

DESPLAZADOS – Tutela es el medio idóneo para la defensa de sus derechos pese a existir otro medio de defensa judicial

La Sala se aparta de lo considerado por el *a quo* en el sentido de que la presente acción se torna improcedente ya que los actores cuentan con otro medio de defensa judicial para la protección de sus derechos fundamentales. Lo anterior por cuanto se debe tener en cuenta que se trata de personas en situación de desplazamiento, quienes cuentan con la protección especial del Estado debido a su alto riesgo de vulnerabilidad y en consecuencia, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que la tutela es el mecanismo idóneo y expedito para lograr la protección de los derechos fundamentales a pesar de la existencia de otros mecanismos de defensa judicial, en vista de la precaria situación en la que se encuentran y del peligro inminente que afrontan, situaciones que no les permiten esperar hasta que la jurisdicción ordinaria se ocupe de su caso. En virtud de lo anterior se estudiará de fondo la presente acción de tutela.

INDEMNIZACION DE ACCION DE GRUPO – Término para reclamar. Puede reclamarse durante el término de prescripción de la acción ordinaria

La entidad accionada aduce que la negativa en efectuar el pago de la indemnización a los actores se fundamenta en que la citada providencia ordenó hacerlo a quienes se presentaran dentro de los veinte (20) días siguientes a la publicación de la sentencia, lo cual no ocurrió en el presente caso y por lo tanto no le es permitido interpretar las sentencias, sólo acatarlas. Es del caso señalar que la Corte Constitucional, mediante sentencia C-215 de 1993, precisó que la indemnización decretada en virtud de una acción de grupo, no se refiere únicamente al resarcimiento por la violación de derechos individuales, sino que se trata de la reparación de los daños causados por la vulneración a derechos e intereses colectivos, es decir en beneficio de toda una comunidad afectada. Por ello, no puede perderse el derecho a reclamar dicha indemnización por el hecho de no haberla reclamado el beneficiario dentro del plazo fijado en la ley que resulta irrazonable por su brevedad. Sin embargo, ello no significa que no haya prescripción alguna para reclamar dicha indemnización, pues subsiste respecto del reclamo del pago de la indemnización decretada por el juez, la prescripción ordinaria de la acción ejecutiva correspondiente, plazo que cumple con los requisitos de razonabilidad y proporcionalidad acordes con el ordenamiento Superior. Teniendo en cuenta que el asunto que ocupa la atención de la Sala se trata del derecho a reclamar la indemnización reconocida en una sentencia como consecuencia de la vulneración de

derechos e intereses colectivos, la interpretación de la Corte Constitucional en la referida sentencia, debe aplicarse en esta oportunidad.

NOTA DE RELATORIA: Sobre la indemnización en acción de grupo: Corte Constitucional, mediante sentencia C-215 de 1993.

DESPLAZADOS – Interpretación favorable de las normas

Para la Sala es claro que con la actuación de la entidad accionada se vulneran los derechos fundamentales a la vida digna, a la salud y a la interpretación favorable de las normas a favor de la población desplazada y al debido proceso y, en consecuencia se procederá a revocar el fallo impugnado que declaró improcedente la acción de tutela instaurada por los señores MARÍA ISABEL ACEVEDO y JOSÉ GREGORIO PARADA BACCA y en su lugar, se ordenará a la accionada que inicie los trámites administrativos necesarios para que, previa la comparecencia de los actores, se verifique su calidad de beneficiarios y efectúe el pago de la indemnización que les corresponde a cada uno de ellos.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION CUARTA

Consejera ponente: MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA

Bogotá, D.C., cuatro (4) de marzo de dos mil diez (2010)

Radicación número: 25000-23-15-000-2009-01784-01(AC)

Actor: MARIA ISABEL ACEVEDO Y OTRO

Demandado: FONDO PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Referencia: FALLO SEGUNDA INSTANCIA

Decide la Sala la impugnación presentada por la parte actora contra la providencia de 3 de diciembre de 2009, proferida por el Tribunal

Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera – Subsección “B” mediante la que se declaró improcedente el amparo invocado.

I. ANTECEDENTES

Los señores MARÍA ISABEL ACEVEDO y JOSÉ GREGORIO PARADA BACCA, por medio de apoderado, instauraron acción de tutela contra el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos de la Defensoría del Pueblo, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales de petición, a la vida digna y a la igualdad, de la interpretación favorable de las normas aplicables a la población desplazada y al debido proceso.

Hechos

De los hechos narrados por la parte actora se advierten como relevantes los siguientes:

Señalan que en 1999 fueron desplazados por la violencia del Municipio de Tibú (Norte de Santander) y actualmente se encuentran desarraigados y enfrentan la misma situación, sin ningún tipo de apoyo estatal.

Sostienen que el 26 de enero de 2006, fueron beneficiados por una sentencia proferida por el Consejo de Estado dentro de una acción de grupo en la cual se declaró la responsabilidad de la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional – Ejército Nacional, por los perjuicios causados en virtud del desplazamiento del corregimiento de “*La Gabarra*” del Municipio de Tibú (Norte de Santander), causado con ocasión de la incursión paramilitar ocurrida el 29 de mayo de 1999. En consecuencia, la parte demandada fue condenada al pago de 13.250 salarios mínimos mensuales legales vigentes a

los integrantes del grupo de personas indicado en el Capítulo III de la parte motiva de la citada sentencia.

Señalan que el Consejo de Estado ordenó que las entidades condenadas debían hacer entrega de los dineros al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos de la Defensoría del Pueblo para que éste administrara y pagara la indemnización ordenada en la sentencia.

Indican que tanto la Policía como el Ejército, en cumplimiento de la sentencia de acción de grupo, consignaron las sumas ordenadas por el Consejo de Estado en las cuentas bancarias cuyo titular es el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos de la Defensoría del Pueblo.

Informan que elevaron derecho de petición al mencionado Fondo con el fin de solicitar el pago de la indemnización, sin embargo, tal petición fue negada al señalar que *“han transcurrido más de 20 días desde la publicación del fallo”* y en consecuencia, prescribió la indemnización que han esperado por más de 10 años.

Consideran que la entidad accionada vulnera los derechos fundamentales invocados en la presente acción, habida cuenta que en el fallo del Consejo de Estado no se establece ningún plazo de prescripción del derecho a obtener el pago de la indemnización señalada en esa providencia y además contradice lo ordenado por la Corte Constitucional en la sentencia C-215 de 1999. Adjunta varios fallos de tutela en los que se ha ordenado al Fondo accionado reconocer indemnizaciones a personas en situación de desplazamiento.

Pretensiones

La pretensión se formuló de la siguiente manera:

“1. Que se declare la violación a los derechos fundamentales constitucionales a las desplazados (mis poderdantes) por parte del Fondo para la defensa de los derechos e intereses Colectivos de la Defensoría del Pueblo.

2. Que como consecuencia de la anterior declaración se ordene al Fondo efectuar el pago al abogado representante de las víctimas, quien tiene poder inclusive para el cobro, lo cual evita que se les imponga cargas adicionales a los desplazados (RUT y cunetas bancarias).

3. Que la orden de pago se dé al Fondo de la Defensoría para ser cumplida dentro de las setenta y dos (72) horas siguientes, o un máximo de diez días, al fallo que concede la tutela. El plazo otorgado, en las tutelas previas, fue de 30 días, empero el Fondo lo ha convertido en casi DOS MESES, con los fines de semana, dilatando el pago a una población TAN necesitada.

4. Que se prevenga al Fondo para que proceda a efectuar el pago de los demás beneficiarios, de las Acción de Grupo, sin forzarlos de acudir a la tutela para hacer valer sus justos derechos, siempre que se presente a reclamar dentro del término de la oportunidad fijado por la sentencia C-215 del 14 de abril de 1999.”

Una vez avocado el conocimiento de la presente acción por parte del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera – Subsección B, se ordenó notificar a las partes. (fl. 97)

Oposición

La Directora Nacional de Recursos y Acciones Judiciales de la Defensoría del Pueblo, se pronunció sobre los hechos que dieron origen a la presente acción, en los siguientes términos:

Explicó que la función de la entidad que representa es pagar las indemnizaciones a los beneficiarios de las acciones de grupo, sin embargo, esa entidad se debe ceñir a la sentencia que rige cada caso y en consecuencia, no puede interpretar las sentencias, sólo acatarlas, ya que su función es únicamente administradora y pagadora.

Agrega que en el caso en estudio, la sentencia del 26 de enero de 2006 del Consejo de Estado fue explícita al señalar quienes son los beneficiarios de la acción de grupo y así mismo, fue clara en las órdenes dadas al Fondo para realizar el correspondiente pago de las indemnizaciones individuales.

En ese sentido, el Consejo de Estado estableció dos condiciones para proceder al pago, la primera es que las personas beneficiarias del mismo se encuentren relacionadas en la columna izquierda del cuadro de la sentencia, y la segunda, es que las 260 personas se presenten dentro de los 20 días siguientes a la publicación de la sentencia.

Resalta que el artículo 55 de la Ley 472 de 1998 prevé que la oportunidad para integrar el grupo es antes de la apertura a pruebas o dentro de los 20 días siguientes a la publicación de la sentencia. Advierte que la citada norma fue declarada exequible por parte de la Corte Constitucional y, en consecuencia, es claro que las indemnizaciones se deben cancelar únicamente dentro de los 20 días siguientes a la publicación de la sentencia, es decir que el pago se debe realizar a las personas que aún siendo beneficiadas por la sentencia, se presentaron dentro del tiempo señalado.

Respecto del derecho fundamental a la igualdad, advierte que el mismo no ha sido vulnerado ya que los actores no se encuentran en iguales condiciones frente a las demás personas que sí se presentaron en tiempo y a las que siendo beneficiarias del grupo se les pagó la indemnización.

Concluye que en el caso en estudio no se vulneró derecho fundamental alguno a los accionantes, por cuanto su actuación se limitó a acatar la decisión judicial que le puso fin a la acción de grupo No. 2001-0213 y si no se pagó la indemnización reclamada por los actores fue porque no se

presentaron a reclamar en la oportunidad establecida por la ley y la sentencia.

Fallo impugnado

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera – Subsección “B”, en providencia de 3 de diciembre de 2009, declaró improcedente la acción de tutela al advertir que los actores cuentan con otro mecanismo de defensa judicial como es la acción ejecutiva a fin de que el Fondo accionado les reconozca la indemnización, con la que pueden lograr la ejecución de la decisión judicial proferida por el Consejo de Estado.

Respecto a la presunta vulneración del derecho fundamental de petición, el *a quo* considera que la misma no se presentó, habida cuenta que los accionantes no allegaron la solicitud presentada ante la entidad accionada, ni tampoco advirtieron que no hubo respuesta a la misma.

Impugnación

Los actores inconformes con la anterior decisión la impugnarón e insistieron en los argumentos del escrito de solicitud de amparo.

Agregan que si bien cuentan con otro medio de defensa judicial, resulta completamente inhumano exigirle a los desplazados una espera de por lo menos ocho o diez años aparte del tiempo que ya transcurrió dentro de la acción de grupo que los favoreció (10 años).

Consideran que el *a quo* se equivocó respecto a lo correspondiente al derecho fundamental de petición, habida cuenta que en el expediente se

encuentra demostrado que se requirió al Fondo y este negó a los desplazados su derecho a la indemnización.

Explican que el 14 de diciembre de 2009, la Sección Primera del Consejo de Estado profirió un fallo de tutela en el que se consideró un caso del mismo proceso de acción de grupo al que se refiere esta acción. En el mencionado fallo se tutelaron los derechos fundamentales de los desplazados reconocidos como víctimas de Tibú en 1999, en el sentido de confirmar el fallo del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que ordenó a la Defensoría del Pueblo efectuar el correspondiente pago de las indemnizaciones a los desplazados. Advierte que en el caso en estudio los actores se encuentran en el mismo listado en que se encontraban los actores de esa providencia.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

La acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Nacional reglamentada mediante el Decreto 2591 de 1991 que en el artículo 1° establece: "**Toda persona** tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe en su nombre, **la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales**, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señala este decreto", **la cual procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial**, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Mediante el ejercicio de la presente acción los actores pretenden el amparo de los derechos fundamentales de petición, a la vida digna y a la igualdad, de la interpretación favorable de las normas aplicables a la población

desplazada y al debido proceso y en consecuencia, se ordene al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos de la Defensoría del Pueblo, efectuar el pago del cual son beneficiarios en virtud de la sentencia de acción de grupo proferida el 26 de enero de 2006 por la Sección Tercera del Consejo de Estado.

En primer lugar, la Sala se aparta de lo considerado por el *a quo* en el sentido de que la presente acción se torna improcedente ya que los actores cuentan con otro medio de defensa judicial para la protección de sus derechos fundamentales. Lo anterior por cuanto se debe tener en cuenta que se trata de personas en situación de desplazamiento, quienes cuentan con la protección especial del Estado debido a su alto riesgo de vulnerabilidad y en consecuencia, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que la tutela es el mecanismo idóneo y expedito para lograr la protección de los derechos fundamentales a pesar de la existencia de otros mecanismos de defensa judicial, en vista de la precaria situación en la que se encuentran y del peligro inminente que afrontan, situaciones que no les permiten esperar hasta que la jurisdicción ordinaria se ocupe de su caso. En virtud de lo anterior se estudiará de fondo la presente acción de tutela.

Una vez aclarado lo anterior, le corresponde a la Sala establecer si la entidad accionada vulnera los derechos fundamentales de los accionantes al negarles el pago de la indemnización ordenada en la sentencia de 26 de enero de 2006 proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado, por medio de la cual declaró patrimonialmente responsable a la Nación – Ministerio de Defensa - Ejército y Policía Nacional, de los perjuicios sufridos por las personas desplazadas del corregimiento de la Gabarra en el Municipio de Tibú (Norte de Santander), con ocasión de la incursión paramilitar ocurrida el 29 de mayo de 1999.

La entidad accionada aduce que la negativa en efectuar el pago de la indemnización a los actores se fundamenta en que la citada providencia ordenó hacerlo a quienes se presentaran dentro de los veinte (20) días siguientes a la publicación de la sentencia, lo cual no ocurrió en el presente caso y por lo tanto no le es permitido interpretar las sentencias, sólo acatarlas.

Al respecto, se debe tener en cuenta que el artículo 65 de la Ley 472 de 1998 establece:

“ARTICULO 65. CONTENIDO DE LA SENTENCIA. La sentencia que ponga fin al proceso se sujetará a las disposiciones generales del Código de Procedimiento Civil y además, cuando acoja las pretensiones incoadas, dispondrá:

- 1. El pago de una indemnización colectiva, que contenga la suma ponderada de las indemnizaciones individuales.*
- 2. El señalamiento de los requisitos que deben cumplir los beneficiarios que han estado ausentes del proceso a fin de que puedan reclamar la indemnización correspondiente, en los términos establecidos en el artículo 61 de la presente ley.*
- 3. El monto de dicha indemnización se entregará al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria, el cual será administrado por el Defensor del Pueblo y a cargo del cual se pagarán:*

(...)

- 4. La publicación, por una sola vez, de un extracto de la sentencia, en un diario de amplia circulación nacional, dentro del mes siguiente a su ejecutoria o a la notificación del auto que hubiere ordenado obedecer lo dispuesto por el superior, **con la prevención a todos los interesados igualmente lesionados por los mismos hechos y que no concurrieron al proceso, para que se presenten al Juzgado, dentro de los veinte (20) días siguientes a la publicación, para reclamar la indemnización.**” (Negrillas de la Sala)*

Para el análisis de la anterior disposición, la Sala acoge las consideraciones presentadas en la sentencia de 14 de diciembre de 2009 proferida por la Sección Primera de esta Corporación¹, dentro de una acción de tutela en la que los hechos y pretensiones fueron los mismos que se consignan en la presente acción. En esa oportunidad se analizaron los debates que se llevaron a cabo en el Congreso de la República en el trámite y aprobación de la Ley 472 de 1998 en lo relacionado con los artículos 66 y 77 de la citada ley.

En virtud del análisis anterior, la Sección Primera de esta Corporación concluyó:

*“No puede perderse de vista que la intención del legislador - y así se denota en las actas de discusión del proyecto en el Congreso- fue la de resaltar que la finalidad de la acción de grupo es la **efectiva reparación** del daño ocasionado a los miembros del grupo, propósito que no puede anularse con requisitos de trámite propios de la actuación administrativa que se surte ante la Defensoría del Pueblo, una vez dictada la sentencia.”* (Negritas originales del texto)

Así mismo, es del caso señalar que la Corte Constitucional, mediante sentencia C-215 de 1993², precisó que la indemnización decretada en virtud de una acción de grupo, no se refiere únicamente al resarcimiento por la violación de derechos individuales, sino que se trata de la reparación de los daños causados por la vulneración a derechos e intereses colectivos, es decir en beneficio de toda una comunidad afectada. Por ello, no puede

¹ Sentencia de 14 de diciembre de 2009, Consejera Ponente (E): María Claudia Rojas Lasso; Expediente No. 25000 23 15 000 2009 01370 01. Actor: YEFERSON ALBERTO AMARIS QUINTERO.

² En la que la Corte declaró inexecutable la expresión: “... o cuando éste no concurriere a reclamarlo dentro del plazo de un (1) año contado a partir de la sentencia” contenida en el literal c) del artículo 70 de la Ley 472 de 1998.

perderse el derecho a reclamar dicha indemnización por el hecho de no haberla reclamado el beneficiario dentro del plazo fijado en la ley que resulta irrazonable por su brevedad. Sin embargo, ello no significa que no haya prescripción alguna para reclamar dicha indemnización, pues subsiste respecto del reclamo del pago de la indemnización decretada por el juez, la prescripción ordinaria de la acción ejecutiva correspondiente, plazo que cumple con los requisitos de razonabilidad y proporcionalidad acordes con el ordenamiento Superior.

Teniendo en cuenta que el asunto que ocupa la atención de la Sala se trata del derecho a reclamar la indemnización reconocida en una sentencia como consecuencia de la vulneración de derechos e intereses colectivos, la interpretación de la Corte Constitucional en la referida sentencia, debe aplicarse en esta oportunidad.

Además, considera la Sala, tal como lo señaló el actor en el escrito de impugnación, que resulta inadmisibile que luego de un largo proceso judicial en el que se declara responsable al Estado de un daño ocasionado a un grupo de personas y se ordena la indemnización de perjuicios, deba ahora avalarse la posición de la administración en relación con la prescripción del derecho del beneficiario y declarar que no puede acceder a la indemnización ordenada en la sentencia para compensar los perjuicios ocasionados, porque transcurridos 20 días desde la publicación de la sentencia en un diario, no se enteró oportunamente de la decisión.

Con fundamento en lo anterior, para la Sala es claro que con la actuación de la entidad accionada se vulneran los derechos fundamentales a la vida digna, a la salud y a la interpretación favorable de las normas a favor de la población desplazada y al debido proceso y, en consecuencia se procederá a

revocar el fallo impugnado que declaró improcedente la acción de tutela instaurada por los señores MARÍA ISABEL ACEVEDO y JOSÉ GREGORIO PARADA BACCA y en su lugar, se ordenará a la accionada que inicie los trámites administrativos necesarios para que, previa la comparecencia de los actores, se verifique su calidad de beneficiarios y efectúe el pago de la indemnización que les corresponde a cada uno de ellos.

En mérito de lo expuesto el Consejo de Estado, por medio de la Sección Cuarta de su Sala de lo Contencioso, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley.

F A L L A

1. **REVÓCASE** la providencia de 3 de diciembre de 2009, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera – Subsección “B”, objeto de impugnación y, en su lugar, **AMPÁRANSE** los derechos fundamentales a la vida digna, al debido proceso, a la salud y a la interpretación favorable de las normas a favor de la población desplazada de los señores MARÍA ISABEL ACEVEDO y JOSÉ GREGORIO PARADA BACCA.
2. **ORDÉNASE** al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos de la Defensoría del Pueblo que, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, inicie los trámites administrativos necesarios para que, previa la comparecencia de los actores, se verifique su calidad de beneficiarios, y dentro de los treinta (30) días siguientes al término antes referido, efectúe el pago de la indemnización que les corresponde a los señores MARÍA ISABEL ACEVEDO y JOSÉ GREGORIO PARADA BACCA.

Envíese el expediente a la Corte Constitucional para lo de su cargo,

Cópiese, notifíquese, cúmplase.

La anterior providencia fue considerada y aprobada en la sesión de la fecha.

MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA
BASTIDAS BÁRCENAS
Presidenta de la Sección

HUGO FERNANDO

WILLIAM GIRALDO GIRALDO

