El siguiente es el documento presentado por el Magistrado Ponente que sirvió de base para proferir la providencia dentro del presente proceso. El contenido total y fiel de la decisión debe ser verificado en la respectiva Secretaría.

Providencia: Sentencia de 23 de noviembre de 2021

Radicación Nro.: 66594318900120210011301

Accionante: Augusto Guerra Agudelo

Accionados: Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

Proceso: Acción de Tutela

Juzgado de Origen: Promiscuo del Circuito de Quinchía

Magistrado Ponente: Julio César Salazar Muñoz

**TEMAS: DEBIDO PROCESO / VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO / REPARACIÓN INTEGRAL / INDEMNIZACIÓN ADMINISTRATIVA / CRITERIOS DE PRIORIZACIÓN / ENFERMEDAD CATASTRÓFICA / UARIV.**

No obstante, el carácter residual de este mecanismo de protección especial, de siempre ha reconocido la Corte Constitucional la situación de extrema vulnerabilidad y desprotección que afrontan las personas que han sido víctimas del conflicto armado, razón por la cual ha reconocido en ellas la condición de sujetos de especial protección y en virtud de ello ha considerado procedente la acción de tutela para amparar los derechos de éste golpeado sector de la población. (…)

La Ley 1448 de 2011 estableció en el artículo 25 el Derecho a la reparación integral que en su tenor literal establece:

“Las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones de que trata el artículo 3o de la presente Ley”. (…)

Ahora, el procedimiento para la solicitud de indemnización se encuentra previsto en el artículo 151 del Decreto 4800 de 2011, por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011…

Con el fin de priorizar el pago de la indemnización por la vía administrativa a las víctimas del conflicto armado en Colombia, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas expidió la Resolución No 01049 de 2019, por medio de la cual se adoptó el método técnico de priorización.

Es así entonces que en el artículo 4º define como situaciones de urgencia o extrema vulnerabilidad A) Edad, B) Enfermedad: Enfermedad(es) huérfanas, de tipo ruinoso, catastrófico o de alto costo definidas como tales por el Ministerio de Salud y Protección Social y C) Discapacidad…

… ninguna razón le asistía a la entidad accionada para negar la petición de priorización de pago solicitada, cuando es evidente que cumple con el segundo de los criterios establecidos para para ello, pues esta diagnosticado con una enfermedad catalogada como catastrófica –cáncer–, según el Ministerio de Salud.

### TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL

**SALA LABORAL**

**ACCIÓN DE TUTELA**

Magistrado Ponente: **JULIO CÉSAR SALAZAR MUÑOZ**

Pereira, veintitrés de noviembre de dos mil veintiuno

Acta N° 0130 de 23 de noviembre de 2021

Habiendo recibido de la oficia de apoyo judicial –Reparto-, la presente acción de tutela el 22 de octubre de 2021, dentro del término previsto en el artículo 32 de Decreto 2591 de 1991, procede la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira a decidir la impugnación formulada por la **Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas** contra la sentencia proferida por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Quinchía el día 25 de junio de 2021, dentro de la acción de tutela que le promueve el señor **Augusto Guerra Agudelo**.

## HECHOS QUE ORIGINARON LA ACCIÓN:

Indica el señor Augusto Guerra Agudelo que en la actualidad cuenta con 44 años de edad; que fue diagnosticado con Leucemia Linfoblástica Aguda y dolor abdominal localizado en la parte superior, para cuyo tratamiento requiere desplazarse desde Quinchía a la ciudad de Pereira o a cualquiera otra donde pueda recibir atención de alto nivel; que no cuenta con los recursos para sufragar estos, gastos, debido a que su situación económica es bastante precaria, pues a su cargo se encuentran su esposa y su hijo y su sustento diario lo deriva de la reparación de bicicletas, actividad que ha debido limitar en razón de su salud.

Refiere que le fue notificada la resolución por medio de la cual le fue reconocida la indemnización administrativa, acreencia que considera debe ser priorizada debido a su enfermedad, al igual que se agilizan las reparaciones de adultos mayores, en el marco de la Ley 1448 de 2011, siendo esa la razón por la cual el día 14 de abril de 2021 elevó derecho de petición con ese fin, remitiendo toda la documentación que acredita su condición médica para que así le sea expedida la carta cheque con la cual puede hacer efectivo el pago; sin embargo, no ha obtenido respuesta.

Es por lo anterior, que solicita la protección del derecho fundamental de petición y en consecuencia pide a la jurisdicción constitucional que ordene a la UARIV responder la petición.

## TRÁMITE IMPARTIDO

Mediante auto de fecha 10 de junio del año que avanza, el Juzgado Único Promiscuo del Circuito de Quinchía, admitió la acción y corrió traslado de la misma a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, por el término de dos (2) días.

Oportunamente la entidad accionada se vinculó a la litis indicando que, en el caso particular, dio respuesta a la petición elevada por el actor el día 15 de junio de 2021, precisando que la situación de extrema vulnerabilidad y urgencia manifiesta que se requiere para priorizar la indemnización administrativa como víctima del conflicto armado, en los términos del artículo 4º de la Resolución 1049 de 2019, no fue acreditada en este asunto, dado que el actor no padece de una enfermedad de tipo ruinoso, catastrófico, de alto costo definidas como tales por el Ministerio de Salud y Protección Social ni tampoco presenta una Discapacidad de las reconocida por la legislación colombiana.

Indica que el documento médico aportado por el peticionado no cumple con los requisitos que exige la circular 009 de 2017 expedida por la Superintendencia Nacional de Salud, ni con los presupuestos establecidos en la Resolución No 113 de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, disposiciones que establecen las exigencias mínimas que debe contener un certificado médico para considerarse válido. Por lo demás, hace referencia a los documentos por medio de los cuales se acredita la condición de discapacidad.

Refiere que mediante Resolución No 04102019-965422 de 12 de enero de 2021 le fue reconocida la medida indemnizatoria, para cuya entrega se dispuso la aplicación del Método Técnico de Priorización, toda vez que no se evidenció una situación de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad; que dicho método se aplicará el 30 de julio de 2022, siéndole informado el resultado y si éste le permite acceder al pago de la indemnización administrativa en el año 2022 será citado para materializar la entrega, de no ser así, se le informará porqué no ha sido priorizado y la necesidad de aplicar nuevamente el método para el año siguiente.

Señala que dicho proceso de caracterización es necesario para orientar la priorización que debe respetar la entidad en orden a entregar la medida indemnizatoria en los casos en los que no se cuenta con una situación de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad, de allí que le resulte imposible a la Unidad otorgar fechas de pago diversas, pues ello depende de dicho proceso.

También hace notar la accionada la necesidad de entregar la reparación integral con prelación a las victimas con mayor afectación, es decir adultos mayores, personas con discapacidad o con en enfermedades gravosas o ruinosas, sin desconocer que todas las víctimas del conflicto son vulnerables.

Es por todo lo anterior que no puede dar una fecha cierta y/o pagar la indemnización administrativa, pues debe respetar el debido proceso administrativo, además considera que se ha configurado el hecho superado en tanto atendió de fondo la petición elevada por el actor, por medio de la cual solicitaba fuera priorizada la indemnización administrativa.

Finalmente, señala que en el presente asunto no se configura el perjuicio irremediable que permite la intervención al juez de tutela, ni siquiera como mecanismo transitorio y que deben respetarse los principios de “*progresividad, sostenibilidad y gradualidad*”, de “*gradualidad y progresividad para el pago de las reparaciones administrativas*” y de “*sostenibilidad fiscal*”, atendiendo que son innumerables las víctimas a reparar y limitados los recursos con los cuales se cuenta para llevar a cabo tal empresa.

Llegado el día de fallo, el juez de la causa tuteló el derecho fundamental a la dignidad humana del señor Augusto Guerra Agudelo y ordenó a la Unidad de Reparación Integral a las Víctimas priorizar el pago de indemnización administrativa en virtud a su actual diagnóstico médico “*Alta sospecha*” de Leucemia linfoblástica, con el cual puede ubicarse dentro del especial grupo humano que debe ser reparado con preferencia, pues resulta evidente que dadas sus condiciones económicas requiere del auxilio con el fin de movilizarse a la ciudad de Pereira, para ser atendido en instituciones de más alto nivel.

Inconforme con la decisión, la entidad accionada la impugnó reprochando que se le haya ordenado priorizar el pago de la indemnización administrativa reconocida a favor del señor Augusto Guerra Agudelo, debido a que se está omitiendo el proceso administrativo dispuesto por la entidad para el desembolso de los recursos, el cual debe respetar incluso el operador judicial.

Reitera además los argumentos expuestos al momento de dar respuesta a la acción, para luego hacer un recuento de lo acontecido en el trámite administrativo de reconocimiento y pago de la reparación otorgada al actor en su condición de víctima del conflicto armado, en orden a concluir que no ha afectado ninguna garantía fundamental de titularidad del peticionario de la protección.

## CONSIDERACIONES DE LA SALA

El asunto bajo análisis plantea a la Sala el siguiente lo problema jurídico:

***¿Cumple el accionante con alguno de los criterios establecidos en la Resolución No 1049 de 2019 expedida por la UARIV, para ser priorizado el pago de la reparación administrativa como víctima del conflicto armado colombiano?***

Para resolver el interrogante planteado es necesario tener en cuenta las siguientes consideraciones.

**1. PROCEDENCIA DE LA ACCION DE TUTELA.**

Según el inciso 3° del mismo canon, la acción de tutela *“solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”.*

La acción de tutela es pues subsidiaria, no alternativa o supletoria de los recursos ordinarios, pues procede cuando la persona no cuenta con otros medios de defensa judicial, o cuando este sea ineficaz, o para evitar un perjuicio irremediable, como mecanismo transitorio mientras la justicia decide.

No obstante, el carácter residual de este mecanismo de protección especial, de siempre ha reconocido la Corte Constitucional la situación de extrema vulnerabilidad y desprotección que afrontan las personas que han sido víctimas del conflicto armado, razón por la cual ha reconocido en ellas la condición de sujetos de especial protección y en virtud de ello ha considerado procedente la acción de tutela para amparar los derechos de éste golpeado sector de la población[[1]](#footnote-1).

**2. DEL PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA.**

La ley 1448 de 2011, por medio de la cual “*se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*” prevé en el artículo 132 la competencia del Gobierno Nacional para reglamentar “*el trámite, procedimiento, mecanismos, montos y demás lineamientos para otorgar la indemnización individual por la vía administrativa a las víctimas*”

En sentencia T-386 de 2018 la Corte Constitucional, respecto a la procedencia de la acción de tutela para solicitar el reconocimiento y pago de la indemnización administrativa de las víctimas del conflicto armado, precisó que:

*“En la medida en que la indemnización corresponde a una pretensión de carácter económico, que es reconocida una sola vez y que, en principio, no se encuentra ligada a la satisfacción de necesidades básicas, por regla general, su reconocimiento y pago no impacta en la realización de garantías de naturaleza fundamental, más allá de las discusiones que pueden llegar a presentarse, por ejemplo, por la falta de respuesta a una solicitud dirigida a obtener su otorgamiento, cuando de por medio se encuentra la protección del derecho de petición; o por la omisión en el cumplimiento de los requisitos previstos para su entrega, en términos de satisfacción del derecho al debido proceso”.*

**3. DEL MARCO NORMATIVO DE LA INDEMNIZACIÓN ADMINISTRATIVA COMO VÍCTIMA DEL CONFLICTO ARMADO COLOMBIANO**

La Ley 1448 de 2011 estableció en el artículo 25 el Derecho a la reparación integral que en su tenor literal establece:

*“Las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones de que trata el artículo*[3](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1448_2011.html#3)*o de la presente Ley.*

*La reparación comprende las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante”.*

A su vez, el artículo 28 del mismo cuerpo normativo en los numerales 10 y 11 precisa que las victimas tiene “*derecho* *a la información sobre las rutas y los medios de acceso a las medidas que se establecen en la presente Ley*” y “*derecho a conocer el estado de procesos judiciales y administrativos que se estén adelantando, en los que tengan un interés como parte o intervinientes*”.

Ahora, el procedimiento para la solicitud de indemnización se encuentra previsto en el artículo 151 del Decreto 4800 de 2011, por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011. La norma en concreto señala:

*“Las personas que hayan sido inscritas en el Registro Único de Víctimas podrán solicitarle a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la entrega de la indemnización administrativa a través del formulario que esta disponga para el efecto, sin que se requiera aportar documentación adicional salvo datos de contacto o apertura de una cuenta bancaria o depósito electrónico, si la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas lo considera pertinente. Desde el momento en que la persona realiza la solicitud de indemnización administrativa se activará el Programa de Acompañamiento para la Inversión Adecuada de los Recursos de que trata el presente decreto.*

*La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas entregará la indemnización administrativa en pagos parciales o un solo pago total atendiendo a criterios de vulnerabilidad y priorización.*

*Para el pago 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, de conformidad con lo establecido en el artículo 8 del presente decreto.*

*Parágrafo 1°. En los procedimientos de indemnización cuyo destinatarios o destinatarias sean niños, niñas y adolescentes, habrá acompañamiento permanente del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. En los demás casos, habrá un acompañamiento y asesoría por parte del Ministerio Público.*

*Parágrafo 2°. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas deberá orientar a los destinatarios de la indemnización sobre la opción de entrega de la indemnización que se adecue a sus necesidades, teniendo en cuenta el grado de vulnerabilidad de la víctima y las alternativas de inversión adecuada de los recursos en los términos del artículo 134 de la Ley 1448 de 2011.*

*La víctima podrá acogerse al programa de acompañamiento para la inversión adecuada de la indemnización por vía administrativa independientemente del esquema de pago por el que se decida, sin perjuicio de que vincule al programa los demás recursos que perciba por concepto de otras medidas de reparación.”*

**4. DE LOS CRITERIOS DE PRIORIZACIÓN DEL PAGO DE LA REPARACIÓN ADMINISTRATIVA COMO VÍCTIMA DEL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA.**

Con el fin de priorizar el pago de la indemnización por la vía administrativa a las víctimas del conflicto armado en Colombia, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas expidió la Resolución No 01049 de 2019, por medio de la cual se adoptó el método técnico de priorización.

Es así entonces que en el artículo 4º define como situaciones de urgencia o extrema vulnerabilidad A) Edad, B) Enfermedad: Enfermedad(es) huérfanas, de tipo ruinoso, catastrófico o de alto costo definidas como tales por el Ministerio de Salud y Protección Social y C) Discapacidad y, en el artículo 9º se determina que quien acredite una de estas condiciones, su solicitud será catalogada como prioritaria.

**5. DEL ANÁLISIS DE DERECHOS NO INVOCADOS POR EL ACCIONANTE.**

La Corte Constitucional ha sostenido que dada la informalidad de la acción de tutela, cuando el accionante no invoca expresamente la totalidad de los derechos vulnerados, el juez de tutela no solamente tiene la facultad, sino la obligación de proteger todos los derechos que según las pruebas aportadas dentro del proceso encuentre vulnerados, de conformidad con lo establecido en los artículos 3 y 14 del Decreto 2591 de 1991.

Es así, que el Alto Tribunal Constitucional ha indicado:

*"La falta de técnica jurídica en la solicitud no puede ser obstáculo para que el juez constitucional desentrañe el interés del peticionario y analice los hechos y las pruebas que surjan de la tramitación de la acción. Por esta razón la Corte Constitucional tiene establecido que es deber del juez de tutela “verificar la veracidad de los hechos narrados, apreciar las pruebas y deducir la violación de los derechos fundamentales invocados, o de otros, que también requieren protección.**[[2]](#footnote-2)”*

**6**. **DEBIDO PROCESO.**

El artículo 29 superior, señala que *“el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”,* lo cual indica que tanto las autoridades judiciales como las administrativas, deben actuar respetando y garantizando el ejercicio del derecho de defensa, dentro de los procedimientos diseñados por el legislador.

En cuanto se refiere al debido proceso administrativo, la jurisprudencia constitucional ha precisado que es un derecho que tiene rango fundamental, ya que a través de él se busca que toda actuación administrativa se someta a las normas y a la jurisprudencia que regula la aplicación de los principios constitucionales*.*

**7. CASO CONCRETO**

De acuerdo con los hechos de la demanda, el actor reclama de la UARIV respuesta al derecho de petición elevado el 14 de abril de 2021, por medio de la cual solicitó fuera priorizado, debido a su condición médica, el pago de la reparación administrativa que le fue conocida como víctima del conflicto armado.

En el curso de la presente acción la entidad accionada acreditó haber dado respuesta al accionante en sentido negativo al advertir que el documento médico no cumple con los requisitos que exige la Circular 0009 de 2017 expedida por la Superintendencia Nacional de Salud, ni con los requisitos establecidos en la Resolución No 113 de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, normas que establecen las exigencias mínimas que debe contener un certificado médico para considerarse válido, siendo estas: “*a) Lugar y fecha de expedición b) Datos completos de la personas (víctima), c) Firma y registro médico del médico o tarjeta profesional del médico tratante, d) Determinación del o de los diagnósticos clínicos según la clasificación estadística internacional de enfermedades y problemas relacionados con la salud y e) Papelería identificada con al nombre y/o logo institucional de la entidad prestadora de servicios de salud a la cual se encuentra afiliada la víctima”*.

Además le informó al tutelante que en su caso, el Método Técnico de Priorización sería aplicado el 30 de julio de 2022.

Para dar solución al problema jurídico planteado, hay que indicar que ninguna discusión amerita la calidad de víctima que alega el señor Guerra Agudelo, como tampoco el derecho que le asiste a la reparación por parte del Estado por el hecho victimizante de desplazamiento forzado, pues así lo reconoció la entidad en la Resolución No 04102019-965422 de 12 de enero de 2021, por medio del cual le fue reconocida la referida indemnización.

Ahora bien, de acuerdo con la repuesta dada a la petición de priorización del pago elevada por el actor, se tiene que esta fue negada porque el certificado médico aportado no reunía los requisitos legales para considerarlo válido; sin embargo, observa la Sala que dicho documento, contrario a lo afirmado por la UARIV, contiene *i)* el nombre del paciente, en este caso el del tutelante, *ii)* la fecha de expedición, 18 de marzo de 202, *iii)* firma y nombre del galeno que lo atendió, el doctor Juan Carlos Gómez Tonuzco con Registro Médico 1169-07, *iv)* el diagnóstico, Leucemia Linfoblástica Aguda, entre otros hallazgos y *v)* tal información consta en papelería de la E.S.E. Hospital Nazareth de Quinchía, municipio de residencia de accionante y lugar donde recibe la atención -03AnexosTutela-.

Como puede observarse, ninguna razón le asistía a la entidad accionada para negar la petición de priorización de pago solicitada, cuando es evidente que cumple con el segundo de los criterios establecidos para para ello, pues esta diagnosticado con una enfermedad catalogada como catastrófica –cáncer–, según el Ministerio de Salud.

Ahora, el hecho de que en la historia clínica aportada por el actor se indique que el paciente presenta una alta sospecha de leucemia Linfocítica Aguda, ello se consigna en el acápite de Plan Inicial, con el fin de determinar el tratamiento a seguir, sin que ello implique que deba desconocerse el diagnóstico consignado en el acápite respectivo.

En el anterior orden de ideas, es evidente que la entidad accionada comprometió el derecho al debido proceso, pues desconoció documentación legal, oportuna y debidamente aportada para ser priorizado el pago de la reparación que le fue reconocida dada su condición de desplazado.

De acuerdo con lo anterior, es claro que la orden que corresponde imponer es que la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas priorice la entrega de la medida de indemnización del señor Guerra Agudelo, atendiendo la disponibilidad presupuestal de la entidad, tal como lo señala el artículo 14 de la Resolución No 1049 de 2019.

De acuerdo con lo anterior, se modificarán los ordinales primero y segundo de la sentencia impugnada para, en lugar de proteger de derecho fundamental a la dignidad humana del señor Augusto Guerra Agudelo, se ampare el debido proceso, del cual también es titular y ordenar a la entidad accionada para obre conforme se indicó en precedencia.

En virtud de lo anterior, la **Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira**, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: MODIFICAR** el ordinal PRIMERO de la sentencia proferida por el Juzgado Único Promiscuo del Circuito de Quinchía –Risaralda, el día 25 de junio de 2021, el cual quedará así:

*“****PRIMERO****: Tutelar el derecho fundamental al debido proceso del cual es titular el señor Augusto Guerra Agudelo, identificado con la cédula de ciudadanía No 9.894.932, frente a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.*

***SEGUNDO: ORDENAR*** *a la Unidad de Reparación Integral a las Víctimas en cabeza del Director Técnico de Reparación, Dr. Enrique Ardila Franco o quien haga sus veces, que debe priorizar el pago de la indemnización administrativa para el señor Augusto Guerra Agudelo atendiendo la disponibilidad presupuestal de la entidad, tal como lo señala el artículo 14 de la Resolución No 1049 de 2019”*

**SEGUNDO: CONFIRMAR** en todo lo demás la providencia impugnada.

**TERCERO: NOTIFICAR** a las partes por el medio más expedito.

**CUARTO: ENVIAR** a la Corte Constitucional, para su eventual revisión.

Notifíquese y Cúmplase.

Quienes integran la Sala,

**JULIO CÉSAR SALAZAR MUÑOZ**

Magistrado Ponente

**ANA LUCÍA CAICEDO CALDERÓN**  **GERMÁN DARÍO GÓEZ VINASCO**

Magistrada Magistrado

1. Sentencia T-407-2017 [↑](#footnote-ref-1)
2. T-137-08 [↑](#footnote-ref-2)