

CONCEPTO 15484 DE 2017

(Julio 14)

<Fuente: Archivo interno entidad emisora>

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

Bogotá, D.C., 14 de Julio de 2017

PARA: MÓNICA FONSECA JARAMILLO  
Directora de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario  
DE: CLAUDIA LILIANA PERDOMO ESTRADA  
Jefe de Oficina Asesora Jurídica Interna  
ASUNTO: Concepto referente al trámite administrativo para realizar el pago a causahabientes beneficiarios de indemnizaciones

Estimada Directora.

De conformidad al memorando I-GSORO-17-0129888 de 16 de junio de 2017, a través del cual se solicita concepto jurídico acerca de la propuesta elaborada por el Ministerio de Defensa Nacional acerca del procedimiento para realizar "El pago de las Víctimas Indirectas que hayan fallecido o fallezcan antes de que les sea entregada la indemnización respectiva dentro del caso y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) Vrs. Colombia", la Oficina

Asesora Jurídica Interna se permite presentar las siguientes consideraciones jurídicas en relación al proyecto de procedimiento.

Lo enunciado en nueve (9) folios.

CONCEPTO JURÍDICO REFERENTE A LA PROPUESTA ELABORADA POR EL MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL ACERCA DEL PROCEDIMIENTO PARA REALIZAR "EL PAGO DE LAS VÍCTIMAS INDIRECTAS QUE HAYAN FALLECIDO O FALLEZCAN ANTES DE QUE LES SEA ENTREGADA LA INDEMNIZACIÓN RESPECTIVA DENTRO DEL CASO Y OTROS (DESAPARECIDOS DEL PALACIO DE JUSTICIA) VRS. COLOMBIA"

Ministerio de Relaciones Exteriores  
Oficina Asesora Jurídica Interna  
Grupo Interno de Asuntos Legales

Bogotá D.C., Julio de 2017.

Antecedentes del Caso:

1. La Corte Interamericana de Derechos Humanos a través de la sentencia de 14 de noviembre de 2014 dentro del caso y Otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) Vrs. Colombia" indicó lo siguiente:

"610. En caso de que los beneficiarios (distintos a las víctimas de desaparición forzada), hayan fallecido o fallezcan antes de que les sea entregada la indemnización respectiva, ésta se efectuará directamente a sus derechohabientes, conforme al derecho interno aplicable. La distribución de las indemnizaciones dispuestas a favor de las víctimas de desaparición forzada, deberá realizarse

conforme a lo dispuesto en el párrafo 597 de esta Sentencia."

2. El Ministerio de Defensa Nacional, en aras del cumplimiento de la orden establecida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, consideró que el reconocimiento de pago de las indemnizaciones de los causahabientes (derechohabientes) debía efectuarse previo agotamiento de los procedimientos sucesorales existentes en el ordenamiento jurídico colombiano, fuere éste notarial o judicial.

3. Las víctimas como acreedoras de las indemnizaciones, manifestaron a través de sus representantes, su inconformidad con la propuesta procedimental presentada por el Ministerio de Defensa, y por el contrario solicitaron que el pago se efectuara por vía administrativa y directamente por la entidad.

4. Con el objeto de dirimir la controversia entre las partes, se elevó consulta del caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, quien se manifestó al respecto a través de la Resolución de 10 de febrero de 2017 manifestando lo siguiente:

"exhorta al Estado y a los representantes a establecer un dialogo que les permita buscar conjuntamente la manera más beneficiosa para ambas partes de dar cumplimiento al pago de las indemnizaciones ordenadas en la sentencia".

5. El pasado 19 de abril, el Estado Colombiano representado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Defensa Nacional y los representantes de las víctimas, acordaron una propuesta respecto al pago de las indemnizaciones.

6. La propuesta para realizar el pago de las indemnizaciones consiste en establecer un procedimiento administrativo similar al trámite sumario de liquidación de sucesiones ante Notarios.

## ESTUDIO DEL CASO

Para sustentar la pertinencia de adoptar un procedimiento administrativo singular para el reconocimiento de indemnización de los causahabientes (derechohabientes), que desconozca la obligatoriedad de seguir los procedimientos legales existentes en materia civil que se han indicado para los casos de sucesión, se trae como fundamento legal de la propuesta administrativa contenida en el documento del Ministerio de Defensa Nacional, la observancia de las figuras denominadas bloque de constitucionalidad y el control de legalidad las cuales son objeto de estudio en el presente acápite.

Frente al análisis del concepto del bloque de constitucionalidad, es necesario recordar que esta noción jurídica estima que la constitución política 1991 ha integrado e incorporado a su contenido normas de Derecho Internacional, como son las contenidas en convenios y tratados.

Teniendo en cuenta la figura de bloque de constitucionalidad, el Ministerio de Defensa trae a colación el estudio realizado de esta figura por parte de la Corte Constitucional contenido en la sentencia C-067-03, donde señala que los artículos [9](#), [93](#), [94](#), [53](#), [102](#) y [214](#) de la Constitución Política definen los parámetros de adopción de las normas internacionales. Especialmente, se subraya el alcance del artículo [93](#) de la Carta en donde se manifiesta la prevalencia de los tratados y convenios en materia de Derechos Humanos, que hayan sido ratificados por el Estado Colombiano.

Otro de los puntos de discusión referente al cumplimiento del pago de las indemnizaciones de los causahabientes (derechohabientes) se centra en el entendido que, si bien las decisiones o fallos de la Corte Interamericana son vinculantes para los Estados sujetos a dicha jurisdicción, resulta plausible ¿que los órganos locales no acaten a cabalidad las órdenes dadas por este órgano arguyendo razones de derecho interno?.

Para dar respuesta a tal inquietud, el Ministerio de Defensa sustenta la obligatoriedad de dar cumplimiento de las ordenes contenidos en los fallos de la Corte Interamericana de Derechos

Humanos en seguimiento al concepto de "Control de Convencionalidad", herramienta que permite a los Estados concretar la obligación de garantía de los derechos humanos en el ámbito interno, a través de la verificación de la conformidad de las normas y prácticas nacionales.

La propuesta del Ministerio de Defensa Nacional se sustenta en el poder vinculante de las decisiones de la Corte Interamericana señalando que de conformidad al precepto desarrollado por el artículo 2. de la Convención Americana de Derechos Humanos el cual indica que los Estados partes adquieren el compromiso de adoptar las medidas que fueren necesarias para hacer efectivos sus derechos y libertades contenidos en la Convención.

#### Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

En cuanto el artículo 2 de la Convención, la Corte Interamericana ha interpretado el alcance de dicha norma concluyendo en varias sentencias que las autoridades internas están sujetas al imperio de la ley y, por ello, están obligadas a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado es Parte en un tratado internacional como la Convención Americana, todos sus órganos, incluidos sus jueces y demás órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles, también están sometidos al tratado, lo cual les obliga a velar para que los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin, de modo que decisiones judiciales o administrativas no hagan ilusorio el cumplimiento total o parcial de las obligaciones internacionales. Es decir, todas las autoridades estatales, están en la obligación de ejercer ex officio un "control de convencionalidad" entre las normas internas y la Convención Americana, en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, deben tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana.

En vista del alcance del concepto de control de convencionalidad, como una obligación en cabeza de toda autoridad pública, toda disposición contenida en la Convención, así como la interpretación realizada por la Corte sobre dicha normativa, no puede ser en ningún momento limitada o cercenada por la aplicación de normas internas o interpretaciones contrarias a su objeto y fin.

En consonancia, se vislumbra que la discusión jurídica en el presente caso se centra en la eficacia y ejecutabilidad de la sentencia proferida por la Corte, por ello, resulta un argumento con fortaleza la observancia y el alcance del artículo 68 de la Convención Americana de Derechos

Humanos el cual señala lo siguiente:

"Artículo 68

1. Los Estados Partes en la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes.

2. La parte del fallo que disponga indemnización compensatoria se podrá ejecutar en el respectivo país por el procedimiento interno vigente para la ejecución de sentencias contra el Estado".

En vista de la obligación convencional de los Estados de cumplir los fallos, tenemos que en consecuencia el Estado Colombiano se encuentra en la obligación de ejecutar la orden dada por la Corte Interamericana.

En efecto, de la lectura del artículo 68 de la Convención Americana de Derechos Humanos, se puede colegir que las naturalezas jurídicas de sus sentencias no son solo declarativas sino de ejecución, por lo tanto, la reparación pecuniaria ordenada en favor de los causahabientes (derechohabientes) es obligatoria.

Al respecto, cabe recordar la obligación de cumplir lo dispuesto en las decisiones: "[del] Tribunal corresponde a un principio básico del Derecho Internacional, respaldado por la jurisprudencia internacional, según el cual los Estados deben acatar sus obligaciones convencionales internacionales de buena fe (pacta sunt servanda) y, como ya ha señalado [la] Corte y lo dispone el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, aquellos no pueden por razones de orden interno, dejar de asumir la responsabilidad internacional ya establecida"

Para cumplir con la obligación en cabeza del Estado Colombiano de realizar el pago de las indemnizaciones ordenadas por la Corte Interamericana, resulta pertinente que se observe el procedimiento señalado en la Ley 288 de 1996 y se determine que los requerimientos y declaraciones realizadas por los causahabientes, se consideren como un trámite complementario para que surja el acto administrativo de pago a su favor.

Observaciones a los acápites denominados Consideraciones, Concepto de Propuesta y Ruta del Mecanismo

En cuanto al trámite propuesto por el Ministerios de Defensa y causahabientes para realizar el reconocimiento de las indemnizaciones ordenadas por la Corte Interamericana de derechos Humanos, el documento señala como derroteros de tal tramite el principio de moralidad, eficacia y publicidad, y para ello trae a colación interpretaciones realizadas por la Corte Constitucional.

Sin deslegitimar el alcance de los principios administrativos indicados en el proyecto, y en el entendido que toda actuación administrativa por antonomasia persigue la ejecución de dichos principios, consideramos oportuno que se tomen en cuenta otros fundamentos como el debido proceso y la economía.

El concepto de debido proceso concebido "como el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia ", es necesario que dentro del trámite a adelantar frente

al Ministerio de Defensa Nacional se garantice que todas las personas que se consideren con derecho a participar en el proceso se les escuche y gocen de sus derechos de representación y contradicción.

En referencia al principio de economía, en consonancia con el principio de eficacia, permite que la Administración realice un procedimiento que optimice el uso del tiempo, lo que da lugar en el presente caso al ahorro en el pago de las indemnizaciones, ya que se prescindirá del procedimiento judicial civil de sucesión y aliviando a la vez la carga sobre los administrados.

#### Acápite denominado Propuesta y Ruta de Mecanismos

En cuanto a la propuesta y ruta de mecanismo debemos señalar que dicho trámite se desarrolla a grandes rasgos en el texto presentado por el Ministerio de Defensa Nacional y en consideración a ello las observaciones realizadas por esta Oficina se supeditan a las reflexiones e inquietudes que surgen a raíz de este proceso:

Como primera observación, nos permitimos advertir que si bien el trámite de liquidación se soslaya en no llevar a cabo un proceso judicial o notarial de sucesión, el mismo proyecto indica el seguimiento de la normativa sucesoral contenida en el Código de Civil en el Libro Tercero. - "De la sucesión por causa de muerte y de las donaciones entre vivos". - Título I al Título XII, artículos del [1008](#) al [1442](#) reglamenta lo concerniente "De las sucesiones por causa de muerte".

Teniendo en cuenta que el hecho jurídico de la sucesión por causa de muerte, transmite la herencia, o bien el patrimonio de una persona fallecida a una que le sobrevive, de acuerdo con el testamento o la ley, es de recordar que este hecho se constituye a la vez en un modo de transmitir los derechos. Para el caso de estudio han transcurrido un largo tiempo desde el acaecimiento de las muertes, sin embargo, resulta necesario recordar que a pesar del estado actual de la legislación civil en materia de sucesión, es pertinente que se tenga de presente que los derechos gerenciales en cabeza de los causahabientes se dan de conformidad a la normativa vigente para la fecha de su fallecimiento.

En consecuencia, a pesar que la liquidación de los derechos sucesorales se haga este año, las leyes aplicables serán las vigentes para la fecha del deceso, entonces tenemos que dicha normativa tendrá efecto ultraactivo, por lo tanto a pesar de su derogación tales leyes continuarán regulando las cuestiones sucesorales nacidas dentro de su vigencia, es decir, el reconocimiento de las indemnizaciones de los causahabientes deberá ser regulado conforme a la legislación imperante para la época de fallecimiento, esto según lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 153 de 1887.

Respecto a los otros aspectos señalados dentro del modelo de trámite tenemos las siguientes consideraciones:

#### Punto denominado Grupo Familiar

Partiendo del concepto de causahabiente, entendido como el sucesor de los derechos de una persona, es de advertir que frente el requisito de declaración juramentada ante el juez de familia, la inquietud a resolver no se debe limitar a que vínculo sanguíneo ostentaba en relación con la víctima, sino también, los vínculos de afinidad y aquel denominado vínculo civil.

#### Manifestación de Responsabilidad

En cuanto el alcance de la manifestación juramentada realizada por los beneficiarios en la que se comprometen a responder por la cuota total o parcial a favor de un tercero con mejor derecho, con posterioridad a que el Estado haya realizado el respectivo pago, consideramos que dicha prerrogativa debe ser respaldada a la vez indicándose que dicho tercero deberá hacer uso de la acción de petición de herencia establecida en el artículo [1321](#) del Código Civil el cual establece lo siguiente:

"El que probare su derecho a una herencia, ocupada por otra persona en calidad de heredero, tendrá acción para que se le adjudique la herencia y se le restituyan las cosas hereditarias, tanto corporales como incorporales; y aun aquellas de que el difunto era mero tenedor, como depositario, comodatario, prendario, arrendatario, etc., y que no hubieren vuelto legítimamente a sus dueños."

#### Publicaciones

En cuanto la publicación de un edicto emplazatorio de conformidad a lo dispuesto en el artículo [293](#) de la Código General del Proceso, resulta pertinente manifestar que una vez se agoten las etapas preelusivas, anteriormente señaladas, en donde se debe garantizar el debido proceso a los administrados, adicionalmente se debe dar alcance al principio de publicidad, difundiendo dicho documento en la página de la entidad

#### Acta de Reconocimiento

En cuanto el acuerdo al que deben llegar el Ministerio de Defensa Nacional y los causahabientes o sus representantes, consideramos que dicha actuación debe blindarse para que su naturaleza no se considere como un acto administrativo que pueda demandarse ante la jurisdicción contenciosa administrativa, a pesar de señalarse en el proyecto que el desacuerdo de las partes obliga acudir a la jurisdicción civil.

Adicionalmente, sugerimos que el acta de reconocimiento contenga todas las previsiones expresas, que confluyen en el acuerdo realizado entre el Ministerio de Defensa y los herederos de las víctimas.

#### Acto Administrativo

Como observación coetánea a la actuación administrativa, sugerimos la intervención de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, con ocasión al pago de la indemnización y la correspondiente advertencia a los beneficiarios de la participación de dicha entidad dentro de trámite administrativo de pago.

#### CONCLUSIONES

El cumplimiento de la orden de indemnización dada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el acápite de Marco Jurídico sustentado en el principio de convencionalidad y bloque de Constitucionalidad si bien resultan ciertos, no son argumento para resolver la inquietud acerca de la ejecución o ejecutabilidad de la orden emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ya que el problema jurídico no se refiere a que las normas de sucesión en Colombia sean contrarias a los derechos o interpretaciones realizadas por la Corte interamericana de Derechos Humanos.

Se considera oportuno, que se justifique la actuación administrativa de pago de las

indemnizaciones de los causahabientes en observancia de principios administrativos, de eficacia, moralidad, economía y debido proceso.

Es importante que en la liquidación de los derechos de los causahabientes, se examine la fecha de fallecimiento del cujus (difunto causante de la sucesión).

#### ALCANCE DEL CONCEPTO

Este concepto no compromete la responsabilidad de la Oficina Asesora Jurídica Interna, ni es de obligatorio cumplimiento o ejecución, esto en virtud a lo dispuesto en el artículo [28](#) del Código Contencioso Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en concordancia con el artículo [230](#) de la Constitución Política.

**CLAUDIA LILIANA PERDOMO ESTRADA**

Jefe de Oficina Asesora Jurídica Interna

Diana Marcela Pulido Sarmiento/ANDRES LEONARDO MENDOZA PAREDES/  
0561.0496.0000 - Requerimiento de información - conceptos



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma del Ministerio de Relaciones Exteriores

ISSN 2256-1633

Última actualización: 15 de enero de 2024 - (Diario Oficial No. 52.621 - 27 de diciembre de 2023)

