



El futuro
es de todos

DNP
Departamento
Nacional de Planeación

DOCUMENTO DE SOPORTE TÉCNICO
Título 12, parte 2, libro 2 del Decreto 1084 de 2015

<p>Proyecto de Decreto o Resolución:</p>	<p><i>“Por el cual se adiciona el Título 12 a la Parte 2, del Libro 2 al Decreto 1084 de 2015 Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social, respecto de la medida indemnizatoria reconocida por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y se derogan otras disposiciones complementarias”</i></p>
<p>1. Los antecedentes y las razones de oportunidad y conveniencia que justifican su expedición.</p>	<p>La Ley 1448 de 2011, en su artículo 132 estableció que el Gobierno Nacional debería reglamentar lo pertinente al tema de indemnización, especialmente lo atinente a los montos, procedimiento y tasación.</p> <p>Por su parte el numeral 7° del artículo 168 de la Ley 1448 de 2011, como el numeral 2.2.7.3.1 del Decreto Único Reglamentario 1084 de 2015, establecen que corresponde a la Unidad para las Víctimas administrar los recursos destinados para hacer la entrega a las víctimas de la indemnización por vía administrativa.</p> <p>El inciso tercero del artículo 151 del Decreto 4800 de 2011, compilado en el artículo 2.2.7.3.6 del Decreto 1084 de 2015 dispone que para el otorgamiento de la indemnización administrativa “(...) la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas no deberá sujetarse al orden en que sea formulada la solicitud de entrega, sino a los criterios contemplados en desarrollo de los principios de progresividad y gradualidad para una reparación efectiva y eficaz (...)”.</p> <p>De otro lado, el Decreto 1725 de 2012 el Gobierno nacional adoptó el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, conformado por el “...conjunto de políticas, lineamientos, normas, procesos, planes, instituciones e instancias...” y, los documentos CONPES 3712 de 2011 y 3726 de 2012, con el propósito de definir cómo se cumplirán las medidas previstas en la Ley 1448 de 2011 a favor de las víctimas, dentro de una conjugación armónica de los principios de progresividad, gradualidad y sostenibilidad fiscal.</p> <p>La Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-253A de 2012, reconoció la aplicación de los principios de progresividad, gradualidad y sostenibilidad fiscal establecidos en la Ley 1448 de 2011, cuyo objeto va dirigido a garantizar que las medidas adoptadas por el Estado a favor de las víctimas “...sean sostenibles fiscalmente y aplicadas gradual y progresivamente, con lo que se garantiza que los esfuerzos estatales van a ser financiables en el mediano y largo plazo, y que serán implementados en todo el país en un lapso determinado respetando el principio de igualdad...”.</p> <p>La Corte Constitucional en la Sentencia SU-254 de 2013, ordenó el reconocimiento de la indemnización en dinero a hogares víctimas de desplazamiento forzado y definió el empleo de la figura de los efectos <i>inter comunis</i>, para modular su providencia, con el propósito de asegurar el derecho a la igualdad de las víctimas del desplazamiento forzado, como un universo objetivo de personas que se encontraban en la misma situación de los accionantes, ordenando, en consecuencia, a la Unidad para las Víctimas reconocer y pagar en dinero la indemnización individual por vía administrativa a víctimas de desplazamiento forzado, de conformidad con lo establecido en los artículos 132 de la Ley 1448 de 2011 y 2.2.7.3.10 del Decreto 1084 de 2015.</p>



El futuro
es de todos

DNP
Departamento
Nacional de Planeación

La mencionada Sentencia de 2013 ha significado una demanda de mayores recursos para el pago de medida antes referida, y en consecuencia una prolongación en el tiempo para que todas víctimas puedan acceder a la indemnización administrativa, toda vez que, el referido documento CONPES 3712 de 2011, costó la entrega de la medida a los hogares desplazados a través de subsidios de vivienda y para las víctimas de los demás hechos victimizantes, en dinero.

De otro lado, cabe anotar que en virtud del Auto de seguimiento No.119 de 2013, sobre los deberes de asistencia, atención y protección a la población desplazada, la Corte Constitucional explicó que “es indiferente que el desplazamiento se presente con ocasión del conflicto armado”. No obstante, respecto de las medidas de Reparación Integral adoptadas en el marco de la aplicación de Justicia Transicional, como lo es la medida de indemnización individual por vía administrativa, “por regla general, se tiene que establecer la conexión, cercana y suficiente con el conflicto armado interno” [...], “para que ese segmento quede cobijado por el marco previsto en la Ley 1448.”

En el contexto descrito, la Unidad para las Víctimas se ha visto inmersa en un sinnúmero de derechos de petición, acciones constitucionales y otro tipo de trámites judiciales, que buscaban que el desembolso de la medida de indemnización administrativa se produjera de forma inmediata, requerimientos que acentuaron la necesidad de disponer de una mayor cantidad de recursos para tal propósito.

Así las cosas, la Corte Constitucional emitió el Auto 206 de 2017 donde precisó que el propósito de la indemnización administrativa “(...) *no consiste en satisfacer las necesidades más inmediatas de las personas desplazadas, sino en restablecer su dignidad, compensando económicamente el daño sufrido, para así fortalecer o reconstruir su proyecto de vida (...)*”; sin embargo, también reconoció la existencia de víctimas quienes enfrentan una situación de vulnerabilidad debido a factores como la edad y la discapacidad que les impide darse su propio sustento. De allí que el Tribunal Constitucional haya aceptado que para estas personas resulte “(...) *razonable darles un trato prioritario en lo concerniente al acceso a la indemnización administrativa (...)*”.

En el mismo Auto 206 de 2017, la Corte Constitucional también encontró:“(...) *razonable que los programas masivos de reparación administrativa, propios de contextos de violencia generalizada y 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 (...)*”. Bajo este contexto, ordenó al Gobierno Nacional reglamentar el procedimiento que deben agotar las personas víctimas para la obtención de la indemnización administrativa, con criterios puntuales y objetivos.

El Gobierno ha realizado un importante esfuerzo en materia fiscal para atender, asistir y reparar a las víctimas del conflicto armado interno y de manera especial a la población víctima de desplazamiento forzado. Sin embargo, existe una imposibilidad presupuestal para indemnizar por vía administrativa a todas las víctimas en un mismo momento, situación que condiciona el reconocimiento de la indemnización administrativa a la aplicación de criterios de priorización para el desembolso, en el marco de los principios de gradualidad, progresividad y sostenibilidad fiscal.



El futuro
es de todos

DNP
Departamento
Nacional de Planeación

Conforme al texto de las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 *“la medida de indemnización ha sido recibida aproximadamente por el 12% de las víctimas del conflicto armado que tendrían derecho a ella, lo que representa una brecha significativa a pocos años de finalizar la vigencia de la Ley de Víctimas. Así, a septiembre de 2018 la medida de indemnización ha sido recibida por 865.997 personas, frente a los 6.714.679 de víctimas que son sujeto de ella incluidas en el Registro Único de Víctimas”*.

Siguiendo con lo expuesto, el ritmo de pago de las indemnizaciones administrativas está limitado principalmente por las siguientes situaciones: (1) la disponibilidad de recursos financieros; (2) el pago de indemnizaciones judiciales; y (3) el crecimiento del universo de víctimas. Igualmente, si se tiene en cuenta que el 88% de las víctimas son desplazadas, es importante precisar que dicha indemnización se realiza por hogares, lo que otorga montos superiores a hogares unipersonales, resultando ello inequitativo respecto de aquellos que son numerosos.

Por lo mencionado, el reto de la política de Atención, Asistencia y Reparación es enorme, y una de las principales preocupaciones es cumplir con las expectativas de las víctimas, para lo cual es necesario tomar medidas que permitan brindar una mayor equidad y cobertura, en concordancia con el texto definitivo del Plan Nacional De Desarrollo 2018-2022 *“Pacto Por Colombia, Pacto Por La Equidad”*, que en desarrollo de uno de sus pactos estructurales, señaló que el su objeto se orienta en la búsqueda de *“(...) igualdad de oportunidades para todos, por medio de una política social moderna orientada a lograr la inclusión social y la inclusión productiva de los colombianos, y que se centra en las familias como los principales vehículos para la construcción de lazos de solidaridad y de tejido social (...)”*

Ahora bien, dadas las modificaciones que se realizarán en el presente decreto y la realidad presupuestal sobre el pago de la medida de indemnización individual por vía administrativa, se hace necesario modular los montos a reconocer por dicho concepto, así como regular aspectos del procedimiento para reconocer y realizar el desembolso de la medida.



El futuro
es de todos

DNP
Departamento
Nacional de Planeación

<p>1.1 Las normas que otorgan la competencia para la expedición del correspondiente acto:</p>	<ul style="list-style-type: none">• Artículo 132 de Ley 1448 de 2011 que establece que el Gobierno Nacional deberá reglamentar el trámite, procedimiento, mecanismos, montos y demás lineamientos para otorgar la indemnización individual por la vía administrativa a las víctimas.• Artículo 168 de la Ley 1448 de 2011 que establece que la Unidad para las Víctimas tiene la función de administrar los recursos necesarios y hacer entrega a las víctimas de la indemnización por vía administrativa• Artículo 1.1.1.1 del Decreto 1084 de 2015 establece que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social es la cabeza de Sector de la Inclusión Social y Reconciliación.• Artículo 1.2.1.1 del Decreto 1084 de 2015 establece que la Unidad para las Víctimas se encuentra adscrita al Sector de la Inclusión Social y Reconciliación. <p>Artículo 2.2.7.3.1. del Decreto 1084 de 2015 determina que la Unidad para las Víctimas administrará los recursos destinados a la indemnización por vía administrativa velando por el cumplimiento del principio de sostenibilidad.</p>
<p>1.2 La vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada.</p>	<p>El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación</p>
<p>1.3 Las disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas, si alguno de estos efectos se produce con la expedición del respectivo acto.</p>	<p>Deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial los artículos: 2.2.7.3.4 y 2.2.7.3.6 del Capítulo 3, y del artículo 2.2.7.4.1 al artículo 2.2.7.4.10 del Capítulo 4 del Título 7 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1084 de 2015</p>
<p>2. El ámbito de aplicación del respectivo acto y los sujetos a quienes va dirigido</p>	<p>El presente Decreto se encuentra dirigido a las víctimas del conflicto armado interno que residen en el territorio nacional y/o en el exterior, que estando incluidas en el Registro Único de Víctimas (RUV) aun tengan pendiente el reconocimiento y desembolso de la medida indemnizatoria por cualquiera de los siguientes hechos: (i) homicidio, (ii) desaparición forzada, (iii) secuestro, (iv) lesiones que generaron incapacidad permanente, (v) lesiones que no generaron incapacidad permanente, (vi) reclutamiento forzado de menores, (vii) delitos contra la libertad e integridad sexual, que contempla a los hijos(as) concebidos como consecuencia de una violación sexual, (viii) tortura o tratos inhumanos o degradantes, (ix) incidente sufrido por una persona con Minas Antipersonal (MAP), Munición Sin Explotar (MUSE), Artefacto Explosivo Improvisado (AEI) y, (x) desplazamiento forzado.</p>
<p>3. La viabilidad jurídica, que deberá contar con el visto bueno de la oficina jurídica de la entidad o la dependencia que haga sus veces</p>	<p>Los temas establecidos en el proyecto de decreto han sido revisados y se consideran viables jurídicamente. Conforme a lo anterior, a continuación, se explicarán algunos temas que pueden generar dudas, incluyendo la jurisprudencia constitucional relevante sobre la materia.</p> <p>Derecho a la indemnización (gradualidad y progresividad): En el Auto 206 de 2017, la Corte Constitucional declaró que el derecho a la reparación es un derecho fundamental, sin embargo, precisó que esto no quiere decir que pueda considerarse como un derecho absoluto que pueda ser exigido inmediatamente por todas las víctimas del conflicto armado.</p> <p>La Corte Constitucional estableció que, 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 sistemática, no se encuentren en la capacidad de indemnizar por completo a todas</p>



El futuro
es de todos

DNP
Departamento
Nacional de Planeación

las víctimas en un mismo momento. En este tipo de situaciones, la Corte encontró que es legítimo definir criterios que permitan priorizar la entrega de las medidas que correspondan.

Priorización en la entrega de la indemnización individual por vía administrativa:

La Corte Constitucional, ha considerado que la población víctima del conflicto armado es población vulnerable, en especial tratándose de las personas desplazadas. Sin embargo, la Corte Constitucional en el Auto 206 determinó que, dentro de esta población, hay personas quienes adicionalmente se enfrentan a situaciones aún más gravosas y que deberían recibir la indemnización lo más pronto posible; así consideró como casos excepcionales los de personas que *“enfrentando un alto grado de vulnerabilidad debido a circunstancias especiales, tales como la edad, la composición del hogar, algún tipo de discapacidad, entre otras, que les dificultan asumir su sostenimiento y cambiar su situación socioeconómica”*

De acuerdo con lo anterior, la Unidad para las Víctimas debe priorizar la entrega de la Indemnización individual por vía administrativa a las víctimas que acrediten los criterios de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad, definidos. Respecto de todos los demás destinatarios de la medida indemnizatoria que no cuenten con alguno de los criterios establecidos, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas dará aplicación al Método Técnico de priorización, a través del cual, se generará un orden de entrega de la Indemnización individual por vía administrativa, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal anual asignada a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, y de conformidad con el Marco de Gasto de Mediano Plazo del sector.

La priorización de la entrega de la Indemnización individual por vía administrativa a las víctimas que acrediten los criterios de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad y la aplicación del Método Técnico de priorización responde a la necesidad concreta de determinar un orden en la entrega progresiva de la indemnización individual por vía administrativa, atendiendo a la situación particular de cada víctima en cualquiera de los hechos victimizantes susceptibles de ser indemnizados.

Modulación de montos

El artículo 132 de la Ley 1448 de 2011, establece que corresponde al Gobierno Nacional regular los montos de la indemnización por vía administrativa. Estos montos están establecidos en el artículo 2.2.7.3.4 del Decreto 1084 de 2015, que por cada hecho victimizante previsto allí, se otorga “hasta” un determinado valor tasado en SMLMV, sin que ello signifique, necesariamente, que en todos los casos deba entregarse a la víctima el tope máximo. A partir de lo anterior, el presente Decreto propone determinar límites en el valor a reconocer por concepto de indemnización de acuerdo con el hecho victimizante, estableciendo en algunos casos, mínimos y máximos dependiendo de la reglamentación establecida por la Unidad para las Víctimas para tal efecto, y, modificando la distribución para el hecho victimizante de desplazamiento forzado interno.

La propuesta de modulación reconoce el principio de progresividad de los derechos, dado que el decreto tiene la potencialidad de maximizar la cobertura prevista, ceñido a autorización legal expresa y a una realidad presupuestal que limita a la Unidad para las Víctimas para continuar reconociendo los montos máximos que se prevén en el artículo 2.2.7.3.4 del Decreto 1084 de 2015.

La Corte Constitucional, en senda jurisprudencia, ha señalado la posibilidad de modificar el mandato de progresividad en el ámbito de derechos sociales, económicos y culturales, que guarden conexidad con derechos fundamentales, en



El futuro
es de todos

DNP
Departamento
Nacional de Planeación

aquellos eventos en que el Estado enfrente dificultades que hagan imposible el mantenimiento del grado de protección alcanzado, tal y como se advierte en las sentencias C-251 de 1997, SU-624 de 1999, C-1165 de 2000, C-1789 de 2000, C-671 de 2002, C-038 de 2004, T-428 de 2012, entre otras.

En lo que a la distribución de la indemnización por desplazamiento forzado se refiere, hoy se tiene que los montos de indemnización, esto es, 17 o 27 SMMLV, según el régimen aplicable al caso, se paguen siempre por el tope de la medida que se divide entre las personas que integran el núcleo familiar. De esta manera, se ha evidenciado, que se generan amplias brechas en las sumas recibidas por miembros de hogares unipersonales, frente aquellos que son cuantiosos, lo que se traduce en que actualmente se ofrezca a las víctimas un tratamiento que pudiera interpretarse inequitativo.

En ese sentido, la propuesta moduladora se orienta en el establecimiento de un monto fijo de 3.4 o 5.4 SMMLV, dependiendo del régimen aplicable, respecto de los hogares con un número de integrantes inferior a 5. De manera que con esto se garantice que la medida se entregue de forma equitativa y uniforme a los hogares desplazados que cuentan con las características descritas.

Además, el pago de la indemnización en salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de la expedición del decreto y actualizados según la variación anual del IPC, certificado por el DANE, permitirá que en cualquier año que se entreguen los montos a las víctimas puedan mantener el poder adquisitivo del dinero entregado.

Que, apelando al espíritu de la ley 1448, es dado argumentar que el recurso público que se emplea en la indemnización tiene una finalidad reparadora, restauradora y transformadora, por lo que corresponde a través del presente Decreto garantizar que la indemnización se haga exclusivamente a personas que ostentan la calidad de víctimas. En atención a lo anterior, resulta necesario reglamentar aspectos del procedimiento para reconocer y otorgar la indemnización por vía administrativa, así como el del desembolso de la misma y la actualización de los montos de indemnización.

Es importante recordar que con la expedición de Ley de Víctimas y Restitución de Tierras el Estado Colombiano reconoció la existencia del conflicto armado en el territorio nacional y las consecuencias que este ha tenido para la población más vulnerable del país. En este sentido, el Gobierno Nacional se comprometió con la reparación de las víctimas y, por ello, desde entonces se empeñó en el logro de la implementación de la política de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, inclusive invirtiendo importantes cantidades de recursos públicos para tal fin. No obstante ello, el reto de la política de Atención, Asistencia y Reparación sigue siendo enorme, y una de las principales preocupaciones es cumplir con las expectativas de las víctimas, para lo cual es necesario tomar medidas que permitan brindar una mayor equidad y cobertura.

Por último, es pertinente señalar que aún resta por entregar la indemnización administrativa a la mayoría de las víctimas del conflicto armado. Razón por la cual estos cambios son pertinentes en un momento en el que pueden empezar a producir efectos que impacten un conjunto mayor de población, en comparación al que hasta ahora ha recibido la indemnización, lo cual representa una mayor equidad a futuro para el universo amplio de víctimas.



**El futuro
es de todos**

**DNP
Departamento
Nacional de Planeación**

4. Impacto económico si fuere el caso, el cual deberá señalar el costo o ahorro, de la implementación del respectivo acto.	<p>Las modificaciones que se proponen implican una mayor eficiencia en el uso de los recursos, permitiendo que las víctimas accedan a la indemnización en el menor tiempo posible, teniendo en cuenta lo anterior y a partir de la propuesta establecida en el Decreto, se requieren 34.2 billones de pesos para lograr indemnizar a las víctimas que a la fecha están incluidas en el RUV por hechos susceptibles de ser indemnizados.</p> <p>Lo que implica un esfuerzo fiscal bastante importante, que la expedición de este Decreto le dará viabilidad y cuyo costo sería superior sin la expedición de esta norma.</p>
5. Disponibilidad presupuestal	<p>El reconocimiento de la medida de indemnización individual por vía administrativa se realiza de acuerdo con lo establecido en la Ley 1448 de 2011 y su financiación en el Documento CONPES 3712 de 2011.</p>
6. Impacto medioambiental o sobre el patrimonio cultural de la Nación.	<p>Para el presente proyecto de decreto no se genera impacto medioambiental ni sobre el patrimonio cultural de la Nación.</p>