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 7 de abril de 2021

Radicación Nro.: 66170310500220210003601

Accionante: Nelly Ruiz y Luis Alfonso Londoño Martínez

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

Proceso: Acción de Tutela

Juzgado de Origen: Laboral del Circuito de Dosquebradas

Magistrado Ponente: Julio César Salazar Muñoz

**TEMAS: DEBIDO PROCESO / VÍCTIMA DEL CONFLICTO ARMADO / RECONOCIMIENTO DE INDEMNIZACIÓN ADMINISTRATIVA / MARCO NORMATIVO / PROCEDENCIA EXCEPCIONAL DE LA TUTELA / PROTECCIÓN OFICIOSA DE DERECHOS NO INVOCADOS.**

La acción de tutela es… 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. (…)

La Ley 1448 de 2011 estableció en el artículo 25 el derecho a la reparación integral…

… 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 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…

… es evidente que la decisión de primer grado debe ser modificada para amparar el derecho fundamental al debido proceso de los accionantes y como consecuencia de tal protección se ordenará a la entidad accionada, a través del Director Técnico de Reparaciones…, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contado a partir de la notificación que se le haga de esta proveído, proceda, previa consideración de los criterios de priorización aplicables a los aquí reclamantes, a asignar el turno que deberá materializarse en el presente año, para el otorgamiento de la medida de indemnización a que haya lugar por el hecho victimizante -homicidio- a favor de los señores Luis Alfonso Londoño Martínez y Nelly Ruiz.

Se advierte que el pago de la indemnización administrativa queda condicionado a la remisión… del certificado de vigencia del documentos de identidad de la víctima, trámite que se encuentra a cargo de los accionantes.

**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL**

**SALA DE DECISIÓN LABORAL**

**MAGISTRADO PONENTE: JULIO CÉSAR SALAZAR MUÑOZ**

Pereira, siete de abril de dos mil veintiuno

Acta N° 37 de 7 de abril 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 Laboral del Circuito de Dosquebradas el día 22 de febrero de 2021, dentro de la acción de tutela que le promueven los señores **NELLY RUIZ** y **LUIS ALFONSO LONDOÑO MARTÍNEZ.**

## HECHOS QUE ORIGINARON LA ACCIÓN:

Refieren los señores Nelly Ruiz y Luis Alfonso Londoño Martínez que fueron reconocidos como víctimas del conflicto armado colombiano por cuenta del homicidio de su hijo Jhon Jairo Londoño Ruiz; que el día 26 de abril de 2018, solicitaron el pago de la indemnización administrativa a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, siéndoles informado, en comunicación de fecha 9 de mayo del mismo año, que la entidad se encontraba adelantando el trámite para el acceso a la medida de indemnización administrativa para la vigencia 2018 y siguientes y que, como quiera que en su caso particular, ya cumplió el proceso de documentación, le sería asignado un turno en ese mismo año, el cual se materializaría en el año 2021, dependiendo de las victimas que se encuentren en igual o mayor estado de vulnerabiidad.

Informa que el 17 de noviembre de 2020 el señor Londoño Martínez solicitó a la Unidad la priorización en el pago de la indemnización administrativa, siéndole informado por la entidad que la petición sería atendida dentro del término de Ley; no obstante, ante su silencio, el día 10 de diciembre de la misma anualidad, solicitó información del trámite, sin obtener respuesta alguna.

Refiere que la omisión de la entidad accionada vulnera sus derechos fundamentales de petición e información en forma clara, de fondo, congruente con lo solicitado, así como a la reparación administrativa a la cual tienen derecho de manera prioritaria debido a su condición de vunerabilidad, ya que cuentan en la actualidad con 73 y 74 años respectivamente, su estado de salud es precario y no cuentan con renta de ningún tipo, ni recursos que les permitan suplir sus necesidades básicas.

Es por lo anterior que solicitan la protección de sus garantías constitucionales y en consecuencia aspiran que se ordene a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que atienda la petición elevada y proceda a informar el turno y la priorización asignados, así como el plazo razonable en que realizarán el pago.

## TRÁMITE IMPARTIDO

Mediante auto de fecha 10 de febrero del año que avanza, el Juzgado Laboral del Circuito de Dosquebradas, 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 Unidad accionada señalo que en comunicación de fecha 11 de febrero de 2021 le comunicó a los peticionarios que deben subsanar la documentación aportada, toda vez que para atender el fondo de la solicitud es necesario que se remita el certificado de vigencia de la cédula de ciudadanía del señor John Jairo Londoño Ruiz. Igualmente les informó que una vez alleguen el documento se reanudará el término para definir el asunto.

Por lo anterior, considera que ha observado el debido proceso dentro del trámite administrativo y que frente, a los motivos que originaron la presente acción constitucional se presentó el hecho superado y en ese entendido debe ser negada la protección reclamada.

En sentencia de fecha 22 de febrero de 2021 el juzgado de conocimiento se pronuncio de fondo, amparando el derecho fundamental de petición del cual son titulares los demandantes, ordenado a la entidad accionada dar respuesta de forma clara, precisa y de fondo la solicitud radicada por los señores Nelly Ruiz y Luis Alfonso Londoño Martínez el día 17 de enero de 2020, por medio de la cual solicitan el pago de la indemnización administrativa, debiendo la entidad asignar el turno, atender la priorización del caso e informar la fecha probable en que hará la entrega efectiva de la reparación que les fue reconocida.

Para arribar a esa decisión la jueza de la causa señaló que, si bien la Unidad comunicó a los accionantes la necesidad de aportar la vigencia de la cédula de ciudadanía de la víctima, con ello no se restablece el derecho vulnerado, pues no se trata de una respuesta clara, precisa, expresa y de fondo, en tanto no informó la fecha probable de pago de la indemnización administrativa, atendiendo los criterios de priorización que confluyen en los reclamantes.

Inconforme con la decisión, la entidad accionada insiste en los argumentos expuestos al momento de dar respuesta a la acción, precisando que el documento solicitado es requerido en consideración a que la cédula de ciudadanía del señor John Jairo Londoño Ruíz -víctima-, aparece vigente o activa en la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Refiere que la orden impartida por el juzgado de conocimiento resulta vulneratoria del debido proceso en tanto que desconoce el trámite administrativo legalmente establecido para la entrega de beneficios a las víctimas del conflicto armado, pues superpone los derechos de los tutelantes por encima de otras víctimas desconociendo el trámite legal establecido, lo cual releva a la entidad de cumplir con lo dispuesto por el juez de tutela.

Por lo demás, hizo referencia al método técnico de priorización y los factores técnicos de aplicación de dicho método

## CONSIDERACIONES DE LA SALA

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

***¿La ausencia de trámite en la solicitud de reparación administrativa elevada por los actores vulnera alguna de las garantías fundamentales de las cuales son titulares los demandantes?***

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.*

**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**

En el presente asunto, los señores Luis Alfonso Londoño Martínez y Nelly Ruiz reclaman de la entidad accionada la asignación un turno de pago de la indemnización administrativa por el asesinato de su hijo, John Jairo Londoño Ruiz, así como una fecha probable de pago, de conformidad con la comunicación remitida por la Unidad para las Víctimas el 9 de mayo de 2018. -fl 24 numeral 01, contentivo del escrito de tutela-.

Sea lo primero advertir que ni la calidad de víctimas del conflicto armado de los actores, ni la solicitud de reconocimiento de la indemnización administrativa por cuenta del hecho victimizante -homicidio-, son temas que requieran análisis por parte de la Sala, pues tales hechos fueron aceptados por la llamada juicio al dar respuesta a la presente acción, así como también al atender el derecho de petición que le fue formulado por el señor Luis Alfonso Londoño Martínez el 26 de abril de 2018.

Ahora bien, la verdadera discusión en el presente asunto se circunscribe a determinar si la actuación de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV dentro del trámite administrativo adelantado por los accionantes para ser reparados, es vulneratoria de sus garantías fundamentales.

.

Lo primero que debe señalarse es que la señora Nelly Ruiz trajo prueba al plenario de que presentó declaración como víctima del conflicto armado en Colombia el día 11 de febrero de 2013, calidad que le fue reconocida por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas mediante Resolución No 21013-1333538 del 4 de abril de 2013, tal como se observa del folio 15 y 16 del numeral 01, contentivo del escrito de tutela; mientras que, el señor Luis Alfonso Londoño Martínez, por su parte, en el derecho de petición que obra a folio 18 del mismo cuaderno, afirmó haber realizado declaración en el mismo sentido en igual fecha, hecho que no desconoció la entidad accionada al momento de dar respuesta a esa solicitud.

Como puede verse, desde el año 2013 los referidos señores vienen adelantando los trámites necesarios, no solo para ser reconocidos como víctimas, sino para recibir la reparación económica prevista por el estado Colombiano por la pérdida violenta de su hijo.

Frente a esta última aspiración, se tiene que, más de cinco años después, exactamente el 9 de mayo de 2018, les fue informado, por parte de la accionada, que el proceso de documentación se encontraba cumplido y que en el transcurso del año le sería asignado un turno para pago con fecha límite en el año 2021, etapa ésta que no se surtió, lo que trajo como consecuencia que hasta este momento no les haya sido entregada la medida de reparación que les corresponde.

Adicional a lo anterior, el señor Londoño Martínez, en nombre propio y de su esposa -conforme el contenido de la misiva- el día 17 de noviembre de 2020 elevó comunicación ante la UARIV con la cual buscaba que se priorizara su caso para agilizar el pago del beneficio otorgado; sin embargo la entidad sencillamente guardó silencio y solo con la interposición de la presente acción constitucional, procedió a requerirlos para que aportaran el certificado de vigencia de la cédula de ciudadanía de la víctima -Jhon Jairo Londoño Ruiz- la cual figura todavía vigente en la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Como puede observarse, es claro que la accionada vulneró el debido proceso del cual son titulares los accionantes, pues *i)* no obró de conformidad con los procedimientos establecidos para la época y, *ii)* no ha realizado el estudio necesario para establecer el grado de priorización del hogar conformado por los señores Luis Alfonso Londoño Martínez y Nelly Ruiz, quienes en la actualidad cuentan con 74 y 73 años cumplidos, respectivamente.

Ahora, no cuestiona la Sala la validación que de la documentación aportada realizó la entidad en virtud de la iniciación de la presente acción constitucional, toda vez que por cuenta de tal ejercicio encontró una inconsistencia en la vigencia de la cédula de la víctima de homicidio, que aún se reporta como activa en los aplicativos de la Registraduría Nacional del Estado Civil; no obstante ello, debe entenderse, en principio, que habiendo señalado la UARIV que se cumplió con el proceso de documentación -fl 24 numeral 01 contentivo del escrito de tutela-, se trata de un error del ente encargado de registro civil en Colombia, el cual no debe convertirse en obice para la asignación del turno de pago para el año 2021 -fecha límite- al que hizo referencia la entidad en su misiva de 9 de mayo de 2018, condicionando este -el pago- a la corrección de la irregularidad advertida, carga que le compete adelantar a los progenitores del señor Jhon Jairo Lodoño Ruiz.

Lo anterior es así, por cuanto la solicitud de reparación de la referida pareja se encontraba definida con anterioridad a la expedición de la Resolución No 01049 del 15 de marzo de 2019, por lo que no puede la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas anteponer ahora la facultad que tiene de suspender términos para tomar una decisión de fondo hasta tanto le sea allegada la documentación completa, cuando dicha etapa ya fue surtida en este asunto desde hace más de dos años.

Por lo anterior, es evidente que la decisión de primer grado debe ser modificada para amparar el derecho fundamental al debido proceso de los accionantes y como consecuencia de tal protección se ordenará a la entidad accionada, a través del Director Técnico de Reparaciones, doctor Enrique Ardila Franco, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contado a partir de la notificación que se le haga de esta proveído, proceda, previa consideración de los criterios de priorización aplicables a los aquí reclamantes, a asignar el turno que deberá materializarse en el presente año, para el otorgamiento de la medida de indemnización a que haya lugar por el hecho victimizante -homicidio- a favor de los señores Luis Alfonso Londoño Martínez y Nelly Ruiz.

Se advierte que el pago de la indemnización administrativa queda condicionado a la remisión, a través del correo electrónico [documentacion@unidadvictimas.gov.co](mailto:documentacion@unidadvictimas.gov.co) del certificado de vigencia del documentos de identidad de la víctima, trámite que se encuentra a cargo de los accionantes.

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** los ordinales PRIMERO y SEGUNDO de la sentencia proferida por el Juzgado Laboral del Circuito de Dosquebradas –Risaralda, el día 22 de febrero de 2021, los cuales quedarán así:

*“****PRIMERO****:* ***Tutelar*** *el derecho fundamental al debido proceso del que son titulares los señores LUIS ALFONSO LONDOÑO MARTÍNEZ y NELLY RUIZ*

***SEGUNDO****:* ***Ordenar*** *a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas a través del Director Técnico de Reparaciones, doctor Enrique Ardila Franco, que en las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación que se le haga de esta proveído, proceda, previa consideración de los criterios de priorización aplicables a los aquí reclamantes, a asignar el turno que deberá materializarse en el presente año, para el otorgamiento de la medida de indemnización a que haya lugar por el hecho victimizante -homicidio- a favor de los señores Luis Alfonso Londoño Martínez y Nelly Ruiz.*

*Se advierte que el pago de la indemnización administrativa queda condicionado a la remisión, a través del correo electrónico* [*documentacion@unidadvictimas.gov.co*](mailto:documentacion@unidadvictimas.gov.co)*, del certificado de vigencia del documentos de identidad de la víctima, trámite que se encuentra a cargo de los accionantes”.*

**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**

Magistrada

**GERMÁN DARÍO GÓEZ VINASCO**

Magistrado

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