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 17 de marzo de 2020

Radicación Nro.: 66594318900120210000901

Accionante: Yesica Fernanda Ladino Ladino

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 / INDEMNIZACIÓN ADMINISTRATIVA / VÌCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO / TRÁMITE QUE DEBE CUMPLIRSE / Y RESPETARSE.**

La ley 1448 de 2011… 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”. (…)

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. (…)

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. (…)

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. (…)

… resulta evidente que la entidad accionada vulneró el derecho al debido proceso como derecho fundamental y como principio general de la Ley 1448 de 2011, afectando de paso el derecho que tiene todas las víctimas a recibir “información sobre las rutas y los medios de acceso a las medidas” establecidas en dicha normatividad, tal como lo prevé el numeral 10 del artículo 28 ibídem.

### TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL

**SALA LABORAL**

**ACCIÓN DE TUTELA**

**MAGISTRADO PONENTE: JULIO CÉSAR SALAZAR MUÑOZ**

Pereira, diecisiete de marzo de dos mil veintiuno

Acta N° 032 16 de marzo de 2021

Procede la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira a decidir la impugnación formulada por la **UNIDAD PARA LA ATENCION Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS** contra la sentencia proferida por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Quinchía el día 8 de febrero de 2021, dentro de la acción de tutela que le promueve la señora **YESICA FERNANDA LADINO LADINO.**

## HECHOS QUE ORIGINARON LA ACCIÓN:

Informa la señora Yesica Fernanda Ladino Ladino que su progenitor, Jorge Mario Ladino Ladino fue asesinado en el año 2003 en zona de influencia de paramilitares y guerrilleros del EPL y las FARC, quienes juzgaban como delito el haber pertenecido al Ejercito Nacional, siendo este el caso de su padre; que cuando esto ocurrió contaba con apenas tres años de edad y le tocó enfrentar la vida con muchas carencias y la ausencia de la figura paterna arrebatada por la violencia.

Refiere que han pasado aproximadamente dieciocho años desde este suceso y, en consideración a que alcanzó la mayoría de edad, en el año 2020 solicitó la indemnización administrativa por dicho siniestro, siéndole informando que se requería de recursos para cancelar la reparación reclamada.

## TRÁMITE IMPARTIDO

Mediante auto de fecha 26 de enero 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, el giro enviado a título de indemnización administrativa por el hecho victimizante de homicidio del señor Jorge Mario Ladino Ladino, fue devuelto por falta de cobro dentro del término establecido por esa entidad.

Por lo anterior, solicita que se le permita realizar el trámite ordinario establecido para el reintegro de los recursos y volver a emitir la orden de pago y en ese sentido pide declarar improcedente el amparo pretendido por la señora Ladino Ladino, en el entendido que la reparación administrativa no está asociada al mínimo vital, por lo que no existe mérito para que se defina el asunto por esta vía, dado que no se percibe la vulneración de ninguna garantía constitucional.

Al margen de lo anterior, señala que requiere que la accionante actualice el documento de identidad toda vez que en su registro de datos aparece referenciada con tarjeta de identidad.

En sentencia de fecha 8 de febrero de 2021 el juzgado de conocimiento se pronuncio de fondo, amparando el derecho fundamental a la reparación integral del cual es titular la actora, ordenado a la entidad accionada iniciar, de forma inmediata, los trámites para desembolsar nuevamente la indemnización administrativa, debiéndole informar expresamente el lugar y día en que se efectuará el pago, para lo cual le confirió el término de seis (6) meses contados a partir del día siguiente a aquél en que la actora aporte copia de la cédula de ciudadanía.

Para arribar a esa decisión, el juez de la causa estimó que el no cobro de la reparación por parte de la tutelante no es una omisión atribuible a ella, toda vez que es una obligación de la entidad informar a los beneficiarios de este tipo de decisiones, para lo cual debe mantener actualizada la base de datos.

Inconforme con la decisión, la entidad accionada señaló que no ha vulnerado ninguna garantía fundamental de la cual sea titular la señora Yesica Fernanda Ladino Ladino, dado que le ha informado a la usuaria el procedimiento que debe adelantar para llevar a feliz término su petición.

Reprocha que se haya ordenado informar la fecha en que se hará efectiva la indemnización, toda vez que se está omitiendo el proceso administrativo que se debe observar, el cual debe respetar incluso el operador judicial.

Reitera además los argumentos expuestos al momento de dar respuesta a la acción y precisa que concederle un término de cumplimiento es una orden *extra petita*, que no tiene fundamento jurídico, pues el pago no depende de la Unidad para las Victimas sino de la Dirección del Tesoro Nacional.

Por lo demás, indica que frente al derecho de petición elevado por la accionante, fue atendido de manera clara, precisa y congruente, conforme da cuenta la comunicación enviada a la peticionaria.

## CONSIDERACIONES DE LA SALA

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

***¿Con la devolución del giro destinado al pago de la indemnización administrativa a favor de la actora, se vulneraron sus garantías constitucionales?***

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. 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)”

**5**. **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*.*

**6. CASO CONCRETO**

De acuerdo con los hechos de la demanda, la actora reclama por la vía constitucional el pago de la indemnización administrativa por el homicidio de su progenitor en el marco del conflicto armado en Colombia, petición respecto a la cual la entidad accionada señala que la suma girada por ese concepto a su favor fue reintegrada a la Dirección de Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por no haber sido cobrada.

Para dar solución al problema jurídico planteado, hay que indicar que ninguna discusión amerita la calidad de víctima que alega la señora Ladino Ladino, como tampoco el derecho que le asiste a la reparación por parte del Estado por la pérdida violenta de su padre, pues no otra cosa indica que la entidad accionada haya girado a su favor suma por este concepto.

Ahora bien, de acuerdo con los datos registrados por la UARIV al momento de dar respuesta a la demanda, en el año 2012 fue reintegrado el 25% del monto reconocido a favor de los beneficiarios que había sido girado a la promotora de la litis.

Es así que para esa data, la demandante contaba con 13 años de edad, situación que amerita un análisis especial, pues no sólo tenía la condición de sujeto de especial protección en calidad de víctima del conflicto armado, sino también como menor de edad, por lo tanto, la devolución del giro a su favor concreta la vulneración del debido proceso, en tanto que ninguna prueba aportó la entidad accionada de haber comunicado a la representante legal de la menor el pago de la indemnización que reclama, como tampoco acreditó el acompañamiento que debió realizar el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, conforme lo dispone la norma que regula el procedimiento de reparación integral a la población golpeada por la violencia.

Es que no basta con efectuar el desembolso de tales rubros en determinada entidad bancaria, sino que se requiere de una adecuada y precisa información para que los beneficiarios pueden acceder, de manera efectiva, a la medida de reparativa prevista por la legislación. Se debe también otorgar la orientación sobre la opción de entrega de la indemnización que se adecúe a sus necesidades, teniendo en cuenta el grado de vulnerabilidad de la víctima y la alternativa de inversión adecuada de los recursos, en los términos del artículo 134 de la Ley 1448 de 2011, tal como lo prevé el parágrafo 2º del artículo 151 del Decreto 4800 de 2011.

De acuerdo con lo expuesto, resulta evidente que la entidad accionada vulneró el derecho al debido proceso como derecho fundamental y como principio general de la Ley 1448 de 2011, afectando de paso el derecho que tiene todas las víctimas a recibir “*información sobre las rutas y los medios de acceso a las medidas*” establecidas en dicha normatividad, tal como lo prevé el numeral 10 del artículo 28 ibídem.

Lo anterior deja sin soporte entonces el recurso formulado por la entidad accionada, respecto a la inexistencia de vulneración de garantías fundamentales de titularidad de la señora Ladino Ladino, por lo que la protección se mantendrá solo que con la modificación de que el derecho fundamental amparado es el debido proceso.

En lo que atañe a la orden impartida y el término conferido por el juzgado de conocimiento para reembolsar el monto de la indemnización, los mismos se confirmarán, en la medida en que la misma UARIV, al momento de dar respuesta a la demanda señaló que le corresponde realizar el trámite interno para solicitar ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público el ingreso del recurso, en aras de ser ubicados nuevamente para su cobro, los cuales estarán disponibles dentro de los **seis meses siguientes.** (Negrilla para resaltar)

Como puede observarse, ese mismo lapso fue tenido en cuenta por el *a quo* para disponer el desembolso de la suma reconocida a favor de la actora, mismo que comenzará a correr, no de manera inmediata, sino una vez la beneficiaria actualice su documento de identidad ante la UARIV.

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 8 de febrero de 2021, el cual quedará así:

*“****PRIMERO****: Tutelar el derecho fundamental al debido proceso del cual es titular la señora Yesica Fernanda Ladino Ladino, identificada con la cédula de ciudadanía No 1.090.339.883.”*

**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.**

Los Magistrados y la Magistrada,

**JULIO CÉSAR SALAZAR MUÑOZ**

**ANA LUCÍA CAICEDO CALDERON**

**GERMÁN DARÍO GÓEZ VINASCO**

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