y demandado para que a través de preguntas formuladas por el Juez y abogados se formen indicios de que parte tiene la razón en sus manifestaciones.
 - Decreto y practica de las demás pruebas solicitadas: si es posible y el juez considera apropiado practicará testimonios, inspecciones, ordenará oficiar etc.



- A continuación, se establece el problema jurídico a resolver el funcionario judicial y los hechos que son aceptados por las partes y por ende no requieren prueba.
- Control de legalidad. El juez esta en la obligación de verificar y sanear los vicios que puedan acarrear nulidades u otras irregularidades del proceso y procederá de conformidad, las partes también pueden expresar los puntos que consideran pueden ocasionar un anormal funcionamiento del proceso.
- e) **Audiencia de Instrucción y Juzgamiento:** En el evento en el que no sea posible agotar el todo el trámite en una sola audiencia el juez tiene la posibilidad de suspender y practicar pruebas en fechas posteriores y señalar fecha la lectura de la sentencia.

Medidas Cautelares.

Si se solicitaron medidas cautelares en este proceso y son decretadas, el juez comisiona para hacer diligencia de embargo y secuestro en caso de ser necesario, o en su defecto elabora los oficios para radicar en las entidades en las cuales se van a hacer efectivas dichas medidas, las entidades en donde se radicaron los oficios están en la obligación de contestar si se llevó a cabo la orden judicial emitida por el despacho, lo cual puede llevar al remate de bienes embargados o al acuerdo entre las partes para solucionar el conflicto y levantar las medidas practicadas.


a práctica de las medidas cautelares y la nueva forma de prestar caución están consagradas en el Art. 599 del C. G. del P. Cabe destacar que se pueden dar en el curso del proceso otras formas de terminación del proceso como por ejemplo el pago total de la obligación o la conciliación, casos en los cuales se puede dar por terminado definitivamente el proceso o se puede suspender mientras se cumple con el acuerdo etc. Lo importante en este tipo de casos es que la persona a demandar tenga patrimonio para responder por la deuda ya que si no tenemos bienes para embargar el proceso no nos conduce a resultados favorables y se hace imposible recuperar lo adeudado.

En los procesos Ejecutivos

Son cobros de dinero dejados de percibir en razón a cánones de arrendamiento no pagados o acuerdos de pago legalizados con los arrendatarios y posteriormente incumplidos sobre los bienes entregados en dicha modalidad por el FRV, esto es mediante un contrato de arrendamiento.

La autoridad competente es la Justicia Ordinaria, siendo en la mayoría de los casos Juzgados Promiscuos Municipales y Juzgados de Circuito los despachos que conocen de las demandas elevadas.

El proceso ejecutivo de cobro incluye presentación de demanda ejecutiva, se admite demanda, posteriormente mediante auto se libra mandamiento de pago, luego se procede a embargar cuentas bancarias y de preferencia bienes sujetos a

 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 92 de 134

registro esto es automotores e inmuebles, acto seguido el remate y monetización para finalizar con la consolidación de título judicial a nombre de la entidad, UARIV FRV.

Contrato de arrendamiento

Mas adelante en la misma circular 0014 de 2020, en el subtítulo 1.3 Incumplimiento a los términos y condiciones pactadas en los contratos:

"Cuando el arrendatario, comodatario, o depositario no efectuó la entrega del bien en los términos y las condiciones pactadas en el contrato suscrito, se debe restituir el bien; y si hubo lugar a mora en el pago de los cánones de arrendamiento se requiere el cobro de los cánones dejados de percibir por el FRV en su calidad de arrendador, y demás incumplimientos contractuales con ocasión de la implementación de esquemas de administración, eventos en los cuales intervendrá el Equipo de saneamiento de la OAJ".

Completando el marco legal en su parte general el Código General del Proceso CGP artículos 28, 91 y SS y parte especial artículo 422 y SS, se enuncian los pasos mediante las cuales se desarrolla el proceso ejecutivo en sí:

1. Según el Código General del Proceso CGP, artículo 91. Traslado de la demanda.


"En el auto admisorio de la demanda o del mandamiento ejecutivo se ordenará su traslado al demandado, salvo disposición en contrario"

2. Acorde al Código General del Proceso artículo 94: *"La notificación del auto admisorio de la demanda o del mandamiento ejecutivo produce el efecto del requerimiento judicial para constituir en mora al deudor, cuando la ley lo exija para tal fin, y la notificación de la cesión del crédito, si no se hubiere efectuado antes."*

3. Mas adelante en el artículo 306, del mismo código establece en si la Ejecución:

"Cuando la sentencia condene al pago de una suma de dinero, a la entrega de cosas muebles que no hayan sido secuestradas en el mismo proceso, o al cumplimiento de una obligación de hacer, el acreedor, sin necesidad de formular demanda, deberá solicitar la ejecución con base en la sentencia, ante el juez del conocimiento, para que se adelante el proceso ejecutivo a continuación y dentro del mismo expediente en que fue dictada. Formulada la solicitud el juez librará mandamiento ejecutivo".

4. Vale precisar que según artículo 384 del Código General del Proceso CGP. Restitución de inmueble arrendado, los casos que se manejan a nivel UARIV – FRV tienen su génesis en contratos de arrendamiento de bien inmueble incumplidos, posteriores a la orden de restitución emitida por el Juzgado competente mediante sentencia ejecutoriada.

 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 93 de 134

En especial el numeral 4 inciso del 3, del citado artículo enuncia:

“Cualquiera que fuere la causal invocada, el demandado también deberá consignar oportunamente a órdenes del juzgado, en la cuenta de depósitos judiciales, los cánones que se causen durante el proceso en ambas instancias, y si no lo hiciere dejará de ser oído hasta cuando presente el título de depósito respectivo, el recibo del pago hecho directamente al arrendador, o el de la consignación efectuada en proceso ejecutivo.”

En su parte especial se encuentra normado en el mismo código, en artículos 422 y SS, Señalamiento de fecha para remate y Audiencia de remate en art 452 y embargos según los artículos 470, 593, 599, 600, 601, del mismo código. Respecto a cauciones esta normado en el artículo 603 y subsiguientes. Se podrá llegar a Acuerdo de pago entre las partes según Artículo 553 del CGP.

Complementariamente el Artículo 599. Embargo y secuestro. Reza:


“En el momento de practicar el secuestro el juez deberá de oficio limitarlo en la forma indicada en el inciso anterior, si el valor de los bienes excede ostensiblemente del límite mencionado, o aparece de las facturas de compra, libros de contabilidad, certificados de catastro o recibos de pago de impuesto predial, o de otros documentos oficiales, siempre que se le exhiban tales pruebas en la diligencia.

En los procesos ejecutivos, el ejecutado que proponga excepciones de mérito o el tercer afectado con la medida cautelar, podrán solicitarle al juez que ordene al ejecutante prestar caución hasta por el diez por ciento (10%) del valor actual de la ejecución para responder por los perjuicios que se causen con su práctica, so pena de levantamiento. La caución deberá prestarse dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación del auto que la ordene. Contra la providencia anterior, no procede recurso de apelación. Para establecer el monto de la caución, el juez deberá tener en cuenta la clase de bienes sobre los que recae la medida cautelar practicada y la apariencia de buen derecho de las excepciones de mérito.”

El proceso ejecutivo concluye recuperando el dinero adeudado por pago voluntario del acreedor interrumpiendo así el proceso, y en otro escenario el correspondiente a remate y consignación de la suma fruto de tal a órdenes del juzgado, junto con el cobro del título judicial. Artículo 461. Terminación del proceso por pago.

En los procesos Policivos

Las disposiciones previstas en el Código de convivencia y seguridad ciudadana siendo de carácter preventivo y que buscan establecer las condiciones para la convivencia en el territorio nacional, también resultan aplicables para el saneamiento de los bienes administrados por el FRV, cuando se ejerce por parte

 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 94 de 134

de terceras personas actos perturbatorios que impiden el correcto ejercicio de las actividades como administradores de los predios.

Asuntos que conoce:

- 1- Perturbaciones a la posesión o mera tenencia de un inmueble o mueble
- 2- Acción preventiva por perturbación.

Autoridad competente:

- 1- Alcalde o Inspector de Policía de la vecindad donde se encuentra ubicado el bien
- 2- La Policía Nacional (solo en casos de acción preventiva por perturbación)

Oportunidad para instaurar querrela:

- 1- Cuarenta y ocho horas desde el momento de los hechos para acción preventiva por ocupación.
- 2- Dentro de los cuatro meses siguientes a la perturbación por ocupación ilegal, en caso de querrela policiva.

Aspectos claves para el análisis, estudio y argumentación jurídica:

Atendiendo los lineamientos de la Circular conjunta No. 014 de fecha 2 de abril de 2020 se resaltan algunos de ellos,


a.- Elaboración de memorando de solicitud por parte del FRV para el inicio de acciones judiciales por parte de la OAJ. Dicha solicitud de inicio, se realiza dentro de los 30 días siguientes al conocimiento de los hechos, adjuntándose como mínimo los siguientes documentos:

- Acta de secuestro del bien afectado.
- Último informe de inspección realizada al predio
- Folio de matrícula inmobiliaria del bien.
- Descripción del caso a reportar, en lo posible con los datos del ocupante irregular

b.- Una vez recepcionado el memorando por parte del Grupo de Defensa Judicial de la OAJ, el Coordinador del Grupo de defensa Judicial dentro de los dos días siguientes asigna el caso al abogado competente del asunto.

c.- El abogado revisa la documentación aportada junto con el memorando de asignación, efectúa el análisis del caso, determina el tipo de proceso y actuaciones a seguir.

d.- En el evento que la documentación para estructurar la querrela policiva esté incompleta, se le solicita al FRV complementarla dentro de los dos días siguientes al recibo del requerimiento.

 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 95 de 134

e.- Subsanado lo anterior, el abogado asignado dentro de los cinco días siguientes emite el diagnóstico frente a la viabilidad de instaurar la querrela.


f.- Se estudian los hechos objeto de reporte para determinar si se está en presencia de un acto perturbatorio a la posesión y/o tenencia del bien, que afecta la correcta administración del predio, analizando si se está en término para iniciar la acción policiva, de ser así, dentro de los siete días siguientes se instaura la Querrela ante la Alcaldía o Inspección de Policía del lugar donde se encuentra localizado el bien.

Aspectos mínimos que debe contener la querrela.

- Indicación e individualización de las partes
- Relación sucinta de los hechos: se realiza una narración clara y resumida de las circunstancias de tiempo modo y lugar como se están llevando a cabo los actos perturbatorios, indicando con exactitud la parte del predio que está siendo ocupado.
- Indicar la calidad que ostenta el FRV respecto del predio (secuestre o propietario por vía de extinción del dominio)
- Comportamiento contrario a la convivencia que se está presentando.
- Pruebas documentales y testimoniales que se harán valer.
- Petitum (Que se ordene cesar los actos de perturbación)
- Marco legal del FRV: Art.54 ley 975 DE 2005 y Representación Judicial de la Entidad Resolución 236 de 2020.
- Fundamentos de derecho: artículos 762, 775 y 879 del Código Civil, Ley 1801 de 2016, artículos 2, 7, 10, 76, 77 – 1, 80, 81, 190, 198 numeral 4, y 206
- Relación de anexos
- Poder para actuar
- Indicación del lugar donde pueden ser notificadas las partes.

Atendiendo el corto término que establece el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016) para querrellar los comportamientos contrarios a la posesión y mera tenencia de bienes inmuebles, se han diseñado desde la OAJ formatos para instaurar de manera expedita las acciones preventivas por perturbación o querrela por perturbación, así como un protocolo con el fin actuar prontamente ante estos y así retomar el buen ejercicio de administración. Conforme el mismo, en casos de ocupaciones se debe proceder así:

- Personal de vigilancia verifica la existencia de la ocupación irregular.
- Reporta la existencia de la ocupación al líder del cuadrante del FRV al que pertenece el bien y al asesor de seguridad de predios del FRV.
- Dentro de las 48 horas el personal de seguridad elabora el formato de acción preventiva por perturbación y se radica ante la Estación de Policía más cercana al lugar.

 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 96 de 134

- Si dentro de las 48 horas no es posible lograr el desalojo por parte de la Policía, se diligencia el formato de querrela policiva y se radica ante la Inspección de Policía del lugar.
- Con posterioridad a ello, obtenido el número de radicado de la querrela el FRV emite el memorando de asignación ante la OAJ, para que asuma la representación de la Entidad dentro de la actuación.

Actuación dentro del proceso policivo:

Una vez admitida la querrela y dentro del trámite de la audiencia pública debe tenerse especial cuidado en:


- Exponer los argumentos indicando con total claridad la calidad que se tiene respecto del predio ocupado, es decir, aludir la facultad que se tiene como administradores y el soporte legal correspondiente sea acta de secuestro del predio o matrícula inmobiliaria, igualmente ser muy preciso en las indicaciones del lugar ocupado refiriendo coordenadas si es del caso y aportando además las pruebas que corroboren la ocupación tanto documentales como testimoniales.
- Cuando el Inspector de policía abra la etapa de conciliación, propender por convencer al ocupante irregular para que desaloje de manera voluntaria el predio o de ser pertinente, se contacte con el FRV para aportar la documentación que le permita suscribir un contrato de arrendamiento para normalizar su estado y permanencia en el bien.
- Una vez surtido el trámite probatorio y emitida la decisión por parte del funcionario competente, en caso de ser favorable se solicita al Inspector el cumplimiento o ejecución de la orden en lo posible de manera inmediata o en el plazo máximo de 5 días. Ahora, de resultar desfavorable la decisión, se debe interponer los recursos de reposición y en subsidio apelación, sustentándose de manera inmediata en la audiencia o en el evento de la apelación dentro de los dos días siguientes al recibo del recurso por parte del superior jerárquico.

Marco Normativo

El proceso policivo se rige por el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, Ley 1801 de 2016.

En materia Laboral

En la Unidad para las Víctimas, la litigiosidad laboral, ha acontecido por el supuesto quebrantamiento de derechos fundamentales relacionados con el derecho al trabajo, lo que ha originado que estos derechos se reclamen a través de acciones de tutela, procesos ordinarios laborales, medios de control nulidad y restablecimiento del derecho y reparación directa, que se definen así:

 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 97 de 134

Acción de tutela: Es un mecanismo consagrado en el artículo 86 de la Constitución de 1991, mediante el cual toda persona puede reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando estos resultan vulnerados, amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o por particulares, en los casos establecidos en la ley. La acción de tutela está reglamentada por los Decretos 2591 de 1991, 306 de 1992 y 1382 de 2000.


Proceso ordinario laboral: Es el juicio jurídico consagrado en el título I, II y III del capítulo XIV del CPL, por medio del cual se acude ante el juez laboral, para dirimir el amparo o no de derechos laborales que se encuentran en conflicto entre el trabajador y el empleador, este proceso puede ser de única instancia o de doble instancia en razón a la cuantía de las pretensiones.

Nulidad y restablecimiento del derecho: Es el juicio jurídico consagrado en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Esta acción judicial tiene como objeto que toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, para que se le restablezca el derecho.

Reparación directa: Es el juicio jurídico consagrado en el artículo 140 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, de naturaleza subjetiva, individual, temporal y desistible, a través de la cual la persona que se crea lesionada o afectada puede solicitar la reparación del perjuicio causado, esta acción tiene como fin indemnizar a las personas con ocasión de la responsabilidad extracontractual en que pudo incurrir el Estado.

Las causales por las que se interponen las anteriores acciones judiciales en materia laboral tienen que ver con los siguientes asuntos:

- Fueros laborales por; maternidad, paternidad, debilidad manifiesta, y madre cabeza de hogar.
- Solidaridad patronal de la entidad con el operador de un contrato de prestación de servicios, en la terminación anormal del contrato de trabajo suscrito con operador.
- Considerar que un contrato de trabajo suscrito con un operador desbordó en una relación laboral con la entidad y en consecuencia reclama el principio de la realidad sobre las formas contractuales.
- Considerar que el contrato de prestación de servicios se transformó en un contrato laboral.
- Declaratoria de insubsistencia.
- Remoción de cargos directivos.
- Mora en el pago de prestaciones cuando un funcionario se desvincula de la entidad.

 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 98 de 134

Proceso ordinario laboral: Como se dijo anteriormente los procesos ordinarios laborales están reglamentados en el título I, II y III del capítulo XIV del CPL y se desarrolla en las siguientes etapas:

Presentación de demanda la cual debe cumplir con los requisitos exigidos en el artículo 25 del C.P.L, que son:

"ARTICULO 25. FORMA Y REQUISITOS DE LA DEMANDA. <Ver Notas del Editor> <Artículo modificado por el artículo 12 de la Ley 712 de 2001. El nuevo texto es el siguiente:> La demanda deberá contener:

- 1. La designación del juez a quien se dirige.*
- 2. El nombre de las partes y el de su representante, si aquellas no comparecen o no pueden comparecer por sí mismas.*
- 3. El domicilio y la dirección de las partes, y si se ignora la del demandado o la de su representante si fuere el caso, se indicará esta circunstancia bajo juramento que se entenderá prestado con la presentación de la demanda.*
- 4. El nombre, domicilio y dirección del apoderado judicial del demandante, si fuere el caso.*
- 5. La indicación de la clase de proceso.*
- 6. Lo que se pretenda, expresado con precisión y claridad. Las varias pretensiones se formularán por separado.*
- 7. Los hechos y omisiones que sirvan de fundamento a las pretensiones, clasificados y enumerados.*
- 8. Los fundamentos y razones de derecho.*
- 9. La petición en forma individualizada y concreta de los medios de prueba, y*
- 10. La cuantía, cuando su estimación sea necesaria para fijar la competencia."*

Aspectos claves que se deben tener en cuenta en el trámite.

- En virtud al cumplimiento de todos los requisitos exigido en la anterior normatividad el juez procede a ordenar la notificación de la misma.
- La notificación de la demanda se realiza de conformidad con los articulo 291 y 291 C.G.P., dando un término de 10 días para contestar la demanda
- Al momento de contestar la demanda se debe hacer bajo los parámetros del artículo 31 del C.P.L y S.S
- Audiencia obligatoria de conciliación, decisión de excepciones previas, saneamiento y fijación del litigio que está consagrada en el artículo 77 del C.P.L y S.S.



- Audiencia de trámite y juzgamiento en primera instancia que está consagrada en el artículo 80 del C.P.L y S.S., el recurso de apelación en materia laboral debe ser instaurado en la audiencia.
- La última etapa es la audiencia de segunda instancia que está consagrada en el artículo 82 del C.P.L y S.S.

Nulidad y restablecimiento del derecho y reparación directa:

Presentación de demanda la cual debe cumplir los requisitos exigidos en el artículo 162 C.P.A.C.A que señala:

Toda demanda deberá dirigirse a quien sea competente y contendrá:

- 1. La designación de las partes y de sus representantes.*
- 2. Lo que se pretenda, expresado con precisión y claridad. Las varias pretensiones se formularán por separado, con observancia de lo dispuesto en este mismo Código para la acumulación de pretensiones.*
- 3. Los hechos y omisiones que sirvan de fundamento a las pretensiones, debidamente determinados, clasificados y numerados.*
- 4. Los fundamentos de derecho de las pretensiones. Cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación.*
- 5. La petición de las pruebas que el demandante pretende hacer valer. En todo caso, este deberá aportar todas las documentales que se encuentren en su poder.*
- 6. La estimación razonada de la cuantía, cuando sea necesaria para determinar la competencia.*
- 7. El lugar y dirección donde las partes y el apoderado de quien demanda recibirán las notificaciones personales. Para tal efecto, deberán indicar también su canal digital.*
- 8. El demandante, al presentar la demanda, simultáneamente, deberá enviar por medio electrónico copia de ella y de sus anexos a los demandados, salvo cuando se soliciten medidas cautelares previas o se desconozca el lugar donde recibirá notificaciones el demandado. Del mismo modo deberá proceder el demandante cuando al inadmitirse la demanda presente el escrito de subsanación. El secretario velará por el cumplimiento de este deber, sin cuya acreditación se inadmitirá la demanda. De no conocerse el canal digital de la parte demandada, se acreditará con la demanda el envío físico de la misma con sus anexos.*

Aspectos claves que se deben tener en cuenta en el trámite.

- En virtud de que la demanda cumple todos los requisitos exigidos para la admisión de demanda se emite auto de conformidad con lo establecido en el



artículo 171 C.P.C.A.


- La notificación de la demanda se debe realizar de conformidad con lo establecido en el artículo 199 del CPACA, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021.
- La contestación de demanda se tiene un término de 30 días, en la que se debe cumplir con los requisitos exigidos en el artículo 175 C.P.A.C.A.
- Luego de que el juzgado realiza el traslado de las excepciones, la parte demandante se pronuncia de las mismas, el despacho procede a emitir auto en el que resuelve las excepciones previas propuestas en la contestación de demanda, esta etapa se reglamentó en el parágrafo 2º del artículo 175 del CPACA modificado por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021, en concordancia con los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso, en este auto el juez fija fecha para llevar a cabo audiencia inicial.
- Audiencia inicial esta consagrada en el artículo 180 C.P.A.C.A, en esta audiencia se desarrolla las siguientes etapas conciliación judicial, fijación del litigio y decreto de las pruebas solicitadas por las partes y se fija fecha para audiencia de pruebas.
- Audiencia de pruebas está consagrada en el artículo 181 C.P.A.C.A, en la que se evacúan las decretadas en la audiencia de trámite se corre término para alegatos el cual es de 10 días.
- Vencido el término de alegatos realizado el respectivo pronunciamiento por parte del demandante y demandado respectivamente, el proceso ingresa al despacho para dictar sentencia de primera instancia.
- Dictada la sentencia de primera instancia en audiencia o por estado, se tiene un término de 10 días hábiles para interponer recurso conforme lo dispuesto por el artículo 212 del C.P.A.C.A.
- Al recurso de apelación se le dará el trámite consagrado en el artículo 247 del C.P.A.P.A.
- El juez de segunda instancia que conoció del recurso de apelación tiene un término de 20 días para dictar sentencia.

En materia Penal

Siendo el derecho penal una parte del ordenamiento jurídico que tiene por objeto la protección de los bienes jurídicos fundamentales del individuo y la sociedad, y como quiera que los bienes administrados por el Fondo para la Reparación a las Víctimas son susceptibles de afectación por conductas punibles realizadas por terceros que impiden con ello la correcta administración de los mismos; se hace necesario acudir al ejercicio de la acción penal de cara a poder establecer no solamente la responsabilidad de los autores de esas conductas y su judicialización, sino el acceso a la verdad, la justicia y la reparación integral a la que se tiene derecho por ser víctima de cualquiera de los delitos previamente establecidos por la Ley 600 de 2000.

Asuntos que conoce:

- 1-** Hurto en cualquiera de sus modalidades (Agravado y/o Calificado)

 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 103 de 134

- 2- Daño en bien Ajeno
- 3- Aprovechamiento ilícito aprovechamiento de los recursos naturales renovables
- 4- Daño en los recursos naturales
- 5- Minería ilegal
- 6- Explotación ilícita de yacimiento minero
- 7- Invasión de tierras
- 8- Contaminación ambiental
- 9- Incendio
- 10- Plantación de cultivos ilícitos
- 11- Falsedad en documento público
- 12- Fraude procesal

Autoridad competente:

De acuerdo con la Constitución Política y la Ley 906 de 2004, la Fiscalía General de la Nación es quien ejerce la acción penal y por lo mismo, está obligado a adelantar la acción penal y a realizar la investigación de los hechos que revistan las características de una conducta punible, de oficio o que lleguen a su conocimiento por medio de denuncia.

Oportunidad para denunciar:


- Por regla general hasta el término de prescripción de la acción penal (5 años)
- En Delitos querellables como Invasión de tierras dentro de los seis meses desde la ocurrencia del hecho.

Aspectos claves para el análisis, estudio y argumentación jurídica:

Desde la Unidad para las Víctimas, por parte del Coordinador del FRV y el Jefe de la OAJ, fue diseñada la Circular conjunta No. 014 de fecha 2 de abril de 2020, por medio de la cual, entre otros aspectos, se desarrollaron lineamientos para la solicitud de inicio de acciones judiciales, entre ellas la penal, para poder realizar previamente el estudio detallado que permita determinar si efectivamente se presenta una conducta relevante para el derecho penal y ocasiona un perjuicio a la Entidad; de ser así, proceder a instaurar la denuncia anexándose desde sus inicios los elementos materiales probatorios y evidencias físicas con los que se cuenta y que le permitan a la Fiscalía como titular de la acción penal, realizar la investigación de manera íntegra y con la mayor celeridad posible.

Lineamientos Circular conjunta No. 014 de 2020:

- a. Elaboración de memorando de solicitud por parte del FRV para el inicio de acciones judiciales por parte de la OAJ. Dicha solicitud de inicio se realiza

 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 104 de 134

dentro de los 30 días siguientes al conocimiento de los hechos, adjuntándose como mínimo los siguientes documentos:

- Acta de secuestro del bien afectado.
- Último informe de inspección realizada al predio
- Folio de matrícula inmobiliaria del bien.
- Descripción del caso a reportar, en lo posible con los datos del autor de la conducta

b.- Una vez recepcionado el memorando por parte del Grupo de Defensa Judicial de la OAJ, el Coordinador del Grupo de defensa Judicial dentro de los dos días siguientes asigna el caso al abogado competente del asunto.


c.- El abogado revisa la documentación aportada junto con el memorando de asignación, efectúa el análisis del caso, determina el tipo de proceso y actuaciones a seguir.

d.- En el evento que la documentación para estructurar la denuncia esté incompleta, se le solicita al FRV complementarla dentro de los dos días siguientes al recibo del requerimiento.

e.- Subsano lo anterior, el abogado asignado dentro de los cinco días siguientes emite el diagnóstico frente a la viabilidad de instaurar denuncia penal.

f.- Se estudian los hechos objeto de reporte para determinar si se está en presencia de la comisión de un delito, del que es víctima la Entidad, de ser así, dentro de los siete días siguientes se instaura la denuncia penal ante la Oficina de asignaciones de la Fiscalía General de la Nación, la cual en términos generales debe contener:

- Indicación e individualización de las partes
- Situación fáctica: se realiza un relato claro y sucinto de las circunstancias de tiempo modo y lugar como se llevaron a cabo los hechos delictivos
- Posible adecuación típica: se indica el delito que se considera se cometió.
- Marco legal del FRV: Art.54 ley 975 DE 2005 y Representación Judicial de la Entidad Resolución 236 de 2020.
- Solicitud de reconocimiento de calidad de víctima conforme las facultades previstas por el Art. 137 de la ley 906 de 2004 y Sentencia C-516/07 Corte Constitucional.
- Relación y anexos de elementos materiales probatorios que se adjuntan.
- Poder para actuar
- Indicación del lugar donde pueden ser notificadas las partes.
- En los casos contra el patrimonio económico como por ejemplo hurto, daño en bien ajeno, estafa, entre otros, se debe indicar la estimación de la cuantía.

 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 105 de 134

Etapas del proceso penal donde se interviene como víctima:

- Indagación
- Imputación
- Acusación
- Audiencia preparatoria
- Juicio Oral
- Sentencia
- Incidente de reparación Integral

Las víctimas, son intervinientes especiales en el proceso penal y les asiste el derecho de acceder y participar de todas las actuaciones, con el fin de que sean satisfechos eficazmente, a su vez, sus derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y el aseguramiento de condiciones de no repetición.

Por ello, una vez presentada la denuncia, dentro del marco del proceso penal y conforme los derechos y facultades que fueron otorgadas a las víctimas del delito, no solamente por los artículos 132 de la Ley 906 de 2004, sino por vía jurisprudencial verbi gracia Sentencia 031 de 2018 Corte Constitucional, nos constituimos en víctimas dentro de la actuación penal para que, como intervinientes especiales, desde la etapa de indagación, aportemos elementos materiales probatorios y evidencias físicas que permitan determinar la comisión del delito y la individualización e identificación del autor o participe responsable.

Así mismo, ya establecido lo anterior, se participa en las audiencias de formulación de imputación, imposición de medida de aseguramiento, acusación y juicio oral, realizando el acompañamiento necesario a la Fiscalía encaminado a la materialización de los derechos a la verdad, justicia y reparación.


Una vez se proferida la sentencia condenatoria y ésta se encuentre en firme, dentro de los 30 días siguientes se debe instaurar incidente de reparación de daños y perjuicios, conforme las previsiones del Art. 102 ley 906 de 2004 encaminado a viabilizar de manera efectiva y oportuna la reparación integral de la víctima por el daño causado con el delito, por quien lo cometió.

Marco normativo:

- Ley 600 de 2000 Código Penal.
- Ley 906 de 2004 Código de Procedimiento Penal

CAPITULO 4. Procesos de Jurisdicciones Especiales

Justicia y Paz

 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 106 de 134

El proceso penal especial de justicia y paz se encuentra regulado por las siguientes normas:

- **Ley 975 de 2005 – Ley de Justicia y Paz:** 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.
- **Ley 1592 del 2012 – Modifica la Ley 975 de 2005.**
- La ley 1592 del 2012, adicionó los artículos 16A, 17A, 17B y 17C.
- **Ley 906 de 2004 – Código de Procedimiento Penal:** En atención al Artículo 62 de la Ley 975 de 2004, lo no dispuesto en la Ley de Justicia y Paz, se aplicará el Código de Procedimiento Penal.
- **Ley 1448 de 2011 – Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras:** Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.
- **Decreto 1069 de 2015:** Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho. Capítulo 5.

ASUNTOS QUE SE TRAMITAN EN EL PROCEDIMIENTO DE JUSTICIA Y PAZ

El Proceso Penal de Justicia y Paz, regula la investigación, juzgamiento y sanción de los exmiembros de grupos armados organizados al margen de la ley postulados por el Gobierno Nacional al proceso penal de justicia y paz.

Así, se tramitan:

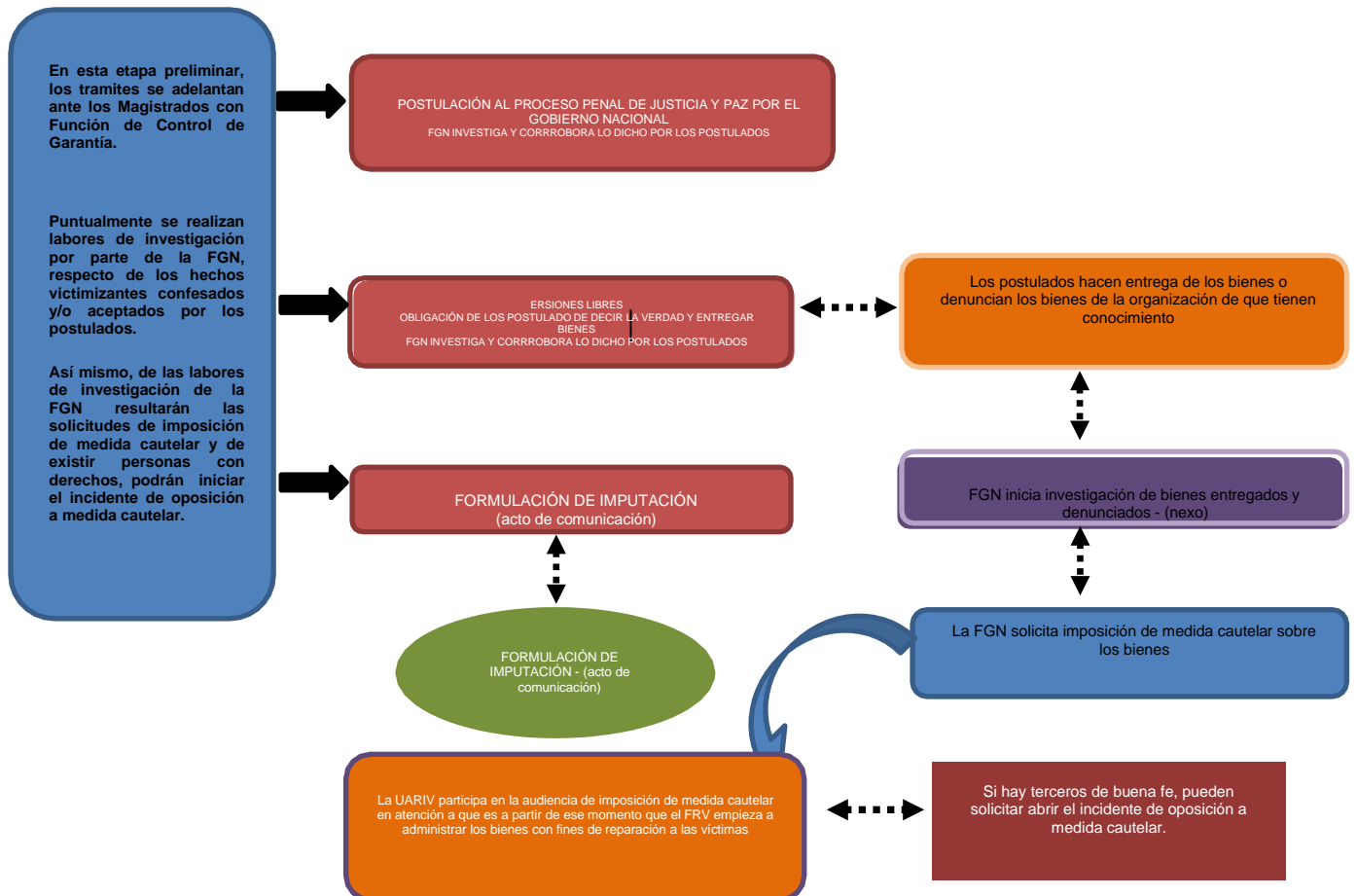
- Investigación, juzgamiento y sanción de los postulados al proceso penal especial de justicia y paz.
- El reconocimiento de daños y perjuicios de las víctimas de los exmiembros de los grupos armados organizados al margen de la ley - Incidente de Reparación Integral-.
- El incidente de imposición de medida cautelar sobre los bienes entregados o denunciados por los postulados al proceso penal especial de justicia y paz o por las investigaciones realizadas por las Fiscalía General de la Nación.
- El incidente de oposición a medida cautelar adelantado por terceros de buena fe exenta de culpa respecto de los bienes entregados por los postulados al proceso penal especial de justicia y paz.



- El seguimiento al cumplimiento de sentencias proferidas por las Sala de Justicia y Paz de los Tribunales Superiores del Distrito Judicial del Territorio Nacional.

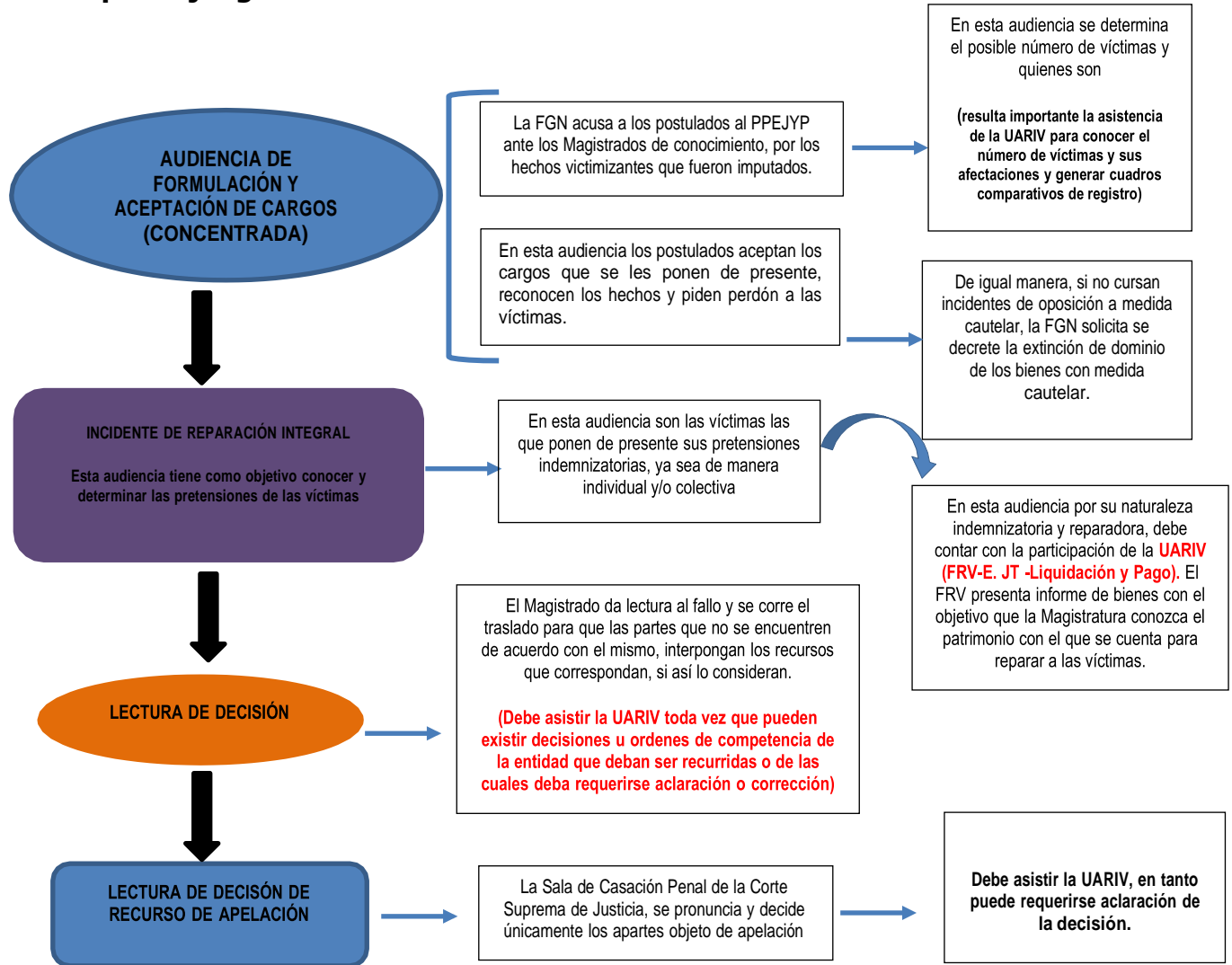
III. ESQUEMA DEL PROCESO PENAL ESPECIAL DE JUSTICIA Y PAZ E INTERVENCIÓN DE LA UARIV


Etapa de investigación e imputación (preliminar):





Etapa de juzgamiento:



 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 109 de 134

IV. AUTORIDADES COMPETENTES EN EL PROCESO PENAL DE JUSTICIA Y PAZ.

- 1.** Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Penal.
- 2.** Tribunales Superiores del Distrito Judicial – Salas de Justicia y Paz a Nivel Nacional.
 - 2.1. Magistrados con Función de Control de Garantías.
 - 2.2. Magistrado con Función de Conocimiento.
- 3.** Juez Penal del Circuito con Funciones de Ejecución de Sentencias para las Salas de Justicia y Paz del Territorio Nacional.
- 4.** Fiscalía General de la Nación – Unidad de Justicia Transicional.
- 5.** Fiscalía General de la Nación – Subunidad de Bienes.

V. ASPECTOS CLAVES PARA EL ANÁLISIS, ESTUDIO Y ARGUMENTACIÓN JURÍDICA, OPORTUNIDAD.

En el Proceso Penal Especial de Justicia y Paz, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, no participa en la etapa preliminar, su actividad puede observarse en la etapa de juzgamiento y ejecución, así como, en incidentes relacionados con bienes entregados o denunciados por postulados al proceso o perseguidos por la Fiscalía General de la Nación.

Así, la UARIV no es parte ni interviniente en el Proceso Penal Especial de Justicia y Paz, toda vez que ni la ley, ni la jurisprudencia de las Altas Cortes lo han contemplado. Sin embargo, su comparecencia es obligatoria en diferentes etapas del proceso, en algunos trámites incidentales, como son:

1. Incidente de reparación integral – Audiencia concentrada.
2. Seguimiento y ejecución de sentencias de justicia y paz.
3. Incidente de imposición de medida cautelar.
4. Incidente de oposición a medida cautelar.
5. Incidentes o trámites innominados.

Con base en el concepto emitido por la profesional Juana Inés Acosta López consultora para la Oficina Asesora Jurídica, se encuentran los siguientes aspectos claves respecto del Proceso Penal de Justicia y Paz y la intervención de la UARIV en el mismo.

- **Incidente de imposición de medidas cautelares.**



En virtud del artículo 17 B de la Ley 975 de 2005, le corresponde a la Fiscalía General de la Nación solicitar la imposición de medidas cautelares sobre los bienes entregados por los postulados y/o demás bienes que, en el transcurso de las investigaciones, se hayan identificado como no ofrecidos o denunciados por el postulado. Para tal fin, la Fiscalía debe identificar plenamente los bienes y documentar sus circunstancias de posesión, adquisición y titularidad con apoyo de la Unidad para las Víctimas, en particular, en las labores de alistamiento de los bienes susceptibles de ser cautelados, y en el suministro de la información disponible sobre aquellos.


Una vez se tengan enlistados los bienes con el correspondiente material probatorio, la Fiscalía solicitará ante el Magistrado con funciones de control de garantías la programación de una audiencia preliminar para el decreto de medidas cautelares. De igual forma, si la Unidad para las Víctimas se encuentra administrando bienes sobre los que no verse una medida cautelar, podrá solicitar directamente al Magistrado con función de control de garantías la imposición de medidas cautelares.

A la audiencia de imposición de medidas cautelares debe ser convocada la Unidad para las Víctimas, que deberá suministrar información sobre la vocación reparadora de los bienes. Y, a partir de la información proporcionada, el Magistrado determinará si los bienes en cuestión tienen la aptitud para reparar a las víctimas.

Si el Magistrado encuentra que los bienes tienen vocación reparadora procederá a decretar las medidas cautelares, y ordenará que sean administrados por el Fondo para la Reparación de las Víctimas (FRV). Por lo tanto, la Unidad para las Víctimas se convierte en la secuestre de los bienes hasta que se decida la extinción de dominio, y antes de su recepción, deberá realizar una actualización del alistamiento de los bienes en relación con sus condiciones físicas, jurídicas, sociales y económicas. En los casos de bienes que sean objeto de solicitud de restitución, estos serán transferidos al Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

Por otro lado, si se concluye que los bienes sobre los que versa la controversia no tienen una vocación reparadora, no será posible bajo ningún concepto ordenar su ingreso al FRV. Finalmente, las decisiones que se adopten en relación con los bienes que administre el FRV, podrán ser recurridas por la Unidad para las Víctimas.

- Para este incidente y la correcta participación de la Unidad es necesario contar con el informe de alistamiento del bien, en el cual se describe el mismo, sus particularidades, situación jurídica, física y catastral, así como el concepto que sobre vocación reparadora respecto del bien realizado por el Fondo para la Reparación de las Víctimas.

 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 111 de 134

Finalmente, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo 4 del artículo 26 de la Ley 1592 de 2012, La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas podrá recurrir las decisiones relacionadas con los bienes que administra el Fondo para la Reparación de las Víctimas.

- **Incidente de oposición a medida cautelar.**

Este incidente regulado por la Ley 975 de 2005 en su artículo 17C, nos indica que en los casos en que haya terceros que se consideren de buena fe exenta de culpa con derechos sobre los bienes cautelados para efectos de extinción de dominio en virtud del artículo 17B, el magistrado con función de control de garantías, a instancia del interesado.

El trámite es el siguiente:


Presentada la solicitud por parte del interesado, en cualquier tiempo hasta antes de iniciarse la audiencia concentrada de formulación y aceptación de cargos, el Magistrado con función de control de garantías convocará a una audiencia dentro de los cinco (5) días siguientes en la cual el solicitante aportará las pruebas que pretenda hacer valer y cuyo traslado se dará a la Fiscalía y a los demás intervinientes por un término de 5 días hábiles para que ejerzan el derecho de contradicción. Vencido este término el magistrado decidirá el incidente y dispondrá las medidas a que haya lugar.

Si la decisión del incidente fuere favorable al interesado, el magistrado ordenará el levantamiento de la medida cautelar. En caso contrario, el trámite de extinción de dominio continuará su curso y la decisión será parte de la sentencia que ponga fin al proceso de Justicia y Paz.

- Para la correcta intervención de la Unidad, resulta importante contar con la información del sistema de administración impuesto por el Fondo para la Reparación de las Víctimas al bien objeto de incidente, rendimientos y estado actual.

- **Incidente de reparación integral.**

Surtida la audiencia de formulación y aceptación de cargos, la Sala de Conocimiento ordena la apertura del incidente de reparación integral. Este procedimiento consta de la realización de audiencias públicas en las cuales las víctimas y/o sus representantes intervienen para expresar las reparaciones que pretenden y presentar las pruebas necesarias para fundamentar sus pretensiones. A estas audiencias son citadas la Fiscalía, la Unidad para las Víctimas y el Ministerio Público.

 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 112 de 134

La Unidad para las Víctimas, en su calidad de administradora del FRV, podrá allegar información sobre los bienes que están bajo su administración en virtud de las medidas cautelares ordenadas por el Magistrado de control de garantías. Esta información será evaluada por la Sala con el fin de determinar la procedencia de la extinción de dominio.

Asimismo, la Unidad para las Víctimas es requerida en las sesiones del incidente de reparación integral para que exponga los programas de reparación que ofrece y sus correspondientes rutas de acceso. En su intervención, podrá señalar cómo el FRV efectúa el pago de las indemnizaciones, las medidas de reparación otorgadas y los planes de reparación colectiva adoptados. A su vez, podrá presentar su concepto sobre la definición de daños colectivos y sujetos de reparación colectiva.

Expuestas las intervenciones de las víctimas, sus representantes y demás entidades citadas a las sesiones, la Sala invitará a las partes a conciliar y evaluará las solicitudes expresadas por las víctimas. A su vez, tendrá en cuenta las solicitudes u objeciones que realicen la Fiscalía, el Ministerio Público, el abogado defensor y el postulado a las solicitudes de las víctimas. El resultado del incidente se incorporará en la sentencia.

Finalizadas las audiencias del incidente de reparación integral, la Sala de Conocimiento procederá a fijar audiencia de lectura de fallo. La sentencia deberá contener: (i) la fijación de la pena principal y accesoria, (ii) la determinación de la pena alternativa, (iii) los compromisos de comportamiento del postulado, (iv) la extinción de dominio de los bienes que se destinarán a la reparación, y (iv) las obligaciones de reparación, en favor de las víctimas.

Respecto a la extinción de dominio, la Sala ordena el levantamiento de las medidas cautelares y procede a extinguir el dominio sobre los derechos principales y accesorios de los bienes relacionados. Y, en consecuencia, se ordena la integración de los bienes, de manera definitiva, a la masa administrada por el FRV.

En relación con las obligaciones de reparación a las víctimas, la Sala debe identificar la ocurrencia del perjuicio y establecer el monto de la indemnización correspondiente. Así pues, en la sentencia se debe establecer el nombre de cada una de las víctimas reconocidas, el tipo y número de identificación, la información de contacto y la identificación del hecho victimizante. La función de la Unidad para las Víctimas como administradora del FRV será sufragar los perjuicios individualizados por la Sala, cuando así corresponda y a título de subsidiariedad.

Cuando la Sala reconozca que existe un sujeto de reparación colectiva, debe remitir el caso a la Unidad para las Víctimas para valorar la inclusión en el módulo colectivo del RUV y los criterios de valoración de sujetos de reparación colectiva. Además de esta facultad legal, el Tribunal Superior de Medellín ha solicitado a la Unidad para



las Víctimas que realice la identificación y determinación del daño colectivo, y consecuentemente realice un plan de reparación que guarde correspondencia con el daño caracterizado.


Ahora bien, frente a las otras medidas de reparación ordenadas, la Sala puede exhortar a la Unidad para las Víctimas, más no emitir órdenes, a fin de que adelante el cumplimiento de las medidas que sean de su competencia, en razón a que esta entidad es la encargada de coordinar el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral de Víctimas (SNARIV).

- Para la correcta participación de la Unidad, se requiere en primer lugar, solicitar a la fiscalía que registra los hechos por los que serán acusados los postulados al proceso penal de justicia y paz, el listado de las víctimas que serán presentadas en el incidente de reparación integral, de acuerdo con lo definido en el Decreto 1069 de 2015 en su Artículo 2.2.5.1.1.3, el cual indica:

"...Dentro del mes siguiente a la acreditación, la Fiscalía General de la Nación trasladará a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas la información relacionada con la acreditación de la víctima dentro del proceso y el formato de hechos atribuibles. El registro deberá contener, por lo menos la siguiente información:

Nombres y apellidos completos, tipo y número de identificación, información de género, edad, hecho victimizante, afectación, estado del procedimiento y datos de contacto: dirección, barrio, vereda, municipio, departamento, teléfono y correo electrónico. Adicionalmente, la fiscalía enviará la información relacionada con la conformación del grupo familiar, raza, etnia, estrato socioeconómico, situación y tipo de discapacidad, en caso de que disponga de esta. Este registro debe ser interoperable con el Registro Único de Víctimas de acuerdo a los lineamientos establecidos por la Red Nacional de Información. La Fiscalía también trasladará la información a la Defensoría del Pueblo de manera que esta pueda informar a las víctimas sobre los procedimientos para acceder a la reparación administrativa".

Con el listado allegado por la FGN, se debe solicitar un cruce con las diferentes áreas de la Unidad, para determinar la oferta a la que han tenido acceso, si han

 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 114 de 134

sido objeto de pago de indemnización por vía administrativa o judicial por concepto de otra sentencia de justicia y paz.

- De igual manera es necesario solicitar el informe de bienes entregados, denunciados o perseguido del grupo armado determinado, administrados por el Fondo para la Reparación de las Víctimas. Así como el informe sobre sujetos de reparación colectiva en caso de requerirse.

Medidas de reparación en el incidente de reparación integral.

Los Magistrados de Conocimiento, antes de identificar las medidas de reparación solicitadas por parte de los representantes judiciales de las víctimas en desarrollo de incidente de reparación integral y conforme a lo establecido en el capítulo IX de la Ley 975 de 2005, artículo 42³⁴ y subsiguientes, se fija el deber general de reparar; así como la reparación a las víctimas (artículo 43³⁵); los actos de reparación, los cuales comportan los deberes de restitución, indemnización, rehabilitación y satisfacción (artículo 44³⁶). Además, según la misma Ley 975 de 2005, señala que el postulado debe entregar todos bienes, si los tuviese, destinados para reparar a las víctimas del conflicto armado; realizar satisfactoriamente los actos de reparación que se le hayan impuesto; colaborar con el Comité Nacional de Reparación y Reconciliación o suscribir un acuerdo con el Tribunal Superior de Distrito Judicial que asegure el cumplimiento de sus obligaciones de reparación.

Frente a lo anterior, durante el desarrollo del incidente de reparación integral, la FGN presenta el listado de bienes entregados y ofrecidos por los postulados, así como aquellos bienes objeto de persecución y que han sido objeto de imposición de medida cautelar de embargo, secuestro y suspensión del poder dispositivo, a efectos de solicitar la extensión del derecho de dominio.

³⁴ Los miembros de los grupos armados que resulten beneficiados con las disposiciones previstas en esta ley tienen el deber de reparar a las víctimas de aquellas conductas punibles por las que fueren condenados mediante sentencia judicial. Igualmente, cuando no se haya logrado individualizar al sujeto activo pero se compruebe el daño y el nexo causal con las actividades del Grupo Armado Ilegal Beneficiario por las disposiciones de la presente ley, el Tribunal directamente o por remisión de la Unidad de Fiscalía, ordenará la reparación a cargo del Fondo de Reparación.

³⁵ El Tribunal Superior de Distrito Judicial al proferir sentencia, ordenará la reparación a las víctimas y fijará las medidas pertinentes.

³⁶ <Artículo modificado por el artículo 29 de la Ley 1592 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Al momento de emitir sentencia como consecuencia del procedimiento excepcional de que trata la presente ley, la Sala de Conocimiento podrá ordenar al postulado llevar a cabo cualquiera de lo siguientes actos de contribución a la reparación integral:

1. La declaración pública que restablezca la dignidad de la víctima y de las personas vinculadas con ella.
2. El reconocimiento público de responsabilidad, la declaración pública de arrepentimiento y el compromiso de no incurrir en conductas punibles.
3. La participación en los actos simbólicos de resarcimiento y redignificación de las víctimas a los que haya lugar de conformidad con los programas que sean ofrecidos, para tal efecto.
4. La colaboración eficaz para la localización de personas secuestradas o desaparecidas y la localización de los cadáveres de las víctimas, de los que tenga conocimiento.
5. Llevar a cabo acciones de servicio social.

PARÁGRAFO. La libertad a prueba estará sujeta a la ejecución de los actos de contribución a la reparación integral que hayan sido ordenados en la sentencia.



En el desarrollo del anterior ítem, el abogado de la Oficina de la Asesora Jurídica de la UARIV que asiste a la audiencia realiza una mesa de trabajo con la FGN, a efectos presentar el informe de bienes conjuntamente.

Por otra parte, se solicita a la FGN el listado de víctimas a efectos de realizar el respectivo cruce con DR y determinar que víctima han sido beneficiarias de diferentes medidas por parte de la UARIV, Ejemplo: indemnización administrativa y ayuda humanitaria. Lo anterior, a efectos de no incurrir en una doble reparación.

En relación a los SRC, previo requerimiento de Magistratura se presenta y rinde informe relacionado con los SRC y su etapa, si a ello hay lugar, presentados en la zona donde delinquieron determinados postulados.

Así también, se rinde informe acerca de la oferta institucional con el fin de dar a conocer los planes, programas, proyectos y acciones específicas brindadas por las entidades de orden nacional y territorial que hacen parte del Sistema SNARIV. Aunado, se solicita a Magistratura indicar en la respectiva sentencia lugar y fecha de ocurrencia del hecho victimizante, para así proceder de manera inmediata y sin dilaciones con el registro en el RUV una vez ejecutoriada y comunicada la respectiva sentencia a la UARIV.


Una vez las partes intervinientes culminan su presentación y rinden los respectivos informes, atendiendo a las medidas de reparación que son dictadas en sentencia y previa culminación del respectivo incidente de reparación integral, la UARIV solicita el acápite considerativo del fallo al Tribunal Superior del Distrito Judicial – Sala de Justicia y Paz – que conozca del proceso penal, a efectos de estudiar el mismo y revisar los siguientes asuntos:

1. Identificación y ubicación de bienes inmuebles que correspondan a los relacionados en el inventario del FRV, a efectos de una vez extinguido el derecho de dominio y posterior comercialización, no se tengan dificultades en el saneamiento jurídico.
2. Que las medidas de satisfacción que se encuentran dirigidas a la UARIV se dicten en el marco de las competencias legalmente otorgadas.

Para llevar a cabo dicha labor, el abogado de la Oficina Asesora Jurídica de la UARIV envía la respectiva providencia – parte considerativa – a efectos de que cada Dirección revise los asuntos a su cargo y si considera pertinente, remita insumos en el que se justifique la razón fáctica y jurídica para recurrir la providencia.

En el evento en que se deba solicitar aclaraciones, se realizan mesas de trabajo entre el abogado a cargo de la sentencia correspondiente y la Dirección respectiva a efectos de estudiar cada caso en concreto y proceder en la lectura de fallo con la respectiva solicitud.

- **Ejecución de sentencias.**

 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 116 de 134

Una vez proferida la sentencia por la Magistratura de conocimiento de alguna de las Salas de Justicia y Paz, de la misma avoca conocimiento el Juzgado Penal del Circuito con Función de Ejecución de Sentencias para las Salas de Justicia y Paz del Territorio Nacional.


En estas audiencias de seguimiento siempre es requerida la presencia de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas como coordinadora del SNARIV y en atención a que en las sentencias proferidas por la Magistratura se le asignan medidas de reparación, rehabilitación, satisfacción, entre otras.

- Para la presente audiencia es necesario que la Unidad asista con un informe que de cuenta de las acciones lideradas por las diferentes direcciones y áreas de la Unidad, encargadas del cumplimiento a las medidas de reparación, satisfacción y rehabilitación.

PROCESO ESPECIAL DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS.

La política pública de restitución de tierras y derechos territoriales, se enmarca la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley étnicos 4633 y 4635 de 2011.


- Ley 1448 de 2011 en su Título IV capítulo II – Creación del procedimiento legal para restituir y formalizar la tierra de las víctimas del despojo y abandono forzado que se hubieren presentado desde el 01 de enero del 1991.
- Ley 2078 del 8 de enero de 2021 "por medio de la cual se modifica la ley 1448 de 2011 y los decretos ley étnicos 4633 de 2011, 4634 de 2011 y 4635 de 2011, prorrogando por 10 años su vigencia"
- Decreto Ley 4633 de 2011 "Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas".
- Decreto Ley 4635 de 2011 "Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras".
- Ley 1564 de 2012 - Código General del Proceso – Siendo este un proceso de naturaleza civil se entiende que todo lo que no está establecido en las disposiciones especiales de la ley 1448 de 2011 se recurre a la Ley 1564 de 2012 como subsidiario.

 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 117 de 134

- Ley 2080 del 25 de enero de 2021 - Por medio de la cual se reforma el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo -ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción"
- Ley 2079 del 14 de enero de 2021 - "Por medio de cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat".
- Ley 2078 del 8 de enero de 2021 - "Por medio de la cual se modifica la ley 1448 de 2011 y los decretos ley étnicos 4633 de 2011, 4634 de 2011 y 4635 de 2011, prorrogando por 10 años su vigencia"
- Ley 2013 del 30 de diciembre de 2019 "Por medio del cual se busca garantizar el cumplimiento de los principios de transparencia y publicidad mediante la publicación de las declaraciones de bienes, renta y el registro de los conflictos de interés"
- Ley 1955 del 25 de mayo de 2019 Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto Por Colombia, Pacto Por La Equidad".
- Ley 1900 del 18 de junio de 2018 por medio de la cual se establecen criterios de equidad de géneros en la adjudicación de las tierras baldías, vivienda rural, proyectos productivos, se modifica la ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1561 de 2012 Por la cual se establece un proceso verbal especial para otorgar títulos de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica, sanear la falsa tradición y se dictan otras disposiciones.
- Ley 731 de 2002 Por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales.
- Ley 160 de 1994 Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.

Asuntos que se tramitan en la jurisdicción de restitución de tierras.

De conformidad con lo establecido en la Ley 1448 de 2011 en su título IV capítulo II se crea el procedimiento para restituir y formalizar la tierra de las víctimas del despojo y abandono forzado que se hubiere presentado desde el 01 de enero de

 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 118 de 134

1991 con ocasión al conflicto armado interno, siendo este un procedimiento mixto ya que comprende una i) etapa administrativa, y una ii) etapa judicial denominada acción de restitución.


Esta etapa relacionada con la acción de restitución toma relevancia para la Unidad para las Víctimas, debido a que existen pronunciamientos y escenarios promovidos por los despachos judiciales que implican el ejercicio de la representación judicial por parte de la Oficina asesora jurídica de la Entidad en todas las instancias.

Es de esta manera que la representación judicial de la entidad se ejerce desde el momento de la admisión de la solicitud de restitución y/o formalización de tierras por parte del administrador judicial, en el decreto de medidas cautelares, mediante las órdenes impartidas en las sentencias judiciales, y en el seguimiento posfallo ya que el papel del Juez especializado en Restitución de tierras no termina con la expedición de la sentencia, ya que si con posterioridad a la entrega del inmueble surgen dificultades que amenacen el goce efectivo del derecho a la restitución puede adoptar medidas para la garantía de los derechos de los beneficiarios.

Así mismo, existen escenarios de seguimiento por parte de los jueces y magistrados a través de audiencias judiciales, coadyuvadas por la Procuraduría General de la nación con su representación en el territorio quienes a su vez promueven escenarios de articulación y cumplimiento mediante diligencias extrajudiciales en las cuales existe una participación activa de los abogados nacionales y territoriales en defensa de la entidad.

En esta jurisdicción especial, y según el marco normativo establecido por la Ley 1448 de 2011 y los Decretos ley 4333, 4635 de 2011, la Unidad para las Víctimas cumple una función fundamental para la atención y reparación de las personas que han sido beneficiarias dentro de las decisiones tomadas por los despachos civiles especializados en restitución de tierras para la garantía de los derechos como población que sufrió el hecho victimizante de desplazamiento forzado en el marco del conflicto armado interno, así como la atención y reparación integral de aquellos sujetos étnicos a quienes les ha sido reconocida una afectación y en consecuencia se les debe garantizar sus derechos territoriales.

La Unidad para las Víctimas en el marco de la Resolución No. 06420 del 1 de noviembre de 2018, atendiendo a la necesidad de concentrar y consolidar en la Oficina Asesora Jurídica las intervenciones institucionales ante la jurisdicción especial de restitución de tierras creó el Grupo de Respuesta Judicial encargado de realizar el seguimiento a las órdenes proferidas por esta Jurisdicción; el cumplimiento de las órdenes judiciales y la materialización de la misma reposa en cada una de las áreas misionales de la Entidad.

 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 119 de 134

La Oficina Asesora Jurídica de la Unidad para las Víctimas, a partir del 2018, logró la consolidación de la información a través de expedientes digitales que reposan en la Herramienta tecnológica denominada LEX, de acceso vía web, desarrollada por la OTI en donde se realizan las consultas de los procesos especiales de restitución de tierras notificados a la Entidad, dar respuesta los requerimientos judiciales y desarrollar acciones que permiten las gestiones judiciales y extrajudiciales como la asistencia a audiencias, las actuaciones propias ante los organismos de control o la gestión de insumo para dar respuesta a otras entidades o a PQRS que son de competencia del Grupo de Servicio al Ciudadano.

Mediante la herramienta LEX se tramitan los documentos allegados a través de la ruta de gestión documental de la Entidad mediante un procedimiento que surte cinco etapas a saber: i) Alistamiento, ii) Análisis, iii) Proyección, iv) Firmas y v) radicación.

I. Autoridades competentes.


Dado que el procedimiento de restitución y formalización de tierras y de derechos territoriales, está compuesto por una fase administrativa y judicial, en la primera de estas es competente la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, entidad Adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que entre otras, adelanta el estudio y valoración para la inscripción de solicitudes en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, ejerce representación judicial de los solicitantes ante la jurisdicción especial de tierras, compensa a las víctimas y a los terceros de buena fe exenta de culpa.

En la fase judicial, la ley 1448 de 2011 en su artículo 79 consagró la creación de cargos de Jueces Civiles del Circuito y Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial Sala Civil, especializados en restitución de tierras, quienes deciden de fondo sobre las reclamaciones y pretensiones conexas en el marco de la reparación integral en única instancia y de manera definitiva. Así mismo, conservan la competencia hasta tanto se garantice la restitución material del bien despojado.

II. Aspectos Claves para el análisis.

El análisis de los procesos de restitución de tierras que se efectúa a través de la Oficina Asesora Jurídica se rige a partir de los siguientes parámetros:

1. Instancia judicial de los procesos:


 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 120 de 134

A. Prefallo: en esta instancia judicial los jueces y magistrados de restitución de tierras requieren a la Entidad en dos sentidos, a través del auto de admisión a fin de efectuar pronunciamiento sobre las pretensiones formuladas por la Unidad de Restitución de Tierras o por quien ejerza la representación judicial de los solicitantes, y segundo, por medio de los autos que decretan la practica de pruebas, con la finalidad de allegar información que posea la entidad sobre los solicitantes y en ocasiones sobre quienes ejercen oposición y/o segundos ocupantes.

En relación con el pronunciamiento frente a las pretensiones formuladas en la solicitud de restitución, es importante validar si aquellas que se formularon y están dirigidas a la Unidad para las Víctimas se enmarcan en las acciones, funciones y competencias de la Entidad, pues se recuerda que esas pretensiones serán las posibles órdenes que profiera el despacho luego del análisis de fondo, pues es la etapa prefallo, en particular en el término de traslado de la solicitud, el momento procesal oportuno que nos permita modular las posibles decisiones que adopte el juez o magistrado en materia de medidas de asistencia, atención y reparación de conformidad a los pronunciamientos efectuados por la Entidad.

Ahora bien, en la etapa probatoria es importante identificar la calidad de la persona frente a la cual se solicita información pues para efectos de la Entidad la información que podrá brindarse es respecto de aquellas personas que se encuentren incluidas en el Registro Único de Víctimas; y a su vez lo requerido por los despachos judiciales, pues en torno a los hechos victimizantes se informa acerca de la fecha, lugar y núcleo familiar asociado al evento y de ser requerido las declaraciones y actos administrativos de inclusión o no inclusión en el RUV, sumado a lo anterior también se brinda información sobre el acceso a la oferta institucional, esto tiene diversas finalidades primero otorgar al despacho elementos de juicio que permitan dilucidar su decisión y segundo evitar que se emitan órdenes frente a la oferta ya entregada por parte de la Entidad.

B. Posfallo: El parágrafo 1 del artículo 91 y el artículo 102 de la Ley 1448 de 2011, conceden al juzgado o tribunal de restitución de tierras la competencia posfallo para garantizar el cumplimiento de las sentencias y el goce efectivo de los derechos de las personas restituidas y sus núcleos familiares. En ese sentido, la autoridad judicial tiene la posibilidad de decretar medidas en sus fallos tendientes a la ejecución de dicha competencia. De esta manera, en algunas sentencias es posible identificar medidas que implican la celebración de audiencias de seguimiento o la creación de mesas de seguimiento para verificar el 26 Capítulo 1 cumplimiento de lo ordenado (sin perjuicio de que estas medidas sean dictaminadas en autos posteriores al fallo).

 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 121 de 134

Jurisdicción especial para la paz

La Jurisdicción Especial para la Paz constituye el componente de justicia del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) creado por el Acto Legislativo 01 de 2017, *"por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones"*.

Además del Acto Legislativo 01 de 2017, debe tenerse en cuenta lo dispuesto por el Acto Legislativo 02 de 2017, *"por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera"*.


El marco normativo de la JEP está constituido, además de los dos actos legislativos citados, por las siguientes leyes:

- Ley 1922 de 2018 (Ley de Procedimiento de la JEP), *"por medio de la cual se adoptan unas reglas de procedimiento para la Jurisdicción Especial para la Paz"*.
- Ley 1820 de 2016 (Ley de Amnistía o Indulto), *"por medio de la cual se dictan disposiciones sobre Amnistía o Indulto y tratamientos especiales y otras disposiciones"*.
- Ley 1957 de 2019 (Ley Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz).

Como paralelo a lo anterior, se hace necesario presentar los siguientes criterios que se han venido construyendo por parte de la Oficina Asesora Jurídica en materia de Defensa Judicial en el desarrollo de esta nueva jurisdicción, para ello, se recomienda a todos los abogados defensores de la entidad y demás interesados dar lectura al siguiente abordaje:

1. La Unidad para las Víctimas tienen unas competencias que están definidas en la Ley 1448 de 2011 respecto a las cuales actúa en el marco del Sistema Integral para la Paz

De acuerdo con el artículo 168 de la Ley 1448 de 2011, reglamentado por el Decreto 4802 de 2011, la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas es la coordinadora del Sistema Integral para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –SNARIV–, y ejecuta de manera directa algunas acciones,

 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 122 de 134

especialmente, de los componentes de atención, asistencia y reparación integral respecto a víctimas incluidas en el RUV³⁷.

Dentro de las funciones que se le asignaron a la Unidad para las Víctimas, se encuentran:

- La facilitación de insumos para el diseño, adopción y evaluación de la política pública de atención y reparación integral³⁸.
- La implementación y administración del Registro Único de Víctimas³⁹: el RUV es una herramienta administrativa que lleva un registro de las víctimas del conflicto colombiano⁴⁰.
- El pago de la indemnización administrativa: la Unidad para las Víctimas es la entidad encargada de administrar los recursos destinados a la indemnización por vía administrativa⁴¹. El Decreto 4800 de 2011 dispone los montos de indemnización que se pueden reconocer.
- La implementación de mecanismos y estrategias para la efectiva participación de las víctimas⁴².
- El Decreto 4802 de 2011, expresamente señaló como una de las funciones de la Unidad para las Víctimas, la implementación del programa de reparación colectiva en los términos del artículo 151 y 152 de la Ley 1448 de 2011.
- El desarrollo de estrategias en el manejo y acompañamiento de emergencias humanitarias y atentados terroristas⁴³.
- La entrega de ayudas humanitarias a las víctimas⁴⁴. El Capítulo V del Decreto 4800 de 2011, establece que la entidad responsable de garantizar la entrega de ayuda humanitaria es la Unidad para las Víctimas, ya sea ayuda inmediata, de emergencia o de transición⁴⁵.
- La realización de esquemas especiales de acompañamiento a los hogares víctimas de desplazamiento forzado⁴⁶.
- La implementación de los mecanismos que sean necesarios para la rehabilitación comunitaria y social de las víctimas⁴⁷.
- La coordinación de los retornos y/o reubicaciones de las personas y familias que fueron víctimas de desplazamiento forzado: corresponde a la Unidad para las Víctimas adelantar las acciones pertinentes ante las entidades que

³⁷ Ley 1448 de 2011, art. 168 y Decreto 4802 de 2011, art. 2

³⁸ Ley 1448 de 2011, art. 168.1

³⁹ Ley 1448 de 2011, art. 168.3

⁴⁰ Decreto 1084 de 2015, art. 2.2.2.1.1

⁴¹ Ley 1448 de 2011, art. 168.7

⁴² Decreto 4802 de 2011. art. 3.5 y Ley 1448 de 2011, art. 168.10


⁴³ Decreto 4802 de 2011, art. 3.7 Ley 1448 de 2011, art. 168.14

⁴⁴ Decreto 4802 de 2011, art. 3.9

⁴⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-377 de 2017

⁴⁶ Ley 1448 de 2011, art. 168.17

⁴⁷ Decreto 4802 de 2011, art. 3.15

 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 123 de 134

conforman el SNARIV para garantizar la efectiva atención integral de la población retornada o reubicada⁴⁸.

Acceso a medidas de reparación

Uno de los mecanismos dispuesto en la Ley 1448 de 2011, se refiere a la reparación integral, la cual esta comprende diferentes tipos de medidas como son: la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica⁴⁹ dirigido a las víctimas que cumplan con los presupuestos establecidos en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011. Así, se destaca que la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras comprende los derechos de un amplio número de víctimas, que a la fecha son más de 9 millones de personas, y que no solo abordar el hecho victimizante de desplazamiento forzado, sino una multiplicidad de hechos y daños. La Ley 1448 de 2011 también reguló las medidas de asistencia y atención, que tiene propósitos y mecanismos de acceso diferentes a los de la reparación.

El artículo 25 de la Ley 1448 de 2011 establece como uno de los componentes de la reparación integral la indemnización, para lo cual el artículo 132 de la mencionada norma, determinó la medida de indemnización por vía administrativa. En desarrollo de lo anterior, el decreto 4800 de 2011, hoy compilado en el decreto 1084 de 2015 estableció algunas reglas para el acceso a la medida de indemnización administrativa.


De acuerdo con el artículo 2.2.7.3.4. del Decreto 1084 de 2015, pueden acceder a esta medida las víctimas de homicidio, desaparición forzada, secuestro, lesiones personales, tortura o tratos inhumanos, delitos contra la libertad e integridad sexual, reclutamiento forzado y desplazamiento forzado. En atención a que se trata de un programa masivo y administrativo, la normatividad determinó los montos de indemnización de acuerdo con el hecho victimizante, los montos previstos, se reconocen en salarios mínimos mensuales legales vigentes⁵⁰ al momento del pago y se distribuyen, en la mayoría de los casos, de acuerdo con la composición familiar:

En este sentido, la medida de indemnización administrativa se entrega de acuerdo con los principios de progresividad, sostenibilidad y gradualidad recogidos en los artículos 17 y 19 de la Ley 1448 del 2011. Conforme lo estableció la jurisprudencia constitucional, si bien los derechos de las víctimas se reconocen de manera inmediata, su contenido se amplía progresivamente y su cobertura se extiende gradualmente respecto de la totalidad de víctimas a las que se refiere la ley. Por esta razón, encontró razonable que los programas masivos de reparación administrativa, característicos de contextos de violencia generalizada y

⁴⁸ Ley 1448 de 2011, art. 6, par.1

⁴⁹ Artículo 25 de la Ley 1448 de 2011

⁵⁰ Para el año 2021, el salario mínimo mensual vigente se fija en 1.014.980 pesos colombianos (aproximadamente 279, 14 USD)

 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 124 de 134

sistemática, no se encuentren en la capacidad de indemnizar por completo a todas las víctimas en un mismo momento. En este tipo de situaciones, la Corte encontró que es legítimo definir plazos razonables para otorgar la indemnización administrativa y acoger, en esa dirección, determinados criterios que permitan priorizar la entrega de las medidas que correspondan.

Así las cosas, la Unidad para las Víctimas expidió la Resolución 1049 de 2019, por medio de la cual estableció el procedimiento de acceso a la medida de indemnización administrativa, con el propósito de garantizar de mejor manera los derechos de las víctimas al debido proceso y a la igualdad. En este sentido, se establecen de manera concreta y clara las reglas que determinan el acceso a la medida de indemnización, de tal forma que las víctimas sepan de forma clara el modo, el tiempo, y condiciones bajo las se accede a la medida de indemnización, de acuerdo con los lineamientos que la Corte Constitucional solicitó en el citado Auto 206 de 2017.

De acuerdo con lo establecido en la Resolución 1049 accederán de manera prioritaria a la indemnización las personas que presentan una situación de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad, como lo son, i) aquellas que tienen una edad igual o superior a 68 años⁵¹, o ii) una enfermedad huérfana, ruinosa, catastrófica o de alto costo definida como tal por el Ministerio de Salud y la Protección Social, o iii) una situación de discapacidad. Además, determina que aquellas víctimas que no se encuentran en las situaciones descritas, accederán al pago de la indemnización de acuerdo con el procedimiento establecido como mecanismo la aplicación del “Método Técnico de Priorización” el cual determina el orden de entrega de la medida de estas personas.


Ahora bien, una de las grandes apuestas del Programa Administrativo de Reparación Individual establecido en la Ley 1448 de 2011 consiste en que las víctimas accedan a distintos componentes de la reparación integral y que esto no se limite a la indemnización o medidas materiales. En este sentido desde la Unidad para las Víctimas se adelantan acciones encaminadas a las medidas de satisfacción, rehabilitación y garantías de no repetición

2. La acreditación y el RUV son distintos, no se pueden equiparar, se busca su articulación.

La Unidad para las Víctimas, tiene dentro de sus competencias, la implementación y administración del Registro Único de Víctimas⁵² —en adelante RUV—. Sobre este punto, la Corte Constitucional ha determinado que, si bien la condición de víctima se genera a partir del hecho victimizante, *id est*, es una situación fáctica, no supeditada al reconocimiento del RUV, este es un instrumento esencial para: (i)

⁵¹ Resolución No. 582 de 2021, mediante la cual se modifica la Resolución 1049 de 2019,

⁵² Ley 1448 de 2011, art. 168.3

 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 125 de 134

identificar a la población que ha sufrido un daño en los términos del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 y (ii) el diseño e implementación de políticas públicas de garantía de derechos fundamentales de las víctimas⁵³.

De acuerdo con lo anterior, se trata de una definición operativa que permite el acceso a mecanismos de protección, atención, asistencia y reparación, siempre que se concreten los requisitos definidos por el artículo 3 de la ley 1448 de 2011⁵⁴. Es decir, es un trámite administrativo que se debe cumplir para permitir el acceso a las medidas de atención, asistencia y reparación integral consagradas en la Ley de Víctimas⁵⁵.

Por su parte, la acreditación ante la JEP se realiza bajo los parámetros establecidos en el artículo 12 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017, el artículo 15 de la Ley 1957 de 2019 y el procedimiento consagrado en el artículo 3 de la Ley 1922 de 2019. Conforme a este marco normativo, los requisitos fundamentales para la acreditación son: (i) que las víctimas manifiesten serlo y expresen su interés en participar en las actuaciones ante la JEP; (ii) que se presente siquiera prueba sumaria de la condición de víctima, y un relato de las razones por las cuales se considera víctima, especificando al menos la época y el lugar de los hechos victimizantes.

El propósito de la acreditación es el de ser reconocido como interviniente especial, lo cual le permite a la víctima ejercer sus derechos procesales tales como: participar en todas las instancias del proceso, aportar pruebas, asistir a diligencias, interponer recursos contra las decisiones que se profieran, recibir asesoría, orientación y representación judicial a través del Sistema Autónomo de Asesoría y Defensa (SAAD) de la JEP, solicitar el acompañamiento psicosocial y jurídico en los procedimientos, estar informadas del avance de las investigaciones y del proceso, solicitar medidas de protección en el caso que sus derechos fundamentales sean amenazados por participar ante la JEP, entre otros derechos.


Al respecto, la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad en movilidad vertical en la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y determinación de hechos, reconoció la diferencia de estos dos procesos y la imposibilidad de equipararlos. Así señaló que la inscripción en el Registro Único de Víctimas permite el acceso a medidas de atención, asistencia y reparación integral y dado que la inscripción en el RUV está a cargo de la Unidad para las Víctimas, es esta la entidad competente para estudiar las solicitudes presentadas y aceptar o denegar el registro⁵⁶.

⁵³ Ibidem.

⁵⁴ Corte Constitucional. Sentencia SU-599 de 2019. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

⁵⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-264 de 2015. M.P. Mauricio González Cuervo

⁵⁶ JEP. Sala de Reconocimiento de Verdad, Responsabilidad y Determinación de los Hechos y Conductas. Auto del 28 de diciembre de 2020, pág. 29-30

 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 126 de 134

De esta forma, la inclusión en el Registro Único de Víctimas obedece a una serie de procedimientos establecidos en la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley Étnicos, en donde se encuentra una definición de víctima específica (artículo 3) y un procedimiento con reglas particulares (artículo 156 Ley 1448 de 2011) para realizarlo. En ese sentido, se parte del principio de voluntariedad de la víctima, y la cual además no puede ser presumida por la autoridad, puesto que corresponde a la neta voluntad de la víctima hacer parte o no de esta herramienta institucional. Como es de conocimiento de la Sala, los requisitos para la inscripción en el RUV son: (i) ser víctima del conflicto armado en los términos del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 y sus Decretos Reglamentarios; (ii) haber sufrido un hecho victimizante ocurrido en el conflicto armado y que éste se haya presentado en el territorio nacional y a partir de enero de 1985; (iii) no haber presentado declaración por los mismos hechos bajo otro marco normativo; v) no pertenecer a grupos organizados al margen de la Ley.

De acuerdo con lo anterior, es un requisito indispensable del procedimiento, la presentación de una declaración en un FUD ante el Ministerio Público, el cual posteriormente será valorado por la Unidad para las Víctimas.


Dado que la inscripción en el RUV está a cargo de la Unidad para las Víctimas, es la entidad competente para estudiar las solicitudes presentadas y aceptar o denegar la inclusión en el Registro en consonancia del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011. Esta decisión se toma atendiendo criterios jurídicos y de contexto que se analizan a partir de la declaración. De esta manera, la inclusión en el RUV requiere tener información con cierto grado de detalle de las circunstancias de tiempo, modo y lugar de la ocurrencia de los hechos, los datos completos de las víctimas (nombres y cédulas de ciudadanía) y sus familiares, y los daños ocurridos con ocasión del conflicto armado.

Todas estas acciones, se realizan conforme a los parámetros y procedimientos establecidos por la ley, y el acceso a las medidas sólo es posible una vez se realice el trámite administrativo de inscripción en el RUV⁵⁷. Es decir, es un trámite administrativo que se debe cumplir para permitir el acceso a los beneficios legales y a los mecanismos de protección mencionados⁵⁸.

A partir de esta situación, en adecuado desarrollo del principio dialógico del Sistema Integral, la Unidad para las Víctimas ha trabajado con el despacho del H. Magistrado Vidal, en sus funciones en movilidad vertical en la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y Determinación de Hechos, una ruta especial para víctimas acreditadas ante la JEP y que no se encuentran en el Registro Único de Víctimas. Esta ruta propone la realización de distintas acciones,

⁵⁷ Ley 1448 de 2011. Art. 156, inc.3.

⁵⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-264 de 2015. M.P. Mauricio González Cuervo.

 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 127 de 134

con el fin de determinar la situación de las personas acreditadas ante la JEP respecto al RUV, y posteriormente realizar acciones para su inclusión, en caso de que la víctima así lo desee, para que presente una declaración ante el Ministerio Público, para de esta forma habilitar la valoración del caso por parte de la Unidad para las Víctimas. Este ejercicio de articulación, actualmente se adelanta como un proceso de ensayo para víctimas acreditadas en el Caso 01, y se espera que pueda ser utilizado para otros casos.

3. Las reparaciones en el Sistema Integral, un sistema mixto que debe buscar complementarse.

Según lo concebido en el Acto Legislativo 01 de 2017, el derecho a la reparación de las víctimas del conflicto armado interno genera la imposición de un complejo conjunto de deberes en cabeza del Estado –especialmente, de conformidad con el artículo 18 del Acto Legislativo 01 de 2017 – pero su satisfacción no sólo recae, de manera directa, en aquel, sino que se ha concebido un sistema mixto, que cuenta también con la participación del victimario.


El rol del Estado en la reparación de las víctimas del conflicto armado en el SIVJRN puede sistematizarse en tres grandes categorías: primero, la creación de recursos adecuados y efectivos; segundo, la promoción de procesos internos que coadyuven a la reparación de las víctimas y, por último, la garantía directa –esto es, por el propio Estado– de los componentes de la reparación integral.

En lo que tiene que ver con el Estado en su un rol de garante directo en la reparación de las víctimas, de conformidad con el artículo 18 del Acto Legislativo 01 de 2017 este se garantiza a través del programa administrativo de reparaciones que, tal y como lo establece la Ley 1448 de 2011, concibe medidas, en cabeza del Estado, de indemnización, satisfacción, rehabilitación, restitución y garantías de no repetición

Ahora bien, el Sistema Integral contempla un modelo mixto en la reparación de las víctimas, con participación del Estado, y de los responsables directos de las violaciones a los derechos humanos.

Los responsables directos de los hechos y las violaciones contribuyen, por regla general, en la reparación de los daños causados a las víctimas con medidas de naturaleza inmaterial. Excepcionalmente, surge un deber de contribuir a la reparación material en los siguientes supuestos y bajo el siguiente alcance:

- Las FARC-EP contaban con la obligación de inventariar sus bienes y entregarlos para la reparación de las víctimas.
- Los terceros mantendrán vigente su deber de indemnizar a las víctimas, a través de las vías ordinarias, concebidas para tal fin.

 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 128 de 134

Sobre el carácter mixto y el aporte de todos los componentes del Sistema Integral a los derechos de las víctimas, la Corte Constitucional ha señalado:

"[E]l esquema de garantías a las víctimas está fundado sobre la idea de que ninguno de los componentes que integran el sistema por sí solo garantiza y satisface integralmente los derechos de estas personas, sino el balance global de todos ellos, por lo cual, el análisis del juez constitucional no está orientado a una consideración individualizada y fragmentaria de las medidas restrictivas de los derechos, sino a evaluar el sistema examinado en su conjunto, a efectos de determinar si dentro este balance global la respuesta del Estado a las violaciones de los derechos de las víctimas es consistente y proporcional al daño sufrido por éstas"⁵⁹.

De otro lado, uno de los propósitos principales de la justicia restaurativa en la JEP constituye la reparación de las víctimas del conflicto armado y restaurar el daño que les fue causado en dicho contexto. Tras efectuar una sistematización de las fuentes enunciadas previamente, es posible señalar que tal función se cumple en tres escenarios: (i) en las diferentes etapas de los procesos que se surten ante la JEP; (ii) en el sistema de sanciones propias, con un contenido restaurativo, y (iii) en el régimen de condicionalidad.

La Corte Constitucional, además en la sentencia C-080/18 señaló que:


*"En segundo lugar, el literal d) otorga a la sección la facultad de imponer obligaciones de reparación al Estado y a las organizaciones que en el pasado estuvieron armadas. Como se expuso en el acápite 4.1.8.4. de esta Sentencia relativo a la contribución a la reparación, el SIVJNR guarda su propia lógica en materia de reparaciones y **dentro de las competencias del Tribunal no está la de imponer obligaciones de reparación al Estado, sino únicamente obligaciones a las personas sometidas a la jurisdicción**. La reparación no se agota en la jurisdicción, ni tampoco se circunscribe a la medida de indemnización, sino que se define por instrumentos judiciales y administrativos, incluyendo los previstos en la Ley 1448 de 2011."⁶⁰ (Negrilla fuera de texto original)*

Como también lo concluyó la Corte Constitucional, las obligaciones concretas en materia de reparación del Estado se derivan de la Ley 1448 de 2011 o de una eventual orden, emanada de la Jurisdicción de lo contencioso administrativo, por la declaración de la responsabilidad estatal⁶¹. Esta postura se refuerza, si se tiene

⁵⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-674/17.

⁶⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-080 de 2018.

⁶¹ Corte Constitucional. Sentencia C-080 de 2018.

 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 129 de 134

presente, como ya se ha señalado, que la Corte Constitucional ha destacado el carácter mixto del sistema de reparación, en el modelo de justicia transicional.

4. Los diferentes componentes del Sistema Integral para la Paz tienen una relación horizontal, la JEP no tiene competencia específica para dar órdenes a otros componentes

Ahora bien, es importante precisar, en todo caso, que el alcance de la garantía del derecho a la reparación de las víctimas del conflicto armado, en cabeza de la JEP, no se extiende, bajo ninguna circunstancia a: (i) la tasación de indemnizaciones – ni siquiera a frente a terceros, por cuanto estas acciones deberán surtirse a través de los mecanismos ordinarios⁶²; (ii) ni a ordenar medidas de reparación en cabeza del Estado, derivadas de su eventual responsabilidad, en tanto sólo le corresponde determinar responsabilidades penales individuales⁶³.

En todo caso, en el marco del mandato otorgado a la JEP, la Corte Constitucional ha resaltado la importancia de que exista una verdadera articulación entre la Jurisdicción y los demás órganos del Sistema Integral, incluyendo, especialmente, a la Unidad para las Víctimas. En la sentencia C-080/18, por un lado, en relación con el parágrafo del artículo 14 del entonces proyecto de ley estatutaria de la JEP, se destacó la importancia de que existan fórmulas de coordinación, para garantizar la participación y reparación de las víctimas:


*"La referencia a la coordinación con la Unidad para las Víctimas es también acorde con el criterio de integralidad y de coordinación al interior del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición. La Unidad para las Víctimas es, de acuerdo con la Ley 1448 de 2011, la coordinadora del Sistema Integral para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que hoy por hoy se ocupa de las medidas de atención, asistencia y reparación a las víctimas. **De esta manera, la coordinación con dicha entidad maximizará la respuesta a las víctimas de conformidad con las funciones separadas y complementarias que corresponden a cada uno de los mecanismos del SIVJNR.**"⁶⁴ (Negrilla fuera de texto original)*

Ahora bien, también es importante tomar en consideración que en marco normativo vigente y la jurisprudencia constitucional establecen un mandato de articulación de los distintos componentes del SIVJNR. Así, en la sentencia C-588 de 2019, la Corte evidenció que la Ley 1448 de 2011 es parte del componente de reparación

⁶² La Corte Constitucional, al respecto señaló: "En consecuencia, no corresponde a esta Jurisdicción tasar indemnizaciones de perjuicios, pues las indemnizaciones corresponderán, conforme al artículo transitorio 18 del Acto Legislativo, al Estado, que lo desarrolla a través del programa masivo de reparaciones. Lo anterior sin perjuicio de la obligación de indemnizar de los terceros que se deberá hacer exigible por los mecanismos judiciales ordinarios, sin perjuicio de lo que pueda definir el legislador. Lo anterior por cuanto el Acto Legislativo no eximió a los terceros de su la obligación de indemnizar."

⁶³ Corte Constitucional. Sentencia C-080/18.

⁶⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-080/18.

 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 130 de 134

del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición. En particular, señaló lo siguiente:

*"46. Las consideraciones precedentes evidencian que la Ley 1448 de 2011 se incorporó en el proceso de implementación del Acuerdo Final y constituye un componente de reparación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición. Es evidente su conexión no solo con el texto de dicho Acuerdo en tanto en el punto 6.1.10 se presupone la vigencia de la Ley 1448 de 2011, así como su fortalecimiento participativo según lo establece el punto 5.1.3.7. del Acuerdo, sino también con múltiples disposiciones que han tenido por objeto su ejecución. Se integra de manera significativa, tal y como lo pone de presente el análisis realizado, con diferentes facetas o dimensiones de las normas que han sido adoptadas por el Congreso o por el Presidente de la República, a fin de materializar la política de Estado en la que se erigió el referido Acuerdo Final en virtud de lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2017"*⁶⁵.

Además, vale la mención a las consideraciones de la Corte Constitucional sobre la necesaria intervención de todos los componentes:

"[E]l esquema de garantías a las víctimas está fundado sobre la idea de que ninguno de los componentes que integran el sistema por sí solo garantiza y satisface integralmente los derechos de estas personas, sino el balance global de todos ellos, por lo cual, el análisis del juez constitucional no está orientado a una consideración individualizada y fragmentaria de las medidas restrictivas de los derechos, sino a evaluar el sistema examinado en su conjunto, a efectos de determinar si dentro este balance global la respuesta del Estado a las violaciones de los derechos de las víctimas es consistente y proporcional al daño sufrido por éstas".⁶⁶

Ahora bien, en cuanto a la normatividad sobre la posibilidad de disponer medidas de reparación por parte de la Jurisdicción Especial para la Paz, resulta importante recordar lo manifestado por la Corte Constitucional, respecto al artículo 93.d del proyecto de Ley Estatutaria que se refería a la materia y que fue declarada inexecutable, contemplaba lo siguiente:

"La Sección de primera instancia del Tribunal para la Paz para casos de ausencia de reconocimiento de verdad y responsabilidad, tendrá las siguientes funciones:

(...)

d) Al adoptar las decisiones el Tribunal procurará inscribir las conductas en el contexto del conflicto armado. Sin perjuicio de las competencias del

⁶⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-588 de 2019.

⁶⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-674/17.



*Consejo de Estado en materia de reparación monetaria, puede establecer obligaciones reparadoras simbólicas al Estado y organizaciones respetando el debido proceso y siempre que la organización o el Estado haya omitido procedimientos efectivos para prevenir la conducta sancionable. **Además, podrá fijar garantías de no repetición como ya vienen haciendo tanto el derecho nacional como el derecho internacional, y siempre conforme a lo establecido en el Acuerdo Final.*** (Negrilla fuera de texto original)

Por último, respecto a la relación horizontal de los componentes del Sistema Integral la Corte Constitucional en el Auto 155 de 2019 señaló lo siguiente:

*"5.24. Empero, este Tribunal no observa que la Jurisdicción Especial para la Paz fuera instituida como una instancia judicial encargada de atender las diversas necesidades o conflictos relacionados con los mecanismos y las medidas del SIVJRNR, ya que dadas las atribuciones asignadas por el Acto Legislativo 01 de 2017 a las salas y secciones que la conforman, en principio, se evidencia que desarrolla "funciones jurisdiccionales en primera y segunda instancia, análogas a las que asumen los jueces y tribunales" penales, **sin que se estipulen competencias similares a las que fueron otorgadas a las autoridades de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo o a otros funcionarios de la Rama Judicial que le permitan controlar las actuaciones de los demás órganos que componen el referido sistema.*** (Negrilla fuera de texto original)


De lo anterior es posible la conclusión de que en el Sistema Integral no hay una jerarquía entre sus componentes, sino más bien, una necesaria articulación armónica que coadyuve al fortalecimiento institucional y promueva el cumplimiento de finalidades que se persiguen de manera común.

8. TITULO III. HERRAMIENTAS DE INFORMACIÓN TECNOLÓGICAS PARA EL SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LOS EXPEDIENTES, SEGÚN JURISDICCIÓN.

CAPITULO 1. Herramienta de información tecnológica por orden legal.

Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado –Ekogui

Conforme lo preceptuado en el Artículo 2.2.3.4.1.1 del Decreto 2052 de 2014 que determina que el Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado, es el único sistema de gestión de información del Estado, para el seguimiento de las actividades, procesos y procedimientos inherentes a la actividad judicial y extrajudicial del Estado ante las autoridades nacionales e internacionales, en cumplimiento de ello, la Unidad para las Víctimas a través del Grupo de Defensa

 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 132 de 134

Judicial de la Oficina Asesora Jurídica reporta toda su actividad litigiosa por intermedio del perfil del usuario de administrador, desarrollando de manera permanente el seguimiento de los procesos prejudiciales y judiciales que se asignan en contra de esta Entidad.

Para la vigencia 23021, se cuenta con 846 procesos judiciales activos, donde actúa la Unidad para las Víctimas en calidad de parte (demandante y demandado), además, el monitoreo en este aspecto es integral, es por ello, que en el desarrollo de las sesiones del Comité de Defensa Judicial y Conciliación, se vienen desarrollando a través de la plataforma eKogui, la convocatoria a las sesiones del Comité, en donde se radica el orden del día, la presentación de los casos bajo estudio y el acta de cada sesión, que permite un seguimiento de los casos que se estudian en cada sesión.

CAPITULO 2. Herramienta de información tecnológica creada por disposición institucional.

LEX

La plataforma LEX TUTELAS de propiedad y administración de la Entidad es el instrumento tecnológico en el cual se consolida la trazabilidad de los asuntos, principalmente de la acción de tutela en todas sus etapas procesales.


La arquitectura de la herramienta tecnológica cuenta con la definición de etapas dentro del procedimiento, modelo de trabajo que ha permitido especializar y potencializar roles dentro de la cadena de producción de la respuesta institucional a las acciones de tutela y ha incidido favorablemente en los tiempos de operación y se detalla a continuación:

Alistamiento

Una vez ingresado el requerimiento judicial de la acción de tutela se procede con la búsqueda del caso en la plataforma a fin de asociar el requerimiento, de lo contrario, se realiza la creación de un nuevo caso capturando la información del(os) accionante(s), la información del despacho judicial y la etapa procesal de la acción de tutela.

Análisis jurídico

En esta etapa se realizan las siguientes acciones: (i) tipificación de las pretensiones y temas sobre los cuales versa el requerimiento de la acción de tutela; (ii) búsqueda en los sistemas de información de la Entidad del insumo para dar respuesta de fondo; y, si la anterior búsqueda no arroja resultados, (iii) se escala a las direcciones misionales, grupos o equipos de apoyo encargados de emitir el insumo de fondo para dar respuesta al requerimiento.

 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 133 de 134

Control de escalamiento

Como resultado del escalamiento, las direcciones misionales, grupos o equipos de apoyo remiten el insumo para dar respuesta al requerimiento, el cual es evaluado en esta etapa a fin verificar el contenido y pertinencia de la información suministrada. Si el insumo remitido es suficiente para proyectar la respuesta al requerimiento se procede a remitir a la siguiente etapa, de lo contrario, se devuelve el caso al área encargada a fin de que subsane o amplíe la información remitida.

Proyección de respuesta

Una vez validados los insumos, el profesional jurídico se dedica exclusivamente a la proyección del memorial y anexos de la respuesta al requerimiento, de acuerdo con los lineamientos jurídicos y operativos establecidos por las direcciones misionales, grupos o equipos de apoyo de la UARIV.

Calidad


Sin perjuicio de que cada una de las etapas constituye un punto de control de las anteriores, ya que la herramienta tecnológica permite devolver el caso si se evidencian yerros o imprecisiones, el aseguramiento de calidad se realiza sobre la respuesta institucional y los anexos, garantizando el cumplimiento de los lineamientos de defensa y la efectividad en la respuesta.

Firmas y radicación

Surtido lo anterior, se procede a la imposición de firmas y la radicación en los despachos judiciales de la respuesta institucional mediante los canales previstos para tal efecto.

2.2. Aportes de las herramientas tecnológicas en la defensa para la entidad.

La herramienta tecnológica LEX TUTELAS le ha permitido a la UARIV: (i) realizar periódicamente el control y seguimiento al estado de la operación; (ii) generar alertas en tiempo real y prevenir la materialización de riesgos jurídicos, disciplinarios y patrimoniales; (iii) articular el intercambio de información entre las dependencias, grupos y equipos de apoyo; (iv) concentrar el trámite de la acción de tutela; (v) consolidar el expediente de los procesos; (vi) guardar la trazabilidad de los casos; (viii) realizar el aseguramiento de calidad preventiva de la respuesta institucional; (ix) garantizar el acceso a la información y los derechos de las víctimas; y, (x) procurar por la efectividad y oportunidad de la respuesta institucional.

 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 134 de 134


Concretamente, una de las bondades para la defensa jurídica de la UARIV en procesos de tutela, es la obtención de reportes en tiempo real por etapas del proceso, donde se identifica: (i) volumen de pendientes; (ii) cuellos de botella; (iii) tiempos de operación por dependencia y participante; (iv) instancias prioritarias, (v) reapertura de incidentes de desacato; (vi) comportamiento por departamento; (vii) comportamiento por pretensiones, entre otras variables de información que permiten enfocar contingencias e implementar soluciones operativas a fin de evacuar los asuntos represados, generar alertas en casos prioritarios, optimizar procesos y tiempos de respuesta.

TITULO IV. DISPOSICIONES FINALES

Conclusión

La gestión de la defensa judicial de una entidad de orden nacional y de carácter público ha volcado la atención de forma insistente de quienes tienen un interés directo en ello, debido a las importantes acciones de innovar, fortalecer y aplicar la ley de acuerdo a las relaciones de aspecto jurídico que se van creando entre estado e individuo, en búsqueda de ello, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas ha venido liderando y desarrollando líneas de trabajo con una mirada jurídica y operativa, como primera medida se pudo evidenciar la construcción de un equipo de trabajo idóneo y eficaz que está destinado a blindar los intereses de la entidad para evitar cualquier riesgo jurídico que llegase a generar alguna afectación a la autonomía administrativa y presupuestal de esta, y de acuerdo al éxito que se ha alcanzado, la Oficina Asesora Jurídica entre otros, resalta de manera contundente tres importantes logros resumidos en una primera conclusión, como son: i) se ha logrado mantener cero (0) fallos condenatorios en materia contenciosa administrativa en contra de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, ii) para la vigencia 2021, se logró el 85% de éxito en los fallos de tutelas notificados a la Entidad, cifra de efectividad que reafirma la relevancia y pertinencia de los lineamientos jurídicos de defensa en acciones constitucionales; iii) se ha logrado de manera significativa la disminución en la radicación de las tutelas en un 82%, comparado con los años anteriores a esta vigencia.

Así las cosas, la Oficina Asesora Jurídica de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas decidió elaborar este manual de defensa judicial que condensa todos los aspectos jurídicos que ha venido construyendo desde cada medio de control judicial, todo ello, alineado a la naturaleza de cada rama del derecho, pero en armonía a las recomendaciones de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, y con un desafío constante, y es que vaya encaminado al

 Unidad para las Víctimas	MANUAL DE DEFENSA JUDICIAL	Código: 110,16,06-1
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Versión:01
	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	Fecha: 28/12/2021 Página 135 de 134

blindaje de la Política Pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas acompañado del desarrollo y avance normativo y jurisprudencial.

Sin lugar a dudas, este manual de defensa judicial cuenta con un criterio diferenciador, precisamente, porque no solamente hizo un desarrollo lineal desde cada medio judicial, sino también hizo una construcción de los precedentes irreversibles que ayudaron a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas a prevenir todo daño y riesgo, efectivamente, como segunda conclusión, el éxito del litigio bien sea desde las cuatro jurisdicciones que denominamos como constitucional, contencioso administrativa, ordinaria y especial; recomienda el conocimiento de la norma desde cada materia, pero con la experticia que debe caracterizar a un abogado defensor, y es el esfuerzo de una argumentación y análisis jurídico que exige este trabajo con el desarrollo de la misionalidad institucional.

6. DOCUMENTOS DE REFERENCIA

Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (2015). Manual para la Defensa Jurídica del Estado en el Proceso Constitucional de Tutela. Bogotá.

Beleño, E., (2017). La Argumentación y la Corte Constitucional. (Bogotá). Universidad Libre de Colombia.

Decreto 2591 de 1991. Recuperado de: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5304>

Grafe, F., (2014). ¿Es efectiva la defensa jurídica del Estado?. División de capacidad institucional del estado. Banco Interamericano de Desarrollo.

Decreto 1084 de 2015. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77715>

Ley 1437 de 2011. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41249>

Ley 2080 de 2011. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=156590>

Ley 1448 de 2011. Recuperado de: <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/ley-1448-de-2011.pdf>

López, D., (2018) Manual de Escritura Jurídica. Bogotá. Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Legis Editores S.A.



Olivares, F., Villa, J., (2020) Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. La Defensa Judicial en lo Contencioso Administrativo. (Bogotá). Estudios para la Defensa Jurídica del Estado. Dirección de Políticas y Estrategias.

Olivares, F., Villa, J., (2020) Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Las etapas del proceso contencioso administrativo. (Bogotá). Estudios para la Defensa Jurídica del Estado. Dirección de Políticas y Estrategias.

Olivares, F., Villa, J., (2020) Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Impugnación de providencias en el Proceso Contencioso Administrativo. (Bogotá). Estudios para la Defensa Jurídica del Estado. Dirección de Políticas y Estrategias.

Urrego, G., (2015). La defensa jurídica y patrimonial del Estado colombiano: un reto institucional en el marco de la gubernamentalidad. *Ánfora*, 22 (38), 61-83. Universidad Autónoma de Manizales. ISSN 0121-6538.

Vásquez, M., Barrios, L., Ibañez, M., Valencia, N., (2006) Las Acciones de Grupo. Una visión a través de los procesos colectivos. (Barranquilla). Revista de Derecho. Universidad del Norte.

7. ANEXOS

9. Anexo 1. Procedimiento Actuaciones Administrativas – Emisión de Conceptos Jurídicos.

Anexo 2. Procedimiento Prevención de Daño Antijurídico.

Anexo 3. Procedimiento de Justicia y Paz.

Anexo 4. Procedimientos de Indagación y Protección contra Fraudes.

Anexo 5. Procedimiento de Respuesta a Acciones de Tutela.

Anexo 6. Procedimientos de Respuesta a Acciones Contencioso - Administrativas.

Anexo 7. Procedimiento Respuesta Procesos de Restitución de Tierras.

Anexo 8. Respuesta a Autos de Seguimiento Sentencia T- 025 de 2004.

8. Control de Cambios

Versión	Fecha	Descripción de la modificación
1	28/12/2021	Creación y actualización del procedimiento.