

## REPUBLICA DE COLOMBIA



### CORTE CONSTITUCIONAL

#### Sala Plena

**A- 207 / 10**

**Referencia: Adopción de medidas cautelares dentro de los expedientes T-2.406.014 y otros (acumulados)**

**Magistrado Ponente:**

**LUIS ERNESTO VARGAS SILVA**

Bogotá, D.C., treinta (30) de junio de dos mil diez (2010)

La Sala Plena de la Corte Constitucional en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2591 de 1991, especialmente el artículo 7 sobre medidas provisionales para proteger un derecho, y en el artículo 57 del Acuerdo 05 de 1992, toma la presente decisión con el fin de adoptar medidas cautelares de carácter provisional.

#### **I. ANTECEDENTES**

1. La Sala Plena de esta Corporación, mediante decisión del treinta (30) de noviembre de 2009, decidió acumular y remitir los expedientes T-2.406.014, T-2.406.015, T-2.407.869, T-2.417.727, T-2.420.402, T-2.417.729, T-2.442.144, T-2.438.590, T-2.405.734, T-2.412.831, T-2.415.526, T-2.417.298, T-2.421.131, T-2.421.141, T-2.448.283, T-2.458.839, T-2.458.848, T-2.458.851, T-2.459.980, T-2.463.382, T-2.463.383, T-2.463.524, T-2.467.079, T-2.467.095, T-2.467.096, T-2.467.097, T-2.467.098, al Despacho del Dr. Luis Ernesto Vargas Silva.

2. Mediante Auto del tres (3) de diciembre del 2009, y en atención a la decisión de Sala Plena del treinta (30) de noviembre de 2009, el despacho del Dr. Humberto Antonio Sierra Porto, remitió al Despacho del Dr. Luis Ernesto

Vargas Silva los expedientes antes relacionados, y suspendió los términos para adoptar una decisión de fondo.

3. Mediante auto calendado a nueve (9) de diciembre de 2009, la Sala de Selección número doce dispuso en el numeral sexto de la parte resolutive, acumular los expedientes T-2.469.820, T-2.474.803, T-2.480.620, T-2.482.447, T-2.482.448, T-2.482.449, T-2.482.450 y T-2.483.756, al expediente T-2.406.014 y otros, repartidos por Sala Plena al Magistrado Luis Ernesto Vargas Silva, *“por presentar unidad de materia, para que sean fallados en una sola sentencia si así lo considera la correspondiente Sala de Revisión”*, expedientes que por reparto correspondieron al Magistrado Luis Ernesto Vargas Silva.

4. A través de auto del once<sup>o</sup>(11) de marzo de 2010, el magistrado sustanciador, teniendo en cuenta que efectivamente todos los expedientes antes relacionados guardan similitud en cuanto a hechos y pretensiones, y evidenciando por tanto unidad de materia, procedió a acumularlos con el fin de fallarlos en una misma sentencia.

5. En auto del 18 de mayo de 2010 el magistrado sustanciador procedió a acumular los expedientes T-2.525.296 y T-2.533.416 a los expedientes T-2.406.014 y otros ya acumulados, por guardar unidad de materia relativa al tema de reparación integral a víctimas del desplazamiento forzado, con el fin de fallarlos en una sola sentencia.

6. Mediante auto del 21 de mayo de 2010, en cumplimiento a lo decidido en la Sala Plena del 12 de mayo de 2010, el despacho del magistrado Jorge Iván Palacio Palacio, decidió acumular el expediente T-2.559.145 a los expedientes acumulados T-2.406.014 y otros, por guardar unidad de materia relativa al tema de reparación integral a población desplazada, con el fin de fallarlos en una sola sentencia.

7. En los expedientes referidos, los ciudadanos Carlos Alberto González Garizabalo, Enith María Cantillo Lara, Pedro Antonio Cantillo Bravo, Nellis Vergel Cañizares, Juana Bautista Carmona Lozada, Hermides Vega Sarabia, Fernando Rodríguez Navarro, Martín Hernández Palencia, Jorge Iván Cortés Reinoso, Ana María Moreno Pertuz, Abel Enrique Camargo Santana, Nathalie Yoana Pérez Reales, Josefa de León de Cantillo, Rafael Enrique Cantillo de León, Inés María Rodríguez Beltrán, Sain Aguilar, Fermina Acuña Pérez, Gregoria Carolina Tellez Arias, Eraidá Mier Mojica, Meris Luz Robles, Vilma Esther Pedroza Marín, Isabel Jiménez Salas, Millis Beatriz Guerra, Eudes Hernández Vergel, María Eugenia Camacho Cantillo, Celedonia Esther Camargo Martínez, Geblum Alfonso Pardo Arvilla, Jose Inocente Morales Mendoza, José María Maestre Maestre, José Antonio Pertuz Puche, Mary Ruth Maestre Maestre, César Modesto Osorio Montenegro, Eunise del Socorro Arzuaga, Yeiner Camilo Ordóñez Cabrera, Eunice del Socorro Arzuaga, Yeiner Camilo Ordóñez, Eloisa María Retamozo de Ramírez, Fanny Luz Acosta Fuentes, Jhon Nolse Grisales Osorio, Manuel Vicente Solorzano Lara y otros, presentaron acción de tutela contra la Agencia Presidencial para

la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social, por la presunta vulneración del derecho a la reparación integral y a la indemnización pronta, adecuada y efectiva, de todos los daños y perjuicios causados por el desplazamiento forzado.

8. Mediante autos del seis (06) de abril y del treinta y uno (31) de mayo de dos mil diez (2010), el magistrado sustanciador decretó sendas pruebas ante la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social, ante otras entidades públicas, y ante los jueces contenciosos administrativos para esclarecer el estado de los asuntos bajo revisión. Así mismo, mediante auto del ocho (8) de junio de dos mil diez (2010), el magistrado sustanciador decretó pruebas relacionadas con intervenciones y conceptos técnicos por parte de entidades públicas, de organismos de control, de organizaciones no gubernamentales, de centros de estudios, y de organismos internacionales, especializados en el tema de reparación integral a víctimas del desplazamiento forzado. Las pruebas recibidas se encuentran en proceso de evaluación y valoración.

## II. CONSIDERACIONES

9. En los expedientes reseñados y acumulados los accionantes presentaron acción de tutela contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social-, por la presunta vulneración del derecho fundamental a la reparación integral y a la indemnización pronta, adecuada y efectiva de todos los daños y perjuicios causados por el desplazamiento forzado.

Adujeron los accionantes, que como consecuencia del desplazamiento forzado de que fueron víctimas por el conflicto armado tuvieron que padecer todo tipo de vejámenes y discriminación. Sumado a esto, afirman que dejaron atrás sus trabajos y viviendas y que ha sido difícil estabilizarse socioeconómicamente en los lugares de recepción. Debido a esta situación y como personas en situación de desplazamiento, en la mayoría de los casos los tutelantes acudieron a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional para que les fuera reconocido su derecho a la reparación integral obteniendo respuesta negativa a su solicitud, o sin prestarse respuesta alguna. En estos casos, los accionantes afirman que Acción Social solo se ha limitado a brindarles ayuda humanitaria de emergencia sin reconocer los demás derechos que les son inherentes por tratarse de personas con especial protección constitucional. En otros casos, los accionantes acudieron directamente a la vía de tutela para reivindicar su derecho a una indemnización justa, pronta y eficaz. En todos los casos y con el fin de que les fuera reconocido su derecho fundamental a la indemnización justa e inmediata de todos los daños y perjuicios ocasionados por el desplazamiento forzado, los accionantes interpusieron acciones de tutela contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional- Acción Social-.

Los casos anteriores, con algunas excepciones, vienen concedidos por los jueces de instancia, en cuyos fallos se ha condenado en abstracto a Acción

Social al pago de los perjuicios derivados del desplazamiento forzado y se ha remitido el expediente a los jueces administrativos para que se adelante el trámite correspondiente al incidente de liquidación de los citados perjuicios.

10. En criterio de esta Sala, para el estudio de los casos de tutela mencionados, se presentan dos situaciones constitucionalmente relevantes: en primer lugar, la declaratoria del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado -sentencia T-025 de 2004- y la necesidad de reformulación de una política pública en materia de reparación a víctimas del desplazamiento forzado -auto 08 de 2009-; y en segundo lugar, la necesidad de unificar los criterios jurídicos que han dado lugar a la ejecución de distintas acciones judiciales, a partir de las cuales se han adjudicado diferentes consecuencias jurídicas a los mismos supuestos de hecho en materia de reparación integral e indemnización a víctimas del desplazamiento forzado.

En cuanto al primer aspecto, es conveniente reiterar los criterios fijados por la Corte para la declaratoria del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, esto es: (i) la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afectan a un número significativo de personas. (ii) la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar derechos; (iii) la adopción de prácticas inconstitucionales; (iv) la existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias autoridades y la adopción de un conjunto complejo y coordinado de medidas; (v) la congestión judicial que genera y generaría que todas las personas afectadas acudieran a la acción de tutela para la protección de sus derechos por idéntica causa.

En el segundo aspecto mencionado, la Sala encuentra que los asuntos bajo revisión de la Sala Plena plantean diversos problemas jurídicos tanto de tipo procesal como sustancial, frente a los cuales la Corte debe unificar criterios, asociados a la protección efectiva del derecho a la reparación de las víctimas del desplazamiento forzado.

11. Los casos bajo revisión fueron acumulados por la Corte para ser fallados en sentencia de unificación, por tratarse de situaciones de hecho y de derecho análogas o similares, y por tanto presentar unidad de materia. Con el fin de garantizar el derecho a la igualdad de las víctimas de desplazamiento forzado interno, esta decisión tendrá efectos *inter comunis*, a efectos de cobijar situaciones jurídicas similares tramitadas ante los jueces de tutela, así como para garantizar una respuesta uniforme que garantice el derecho a la igualdad de personas que se encuentran en la misma situación fáctica, en particular cuando se trata de la asignación de recursos limitados, frente a los cuales la protección de quienes se adelantan en el tiempo para tramitar ante los jueces o ante la administración una solicitud de pago de una prestación específica, alteran por esta vía el orden previsto para el trámite de sus peticiones sin tener en cuenta los derechos de otras personas y situaciones de protección constitucional reforzada.

Así, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, esta Corporación puede modular los efectos de sus sentencias en materia de tutela otorgando efectos “*inter comunis*” a las mismas, con el fin de optar por la alternativa que mejor proteja los derechos constitucionales y garantizar la integridad y supremacía de la Constitución. En este sentido, esta Sala ha establecido que los efectos *inter comunis* se adoptan con el fin de proteger los derechos de todos los miembros de un grupo, afectados por la misma situación de hecho o de derecho, en condiciones de igualdad.

A este respecto, la Corte ha sostenido que existen circunstancias en las cuales la protección de los derechos fundamentales de los accionantes debe hacerse extensiva a otras personas o ciudadanos que no han acudido a la acción de tutela, o que habiendo acudido no son demandantes dentro de los casos bajo estudio, pero que sin embargo se encuentran en situaciones de hecho o de derecho similares o análogas a las de los actores. En estos casos, ha establecido esta Corporación que la acción de tutela no debe limitarse a un mecanismo judicial subsidiario para evitar la vulneración o amenaza de derechos fundamentales solamente de los accionantes, y que la naturaleza y razón de ser de la acción de amparo debe suponer también la fuerza vinculante suficiente para proteger derechos fundamentales de quienes no han acudido directamente a este medio judicial, siempre que (i) estas personas se encuentren en condiciones comunes, similares o análogas a las de quienes sí hicieron uso de ella y (ii) cuando la orden de protección dada por el juez de tutela repercute, de manera directa e inmediata, en la vulneración de derechos fundamentales de aquellos no tutelantes.

12. De otra parte, el artículo 7º del Decreto 2591 de 1991 establece la posibilidad de que el juez de tutela adopte medidas provisionales cuando lo considere necesario y urgente para proteger el derecho invocado, razón por la cual en estos casos podrá suspender la aplicación del acto concreto que lo amenace o vulnere, en aras de no hacer nugatorio el efecto del fallo, máxime cuando la decisión de Sala Plena tendrá efectos *inter comunis* para garantizar el derecho a la igualdad tanto de los accionantes o no que se encuentren en las mismas, similares o análogas situaciones de hecho o de derecho a las de los demandantes, y resulten afectados de manera directa e inmediata con la decisión del juez de tutela.

A este respecto, la Corte ha sostenido que existen circunstancias en las cuales la protección de derechos fundamentales de los tutelantes puede atentar contra los mismos u otros derechos fundamentales de otras personas o ciudadanos que se encuentran en similares o análogas situaciones de hecho o de derecho a las de los actores.<sup>1</sup> El presente asunto evidencia ser uno de esos casos, en donde la protección del derecho fundamental a la reparación e indemnización de carácter administrativo de víctimas del desplazamiento forzado por vía de tutela, puede terminar afectando el derecho fundamental a la igualdad respecto de la reparación y la indemnización de otras víctimas del desplazamiento forzado que no han acudido a la acción de tutela, razón por la cual se debe evitar que la protección de derechos fundamentales de éstos se

---

<sup>1</sup> Ver auto 244 de 2009, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

realice en detrimento de derechos igualmente fundamentales de terceros que se encuentran en condiciones comunes a las de aquéllos frente al demandado.

Encuentra la Corte que en los casos de reparación que vienen siendo fallados por los jueces de instancia, el derecho a la igualdad en materia de reparación a víctimas del desplazamiento forzado se puede ver gravemente amenazado por cuanto a unas personas en condición de desplazamiento se les concede la tutela al derecho de reparación vía administrativa, condenando en abstracto a Acción Social al pago de los perjuicios y remitiendo el expediente a los jueces contencioso administrativos para que liquiden en concreto; mientras que a otras personas en la misma situación de desplazamiento se les niega la protección del derecho, o no hay protección alguna frente a aquellas que no han incoado acción de tutela. Así mismo, encuentra la Corte que los casos de tutela, aunque vengan concedidos, pueden eventualmente generar violación al derecho a la igualdad de las víctimas del desplazamiento forzado, respecto de la garantía del derecho a la reparación, por cuanto las liquidaciones de perjuicios pueden ser decididas, como se dijo con anterioridad, con criterios disímiles o diversos.

Para la Corte es claro por tanto, que el panorama descrito puede llegar a generar un tratamiento discriminatorio que vulnere el derecho a la igualdad de las víctimas del desplazamiento forzado en materia de reparación integral vía administrativa a todas las víctimas del desplazamiento forzado en el país, al permitir que a ciudadanos en situaciones idénticas, se les apliquen consecuencias jurídicas distintas.

13. En consonancia con lo anterior, la Corte evidencia no solo la urgencia de tomar una decisión de unificación de jurisprudencia en materia de reparación vía administrativa a las víctimas del desplazamiento forzado, sino también la necesidad y urgencia de tomar una decisión provisional en donde se adopte una medida cautelar en los términos establecidos en el artículo 7° del Decreto 2591 de 1991, con el objeto de suspender un acto que puede llegar a afectar el derecho fundamental a la igualdad de las víctimas de desplazamiento forzado.

En este sentido, esta medida cautelar se justifica precisamente en este momento procesal en el que la Corte debe atender la urgencia derivada de las distintas órdenes judiciales e incidentes de liquidación de perjuicios que se encuentran en curso en diferentes despachos judiciales de jueces de instancia de tutela, derivados de la solicitud de indemnización del artículo 25 del Decreto 2591 de 1991 o de la indemnización solidaria de que trata el artículo 5° del Decreto 1290 de 2008 por vía de tutela. Esto, en tanto en las actuales circunstancias el cumplimiento de las órdenes de los jueces de tutela y el trámite de los incidentes de liquidación por parte de los jueces contenciosos administrativos en el marco de esas decisiones de tutela, puede vulnerar el derecho a la igualdad y hacer más gravosa la situación en materia de reparación a las víctimas del desplazamiento forzado, por la ausencia de criterios unificados sobre la aplicación de los mecanismos y medios idóneos para hacer efectiva la reparación e indemnización reivindicada, así como por el desbordamiento institucional del mecanismo previsto para la indemnización

de daños vía de tutela de que tratan las sentencias T-085 y T-290 ambas de 2009.

Por tanto, la presente medida cautelar se circunscribe estrictamente a los asuntos ahora bajo revisión y a los casos análogos o similares a ellos, relativos a sentencias de tutela y a los incidentes de liquidación de perjuicios derivados de éstas en aplicación del artículo 25 del Decreto 2591 de 1991, de conformidad con lo ordenado en las sentencias T-085 y T-299 de 2009. En este sentido, esta medida cautelar no se refiere en manera alguna a los incidentes de reparación tramitados por la vía penal o a los procesos contencioso administrativos o de otro tipo donde haya habido condenas por perjuicios causados por el desplazamiento forzado y donde se haya adelantado el debido procedimiento ante la jurisdicción contencioso administrativa o como parte de procesos penales, o dentro de los procesos de justicia y paz, respecto de los cuales no opera la presente medida cautelar.

De otra parte y de conformidad con información recibida por las Salas de Selección de tutelas de esta Corporación, existe un gran número de casos similares o análogos en materia de reparación a víctimas del desplazamiento forzado, en donde vía del amparo tutelar se viene condenando en abstracto a Acción Social y remitiendo el expediente a los jueces contencioso administrativos para que liquiden los perjuicios, casos que no fueron seleccionados en razón a que la Sala Plena de esta Corporación se pronunciará en sentencia de unificación sobre esta materia. No obstante lo anterior, tales procesos y otros cientos de casos que continúan llegando a la Corte Constitucional indican que el volumen de tutelas en esta materia se encuentra desbordado y que dicha situación genera una mayor congestión para el trámite de estos procesos, tanto en los despachos judiciales como ante las entidades demandadas, lo cual ha aumentado el riesgo de violación de los derechos a la igualdad, de acceso a la justicia, y al debido proceso, de otros ciudadanos, también víctimas del desplazamiento forzado interno, que se encuentran en la misma situación fáctica y que no han acudido al mecanismo de tutela para solicitar la protección de sus derechos.

Así mismo, la Corte encuentra que el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, así como los efectos "*inter comunis*" que tendrá la sentencia de unificación de la Corte en el caso de los asuntos bajo revisión, amerita la toma de una medida cautelar urgente e inmediata como medida provisional para proteger el derecho a la igualdad de las víctimas del desplazamiento forzado, antes de que la Corte dicte el fallo de mérito respectivo, de conformidad con el artículo 7° del Decreto 2591 de 1991.

En consecuencia, la Corte evidencia la necesidad de adoptar una medida cautelar mediante la cual se suspenda el cumplimiento de las órdenes de pago de indemnización de perjuicios en concreto que se expidan contra Acción Social, en el marco de sentencias de tutela y de liquidaciones de perjuicios, con fundamento en el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991, y de conformidad con las sentencias T-085 y T-299 de 2009, hasta tanto la sentencia de unificación de la Corte en el acumulado bajo revisión falle el asunto.

14. Por consiguiente, en mérito de lo expuesto y con base en el artículo 7° del Decreto 2591 de 1991, según el cual cuando el juez de amparo lo considere necesario y urgente podrá ordenar las medidas cautelares que estime procedentes para la protección de los derechos o para evitar que se produzcan otros daños o podrá suspender el acto concreto que los amenace o vulnere; se ordenará a Acción Social suspender el cumplimiento de las órdenes de pago de indemnización de perjuicios en concreto que se hayan dictado en contra de esa entidad, respecto de las procesos de tutela que conocen de reparaciones o indemnizaciones de que tratan los casos bajo revisión o casos análogos o similares a ellos, mientras la Corte resuelve de fondo las acciones de tutela materia de revisión con efectos *inter comunis*.

De igual manera la Corte ordenará notificar a todas las autoridades judiciales y administrativas, y a los actores dentro de los asuntos bajo revisión, el contenido de la presente providencia atendiendo la facultad prevista en el artículo 16 del Decreto 2591 de 1991.

### III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, y especialmente del artículo 7 del Decreto 2591 de 1991,

#### RESUELVE:

**PRIMERO.-** Ordenar a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social-, respecto de los presentes procesos de tutela y análogos o similares, que a partir del momento en el cual se comunique a dicha entidad el presente auto y cuando la Corte dicte la sentencia de unificación respecto de los asuntos ahora acumulados, con efectos *inter comunis*, suspenda el cumplimiento de cualquier orden de pago relativa a la indemnización de perjuicios ocasionados a víctimas del desplazamiento forzado que haya sido emitida con ocasión de una acción de tutela o de un incidente de liquidación de perjuicios ordenado por los jueces de tutela con base en el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991, y de conformidad con lo establecido por las sentencias T-085 y T-299 de 2009.

**SEGUNDO.-** Con fundamento en el artículo 16 del Decreto 2591 de 1991, ordenar que por la Secretaría General de esta Corporación se notifique por el medio más expedito posible la presente providencia a Acción Social, a los jueces de instancia de los presentes procesos de tutela ahora acumulados. Así mismo, se ordena que copia de la parte resolutive de esta decisión sea publicada en un medio de amplia difusión y circulación nacional e igualmente que se entregue copia de la misma a los medios masivos de comunicación social.

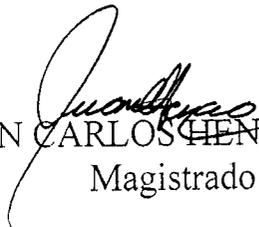
Comuníquese y cúmplase,



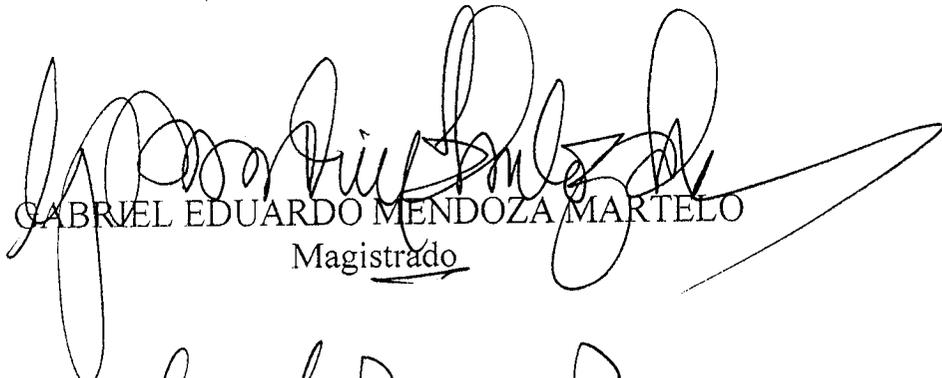
MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO  
Presidente

*Presente en comisión  
en la tarde*

MARIA VICTORIA CALLE CORREA  
Magistrada



JUAN CARLOS HENAO PÉREZ  
Magistrado



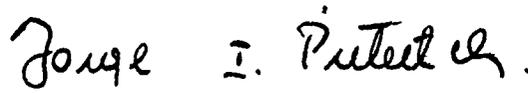
GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO  
Magistrado



JORGE IVÁN PALACIO PALACIO  
Magistrado



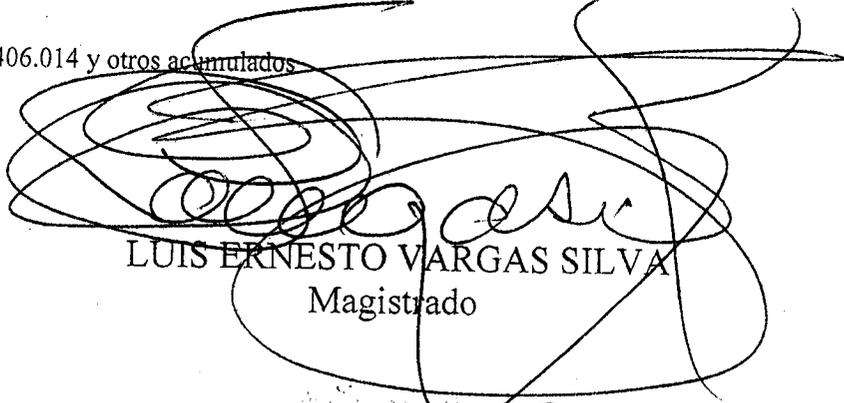
NILSON PINILLA PINILLA  
Magistrado



JORGE PRETEL CHALJUB  
Magistrado



HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO  
Magistrado



LUIS ERNESTO VARGAS SILVA  
Magistrado

2010



MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Secretaria General

Año 2010