



## **Sentencia T-137/20**

Referencia: Expediente T-7.738.782  
Acción de tutela interpuesta por Martha Galvis Herrera y otros en contra de la Defensoría del Pueblo.

Magistrado ponente:  
CARLOS BERNAL PULIDO

Bogotá, D.C., cinco (5) de mayo de dos mil veinte (2020).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

### **SENTENCIA**

#### **I. ANTECEDENTES**

El 13 de mayo de 2019, **14 personas**<sup>[1]</sup> interpusieron acción de tutela en contra de la Defensoría del Pueblo, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso, al acceso a la administración de justicia, a la igualdad y a la reparación integral. Los actores cuestionan que

esa entidad no los incluyó en el grupo de beneficiarios de la indemnización ordenada dentro de la acción de grupo que falló el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Cúcuta en contra de la Nación – Ministerio de Defensa, Ejército Nacional y Policía Nacional–, el 22 de noviembre de 2013. Este grupo fue conformado por la Defensoría del Pueblo, mediante la Resolución 1380 del 16 de noviembre de 2018.

1. **Hechos.** Entre los días 15 de junio y 30 de julio de 2004, ocurrieron varios hechos de desplazamiento forzado en el corregimiento de La Gabarra, municipio de Tibú, Norte de Santander, a raíz de la incursión violenta en la zona de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –FARC-EP–. Por estos acontecimientos, el 6 de junio de 2006, nueve de las víctimas promovieron una acción de grupo en contra de la Nación –Ministerio de Defensa, Ejército Nacional y Policía Nacional–, al considerar que la Fuerza Pública omitió su deber de proteger la vida, la honra y los bienes de los ciudadanos que sufrieron este desplazamiento forzado. Por medio de esta acción, los demandantes pretendían obtener la declaratoria de responsabilidad administrativa del Estado y el reconocimiento y pago de los perjuicios materiales e inmateriales ocasionados<sup>[2]</sup>. La demanda le correspondió al Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Cúcuta, que, mediante auto del 18 de noviembre de 2008, aceptó la integración de 45 personas más al grupo de demandantes.

2. El 22 de noviembre de 2013, surtidas las etapas procesales respectivas, dicha autoridad judicial profirió la sentencia de fondo, en la que reconoció como titulares de la indemnización a un total de 20 demandantes. En esa decisión, el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Cúcuta resolvió lo siguiente<sup>[3]</sup>:

**PRIMERO.-** Declarar a la Nación –Ministerio de Defensa–Ejército Nacional– Policía Nacional, administrativamente y patrimonialmente responsable por los daños y perjuicios ocasionados a las personas integrantes del grupo señalado en las consideraciones de esta providencia.

**SEGUNDO.-** Condenar a la Nación –Ministerio de Defensa–Ejército Nacional– Policía Nacional, a pagar, a título de indemnización por concepto de daño moral, la suma equivalente a ochocientos (800)

salarios mínimos legales mensuales vigentes, la cual corresponde a la cantidad de cuarenta (40) salarios mínimos legales mensuales vigentes para cada una de las siguientes personas, miembros del grupo actor que concurrieron al proceso: Maximiliano Fuentes, Mercedes Soto de Fuentes, Nelly Fuentes Soto, Maximino Fuentes Soto, Orfa Fuentes Soto, Ana Graciela Quintero Contreras, Yasneida Quintero Carrascal, John Jairo Romero Acevedo, Loren Zharic Romero Quintero, Ángel David Quintero Álvarez, Jesús Ortiz, Carmen Cecilia Martínez, Erika Ortiz Parada, Jesús Esneider Ortiz Parada, Keyla Yuritza Ortiz Parada, Yamile Ortiz Parada, Nicole Fernanda Ortiz Parada, Yuleima Ortiz Parada, Zarid Gabriela Robles Ortiz y Alexander Ortiz Parada.

**TERCERO.-** Condenar a la Nación –Ministerio de Defensa–Ejército Nacional– Policía Nacional, a pagar, a título de indemnización por concepto de daño por alteración grave de las condiciones de existencia la suma equivalente a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes, la cual corresponde a la cantidad de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes para cada uno de los miembros del grupo actor que concurrieron al proceso, quienes se encuentran individualizados en el numeral inmediatamente anterior.

**CUARTO.-** Condenar a la Nación –Ministerio de Defensa–Ejército Nacional– Policía Nacional a pagar, por concepto de **daño moral**, la suma equivalente a mil seiscientos (1600) salarios mínimos legales mensuales vigentes, la cual estará destinada a cubrir las indemnizaciones individuales de los integrantes del grupo **que no concurrieron al proceso pero que de manera oportuna y debida se acojan a los efectos de la presente sentencia**. Los pagos correspondientes deberán ser realizados por el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos **a favor, exclusivamente, de quienes acrediten, de manera fehaciente y concurrente, mediante la aportación del correspondiente certificado de inscripción en el Registro Único de Víctimas las tres (3) condiciones siguientes:** i) Haber tenido domicilio, para los meses de junio y julio de 2004, en el corregimiento La Gabarra; ii) Que a consecuencia de la incursión armada referida en precedencia se hubiesen visto obligados a desplazarse de su lugar de domicilio y; iii) Que el desplazamiento

forzoso se hubiere producido entre los meses de junio y julio de 2004, del corregimiento La Gabarra, comprensión municipal de Tibú.

**QUINTO.-** Condenar a la Nación –Ministerio de Defensa–Ejército Nacional–Policía Nacional, a pagar, por concepto de **daño por alteración grave de las condiciones de existencia** la suma equivalente a mil (1000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, la cual estará destinada a cubrir las indemnizaciones individuales de los integrantes del grupo **que no concurrieron al proceso pero que, de manera oportuna y debida, se acojan a los efectos de la presente sentencia.** Los pagos correspondientes deberán ser realizados por el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos **a favor, exclusivamente, de quienes acrediten, de manera fehaciente y concurrente, mediante la aportación del correspondiente certificado de inscripción en el Registro Único de Víctimas las tres (3) condiciones siguientes:** i) Haber tenido domicilio, para los meses de junio y julio de 2004, en el corregimiento La Gabarra; ii) Que a consecuencia de la incursión armada referida en precedencia se hubiesen visto obligados a desplazarse de su lugar de domicilio y; iii) Que el desplazamiento forzoso se hubiere producido entre los meses de junio y julio de 2004, del corregimiento La Gabarra, comprensión municipal de Tibú.

(...)

**SÉPTIMO.-** Las sumas ordenadas serán entregadas (...) al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia y serán administradas por el Defensor del Pueblo con el fin de que con cargo a las mismas se realicen los pagos de las indemnizaciones individuales de conformidad con las directrices establecidas para el efecto en la parte motiva del presente fallo.

(...)

**DÉCIMO.-** Ordenar a la Nación –Ministerio de Defensa–Ejército Nacional–Policía Nacional, ejecutoriada esta decisión, publicar, dentro del mes siguiente, por una sola vez, un extracto de la presente sentencia en un diario de amplia circulación nacional. El extracto de la sentencia debe incluir, como mínimo, una síntesis de los hechos

que dieron origen al proceso y el **texto completo de su parte resolutive**; además, **la publicación deberá contener la prevención a todos los interesados igualmente lesionados por los mismos hechos y que no concurrieron al proceso para que se presenten ante este Juzgado dentro de los veinte (20) días siguientes a la publicación con el fin de reclamar su respectiva indemnización** (énfasis fuera del texto)<sup>[4]</sup>.

3. Dentro del término correspondiente<sup>[5]</sup>, un total de 103 personas que no concurrieron al proceso judicial, pero que consideraban estar cobijadas por los efectos del fallo, presentaron sus solicitudes de inclusión en el grupo de beneficiarios de la indemnización, ante el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Cúcuta<sup>[6]</sup>. El juzgado, mediante auto del 12 de diciembre de 2017, remitió las solicitudes a la Defensoría del Pueblo –Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales–, para que las estudiara y conformara el respectivo grupo de beneficiarios de la indemnización, de conformidad con el artículo 65, numeral 3, sección b, de la Ley 472 de 1998<sup>[7]</sup>.

4. Mediante la Resolución 1380 del 16 de noviembre de 2018, el Secretario General de la Defensoría del Pueblo conformó el grupo beneficiario de la indemnización, tras examinar los requisitos que se fijaron en la sentencia de acción de grupo, en particular, en los numerales resolutivos cuarto y quinto (*supra*, párrafo 2)<sup>[8]</sup>. En ese acto administrativo, la autoridad accionada reconoció a 24 de los solicitantes como integrantes del grupo a indemnizar, “*al acreditar debidamente los requisitos exigidos en la sentencia*”, dado que “*allegaron documentos para ser reconocidos como beneficiarios de la acción de grupo de la referencia y acceder así a la indemnización, conforme lo ordenó el Juez Tercero Administrativo Oral del Circuito de Cúcuta*”<sup>[9]</sup>. Los 79 solicitantes restantes no fueron reconocidos, “*en cuanto no cumplieron con los requisitos exigidos en la sentencia*”, pues “*no presentaron el correspondiente certificado de inscripción en el Registro Único de Víctimas donde demostraran las tres (3) condiciones [fijadas por el juzgado]*”<sup>[10]</sup>.

5. Las 79 personas que no fueron incluidas en el grupo de beneficiarios de la indemnización interpusieron, mediante apoderados, los recursos de reposición y, en subsidio, apelación, en contra de esa decisión<sup>[11]</sup>. En general, argumentaron: (i) que no se tuvo en cuenta “*la buena fe de los solicitantes*”; (ii) que no era viable imponer una prueba única para acreditar su

condición de desplazados por la violencia; (iii) que varias de estas personas allegaron constancias de “*Acción Social*”, que también eran válidas para acreditar su condición de víctimas; (iv) que la Defensoría del Pueblo debió efectuar un “*cruce de información*” con la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –en adelante, UARIV–, a efectos de expedir su resolución, “*pues muchos de los que solicitaron la integración al grupo, por ser personas de escasos recursos, analfabetas y por la premura del tiempo (...) no lograron conseguir la respectiva inscripción al RUV*”, y (v) que tampoco fueron incluidas en el grupo dos personas que sí allegaron su certificado de inscripción en el Registro Único de Víctimas –en adelante, RUV–.

6. El 21 de enero de 2019, el Secretario General de la Defensoría del Pueblo decidió no reponer su decisión<sup>[12]</sup>. El 15 de marzo de 2019, el Defensor del Pueblo, en segunda instancia, confirmó íntegramente el acto administrativo impugnado<sup>[13]</sup>. En general, la entidad consideró que: (i) la Defensoría del Pueblo debe ser imparcial en el “*trámite administrativo y de pago de las acciones de grupo*”, por lo que no podía asumir cargas procesales y probatorias que correspondían a los apoderados de los solicitantes, que conocían bien los requisitos de adhesión; (ii) en conexión con lo anterior, la obtención del certificado de inscripción en el RUV es gratuita y no requiere intermediarios ni peticiones escritas; (iii) la entidad se limitó a verificar que las personas que presentaron la solicitud de adhesión cumplieran con los requisitos fijados por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Cúcuta en la sentencia del 22 de noviembre de 2013, que incluye, claramente, el certificado de inscripción en el RUV; (iv) aunque algunos certificados de inscripción se aportaron con la interposición de los recursos de la vía gubernativa, esta no era una nueva oportunidad para allegar la documentación que debía aportarse, dentro del término legal, con la solicitud de inclusión en el grupo; finalmente, (v) es cierto que dos personas que sí allegaron su certificado de inscripción en el RUV fueron excluidas, pero esto sucedió porque, en esos casos, los hechos victimizantes ocurrieron por fuera del rango temporal que fijó la sentencia de acción de grupo (los meses de junio y julio de 2004)<sup>[14]</sup>.

7. ***Solicitud de tutela***<sup>[15]</sup>. Los tutelantes (14 de las 79 personas excluidas del grupo) solicitaron el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso, al acceso a la administración de justicia, a la igualdad y a la

reparación integral, presuntamente vulnerados por las mencionadas resoluciones de la Defensoría del Pueblo. En consecuencia, pidieron ordenar a esa entidad que *“proceda a incluirnos como parte del grupo y por ende como beneficiarios de la indemnización de la acción de grupo”*. Para sustentar su petición, adujeron lo siguiente<sup>[16]</sup>:

(i) Las pruebas allegadas en las solicitudes de adhesión demostraban el cumplimiento de los requisitos exigidos en la sentencia de acción de grupo, de modo que la Defensoría del Pueblo debió valorarlas de manera integral y *“más benevolente”*, sin imponer una *“prueba única”*, pues se trataba de víctimas del conflicto armado<sup>[17]</sup>; (ii) la accionada desconoció la buena fe de los solicitantes; (iii) el RUV presenta una *“falla estructural”*, dado que muchas personas suelen no ser incluidas, a pesar de haber declarado sobre sus hechos victimizantes, o son incluidas, *“pero en fechas que no concuerdan con los hechos declarados”*; (iv) muchos de los solicitantes no se inscribieron en el RUV (a) por la zozobra que les generó el desplazamiento forzado, (b) *“por ser personas de escasos recursos, analfabetas y por la premura del tiempo, (c) porque muchos de nosotros desconocíamos que nos encontrábamos inscritos”* y (d) porque *“como muchos de nosotros fuimos varias veces víctimas del delito de desplazamiento (...) no se nos permitió inscribir todos los hechos victimizantes”*; (v) las constancias de *“Acción Social”* eran válidas para que los peticionarios acreditaran su condición, dado que, en una época, sirvieron para el registro de las víctimas del conflicto, aunado a que el propio Juez Tercero Administrativo Oral del Circuito de Cúcuta las tuvo en cuenta en su sentencia<sup>[18]</sup>; (vi) varios certificados de inscripción en el RUV se presentaron en el trámite de los recursos de la vía gubernativa<sup>[19]</sup> y, por último, (vii) la Defensoría del Pueblo debió realizar todas las gestiones necesarias para *“determinar quién efectivamente fue víctima del desplazamiento forzado en el corregimiento de La Gabarra, entre los meses de junio y julio de 2004”*, así como un *“cruce de información”* con la UARIV.

8. ***Respuesta de la autoridad accionada.*** El 20 de mayo de 2019<sup>[20]</sup>, una profesional adscrita a la Oficina Jurídica de la Defensoría del Pueblo contestó la acción de tutela. En su escrito, solicitó declarar improcedente la acción y, en subsidio, negarla por ausencia de violación de derechos fundamentales. Al efecto: (i) señaló que los actos administrativos cuestionados se pueden controvertir con el medio de control de nulidad y restablecimiento del

derecho, (ii) reiteró los argumentos esgrimidos en la resolución de los recursos de la vía gubernativa (*supra*, párrafo 6)<sup>[221]</sup> y (iii) adujo que la Defensoría del Pueblo no estaba habilitada para eliminar, adicionar ni modificar ninguna de las exigencias contenidas en la sentencia de acción de grupo ni para alterar el plazo de presentación de los documentos que debe contener la solicitud de adhesión, pues esto implicaría vulnerar los principios de legalidad y autonomía judicial<sup>[221]</sup>.

9. ***Sentencia de tutela de primera instancia***<sup>[231]</sup>. El 27 de septiembre de 2019, el Juzgado Quinto de Familia de Cúcuta en Oralidad declaró improcedente la acción de tutela, por el incumplimiento del requisito de subsidiariedad. A su juicio, los actos administrativos cuestionados por los actores se debían controvertir con el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

10. ***Impugnación del fallo de tutela***<sup>[241]</sup>. El 2 de octubre de 2019, 63 de las personas vinculadas a la acción de tutela radicaron un escrito de impugnación. Allí, (i) reiteraron los argumentos del escrito de tutela; (ii) resaltaron su condición de personas desplazadas por la violencia que buscan obtener su reparación; (iii) señalaron que someterse a un proceso contencioso-administrativo, con todo lo que este puede durar, implicaría su “revictimización” y (iv) argumentaron que son personas de escasos recursos, “muchos ya con edades avanzadas y sin oportunidades”, lo que acredita la configuración de un perjuicio irremediable<sup>[251]</sup>.

11. ***Sentencia de tutela de segunda instancia***<sup>[261]</sup>. Mediante sentencia del 12 de noviembre de 2019, la Sala Civil-Familia del Tribunal Superior de Cúcuta confirmó la decisión de primera instancia. Con base en los mismos argumentos del *a quo*, consideró que los actores podían acudir al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y a las medidas cautelares que este prevé.

12. ***Actuaciones en sede de revisión***. Mediante auto del 16 de diciembre de 2019, la Sala de Selección de Tutelas Número 12 escogió para revisión el expediente de la referencia y lo repartió al despacho del magistrado Carlos Bernal Pulido<sup>[271]</sup>. Con el fin de allegar al proceso de revisión de tutela los

elementos probatorios necesarios para adoptar una decisión, el magistrado ponente decretó varias pruebas, mediante auto del 18 de febrero de 2020<sup>[28]</sup>, y recibió, de la autoridad requerida, la información correspondiente<sup>[29]</sup>.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

13. La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela proferidos dentro del proceso de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86.2 y 241.9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

### 2. Problema jurídico

14. Esta Sala de Revisión debe valorar si la acción de tutela *sub examine* es procedente para controvertir el acto administrativo mediante el cual la Defensoría del Pueblo conformó, sin incluir a los actores, el grupo de beneficiarios de la indemnización ordenada dentro de la acción de grupo que falló el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Cúcuta. Para resolver este interrogante, examinará si la acción de tutela cumple con los requisitos de (i) legitimación en la causa, (ii) inmediatez y (iii) subsidiariedad.

### 3. Procedencia de la acción de tutela

15. **Legitimación en la causa.** La Sala advierte que, en el presente asunto, se cumplen los requisitos de legitimación en la causa tanto por activa como por pasiva. Frente a la legitimación por activa, la tutela fue presentada en forma directa por 14 personas que fueron excluidas del grupo de beneficiarios de la indemnización ordenada por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Cúcuta, precisamente, mediante el acto administrativo que se controvierte (la Resolución 1380 del 16 de noviembre de 2018). En cuanto a la legitimación por pasiva, la tutela se interpuso en contra de la Defensoría del Pueblo, entidad que profirió la resolución cuestionada en el caso *sub judice* y que es, por lo tanto, de quien se predica la supuesta vulneración de derechos fundamentales.

16. **Inmediatez.** La Sala constata que la acción de tutela cumple con el requisito de inmediatez, pues los actores acudieron de manera oportuna al juez constitucional. En efecto, la tutela se presentó el 13 de mayo de 2019, es decir, cerca de dos meses después de que la

Defensoría del Pueblo profirió el acto administrativo del 15 de marzo de 2019 que resolvió el recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución 1380 del 16 de noviembre de 2018, término que se considera razonable y proporcionado.

17. **Subsidiariedad.** La Sala constata que la acción de tutela sub examine es improcedente, porque no cumple con el requisito de subsidiariedad. Las razones son las siguientes<sup>[30]</sup>:

18. (i) **El medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es idóneo para proteger los derechos fundamentales supuestamente vulnerados.** Primero, contrario a lo que señalan los actores<sup>[31]</sup>, este medio de control ante la jurisdicción contencioso-administrativa no tiene como única finalidad controlar la legalidad de los actos administrativos particulares o cuestionar su “*existencia, validez y eficacia*”. Además de eso, es el escenario idóneo para garantizar la protección de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados por esas actuaciones de la administración pública<sup>[32]</sup>. Segundo, los actores no ofrecen razones que desvirtúen la aptitud, oportunidad y eficacia de este medio defensa judicial. Simplemente, efectúan consideraciones genéricas acerca de la posible duración del proceso ordinario, que no son suficientes para descartar su idoneidad en el caso concreto. Tercero, en ejercicio de este medio de control, los accionantes tienen la posibilidad de solicitar, ante el juez natural, las medidas cautelares respectivas, como la suspensión provisional del acto administrativo demandado, “*que es un mecanismo no menos importante y efectivo que la acción de tutela, el cual se concibe (...) cuando una Entidad vulnera en forma manifiesta los derechos del administrado*”<sup>[33]</sup>. De hecho, estas medidas cautelares también están diseñadas para evitar la consumación de un posible perjuicio irremediable, de modo que a los actores les era exigible acreditar su previo agotamiento<sup>[34]</sup>.

19. Además de lo anterior, según lo informó la Defensoría del Pueblo, varias de las personas que no fueron reconocidas como beneficiarias de la indemnización ordenada en la sentencia de acción de grupo “*solicitaron conciliación ante la Procuraduría General de la Nación como requisito previo para demandar en vía contencioso-administrativa haciendo uso del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho*”, lo que indica que reconocen en ese escenario un medio de defensa judicial idóneo y eficaz<sup>[35]</sup>.

20. (ii) **Las pretensiones de tipo patrimonial y económico no son de competencia del juez de tutela**<sup>[36]</sup>. En este caso, los actores pretenden ser reconocidos como beneficiarios de la indemnización ordenada en una acción de grupo de la que no hicieron parte. Como lo ha advertido esta Corte en varias ocasiones, la vocación de la acción de tutela no es, en principio, de naturaleza indemnizatoria<sup>[37]</sup>. Es cierto que la jurisprudencia constitucional ha señalado que las acciones de tutela que presentan las víctimas del conflicto armado y las personas desplazadas por la violencia con el fin de satisfacer su derecho a la reparación son procedentes, *prima facie*, “*ante las circunstancias de urgencia y apremio que enfrenta esta población*”<sup>[38]</sup>. Sin embargo, el caso *sub judice* es sustancialmente distinto, pues los actores no buscan que se les garantice, como en aquellos casos, el acceso a una indemnización administrativa de la que dependa su subsistencia. Por el contrario, se trata de una controversia estrictamente legal y económica, relativa a un grupo de personas que buscan acogerse a los efectos resarcitorios de un proceso judicial ordinario al que no concurrieron.

21. (iii) **Los actores no acreditan circunstancias particulares de vulnerabilidad que tornen procedente la acción de tutela para satisfacer su pretensión indemnizatoria como víctimas del**

**conflicto armado.** La procedencia de la acción de tutela para el reconocimiento de la indemnización a las víctimas de desplazamiento forzado es “*excepcional y para casos límite*”<sup>[39]</sup>. Esto exige verificar que los actores están en unas condiciones especiales de vulnerabilidad de tal magnitud, que la falta de acceso a la indemnización implicaría una afectación a sus derechos fundamentales al mínimo vital y a la dignidad humana<sup>[40]</sup>. En el caso *sub examine*, los tutelantes tenían la carga de demostrar estas circunstancias particulares de vulnerabilidad, más allá de su condición de víctimas de desplazamiento forzado. Para la Sala, esta carga no se cumplió, pues los actores simplemente se limitaron a afirmar que tenían la calidad de víctimas, sin allegar ningún medio de prueba acerca de su situación puntual de vulnerabilidad.

22. Además, el expediente contiene elementos de juicio que desvirtúan el riesgo que la imposibilidad de acceder a la indemnización representa para el derecho al mínimo vital y la dignidad humana de los peticionarios. *Primero*, según la información que remitió la UARIV, las personas que presentaron la acción de tutela se encuentran en alguna de las siguientes situaciones: (a) nunca han solicitado ayuda humanitaria, (b) no han solicitado ayuda humanitaria recientemente, (c) cuando se les ha reconocido la ayuda humanitaria, esta se les ha “*suspendido definitivamente*”, porque se ha determinado que “*no presentan carencias*”, y (d) la UARIV le ha realizado giros periódicos de \$826.000 al único solicitante que lo ha necesitado<sup>[41]</sup>. *Segundo*, todos los tutelantes presentaron su solicitud de adhesión, agotaron los recursos de la vía gubernativa y acudieron a la acción de tutela, bien mediante apoderado o, por lo menos, con asesoría jurídica. Esto permite sostener que los actores están en capacidad de promover este litigio, con la representación de sus abogados, mediante los mecanismos ordinarios de defensa judicial. Por lo tanto, es un indicio adicional de que no se trata de una acción de tutela que involucre el derecho a medios adecuados de subsistencia de personas vulnerables.

23. (iv) **No se evidencia la imposición de una carga desproporcionada que haga imperiosa la intervención del juez constitucional.** Esta Corte ha señalado que la acción de tutela es procedente para que las víctimas del conflicto armado accedan a la respectiva indemnización, siempre que, para el juez constitucional, resulte evidente que la administración pública ha impuesto “*cargas sustantivas y/o procesales desproporcionadas que desconozcan la situación de debilidad en la cual están las personas desplazadas*”<sup>[42]</sup>. En gracia de discusión, la procedencia de la acción de tutela dependería de la constatación indiscutible de que a los actores se les impusieron esas cargas desproporcionadas, luego de lo cual habría lugar al estudio de fondo de la pretensión *iusfundamental*<sup>[43]</sup>. Sin embargo, en el asunto *sub examine*, la Sala no encuentra, por lo menos *prima facie*, que esta situación se haya producido, por las siguientes razones:

24. (a) **Los tutelantes tuvieron varias oportunidades para hacer efectivo su derecho a la reparación.** *Primero*, aunque no acudieron a la acción de grupo, los actores tuvieron la oportunidad de hacerse parte en ese proceso, “*antes de la apertura a pruebas*”<sup>[44]</sup>, ya que la ley dispone que el juez realice una convocatoria amplia dirigida a otros eventuales beneficiarios, mediante cualquier medio de comunicación eficaz<sup>[45]</sup>. *Segundo*, aunque no acudieron a esta convocatoria, conocieron la sentencia que profirió el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Cúcuta, así como los términos, los requisitos y la documentación exigida en dicha providencia para la integración al grupo; de hecho, debido a que tuvieron conocimiento de ese fallo, presentaron sus solicitudes de inclusión<sup>[46]</sup>. *Tercero*, pudieron haber controvertido mediante la acción de tutela los resolutive cuarto y quinto de la sentencia de acción de grupo, en concreto, la decisión del juez administrativo de exigir el certificado de inscripción en el RUV

como requisito para ser beneficiario de la indemnización, dado que allí radica, a su juicio, la presunta vulneración de sus derechos fundamentales, por la imposición de una “*prueba única*” para acreditar su condición de desplazados. *Cuarto*, igualmente, pudieron haber controvertido mediante el recurso de reposición o mediante la acción de tutela, el auto por medio del cual se remitieron las solicitudes de adhesión a la Defensoría del Pueblo, dado que el escenario judicial ofrecía un espacio jurídico-probatorio *prima facie* más amplio para debatir el cumplimiento de los requisitos materiales fijados en la sentencia para la conformación del grupo<sup>[47]</sup>.

25. (b) *La actuación de la Defensoría del Pueblo no fue manifiestamente irrazonable.* La Sala no examinará si en la Resolución 1380 del 16 de noviembre de 2018 se configuró la vulneración de derechos fundamentales alegada por los actores con ocasión de una errada valoración probatoria de la Defensoría del Pueblo, ya que ese debate le corresponde al juez natural de la controversia. La Sala tampoco examinará si los 79 tutelantes cumplieron los requisitos materiales previstos en la sentencia de acción de grupo ni analizará si tienen derecho a que se habilite, *ex post*, su inclusión en el grupo de beneficiarios, pues ello desbordaría la competencia del juez constitucional. Con todo, lo anterior no impide señalar que la Sala no advierte, *prima facie*, una actuación arbitraria y manifiestamente desproporcionada de la Defensoría del Pueblo en los actos administrativos que se cuestionan, lo que refuerza la improcedencia de esta acción de tutela. Las razones son las siguientes:

26. *Primero*, la resolución de la Defensoría del Pueblo no negó la condición de víctimas de desplazamiento forzado de los actores, simplemente, conformó el grupo de beneficiarios adicionales de una sentencia de acción de grupo<sup>[48]</sup>. *Segundo*, el reconocimiento de los adherentes estaba atado al cumplimiento de unos requisitos legales que van más allá de la acreditación del daño<sup>[49]</sup>, entre ellos, que la solicitud de inclusión cumpliera con las exigencias señaladas en la propia sentencia<sup>[50]</sup>. *Tercero*, con ese criterio, la entidad accionada consideró procedente pagar la indemnización solo a quienes reunieran todos y cada uno de los requisitos fijados, no por la Defensoría del Pueblo, sino por el juez administrativo<sup>[51]</sup>, entre estos, “*la aportación del correspondiente certificado de inscripción en el Registro Único de Víctimas*”, dentro del término legal. *Cuarto*, la Defensoría del Pueblo consideró que no estaba habilitada para abrir un espacio de controversia jurídico-probatoria que pudiera modificar, alterar o morigerar los requisitos y términos previstos en la sentencia<sup>[52]</sup>. Aunque los actores pueden discrepar de esta interpretación legal de la entidad accionada, de ella no surge una manifiesta irrazonabilidad que habilite la procedencia de la acción de tutela.

27. (v) *Los tutelantes no demostraron la configuración de un perjuicio irremediable.* En concordancia con lo señalado en los párrafos 21 y 22 *supra*, sostener que los actores son personas de escasos recursos e invocar su condición de víctimas de desplazamiento forzado no es suficiente para demostrar este perjuicio. En el *sub lite*, no se demostró que fuera necesario evitar un daño inminente y grave a los derechos de los tutelantes, que requiriera medidas urgentes e impostergables para conjurarlo. En ausencia de esta demostración, tal como lo ha advertido la jurisprudencia constitucional, “*no puede pretenderse entonces, vaciar de competencia la jurisdicción ordinaria o contencioso administrativa en busca de obtener un pronunciamiento más ágil y expedito*”<sup>[53]</sup>.

28. Así, toda vez que no cumple con el requisito de subsidiariedad, la Sala concluye que la presente acción de tutela es improcedente y, en consecuencia, confirmará las sentencias de instancia.

#### **4. Suspensión de términos adoptada por el Consejo Superior de la Judicatura y levantamiento de términos en el presente asunto**

29. Mediante los Acuerdos de 15, 16, 19 y 22 de marzo de 2020<sup>[54]</sup>, así como de 11 de abril de 2020<sup>[55]</sup>, el Consejo Superior de la Judicatura suspendió los términos judiciales en todo el país a partir del 16 de marzo y hasta el 10 de mayo de 2020. Por medio del Auto 121 de 16 de abril de 2020, la Sala Plena de la Corte Constitucional autorizó a las Salas de Revisión para “*levantar la suspensión de términos judiciales en asuntos concretos sometidos a su consideración*”, siempre que se configure alguno de los siguientes criterios: “(i) *la urgencia en adoptar una decisión de fondo o una medida provisional dirigida a la protección de los derechos fundamentales*; (ii) *la importancia nacional que revista el caso*; y (iii) *la posibilidad material de que el asunto pueda ser tramitado y decidido de forma compatible con las condiciones actuales de aislamiento preventivo obligatorio, sin que ello implique la imposición de cargas desproporcionadas a las partes o a las autoridades concernidas*”<sup>[56]</sup>. La Sala constata el último de tales criterios en el caso *sub examine*. En efecto, la decisión de este asunto es perfectamente compatible con las condiciones de aislamiento decretadas por el Gobierno Nacional y no supone la imposición de ninguna carga desproporcionada a los actores ni a la Defensoría del Pueblo como entidad demandada. Por lo tanto, la Sala levantará la suspensión de términos en el asunto *sub judice*.

### **III. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

#### **RESUELVE**

**Primero. – LEVANTAR**, en el asunto de la referencia, la suspensión de términos adoptada por el Consejo Superior de la Judicatura, por las razones expuestas en la parte motiva de esta decisión.

**Segundo. - CONFIRMAR**, por las razones expuestas en la parte motiva de esta decisión, la sentencia proferida el 12 de noviembre de 2019 por la Sala Civil-Familia del Tribunal Superior de Cúcuta, que a su vez confirmó la sentencia proferida el 27 de septiembre de 2019 por el Juzgado Quinto de Familia de Cúcuta en Oralidad, en el sentido de declarar improcedente la acción de tutela de la referencia.

**Tercero. - LIBRAR**, por la Secretaría General de la Corte Constitucional, la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Comuníquese y cúmplase,

CARLOS BERNAL PULIDO  
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA  
Magistrada  
*Con salvamento de voto*

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ  
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Secretaria General

---

<sup>[1]</sup> Los tutelantes son Martha Galvis Herrera, Juan Camilo Portilla Galvis, Javier Fuentes Soto, Javier Eduardo Fuentes Carrascal, Doris Fuentes Soto, Carlos Risther Trujillo, Abimelec Risther Fuentes, Noel Fuentes Soto, Ana Ides Carrascal Pérez, Leidy Diana Quintero Lázaro, Rosa Margoth Quintero Lázaro, Blanca Cecilia Díaz Gelvez, Jeisson Leandro Quintero Díaz y Luis Francisco Matajira Amado.

<sup>[2]</sup> Los demandantes en ese proceso fueron Maximiliano Fuentes, Mercedes Soto de Fuentes, Nelly Fuentes Soto, Maximino Fuentes Soto, Orfa Fuentes Soto, Ana Graciela Quintero Contreras, Ángel David Quintero Álvarez, Yasneida Quintero Carrascal y John Jairo Romero Acevedo.

<sup>[3]</sup> Copia escaneada de esta sentencia se encuentra en el CD que obra a fl. 75 del Cno. de 1ª instancia. Esta decisión fue confirmada por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, mediante sentencia del 6 de abril de 2017.

<sup>[4]</sup> Ley 472 de 1998, artículo 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: (...) 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*”.

<sup>[5]</sup> Este término venció el 11 de septiembre de 2017. Ver fl. 18 del Cno. de 1ª instancia.

<sup>[6]</sup> Copia escaneada de las solicitudes y su documentación anexa se encuentra en el CD que obra a fl. 75 del Cno. de 1ª instancia. Varias de estas peticiones se presentaron mediante apoderado. Las que fueron presentadas personalmente contienen los datos del apoderado que prestó la asesoría jurídica para su presentación.

<sup>[7]</sup> Ley 472 de 1998, artículo 65, numeral 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: (...) b) Las indemnizaciones correspondientes a las solicitudes que llegaren a presentar oportunamente los interesados que no hubieren intervenido en el proceso y que reúnan los requisitos exigidos por el Juez en la sentencia”*.

<sup>[8]</sup> Cno. de 1ª instancia, fls. 16-34. Previamente, entre el Juzgado Administrativo y la Defensoría del Pueblo surgió una discusión acerca de cuál de las dos autoridades ostentaba la competencia para conformar el grupo. Finalmente, la Defensoría del Pueblo procedió a conformarlo, *“por tratarse de una orden judicial, a pesar de considerar que no es una función propia de la Defensoría del Pueblo a través del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos”*.

<sup>[9]</sup> La resolución contiene un cuadro con la información de estas 24 personas. La última columna, denominada *“documento sí aportado”*, informa, en cada caso, que los peticionarios aportaron el certificado de inscripción en el Registro Único de Víctimas.

<sup>[10]</sup> La resolución contiene un cuadro con la información de estas 79 personas. La última columna, denominada *“documento no aportado”*, informa, en cada caso, que dichos peticionarios no aportaron el certificado de inscripción en el Registro Único de Víctimas.

<sup>[11]</sup> Cno. de 1ª instancia, fls. 35 y ss. Cabe señalar que el apoderado de la mayoría de los recurrentes es el mismo que se desempeñó como abogado de los demandantes en el proceso de acción de grupo.

<sup>[12]</sup> *Ibíd*em, fls. 54-59 vto. Resolución 105 del 21 de enero de 2019.

<sup>[13]</sup> *Ibíd*em, fls. 60-70. Resoluciones 370 y 388 del 15 de marzo de 2019.

<sup>[14]</sup> Se trata de los peticionarios Martha Galvis Herrera y Julián Camilo Portilla Galvis, cuya fecha de desplazamiento fue el 10 de marzo de 2004.

<sup>[15]</sup> Cno. de 1ª instancia, fls. 77-91.

<sup>[16]</sup> Los argumentos del escrito de tutela reproducen, en buena medida, los que planteó uno de los apoderados en los recursos de la vía gubernativa, aunque los actores presentaron la demanda a nombre propio.

<sup>[17]</sup> Los documentos anexados a las solicitudes, que se mencionan como pruebas del cumplimiento de los tres requisitos fijados en la sentencia, son certificaciones expedidas por el personero municipal de Tibú, el inspector de policía de Tibú, el corregidor de La Gabarra, presidentes de Juntas de Acción Comunal, registros civiles de defunción de personas asesinadas en la zona, entre otros.

<sup>[18]</sup> Según el escrito de tutela, las personas que allegaron certificados de acción social a la solicitud de inclusión en el grupo fueron: Virginia Fuentes Soto, **Ana Ides Carrascal Pérez**, Javier Fuentes Soto y Javier Eduardo Fuentes Carrascal.

<sup>[19]</sup> Según el escrito de tutela, las personas que allegaron certificados de inscripción en el RUV en el trámite de la vía gubernativa fueron: Virginia Fuentes Soto, Javier Eduardo Fuentes Carrascal, Ana Ides Carrascal Pérez, Javier Fuentes Soto, Luis Francisco Matajira Amado, Griceldina Lázaro de Quintero, Blanca Cecilia Díaz, Rosa Margoth Quintero Lázaro, Jeisson Leandro Quintero Díaz y Leidy Diana Quintero Lázaro.

<sup>[20]</sup> **Cno. de 1ª instancia**, fl. 157-162.

<sup>[21]</sup> En este escrito, la Defensoría reiteró su posición, en el sentido de considerar que no le correspondía la conformación del grupo de beneficiarios, a lo que procedió solo en cumplimiento de una orden judicial. En su criterio, *“al tenor de la ley, se evidencia que no existe en la misma, un carácter expreso que determine que la Defensoría del Pueblo (...) tenga que realizar una labor de carácter jurisdiccional, más aún cuando la Ley 472 de 1998 establece claramente que la labor del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos se centra en la administración y pago de las indemnizaciones, pero en ninguna parte se le asigna la función (...) de conformar el grupo de adherentes”*.

<sup>[22]</sup> Ver Cno. de 1ª instancia, fls. 95, 203, 234-241, 328 y 403 vto. Al trámite de tutela fueron vinculados la UARIV, el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Cúcuta y la Fiscalía General de la Nación – Seccional Cúcuta-. En las consideraciones de esta providencia, la Sala de Revisión se referirá a las respuestas de estas entidades, en la medida en que sean relevantes para el objeto de la presente acción de tutela. Cabe señalar que en esta acción de tutela, el juez de segunda instancia (la Sala Civil-Familia del Tribunal Superior de Cúcuta) decretó la nulidad de lo actuado en dos ocasiones, con el fin de que fueran vinculadas a este proceso las 65 personas restantes a las que no se reconoció como integrantes del grupo beneficiario de la indemnización y que no acudieron al juez constitucional. Esto se logró mediante diversos mecanismos, como (i) el contacto de esas personas mediante su apoderado, (ii) el emplazamiento y (iii) el nombramiento de un curador *ad litem* para

que representara a quienes no fue posible ubicar. A raíz de esto, se recibieron múltiples escritos de las personas vinculadas, en la mayoría de los cuales solo manifestaron “*coadyuvar*” la acción de tutela (ibídem, fls. 234-242). El curador *ad litem* también se pronunció “*coadyuvando*” la acción de tutela (ibídem, fl. 445) y propuso que “*si se demuestra que alguna de las víctimas no ha aportado (...) la documentación ordenada por el Juzgado Tercero Administrativo y/o requerida por la Defensoría del Pueblo (...) se les otorgue conforme al principio de flexibilidad probatoria (...) la nueva oportunidad para aportarla*”. Finalmente, la apoderada judicial de seis de las personas vinculadas también se pronunció frente a la acción de tutela (ibídem, fls. 440-444), al pedir que se dejen sin efecto las mencionadas resoluciones de la Defensoría del Pueblo y se ordene la integración de sus clientes al grupo de beneficiarios de la indemnización. Al efecto, argumentó que: (i) “*la Resolución No. 1380 de 2018 no fue clara en señalar la forma en que se verificaron los requisitos, pues únicamente se relacionó en un cuadro el listado de personas que no contaban con el certificado de inscripción*”; (ii) sus poderdantes allegaron a la solicitud las constancias de “*Acción Social*”, que demostraban su condición de desplazamiento forzado; (iii) algunos de sus representados, de hecho, son familiares de una de las personas que perdió la vida en la incursión violenta de las FARC que originó el desplazamiento masivo; (iv) la Defensoría, antes de conformar el grupo, debió requerir a los solicitantes para que aportaran el certificado de inscripción en el RUV; (v) los certificados de inscripción en el RUV se presentaron en el trámite de los recursos de la vía gubernativa; en todo caso, (vi) este registro no configura la condición de desplazado, que se adquiere por el simple hecho del desplazamiento forzado, por lo cual el razonamiento de la accionada configuró una “*falsa motivación*” del acto administrativo.

<sup>[23]</sup> Cno. de 1ª instancia, fls. 446-473.

<sup>[24]</sup> *Ibídem*, fls. 509-514 vto.

<sup>[25]</sup> El fallo también fue impugnado por la apoderada judicial de seis de los vinculados, el 7 de octubre de 2019 (ibídem, fls. 515-520). Sin embargo, el juez de tutela de segunda instancia (la Sala Civil-Familia del Tribunal Superior de Cúcuta) inadmitió la impugnación, porque fue presentada de manera extemporánea. En este escrito, la apoderada: (i) cuestionó que el *a quo* no efectuara una valoración jurídico-probatoria de fondo sobre la alegada violación de derechos fundamentales; (ii) señaló que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho no es idóneo, dado que “*no se trata (...) de atacar la existencia, validez y eficacia del acto administrativo, sino de que si (sic) esa decisión de la administración se produjo con desconocimiento de los derechos fundamentales de los accionantes y vinculados*”; (iii) adujo que la entidad accionada incurrió en “*defecto procedimental por exceso ritual manifiesto*” y en “*defecto fáctico*”; (iv) señaló que se acredita la configuración de un perjuicio irremediable, dado que sus poderdantes son sujetos de especial protección, por ser víctimas de desplazamiento forzado, y (v) reiteró los argumentos que presentó en su intervención durante el trámite de tutela (*supra*, pie de página 22).

<sup>[26]</sup> Cno. de 2ª instancia, fls. 4-12.

<sup>[27]</sup> Cno. de revisión, fls. 8-19 vto. La Sala de Selección de Tutelas Número 12 estuvo integrada por los magistrados Luis Guillermo Guerrero Pérez y Alberto Rojas Ríos.

<sup>[28]</sup> *Ibídem*, fl. 33. En dicha providencia, se dispuso oficiar al Secretario General de la Defensoría del Pueblo para que informara sobre lo siguiente: (i) si las personas que la Defensoría del Pueblo reconoció como beneficiarias de la indemnización que ordenó el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Cúcuta, dentro de la acción de grupo promovida en contra de la Nación, aportaron el respectivo certificado de inscripción en el RUV; (ii) si, además de lo anterior, estas personas cumplieron con los requisitos fijados en la sentencia respectiva, relacionados con: (a) haber tenido su domicilio en el corregimiento de La Gabarra, Norte de Santander, entre los meses de junio y julio de 2004, (b) haber sufrido desplazamiento forzado a causa de la incursión armada reseñada en el fallo y (c) que este desplazamiento se hubiese producido en el corregimiento de La Gabarra, Norte de Santander, entre los meses de junio y julio de 2004; finalmente, (iii) si, a la fecha, ya se había cancelado el monto de la indemnización a las personas que la Defensoría del Pueblo reconoció como beneficiarios adicionales de la mencionada decisión judicial.

<sup>[29]</sup> *Ibídem*, fl. 37. El Director Nacional de Acciones Judiciales de la Defensoría del Pueblo, el 21 de febrero de 2020, remitió un oficio en el que informó que: (i) las 24 personas que la Defensoría del Pueblo reconoció como beneficiarias de la indemnización de la acción de grupo sí allegaron el certificado de inscripción en el RUV; (ii) estas personas también allegaron medios de prueba para demostrar las exigencias contenidas en la sentencia de acción de grupo, por ejemplo, certificaciones de residencia expedidas por distintas autoridades, y (iii) el único pago de indemnizaciones que se ha efectuado, a la fecha, es el de los directos beneficiarios de la sentencia de acción de grupo, mas no el de los adherentes reconocidos, dado que persiste la controversia frente al acto administrativo expedido por la Defensoría del Pueblo. En efecto: (a) varias de las personas no incluidas “*solicitaron conciliación ante la Procuraduría General de la Nación como requisito previo para demandar en*

vía contencioso-administrativa haciendo uso del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho” y (b) se han interpuesto varias acciones de tutela, una de las cuales es la que se revisa.

<sup>[30]</sup> La Constitución Política dispone que 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”. En desarrollo de esta norma, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 estableció que “[l]a existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante”. En ese sentido, “no se trata de un análisis de existencia formal sino material en virtud del cual se debe determinar si, en las circunstancias del caso concreto, el mecanismo existente resulta idóneo, es decir, que es materialmente apto para producir el efecto protector de los derechos fundamentales, y efectivo, esto es, que está diseñada para brindar una protección oportuna a los derechos amenazados o vulnerados”. Al respecto, entre otras: Corte Constitucional, sentencias T-707 de 2017, T-685 de 2016, T-595 de 2016 y T-427 de 2015.

<sup>[31]</sup> En adelante, la Sala se referirá a “los actores”, “los tutelantes” o “los accionantes”, para designar tanto a quienes presentaron la acción de tutela como a quienes fueron vinculados a esta como aspirantes a integrar el grupo beneficiario de la indemnización.

<sup>[32]</sup> Al respecto, entre otras: Corte Constitucional, sentencias T-264 de 2018, T-332 de 2018, T-076 de 2018 y SU-439 de 2017.

<sup>[33]</sup> Corte Constitucional, sentencias T-236 de 2019 y T-572 de 2016.

<sup>[34]</sup> Corte Constitucional, sentencia T-733 de 2014. Señala la Corte: “En cuanto a las medidas cautelares, la Ley 1437 de 2011 (en adelante CPACA) incorporó todo un capítulo (XI) destinado a explicar los elementos de esta figura (...) Cabe mencionar que a diferencia del anterior código, en el cual la solicitud de una medida cautelar se limitaba al decreto de la suspensión provisional del acto, la nueva ley amplió el catálogo de medidas cautelares y modificó los requisitos para su decreto siguiendo la normatividad relativa a la acción de tutela y la acción popular, todo con el fin de garantizar el derecho al efectivo acceso a la administración de justicia, que se puede ver afectado por la extensa duración de los procesos que se adelantan ante la jurisdicción contencioso administrativa (...) A partir de la normatividad expuesta, es posible concluir que las medidas cautelares en el CPACA son un mecanismo de defensa provisional, idóneo y eficaz, de aquellos derechos que se buscan restablecer a través de las acciones contencioso administrativas, pero que pueden verse expuestos a la ocurrencia de un perjuicio irremediable. Por lo tanto, le corresponde al accionante, en atención a la naturaleza residual y subsidiaria de la acción de tutela (art. 86 CP), demostrar que agotó este medio de protección o que el juez administrativo haya negado el decreto de la medida cautelar, sin advertir que se configuran los elementos que demuestran la existencia del perjuicio irremediable”.

<sup>[35]</sup> Cno. de revisión, fl. 37.

<sup>[36]</sup> Al respecto, por ejemplo: Corte Constitucional, sentencias T-075 de 2019, T-379 de 2015, T-973 de 2010 y T-305 A de 2009.

<sup>[37]</sup> Ver, por ejemplo: Corte Constitucional, sentencias T-008 de 2014, T-358 de 2014 y T-349 de 2015.

<sup>[38]</sup> Entre muchas otras, Corte Constitucional, sentencias T-083/2017, T-142/2017, T-364/2015 y T-462/2012.

<sup>[39]</sup> Corte Constitucional, sentencia T-028 de 2018 y Auto No. 206/2017 de la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025/2004. Para la Corte, “(...) es imperioso reconocer que existen determinadas personas desplazadas que enfrentan una situación de vulnerabilidad que difícilmente podrán superar y que inevitablemente se acrecentará con el paso del tiempo, por distintos factores demográficos como la edad, la situación de discapacidad u otro tipo de factores socioeconómicos que les impiden darse su propio sustento. Para estas personas (...) resulta razonable darles un trato prioritario en lo concerniente al acceso a la indemnización (...). Esto no sólo contribuye a que cuenten con fuentes de ingresos adicionales a la ayuda humanitaria –la cual tiene que seguirse entregando con independencia de ser destinatarios de la indemnización–, para que así puedan aliviar su situación de vulnerabilidad; sino que puede traducirse en la última oportunidad para que accedan a las medidas reparatorias que ofrece el Estado, con la finalidad de abordar y resarcir las graves vulneraciones a los derechos humanos que padecieron”.

<sup>[40]</sup> Corte Constitucional, sentencias T-386 de 2018 y T-028 de 2018. En esta última, la Corte señaló: “(...) no en todos los casos en los que las personas víctimas de desplazamiento forzado solicitan la indemnización (...) es procedente, per se, la acción de tutela. De hecho, la flexibilización que a favor de los actores ha dispuesto esta Corporación en modo alguno configura una suerte de capitis deminutio al deber legal que ellos tienen de acudir a las vías administrativas y judiciales ordinarias para hacer efectivo su derecho a la reparación, salvo que se acredite la configuración de un perjuicio irremediable”.

<sup>[41]</sup> Cno. de 1ª instancia, fls. 106-125.

<sup>[42]</sup> Corte Constitucional, sentencias T-028 de 2018, T-488 de 2017, T-158 de 2017. Al respecto, la Corte señaló: “A manera ilustrativa, este Tribunal encontró que las autoridades (...) imponen cargas desproporcionadas a las personas desplazadas, que justifica acudir a la acción de tutela para así acceder a un bien o servicio específico, cuando: (i) les exigen requisitos adicionales a los consagrados en la ley o el reglamento para acceder a sus derechos; (ii) la aplicación de los requisitos legales se realiza de manera inflexible, de tal manera que se exige una prueba específica o se busca “llegar a la certeza de la ocurrencia de los hechos”, cuando en realidad se trata de situaciones que pueden ser acreditadas de manera sumaria, mediante indicios u otra actividad probatoria que sea suficiente para dar por ciertos, mediante la sana crítica, los hechos alegados por el accionante; (iii) las normas se interpretan de una manera errónea, de tal modo que se excluye a las personas desplazadas del acceso a ciertas prestaciones, a pesar de tener derecho a las mismas bajo una interpretación favorable; (iv) el Estado “se ampara en una presunta omisión de la persona para impedir efectivamente el acceso a la asistencia a que tiene derecho”; (v) las autoridades invocan circunstancias administrativas o judiciales que no provienen de la omisión de los afectados para negar la protección de sus derechos fundamentales; (vi) se les exige a las personas desplazadas la interposición de “interminables solicitudes” ante las autoridades, ya sean actuaciones administrativas o legales, a pesar de haberse desplegado una actuación suficiente encaminada a cuestionar las decisiones de la administración (i.e. haber agotado la vía gubernativa); (vii) las autoridades se demoran de manera desproporcionada e injustificada en responder las peticiones elevadas por las personas desplazadas, entre otras”.

<sup>[43]</sup> Corte Constitucional, sentencia T-028 de 2018.

<sup>[44]</sup> Ley 472 de 1998, artículo 55. “Integración al grupo. Cuando la demanda se haya originado en daños ocasionados a un número plural de personas por una misma acción u omisión, o por varias acciones u omisiones, derivadas de la vulneración de derechos o intereses colectivos, quienes hubieren sufrido un perjuicio podrán hacerse parte dentro del proceso, antes de la apertura a pruebas, mediante la presentación de un escrito en el cual se indique su nombre, el daño sufrido, el origen del mismo y el deseo de acogerse al fallo y de pertenecer al conjunto de individuos que interpuso la demanda como un mismo grupo (...)”.

<sup>[45]</sup> *Ibidem*, artículo 53. “Admisión, notificación y traslado. Dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la presentación de la demanda, el juez competente se pronunciará sobre su admisión. En el auto que admita la demanda, además de disponer su traslado al demandado por el término de diez (10) días, el juez ordenará la notificación personal a los demandados. A los miembros del grupo se les informará a través de un medio masivo de comunicación o de cualquier mecanismo eficaz, habida cuenta de los eventuales beneficiarios. Para este efecto el juez podrá utilizar simultáneamente diversos medios de comunicación”.

<sup>[46]</sup> *Ibidem*, artículo 55, última sección. “Quien no concurra al proceso podrá acogerse posteriormente, dentro de los veinte (20) días siguientes a la publicación de la sentencia, suministrando la información anterior, pero no podrá invocar daños extraordinarios o excepcionales para obtener una indemnización mayor y tampoco se beneficiará de la condena en costas (...)”.

<sup>[47]</sup> En este punto, ver: Corte Constitucional, sentencia C-242 de 2012, fundamento 7.2. No está de más recordar que ni la sentencia de acción de grupo ni el debate sobre la autoridad competente para conformar el grupo de adherentes son el objeto de esta acción de tutela, sino, únicamente, la presunta lesión *iusfundamental* atribuida a los actos administrativos de la Defensoría del Pueblo.

<sup>[48]</sup> De hecho, su derecho a la reparación como víctimas de desplazamiento forzado tiene otros escenarios de satisfacción, como: (i) la indemnización administrativa, (ii) el proceso penal y (iii) el Sistema Integral de Justicia, Verdad, Reparación y no Repetición –SIVJRN–.

<sup>[49]</sup> Al respecto, Corte Constitucional, sentencias C-732 de 2000 y C-215 de 1999.

<sup>[50]</sup> Ley 472 de 1998, artículo 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: (...) 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”.

<sup>[51]</sup> *Ibidem*, numeral 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: (...) b) Las indemnizaciones correspondientes a las solicitudes que llegaren a presentar oportunamente los interesados que no hubieren intervenido en el proceso y que reúnan los requisitos exigidos por el Juez en la sentencia // Todas las solicitudes presentadas oportunamente se tramitarán y decidirán conjuntamente mediante Acto Administrativo en el cual se reconocerá el pago de la indemnización previa comprobación de los requisitos exigidos en la sentencia para demostrar que forma parte del grupo en cuyo favor se decretó la condena”.

<sup>[52]</sup> Sobre la justificación de los términos y requisitos para conformar el grupo, a la luz del principio de seguridad jurídica: Corte Constitucional, sentencia C-242 de 2012, fundamento 7.3.2.

<sup>[53]</sup> Al respecto, entre otras: Corte Constitucional, sentencias T-260 de 2018, T-106 de 2017 y T-318 de 2017.

<sup>[54]</sup> Acuerdo PCSJA2011517 de 15 de marzo de 2020, Acuerdo PCSJA20-11518 de 16 de marzo de 2020, Acuerdo PCSJA20-11519 de 16 de marzo de 2020, Acuerdo PCSJA2011521 de 19 de marzo de 2020, Acuerdo PCSJA2011526 de 22 de marzo de 2020.

<sup>[55]</sup> Acuerdo PCSJA20-11532 del 11 de abril de 2020.

<sup>[56]</sup> Corte Constitucional. Auto 121 de 2020.