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.

Radicación No. : 66594-31-89-001-2020-00206-00

Proceso : Acción de Tutela (impugnación)

Accionante : Ofelia Tapasco Ladino y José Inocencio Tapasco Aricapa

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

Juzgado : Promiscuo del Circuito de Quinchía

**TEMAS: DERECHOS DE LA POBLACIÒN DESPLAZADA POR LA VIOLENCIA / SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCIÒN / REPARACIÓN INTEGRAL / OBLIGACIÒN DEL ESTADO / INDEMNIZACIÒN ADMINISTRATIVA / PROCEDIMIENTO Y CRITERIOS PARA LA PRIORIZACIÒN DE SU ENTREGA.**

… la sentencia T-083/17 M.P Alejandro Linares Cantillo… asevera que “la reparación integral es una obligación del Estado, cuya finalidad es devolver a la víctima al estado en el que se encontraba con anterioridad al hecho que originó tal condición. Por lo tanto, el hecho victimizante con el cual se vulneraron los derechos humanos genera en favor de la persona que lo padeció el derecho fundamental a la reparación integral (…)”.

La Corte Constitucional en sentencia T-626/16 M.P María Victoria Calle Correa, “la población desplazada es sujeto de especial protección constitucional dada su condición de vulnerabilidad, por lo que el Estado debe promover políticas, programas e iniciativas que permitan su estabilización socioeconómica y autosuficiencia integral en condiciones de dignidad, pues solo en ese momento puede considerarse que la condición de desplazado ha cesado (…)”.

Según la Corte Constitucional, en sentencia T-197/15 M.P Martha Victoria Sáchica Méndez, “Con ocasión al conflicto armado, dentro de la política transicional, el Estado Colombiano, en atención a la obligación que le asiste dentro del proceso de reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno, ha establecido la indemnización por vía administrativa como medida de impacto en el proceso de reconciliación, la cual se establece como una herramienta célere, eficaz y flexible. (…)”

En el Auto 331 de 2019, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, la Corte Constitucional rememoró toda la jurisprudencia que ha emitido con relación a los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado e hizo énfasis en los procedimientos que la UARIV debe respetar para garantizar el debido proceso de la población desplazada. )…)”

El procedimiento y orden de entrega debe atender a criterios de vulnerabilidad de las personas y su núcleo familiar, por lo cual, el proceso de priorización para la entrega de esta medida, no se reduce al orden en que ingresan las solicitudes. Actualmente, el Decreto 1084 de 2015 establece que la indemnización se debe entregar prioritariamente a los hogares que cumplan los siguientes criterios: (a) hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima y se encuentren en un proceso de retorno o reubicación; (b) no hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima por situaciones de extrema urgencia y vulnerabilidad asociadas a la edad, discapacidad o composición del hogar; y (c) hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima y solicitaron acompañamiento para el retorno o reubicación, pero no pudo realizarse por razones de seguridad…

El juez de instancia centró el amparo al derecho al debido proceso en el sentido de informar a los accionantes la “fecha aproximada y el orden en la que accederían a la medida de indemnización administrativa, la que no deberá ser superior a seis (6) meses”, orden que a consideración de la Sala resulta ambigua con relación a lo dicho por la Corte Constitucional, razón por la cual se modificará la sentencia de primera instancia en el sentido de ordenar a la UARIV que dentro del término de 5 días informe a los accionantes las condiciones de modo, tiempo y lugar bajo las cuales se realizará la evaluación que determine si se priorizará o no al núcleo familiar conforme a lo dispuesto en el artículo 2.2.7.4.7 del Decreto 1084 de 2015. En caso de que sea priorizado, definirá un plazo razonable para realizar el pago efectivo de la indemnización y así se lo informará a los accionantes…

**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE PEREIRA**

**SALA PRIMERA DE DECISIÓN LABORAL**

**Magistrada Ponente: Ana Lucía Caicedo Calderón**

 Pereira, dos (2) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

Procede la Judicatura a resolver la impugnación propuesta contra el fallo proferido el 3 de diciembre de 2020 por el **JUZGADO** **ÚNICO PROMISCUO DEL CIRCUITO** de Quinchía, dentro de la **Acción de Tutela** impetrada por **OFELIA TAPASCO LADINO Y JOSÉ INOCENCIO TAPASCO ARICAPA** contra la **UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS**, por medio de la cual solicitan se protejan los derechos fundamentales constitucionales vulnerados de **INDEMNIZACIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL.**

#### DEMANDA

Manifiesta la parte accionante que en el mes de mayo del año 2005 su familia sufrió un hecho victimizante y violatorio de sus derechos humanos. Narra que ocurrió cuando su hijo y otros familiares se dirigían a trabajar a la finca y un grupo armado los interceptó, los detuvo ilegalmente, los amarró, los agredió verbalmente, los amenazó de muerte y los acusó de pertenecer a grupos insurgentes.

Indica que su familia fue expuesta ante la comunidad de una manera vergonzosa y denigrante, pues fueron amarrados, trasladados, presentados como delincuentes, encerrados y detenidos de manera ilegal. Además, que al no existir prueba alguna en contra de su hijo y familiares, las autoridades locales tuvieron que dejarlos en libertad.

Alude que este acontecimiento conllevó a que fueran señalados y estigmatizados en la comunidad, ocasionando que los grupos ilegales los declararan objetivo militar, que recibieran amenazas de muerte dirigidas a todos los integrantes de su familia y que fueran asediados por hombres armados. Por esa razón se vieron en la necesidad de huir de su casa y desplazarse forzadamente a diferentes regiones del país, lo que les generó desintegración familiar y afectaciones tanto de índole económico como emocional, así como también, graves problemas en su salud.

Refiere que en el mes de enero del año 2017 retornaron a su casa en el municipio de Quinchía, de igual forma, que el 27 del mismo mes presentaron su declaración como víctimas del conflicto armado en Colombia. Sin embargo, manifiestan que a la fecha de la presentación de la acción de tutela no habían sido objeto de alguna reparación o beneficio por parte del Estado.

Por tal razón solicitan a través de este medio de amparo, que se tutelen sus Derechos Fundamentales como víctimas del conflicto armado en Colombia a la indemnización, la reparación integral y demás derechos de la ley 1448 de 2011.

1. **CONTESTACIÓN DEMANDA**

La demanda de tutela se admitió por auto de fecha 20 de noviembre de 2020, disponiéndose y llevando a cabo la notificación pertinente a la accionada, a la que se les concedió el término de dos (2) días hábiles para ejercer su derecho de defensa.

La **Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas** remitió contestación por intermedio del jefe de la Oficina Asesora Jurídica manifestando que como requisito indispensable para que una persona pueda acceder a las medidas previstas en la Ley 1448 de 2011, debe haber presentado declaración ante el Ministerio Público y estar incluida en el Registro Único de Victimas – RUV. Informa que para el caso de José Inocencio Tapasco Aricapa se verifica que efectivamente cumple con esta condición y se encuentra incluido en dicho registro.

No obstante, advierte que no fue localizado derecho de petición alguno presentado por la parte accionante. Asimismo, que mediante Resolución N° 04102019-631707 del día 11 de mayo de 2020, se reconoció el derecho a la medida de indemnización administrativa por el hecho victimizante de desplazamiento forzado al grupo familiar del señor José Inocencio Tapasco Aricapa.

Resalta que al grupo familiar del señor José Inocencio Tapasco Aricapa se le aplicaría el Método Técnico de Priorización en el primer semestre del año 2021, y que, la Unidad para las Víctimas le informaría el resultado. Además, que si dicho resultado le permitiere acceder a la entrega de la indemnización administrativa en el año 2021, sería citado para efectos de materializar la entrega de dichos recursos económicos por concepto de la indemnización.

De igual forma, indica que no se acreditó una situación de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad establecidos en el artículo 4 de la Resolución 1049 de 2019, esto es i) tener más de 74 años de edad, o, ii) tener enfermedad(es) huérfanas, de tipo ruinoso, catastrófico o de alto costo definidas como tales por el Ministerio de Salud y Protección Social, o iii) tener discapacidad que se certifique bajo los criterios, condiciones e instrumentos pertinentes y conducentes que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social o la Superintendencia Nacional de Salud.

Finalmente aduce que por medio de la Resolución 0149 de 15 de marzo de 2019 se reglamentó el procedimiento que deben agotar las personas víctimas del conflicto armado para la obtención de la indemnización administrativa, con criterios puntuales y objetivos, por lo que debía haber sido elevada solicitud por parte de las víctimas, situación que no se verifica en este caso, ya que no media derecho de petición alguno. Agrega que, acceder a las pretensiones de la parte accionante, configuraría una violación al derecho a la igualdad del que gozan todas las personas que pretenden acceder a la información, medidas de asistencia o reparación como víctimas del conflicto, pues ellos acuden a los mecanismos administrativos presentando peticiones previas a la interposición de la tutela.

1. **SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

Manifiesta el Despacho que en el caso sub examine, se tiene probado que al señor José Inocencio Tapasco Aricapa y a la señora Ofelia Tapasco Ladino ya se le reconoció la calidad de víctimas y el derecho a la indemnización administrativa por el hecho de desplazamiento forzado, conforme a la Resolución Nro. 04102019-631707 del 11 de mayo de 2020.

Adicional a lo anterior, que las víctimas del conflicto armado, una vez incluidas en el registro con tal calidad, pueden obtener la reparación integral, entre ellas la indemnización administrativa, cuyos criterios de distribución, montos y procedimientos están definidos en la ley y los decretos reglamentarios a efectos de optimizar la entrega de los rubros.

Por otra parte, indicó que la accionada ha de tener en cuenta también lo dispuesto por la Corte Constitucional en Auto 331 de 2019, donde señaló que en los trámites que se adelanten para satisfacer la indemnización administrativa debe garantizarse el debido proceso de las personas involucradas, es decir, darles la certeza de los plazos aproximados en los que podrán acceder a tal medida.

En consecuencia, tuteló el derecho fundamental al debido proceso del que son titulares José Inocencio Tapasco Aricapa y Ofelia Tapasco Ladino. En consecuencia, ordenó a la Unidad de Reparación Integral a las Víctimas, indicar a José Inocencio Tapasco Aricapa y Ofelia Tapasco Ladino, en el término de 5 días, contados a partir de la notificación de dicha providencia, la fecha aproximada y el orden en la que accederían a la medida de indemnización administrativa, la que no debería ser superior a 6 meses.

1. **IMPUGNACIÓN**

La anterior decisión fue impugnada oportunamente por la entidad accionada a través del jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

Señala que el fallo de tutela se encuentra llamado a ser revocado, como quiera que resulta violatorio del derecho al debido proceso respecto de actuaciones administrativas por defecto procedimental absoluto, pues se estaría omitiendo el proceso administrativo legalmente establecido que debe ser de absoluta observancia por parte del operador judicial. Lo anterior, debido a que previo al reconocimiento y entrega de dichos recursos debe surtirse el trámite reglamentario.

Hace notar que con la expedición del fallo judicial a la par se estaría configurando una violación al derecho a la igualdad del que gozan todas las víctimas que se encuentran incluidas en el Registro Único de Víctimas, puesto que, la parte accionante estaría superponiendo sus derechos sobre el de otras víctimas, al desconocer el proceso señalado en la normatividad. Agrega que, el fallo judicial carecería de imparcialidad, sobrepasando las funciones otorgadas por la constitución y la ley.

Resalta que, existen otros mecanismos diseñados para la entrega efectiva de dichos recursos, con la finalidad de que todos puedan acceder a los mismos de manera igualitaria según las condiciones propias de cada caso particular, y su desconocimiento por parte del juez de tutela representaría un defecto orgánico, como quiera que el juez de tutela carecería de competencia para ordenar fecha cierta para el pago cuando existen otros mecanismos de defensa diferentes a la acción constitucional.

Adicional a lo anterior, con dicho fallo se abriría una brecha para que las víctimas accedan a una entrega anticipada de los recursos sin cumplir con las etapas administrativas previas al reconocimiento de dichos beneficios.

Advierte al despacho, que, para el caso de José Inocencio Tapasco Aricapa y Ofelia Tapasco Ladino, el orden de otorgamiento o pago de la indemnización estaría sujeto al resultado del Método Técnico de Priorización; en razón a lo dispuesto en el artículo 14 de la Resolución 1049 de 2019. Indicando que, este es un proceso técnico que determina la priorización del desembolso de la indemnización administrativa, con el propósito de establecer el orden más apropiado para otorgarla de acuerdo con la disponibilidad presupuestal anual.

Asimismo, hace notar que los accionantes no interpusieron derecho de petición alguno ante la Unidad para las Víctimas, razón por la cual actualmente habría una carencia de objeto, teniendo en cuenta que la Entidad no tuvo la oportunidad ni conocimiento para pronunciarse sobre las pretensiones. De igual manera, que conforme a las pruebas obrantes en el proceso se configuraría un hecho superado.

En virtud de lo dicho, solicita que se niegue la tutela, por considerar que no se demostró vulneración a derechos fundamentales del accionante por parte de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

1. **CONSIDERACIONES**
	1. **PROBLEMA JURIDICO:**

Le corresponde a la Sala determinar si la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, al no hacer entrega efectiva de la indemnización administrativa ha vulnerado los derechos fundamentales a la indemnización y reparación integral de los accionantes.

* 1. **DERECHO A LA REPARACIÓN INTEGRAL**

Según la Corte Constitucional*,* en sentenciaC-753/13 M.P MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO, “la *reparación es por consiguiente un derecho complejo que tiene un sustrato fundamental, reconocido por la Constitución, las normas internacionales de derechos humanos, los organismos internacionales y la jurisprudencia. Así, la reparación se cataloga como un derecho fundamental porque: 1) busca restablecer la dignidad de las víctimas a quienes se les han vulnerado sus derechos constitucionales; y 2) por tratarse de un derecho complejo que se interrelaciona con la verdad y la justicia, que se traduce en pretensiones concretas de restitución, indemnización, rehabilitación, medidas de satisfacción y no repetición. De esta manera, el reconocimiento de la reparación como derecho fundamental* *se ajusta a los estándares internacionales en la materia y hace posible su amparo por vía de tutela”.*

Así lo ratificala sentenciaT-083/17 M.P ALEJANDRO LINARES CANTILLO, cuando asevera que *“la reparación integral es una obligación del Estado, cuya finalidad es devolver a la víctima al estado en el que se encontraba con anterioridad al hecho que originó tal condición. Por lo tanto, el hecho victimizante con el cual se vulneraron los derechos humanos genera en favor de la persona que lo padeció el derecho fundamental a la reparación integral (…)”.*

* 1. **LAS PERSONAS DESPLAZADAS SON SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL**

La Corte Constitucional en sentencia T-626/16 M.P MARÍA VICTORIA CALLE CORREA, *“la población desplazada es sujeto de especial protección constitucional dada su condición de vulnerabilidad, por lo que el Estado debe promover políticas, programas e iniciativas que permitan su estabilización socioeconómica y autosuficiencia integral en condiciones de dignidad, pues solo en ese momento puede considerarse que la condición de desplazado ha cesado (…)”.*

* 1. **DERECHO A LA INDEMNIZACIÓN**

Según la Corte Constitucional, en sentencia T-197/15 M.P MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ*, “Con ocasión al conflicto armado, dentro de la política transicional, el Estado Colombiano, en atención a la obligación que le asiste dentro del proceso de reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno, ha establecido la indemnización por vía administrativa como medida de impacto en el proceso de reconciliación, la cual se establece como una herramienta célere, eficaz y flexible.*

*La indemnización tiene la finalidad de compensar monetariamente los perjuicios causados y evaluados, la cual debe ser apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso[10] como parte del derecho a la reparación integral de las víctimas; siempre y cuando los perjuicios causados sean susceptibles de ser valorados económicamente y que sean consecuencia de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o de violaciones graves del derecho internacional humanitario.”*

* 1. **LEGISLACIÓN PARA LA ATENCIÓN, ASISTENCIA Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO**

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, consagra lo siguiente:

*“Artículo 3. VÍCTIMAS. se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.*

*También son víctimas el cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida. A falta de estas, lo serán los que se encuentren en el segundo grado de consanguinidad ascendente.*

*De la misma forma, se consideran víctimas las personas que hayan sufrido un daño al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización.*

*La condición de víctima se adquiere con independencia de que se individualice, aprehenda, procese o condene al autor de la conducta punible y de la relación familiar que pueda existir entre el autor y la víctima”*

El Decreto reglamentario 4800 de 2011, por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones, desarrolló en su capítulo III el derecho a indemnización administrativa.

*“Artículo 151. PROCEDIMIENTO PARA LA SOLICITUD DE INDEMNIZACIÓN. 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 ésta 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.”*

De igual forma, la Resolución 01049 del 15 de marzo de 2019, estableció el marco entorno al procedimiento para reconocer y otorgar la indemnización por vía administrativa, y de igual forma, creó el Método Técnico de priorización. En lo pertinente dijo el citado acto administrativo:

*“Artículo 6. FASES DEL PROCEDIMIENTO PARA ACCESO A LA INDEMNIZACIÓN ADMINISTRATIVA. El procedimiento para el acceso de la indemnización administrativa se aplicará para todas las solicitudes que se eleven con posterioridad a la entrada en vigencia del presente acto administrativo y se desarrollará en cuatro fases, así:*

*a) Fase de solicitud de indemnización administrativa;*

*b) Fase de análisis de la solicitud;*

*c) Fase de respuesta de fondo a la solicitud;*

*d) Fase de entrega de la medida de indemnización.*

*Artículo 7. FASE DE SOLICITUD DE INDEMNIZACIÓN PARA VÍCTIMAS RESIDENTES EN EL TERRITORIO NACIONAL. Las víctimas residentes en el territorio nacional que a la entrada en vigencia de la presente resolución no hayan presentado solicitud de indemnización, deberán hacerlo de manera personal y voluntaria, así:*

*a) Solicitar el agendamiento de una cita a través de cualquiera de los canales de atención y servicio al ciudadano dispuestos por la Unidad para las Víctimas. Al agendarse la cita, la Unidad para las Víctimas informará y orientará a la víctima acerca del procedimiento previsto en el presente acto administrativo, así como de los documentos conducentes y pertinentes que deben presentar para cada caso;*

*b) Acudir a la cita en la fecha y hora señalada, y adicionalmente:*

*Presentar la solicitud de indemnización con la documentación requerida según el hecho victimizante por el cual se solicita la indemnización administrativa.*

*En caso de no presentar la documentación solicitada, la víctima deberá completarla, para lo cual, la Unidad para las Víctimas concederá una nueva cita.*

*Una vez se haya presentado la totalidad de la documentación requerida, la víctima debe diligenciar el formulario de la solicitud de indemnización administrativa, en conjunto con la Unidad para las Víctimas y de manera exclusiva con el talento humano que se disponga para tal efecto.*

*Solo hasta que se haya diligenciado el formulario de la solicitud de indemnización, se entenderá completa la solicitud y se entregará a la víctima un radicado de cierre.*

*PARÁGRAFO 1o. Cuando la víctima no pueda acudir a un punto presencial para entregar la documentación y efectuar el diligenciamiento conjunto, la Unidad para las Víctimas dispondrá del canal telefónico o virtual, así como de jornadas móviles, cuyas fechas serán oportunamente divulgadas.*

*PARÁGRAFO 2o. Cuando la solicitud verse sobre un único destinatario y este sea menor de edad, podrá realizar el procedimiento a través de su representante legal. En caso de discapacidad o enfermedad que dificulte acercarse a cumplir la cita, se podrá autorizar a un tercero con firma y/o huella.*

*Artículo 9. CLASIFICACIÓN DE LAS SOLICITUDES DE INDEMNIZACIÓN. Una vez diligenciado el formulario de solicitud y entregado el radicado de cierre a la víctima, la Unidad para las Víctimas clasificará las solicitudes en:*

*a) Solicitudes prioritarias: Corresponde a las solicitudes en las que se acredite cualquiera de las situaciones previstas en el artículo 4o del presente acto administrativo;*

*b) Solicitudes generales: Corresponde a las solicitudes que no acrediten alguna situación de extrema urgencia y vulnerabilidad.*

*PARÁGRAFO. Cuando las solicitudes de indemnización administrativa contengan documentos presuntamente falsos, la Unidad para las Víctimas pondrá en conocimiento de esta situación a la Fiscalía General de la Nación para lo de su competencia.”*

* 1. **DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO – DERECHO AL DEBIDO PROCESO**

En el Auto 331 de 2019[[1]](#footnote-2), M.P. GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO, la Corte Constitucional rememoró toda la jurisprudencia que ha emitido con relación a los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado e hizo énfasis en los procedimientos que la UARIV debe respetar para garantizar el debido proceso de la población desplazada. De los apartes de esta providencia, vale la pena traer a colación lo que respecta a la indemnización administrativa (que es objeto de esta acción de tutela), así:

##

## “**4.3. Derechos de las víctimas de desplazamiento forzado**

208. Las víctimas de desplazamiento forzado tienen derecho a conocer la verdad de lo ocurrido, a que se investigue y sancione a los responsables, y a que sean reparadas de manera integral. Los derechos a la verdad, justicia y reparación son derechos constitucionales de orden superioryde carácter inescindible, teniendo en cuenta que la reparación es un derecho complejo, en tanto guarda una relación de conexidad e interdependencia con los derechos a la verdad y la justicia.

209. La Corte Constitucional en la **Sentencia T-025 de 2004**, indicó que la población desplazada como víctima de un delito, tiene todos los derechos constitucionales y legales que se reconocen por esta condición, “*para asegurar que se haga justicia, se revele la verdad de los hechos y obtenga de los autores del delito una reparación”* [[2]](#footnote-3). En consonancia con lo anterior, esta Corporación en la **Sentencia SU-254 de 2013**, determinó que los derechos fundamentales de las víctimas de violaciones masivas y sistemáticas a los derechos humanos, como las víctimas de desplazamiento forzado, generan en cabeza del Estado las obligaciones inderogables de:

 “***prevenir estas violacione****s, y una vez ocurridas éstas, la obligación de* ***esclarecer la verdad de lo sucedido****, la* ***investigación y sanción de este delito sistemático y masivo en contra de la población civil,*** *y la* ***reparación integral*** *a las víctimas tanto por la vía judicial-penal y contencioso administrativa-como por la vía administrativa, así como el* ***deber de garantizar y facilitar el acceso efectivo de las víctimas a estas diferentes vías***” [[3]](#footnote-4). (Énfasis agregado).

Cabe recordar que el desplazamiento forzado es un hecho punibleque entraña una violación múltiple y masiva de los derechos fundamentales, cuya sanción constituye “*la respuesta adecuada del poder punitivo del Estado frente a un comportamiento delictivo que lesiona la dignidad y los derechos fundamentales de aquellas personas que se ven constreñidas a abandonar su lugar de residencia*” [[4]](#footnote-5). (…)

## **4.3.3. Reparación**

El daño que se genera a las víctimas del desplazamiento forzado tiene como consecuencia jurídica el derecho a la reparación del perjuicio ocasionado. Este derecho se concreta en medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. La exigibilidad y garantía del derecho a la reparación debe darse independientemente de la identificación, aprehensión, enjuiciamiento o condena del victimario, por lo tanto, el Estado debe amparar este derecho, sin perjuicio de que pueda posteriormente repetir contra quien ocasionó el daño. (…)

## **4.3.3.1. Indemnización**

240. La indemnización consiste en compensar el perjuicio sufrido. Esta medida puede ser ordenada en el marco de un proceso penal o puede ser otorgada en un proceso de reparación por vía administrativa, y se debe ser garantizada aun en caso de amnistías o indultos por delitos políticos

241. En la *indemnización por vía judicial* se requiere investigar y sancionar al responsable del desplazamiento forzado quien, en principio, debe responder por los daños materiales y morales ocasionados a las víctimas. En tal sentido, es necesario el estudio de cada caso para identificar y evaluar el daño causado a cada víctima, de acuerdo con la situación en la cual se encontraba antes de la violación de sus derechos.

No obstante, este Tribunal advirtió que *“la vía judicial puede no ser el mecanismo más idóneo ni la opción más adecuada cuando existe un universo extenso de víctimas que han sufrido graves violaciones de sus derechos por un prolongado periodo de tiempo”*. Por tanto, dado que el desplazamiento forzado entraña una violación masiva y sistemática de derechos, a continuación se profundizará en los elementos de la indemnización por vía administrativa.

242. La indemnización administrativa tiene como finalidad reparar al mayor número de víctimas, por ello tiene restricciones que autorizan la compensación del daño, incluso con la fijación de montos menores a los de la justicia ordinaria[[5]](#footnote-6). No obstante, esta medida se caracteriza por ser más flexible y ágil que la reparación judicial, pues busca promover el acceso rápido de todas las víctimas a la reparación.

(…)

245. El procedimiento y orden de entrega debe atender a criterios de vulnerabilidad de las personas y su núcleo familiar, por lo cual, el proceso de priorización para la entrega de esta medida, no se reduce al orden en que ingresan las solicitudes[[6]](#footnote-7). Actualmente, el Decreto 1084 de 2015 establece que la indemnización se debe entregar prioritariamente a los hogares que cumplan los siguientes criterios: (a) hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima y se encuentren en un proceso de retorno o reubicación; (b) no hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima por situaciones de extrema urgencia y vulnerabilidad asociadas a la edad, discapacidad o composición del hogar; y (c) hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima y solicitaron acompañamiento para el retorno o reubicación, pero no pudo realizarse por razones de seguridad[[7]](#footnote-8). Además, atendiendo a los principios de progresividad y gradualidad, se debe considerar la naturaleza del hecho victimizante, el daño causado, el nivel de vulnerabilidad de los solicitantes (considerando especialmente la edad, situación de discapacidad y características del núcleo familiar), es decir, se debe priorizar a quienes presentan mayores necesidades[[8]](#footnote-9).

Sumado a lo anterior, de acuerdo con el **Auto 206 de 2017**, el procedimiento administrativo también debe respetar el debido proceso, por esta razón se debe dar certeza a las víctimas sobre: (i) las condiciones de modo, tiempo y lugar bajo las cuales se realizará la evaluación que determine si se priorizará o no al núcleo familiar según lo dispuesto en el artículo 2.2.7.4.7 del Decreto 1084 de 2015; (ii) en los casos en que sean priorizadas, la definición de un plazo razonable para que se realice el pago efectivo de la indemnización; y (iii) los plazos aproximados y orden en el que de no ser priorizados, las personas accederán a esta medida. Por lo anterior, no basta con informar a las víctimas que su indemnización se realizará dentro del término de la vigencia de la ley.

(…)

Síntesis del derecho a la indemnización por vía administrativa para efectos de la formulación y medición de los IGED:

|  |  |
| --- | --- |
| **Titular del derecho** | Víctimas de desplazamiento forzado: (i) que sufran daños ocasionados por hechos que ocurrieron a partir del primero de enero de 1985; (ii) cuyo daño sea consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o violaciones a normas internacionales de Derechos Humanos; (iii) que hayan sido víctimas de hechos que guarden una *relación de cercanía y suficiencia* con el conflicto armado interno.  |
| **Responsable de la garantía** | De acuerdo con la Ley 1448 de 2011, la administración de los recursos destinados a la indemnización administrativa corresponde a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Lo anterior, sin perjuicio de las disposiciones relacionadas con las medidas de reparación integral que se adopten en el marco del SIVJRNR. |
| **Extensión de la obligación**  | Dado que la indemnización administrativa para las víctimas de desplazamiento forzado se entrega por núcleo familiar, esta obligación se satisface cuando se hace la entrega efectiva de la indemnización a los integrantes del hogar. Hasta tanto no se haga efectiva esta medida, las víctimas deben conocer: (i) las condiciones de modo, tiempo y lugar bajo las cuales se realizará la evaluación que determine si se priorizará o no al núcleo familiar conforme a lo dispuesto en el artículo 2.2.7.4.7 del Decreto 1084 de 2015; (ii) en los casos en que sean priorizados, la definición de un plazo razonable para que se realice el pago efectivo de la indemnización; y (iii) en el que de no ser priorizados, los plazos aproximados y orden en que las personas accederán a esta medida. |
| **Finalidad del derecho** | Compensar a las víctimas de desplazamiento forzado por el daño material y moral sufrido, de forma diferenciada, transformadora y efectiva.  |

* 1. **CASO CONCRETO**

En el caso objeto de estudio, en síntesis, la parte actora pretende que la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas otorgue a su favor el monto correspondiente a indemnización administrativa en su calidad de víctimas del conflicto armado en Colombia. Para ello adjuntó una certificación de esta misma Unidad que da cuenta que su grupo familiar se encuentra efectivamente incluido en el Registro Único de Víctimas, alegando además que, el acontecimiento del cual fueron víctimas sucedió en el mes de mayo del año 2005 y que no han sido reparados ni beneficiados por parte del Estado.

El juez de primera instancia, luego de analizar una omisión por parte de la entidad accionada de otorgar certeza sobre los plazos en que podrían acceder los accionantes a la medida de indemnización administrativa, encontró una vulneración a su derecho fundamental al debido proceso, por lo procedió a amparar su derecho fundamental ordenando a la **UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS** que *“debe indicar a los señores José Inocencio Tapasco Aricapa y Ofelia Tapasco Ladino, en el término de cinco (5) días, contados a partir de la notificación de esta providencia, la fecha aproximada y el orden en la que accederían a la medida de indemnización administrativa, la que no deberá ser superior a seis (6) meses”.*

En su impugnación, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas alega fundamentalmente 2 razones que imposibilitan el otorgamiento de la indemnización en los términos del fallo de primera instancia, así: i) Que el fallo resulta ser violatorio del derecho al debido proceso, pues en el presente caso se estaría omitiendo el proceso administrativo legalmente establecido que debe ser de absoluta observancia por parte del operador judicial. ii) Que para el caso de los accionantes el orden de otorgamiento o pago de la indemnización estaría sujeto al resultado del Método Técnico de Priorización, el cual se aplica con el propósito de establecer el orden más apropiado para otorgarla de acuerdo con la disponibilidad presupuestal anual.

Por otra parte, la señora Ofelia Tapasco Ladino por medio de documento allegado el 14 de enero del año 2021 informó sobre el fallecimiento de José Inocencio Tapasco Aricapa[[9]](#footnote-10), ocurrido en el transcurso de esta acción de tutela, esto es, el 24 de diciembre del año 2020 (después de proferido el fallo de primera instancia), según se acredita con el correspondiente registro civil de defunción, hecho que, de antemano debe decirse, no afecta la continuación de esta acción de tutela por cuanto los derechos fundamentales se reclaman para el grupo familiar de JOSÉ INOCENCIO TAPASCO ARICAPA y OFELIA TAPASCO LADINO.

Revisada la prueba documental que obra en el plenario, la Sala encuentra, por una parte, que respecto a los accionantes **OFELIA TAPASCO LADINO Y JOSÉ INOCENCIO TAPASCO ARICAPA** y su grupo familiar,se encuentra plenamente acreditada la condición de víctimas del conflicto armado interno, por las condiciones en las que fueron objeto de desplazamiento forzado. Asimismo, que teniendo como fundamento la **Resolución Nº. 04102019-631707 del 11 de mayo de 2020,** no hay discusión alguna sobre la titularidad del derecho a la indemnización administrativa en cabeza de la parte accionante y su núcleo familiar. A su vez, este reconocimiento administrativo descarta la necesidad de que los accionantes presenten un derecho de petición solicitando la indemnización administrativa, como se aduce en la impugnación, por sustracción de materia.

Por otra parte, se debe indicar que, según lo expuesto en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la reparación se cataloga como un derecho fundamental, lo que se ajusta a los estándares internacionales existentes en la materia y hace posible su amparo por vía de tutela.

En este contexto, la Sala observa vulneración del derecho al debido proceso, en razón a que la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas desconoció lo señalado en el Auto 206 de 2017 y reiterado en el Auto 331 de 2019 por la Corte Constitucional respecto a que hasta tanto se haga efectiva la indemnización administrativa, como ocurre en este caso, *“las víctimas deben conocer: (i) las condiciones de modo, tiempo y lugar bajo las cuales se realizará la evaluación que determine si se priorizará o no al núcleo familiar conforme a lo dispuesto en el artículo 2.2.7.4.7 del Decreto 1084 de 2015; (ii) en los casos en que sean priorizados, la definición de un plazo razonable para que se realice el pago efectivo de la indemnización; y (iii) en el que de no ser priorizados, los plazos aproximados y orden en que las personas accederán a esta medida”.*

El juez de instancia centró el amparo al derecho al debido proceso en el sentido de informar a los accionantes la “*fecha aproximada y el orden en la que accederían a la medida de indemnización administrativa, la que no deberá ser superior a seis (6) meses”,* orden que a consideración de la Sala resulta ambigua con relación a lo dicho por la Corte Constitucional, razón por la cual se modificará la sentencia de primera instancia en el sentido de ordenar a la UARIV que dentro del término de 5 días informe a los accionantes las condiciones de modo, tiempo y lugar bajo las cuales se realizará la evaluación que determine si se priorizará o no al núcleo familiar conforme a lo dispuesto en el artículo 2.2.7.4.7 del Decreto 1084 de 2015. En caso de que sea priorizado, definirá un plazo razonable para realizar el pago efectivo de la indemnización y así se lo informará a los accionantes. En caso de no ser priorizado, le informará a los actores de manera clara y comprensible las razones de esa decisión y en todo caso establecerá el plazo aproximado y orden en que aquellos accederán a la indemnización administrativa que ya se les reconoció. **En el estudio de priorización, la UARIV debe tener en cuenta el fallecimiento de JOSÉ INOCENCIO TAPASCO ARICAPA, ocurrido el 24 de diciembre de 2020, circunstancia que eventualmente hace más vulnerable el grupo familiar del susodicho, además de implicar el cambio de jefe de hogar en caso de que dicha posición la hubiera tenido el causante. Respecto a la necesidad de cambio de jefe de hogar, para no hacer más gravosa la situación del grupo familiar supérstite de JOSÉ INOCENCIO TAPASCO ARICAPA, se ordenará a la UARIV que dicho cambio se haga en el mismo plazo que se concederá en este amparo. Así mismo se le advertirá a la UARIV que en caso de encontrar procedente la priorización del núcleo familiar, aplique el método técnico de priorización establecido en la Resolución No. 1049 del 15 de marzo de 2019 expedida por la Dirección General de la Unidad para la atención y reparación integral de las víctimas.**

Por otra parte, la señora Ofelia Tapasco Ladino por medio de documento allegado el 14 de enero del año 2021 informó sobre el fallecimiento de José Inocencio Tapasco Aricapa, habiendo ocurrido este el día 24 de diciembre del año 2020 según se acredita con el correspondiente registro civil de defunción, lo que para esta Sala representa una grave afectación al grupo familiar y dicha circunstancia no puede ser ignorada por la UARIV.

En lo demás se confirmará la decisión de primera instancia.

En mérito de lo expuesto, la **Sala de Decisión Laboral No. 1 del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira**, en nombre del Pueblo y por autoridad de la Constitución y la ley,

**RESUELVE**

**PRIMERO: MODIFICAR** el numeral **SEGUNDO** de la parte resolutiva de la sentencia de tutela proferido por el **JUZGADO ÚNICO PROMISCUO DEL CIRCUITO DE QUINCHÍA**, el 3 de diciembre de 2020 por las razones explicadas en la parte motiva de esta providencia, el cual quedará de la siguiente manera:

 **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, informar a Ofelia Tapasco Ladino, en el término de 5 días, contados a partir del día siguiente a la notificación de esta las condiciones de modo, tiempo y lugar bajo las cuales se realizará la evaluación que determine si se priorizará o no su núcleo familiar conforme a lo dispuesto en el artículo 2.2.7.4.7 del Decreto 1084 de 2015. En caso de que sea priorizado, definirá un plazo razonable para realizar el pago efectivo de la indemnización y así se lo informará a los accionantes. En caso de no ser priorizado, le informará a los actores de manera clara y comprensible las razones de esa decisión y en todo caso establecerá el plazo aproximado y orden en que aquellos accederán a la indemnización administrativa que ya se les reconoció. **En el estudio de priorización, la UARIV debe tener en cuenta el fallecimiento de JOSÉ INOCENCIO TAPASCO ARICAPA, ocurrido el 24 de diciembre de 2020, circunstancia que eventualmente hace más vulnerable el grupo familiar objeto de este amparo, además de implicar el cambio de jefe de hogar en caso de que dicha posición la hubiera tenido el causante. Respecto a la necesidad de cambio de jefe de hogar, para no hacer más gravosa la situación del grupo familiar supérstite de JOSÉ INOCENCIO TAPASCO ARICAPA, se le ORDENA a la UARIV que dicho cambio se haga en el mismo plazo concedido en este numeral. Así mismo se le ADVIERTE a la UARIV que en caso de encontrar procedente la priorización del núcleo familiar, aplique el método técnico de priorización establecido en la Resolución No. 1049 del 15 de marzo de 2019 expedida por la Dirección General de la Unidad para la atención y reparación integral de las víctimas.**

**SEGUNDO: CONFIRMAR** en lo demás la sentencia de primera instancia.

**TERCERO:** Notifíquese la decisión por el medio más eficaz.

**CUARTO:** Remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, conforme al artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

 La Magistrada ponente,

**ANA LUCÍA CAICEDO CALDERÓN**

La Magistrada y el Magistrado,

**OLGA LUCÍA HOYOS SEPÚLVEDA GERMÁN DARÍO GÓEZ VINASCO**

1. Proferido por la Corte Constitucional el 20 de junio de 2019 en el marco del seguimiento a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado en Sentencia T-025 de 2004, tendiente a establecer los Indicadores de goce efectivo de derechos de la población desplazada. [↑](#footnote-ref-2)
2. Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. [↑](#footnote-ref-3)
3. Sentencia SU-254 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. [↑](#footnote-ref-4)
4. Sentencia C-232 de 2002. M.P. Clara Inés Vargas Hernández. [↑](#footnote-ref-5)
5. *“Por esta (SIC) vía es posible la determinación de montos indemnizatorios menores a los de la justicia ordinaria, en virtud al universo de destinatarios y a las medidas de impacto que se buscan”*. Sentencia T-197 de 2015. M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez. [↑](#footnote-ref-6)
6. Auto 206 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. [↑](#footnote-ref-7)
7. Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.7.4.7. [↑](#footnote-ref-8)
8. Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.1.8. [↑](#footnote-ref-9)
9. Documento denominado *“17Petición Adicional”,* del expediente digital [↑](#footnote-ref-10)