



Demandantes: Nidian Rocío Fonseca Ruíz y Doris Fonseca Ruiz

Demandado: Defensoría Del Pueblo

Radicado: 50001-23-33-000-2021-00403-01

**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA**

Magistrado Ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA

Bogotá D.C., diecisiete (17) de marzo de dos mil veintidós (2022)

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA
Radicación: 50001-23-33-000-2021-00403-01
Demandantes: NIDIAN ROCÍO FONSECA RUIZ Y DORIS FONSECA RUÍZ
Demandado: DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Temas: Tutela de fondo - derecho de petición – pago de condena en acción de grupo

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede la Sala a resolver la impugnación presentada por la parte actora contra el fallo de 14 de diciembre de 2021, proferido por el Tribunal Administrativo del Meta, que declaró la improcedencia del mecanismo Constitucional.

1. ANTECEDENTES

1.1. La petición de amparo

Con escrito enviado a través de la *web* y repartido el 5 de octubre de 2021 al Juzgado Octavo Penal del Circuito Especializado de Bogotá¹, las señoras Nidian Rocío Fonseca Ruiz y Doris Fonseca Ruiz, actuando a través de apoderado, ejercieron acción de tutela contra la Defensoría del Pueblo, con el fin de que le sean amparados sus derechos fundamentales al debido proceso, de acceso a la administración de justicia y a la igualdad.

Las accionantes consideraron vulneradas las referidas garantías constitucionales, con ocasión de la omisión de pago de las sumas de dinero que se giró al Fondo para la Defensa de Derechos e Intereses Colectivos que administra la Defensoría del Pueblo, ello, con ocasión a la condena impuesta por el Tribunal Administrativo del Meta a favor de su padre Arcadio Fonseca Puerto² y otros, mediante sentencia de 28 de enero de 2014, aclarada a través de auto de 11 de marzo de 2014, las cuales se profirieron al interior de la acción de grupo No. 50001-33-31-002-2007-00289-00.

1.2. Pretensiones

Con base en lo anterior, la parte actora solicitó:

¹ Trámite al que se le asignó el consecutivo N.º 1448 del 21.4.2021.

² El señor Fonseca falleció el 20 de febrero de 2013.



Demandantes: Nidian Rocío Fonseca Ruíz y Doris Fonseca Ruiz

Demandado: Defensoría Del Pueblo

Radicado: 50001-23-33-000-2021-00403-01

“1. TUTELAR a favor de las señora NIDIAN ROCÍO FONSECA RUIZ, mayor de edad, con domicilio y residencia en la ciudad de Bogotá, identificada con la cédula de ciudadanía número 39.532.878 de Bogotá y DORIS FONSECA RUIZ, mayor de edad, con domicilio y residencia en la ciudad de Bogotá, identificada con la cédula de ciudadanía número 51.668.660 de Bogotá; LOS DERECHOS FUNDAMENTALES AL DEBIDO PROCESO, AL ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA, EL DERECHO A LA IGUALDAD; y demás derechos fundamentales que han sido vulnerados por la DEFENSORÍA DEL PUEBLO, al negarse a pagar el valor de la indemnización reconocida al señor ARCADIO FONSECA PUERTO, por el Tribunal Contencioso Administrativo del Meta, en sentencia del 28 de enero de 2014, corregida mediante auto del 11 de marzo de 2014. En donde fue designado el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, para que fuera administrada por el Defensor del Pueblo.

2. En consecuencia de lo anterior, ordenar a la DEFENSORÍA DEL PUEBLO, a pagar el valor reconocido al señor ARCADIO FONSECA PUERTO, a sus adjudicatarias, en las proporciones establecidas en la Escritura 1871 del 18 de noviembre de 2020 de la Notaría 30 de Bogotá, que adiciono y aclaro la liquidación de la sucesión.”. (Sic a toda la cita)

1.3. Hechos

De la solicitud de tutela, se establecen los siguientes hechos que, a juicio de la Sala, son relevantes para la decisión que se adoptará en este fallo:

- El señor Arcadio Fonseca Puerto hizo parte de los demandantes al interior de la acción de grupo No. 50001-33-31-002-2007-00289-00, que culminó el 28 de enero de 2014 con sentencia condenatoria proferida por el Tribunal Administrativo del Meta, en la cual dispuso:

“PRIMERO. - DECLARAR patrimonialmente responsable al MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO, por los daños sufridos por el grupo de demandantes, propietarios de los inmuebles ubicados en el Condominio Camino Real etapa I y II como consecuencia de los daños de estos inmuebles por causa de las inundaciones ocasionadas en el sector.”

“SEGUNDO. - Como consecuencia de la declaración anterior, CONDENASE (sic) al MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO, a pagar por perjuicios materiales, la suma de MIL DOSCIENTOS CUARENTA Y CINCO MILLONES CIENTO OCHENTA Y OCHO MIL QUINIENTOS VEINTIDÓS PESOS CON OCHENTA CENTAVOS (\$ 1.245.158.522.80)”

- Mediante auto del 11 de marzo de 2014, la autoridad judicial modificó la suma reconocida así:

“SEGUNDO. – como consecuencia de la declaración anterior CONDENASE (sic) al MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO, a pagar por perjuicios materiales, la suma de MIL TRESCIENTOS DIEZ MILLONES TRESCIENTOS VEINTIOCHO MIL SETECIENTOS CUARENTA Y TRES PESOS CON DIECISIETE (\$ 1.310.328.743,17), la cual se pagará en la forma y términos señalados en la parte motiva de esta providencia.”



Demandantes: Nidian Rocío Fonseca Ruíz y Doris Fonseca Ruiz

Demandado: Defensoría Del Pueblo

Radicado: 50001-23-33-000-2021-00403-01

- El municipio de Villavicencio consignó a la cuenta del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos – FDDIC, administrado por el Defensor del Pueblo, la suma de \$ 1.310.328.743.17³.
- Mediante Resolución No. 449 de 13 de marzo de 2015, la Defensoría del Pueblo ordenó el pago de la indemnización a los beneficiarios que aportaron los documentos necesarios. Sin embargo, como el señor de Arcadio Fonseca Puerto falleció el 20 de febrero de 2013 y se encontraba en trámite la liquidación de la sucesión, no fue posible presentar la documentación pertinente.
- El 27 de diciembre de 2016, a través de la escritura pública No. 3461 de la Notaría 30 del Círculo de Bogotá, se adjudicó el 50% de la indemnización reconocida al señor Arcadio Fonseca Puerto, comoquiera que en el fallo se indica que esta se le reconoció a él y “a otra”, es decir, a la otra propietaria del predio afectado, la señora Nidian Rocío Fonseca Ruiz.
- El 24 de agosto de 2018, las accionantes adjuntaron los documentos solicitados por la Defensoría del Pueblo, para el pago de la indemnización como adjudicatarias del señor Fonseca Puerto. No obstante, el 4 de octubre de 2018 la Defensoría del Pueblo se abstuvo de realizar el pago, hasta tanto no se aclarara el “porcentaje de cada heredera, así como las preguntas referentes a los honorarios del abogado”.
- El 14 de diciembre de 2020, las señoras Nidian Rocío Fonseca Ruiz y Doris Fonseca Ruiz, presentaron nuevamente la solicitud a la Defensoría del Pueblo, adjuntando la aclaración de la sucesión en los términos solicitados por la Defensoría en respuesta del 4 de octubre de 2018, es decir, que del total de \$54.308.515,97, le correspondía a cada una \$27.154.258,49; así como pagar directamente al doctor Ricardo Botero Villegas el 50% de los honorarios que le fueron reconocidos en el proceso de sucesión.
- El 28 de diciembre de 2020, la directora Nacional de Recursos y Acciones Judiciales manifestó que mediante providencia del 9 de diciembre de 2016, el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, redistribuyó la condena, y que, a partir de esa fecha, le correspondió al causante la suma de cuarenta y seis millones ciento sesenta y dos mil doscientos treinta y nueve pesos con cuarenta y dos centavos (\$ 46.162.239,42).
- En esa misma fecha, la Defensoría les precisó que hasta tanto el juzgado en cita no le dé respuesta en cuanto a las sumas que se deben pagar y el origen de ese dinero, no continuará con el trámite administrativo para el pago de los perjuicios reconocidos al señor Arcadio Fonseca.
- El 17 de febrero de 2021, se elevó una nueva petición de pago, pero el 10 de junio de 2021, la entidad aquí demandada la negó nuevamente, y le indicó que el 19 de mayo de 2021, radicó ante el juzgado un nuevo oficio solicitando que se aclare lo expuesto en la repuesta anterior.

³ En la providencia en mención se delimitó la condena a favor del señor en la suma indexada de \$ 54.308.516,97



Demandantes: Nidian Rocío Fonseca Ruíz y Doris Fonseca Ruíz

Demandado: Defensoría Del Pueblo

Radicado: 50001-23-33-000-2021-00403-01

- El 25 de junio de 2021 fue presentado el último requerimiento de pago “*en los valores que dice la defensoría dispone según la redistribución realizada por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio; sin que a la fecha tengamos respuesta*”. (Negritas de la Sala).

1.4. Fundamentos de la solicitud

Las demandantes consideran que la negativa al pago de una condena judicial vulnera sus garantías constitucionales y es “*abiertamente inconstitucional y violatorio de los derechos fundamentales al debido proceso, a la administración de justicia, desconociendo una orden judicial en donde precisamente fue designada como garante de los derechos de los beneficiarios reconocidos por el Tribunal Administrativo de Villavicencio en sentencia del 28 de enero de 2014, aclarada el 14 de marzo de 2014. Más aún, cuando la misma accionada manifiesta que el Municipio de Villavicencio consignó el valor total de la sentencia, en los términos y valores en que fuere aclarada por el mismo Tribunal (sic) el 14 de marzo de 2014, por lo que no hay lugar a ningún tipo de aclaración y/o interrogatorio al Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio*”.

Agregó que la petición de pago radicada el 25 de junio de 2021 no ha sido contestada.

1.5. Trámite de la acción

1.5.1. Actuación procesal anulada

El 5 de octubre de 2021 la solicitud de tutela le correspondió al Juzgado Octavo Penal Especializado del Circuito Judicial de Bogotá, el cual avocó conocimiento al día siguiente y se limitó a vincular a la acción solo a la Defensoría del Pueblo.

Luego, profirió fallo el 19 de octubre de 2021, en el cual amparó los derechos fundamentales de las demandantes y ordenó el pago dentro de los 3 días siguientes a la notificación de esa providencia. Decisión que fue objeto de impugnación por la Defensoría del Pueblo al considerar que no se superaba el requisito de subsidiariedad, además expuso que se debía declarar la nulidad de todo lo actuado por la indebida integración del contradictorio, toda vez que no se llamó a comparecer a las autoridades judiciales que actuaron al interior de la acción de grupo.

El 25 de noviembre de 2021, la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá declaró la nulidad de todo lo actuado a partir del auto admisorio, al considerar que se debió vincular al Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Villavicencio y a los integrantes de la parte activa del proceso que dio origen a la tutela. Por ello, ordenó el envío de la acción al Tribunal Administrativo del Meta, como su superior jerárquico del juzgado.

1.5.2. Actuación procesal en primera instancia

El 1º de diciembre de 2021 el Tribunal Administrativo del Meta admitió el



Demandantes: Nidian Rocío Fonseca Ruíz y Doris Fonseca Ruíz

Demandado: Defensoría Del Pueblo

Radicado: 50001-23-33-000-2021-00403-01

mecanismo Constitucional y dispuso vincular a i) la Defensoría del Pueblo como demandada, y, ii) al Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Villavicencio, y a los integrantes de la parte activa⁴ del proceso que dio origen a la tutela como terceros con interés en las resultas del proceso.

1.6. Intervenciones

Realizadas las notificaciones ordenadas, se presentaron las siguientes intervenciones:

1.6.1. La Defensoría del Pueblo, por intermedio de profesional adscrito a la oficina jurídica de esa entidad, solicitó declarar la improcedencia del mecanismo Constitucional, al considerar que si bien *“la única persona que no se le ha cancelado suma alguna es al señor ARCADIO FONSECA PUERTO”* la acción de tutela no el mecanismo idóneo para satisfacer las pretensiones indemnizatorias de las demandantes.

1.6.2. El Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Villavicencio a través de su titular, advirtió la *“imposibilidad de endilgársele actuación alguna que trasgreda los derechos fundamentales cuya tutela se solicita”*. Máxime cuando el trámite de desembolso de la indemnización, es de competencia exclusiva *“de la Defensoría del Pueblo – Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, de acuerdo con el artículo 65 numeral 3° de la Ley 472 de 1998”*.

1.7. Fallo impugnado

En sentencia del 14 de diciembre de 2021⁵, el Tribunal Administrativo del Meta se refirió acerca de cada una de las actuaciones procesales que se realizaron, por parte de los intervinientes en este medio Constitucional, al interior de la acción de grupo y del proceso administrativo de pago posterior a la sentencia, en donde expresó consideraciones en torno a ellas, sin embargo, al descender al caso concreto, resolvió declarar la improcedencia de la acción al establecer que no se superaba el requisito de subsidiariedad.

Para llegar a esa conclusión, expuso que las demandantes pueden hacer uso de: i) el medio de control de reparación directa si consideran que la omisión de pago se funda en un error jurisdiccional, o ii) el proceso ejecutivo, en los cuales puede solicitar medidas cautelares.

Destacó que no se acreditó un perjuicio irremediable que habilite la competencia del juez Constitucional, porque *“no hay prueba alguna de la afectación inminente,*

⁴ Las personas que integraron del Grupo 1 dentro de la Acción de Grupo identificada con el radicado No. 50001333100220070028900 son los señores: Jorge Aguilera González, Fernando Álvarez y otra, José Silvestre Atehortúa Rueda y Ana Amaya, Dora Barajas, Soledad Cárdenas y otro, Arcadio Fonseca y otro, José Gaitán, Luis Galindo, Myriam Galvis, Omar Galvis y Mónica Díaz, Alfonso Garzón y otro, Héctor Gómez y otra, Blanca Ibáñez y otra, Fredy Niño, Héctor Palacios, Abraham Para Piñeros, Pablo Rodríguez, Rafael Romero, Jorge Ruiz y otra, Fabriciano Sánchez, María Rojas, José Oliverio Arias Ospina, Mercy Rico Olaya, así como a las personas que integran el Grupo 2, que se acogieron a los efectos de la sentencia.

⁵ El fallo de tutela fue notificado a las partes el 14 de diciembre de 2021.



Demandantes: Nidian Rocío Fonseca Ruíz y Doris Fonseca Ruíz

Demandado: Defensoría Del Pueblo

Radicado: 50001-23-33-000-2021-00403-01

urgente, grave e impostergable de los derechos a la dignidad humana o al mínimo vital de las accionantes”.

1.8. Impugnación

A través de correo electrónico enviado el 16 de diciembre de 2021, las accionantes impugnaron la decisión del *a quo*, para lo cual solicitaron revocar el fallo de primera instancia, y en su lugar se acceda a las pretensiones de la demanda.

Aseguraron que no se están cuestionando las decisiones judiciales, sino la negativa de pago por parte de la Defensoría del Pueblo, *“y como quiera que ya fue ordenado y pagado el valor reconocido a los demás integrantes del grupo 1, es claro que existe una vulneración del DERECHO FUNDAMENTAL A LA IGUALDAD ANTE LA LEY, vulnerado por la Defensoría del Pueblo al causante señor ARCADIO FONSECA representado hoy por sus herederas y adjudicatarias”.*

Así las cosas, es claro que la Defensoría del Pueblo no puede sustraerse del cumplimiento de sus obligaciones administrativas para el pago de las indemnizaciones en los términos establecidos en el literal e) del artículo 71 de la Ley 478 de 1998; máxime, cuando quedó demostrado que el municipio de Villavicencio le consignó los recursos correspondientes al valor de la indemnización como la misma accionada lo acepta al contestar la presente acción.

2. CONSIDERACIONES DE LA SALA

2.1. Competencia

Esta Sala es competente para conocer de la impugnación del fallo de tutela de 14 de diciembre 2021, proferido por el Tribunal Administrativo del Meta, de conformidad con los artículos 32 del Decreto 2591 de 1991 y el 2.2.3.1.1.3 del Decreto 1069 de 2015, modificado por el Decreto 333 de 2021, así como el Acuerdo 80 del 12 de marzo de 2019 de la Sala Plena del Consejo de Estado.

2.2. Problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar si debe confirmarse, modificarse o revocarse la decisión de primera instancia de 14 de diciembre de 2021, del Tribunal Administrativo del Meta que declaró la improcedencia de la acción de la referencia.

Es oportuno desde ahora precisar que de conformidad con los argumentos del libelo, la impugnación y lo demostrado en el expediente el problema jurídico subyace en dos aspectos, esto es, i) en la omisión de respuesta a la petición de fecha 25 de junio de 2021, y ii) la presunta vulneración del derecho a la igualdad por la negativa de la Defensoría del Pueblo a expedir el acto administrativo que reconozca la condena impuesta, ello, al tener en cuenta que a los demás integrantes del grupo ya se les efectuó el pago.



Demandantes: Nidian Rocío Fonseca Ruíz y Doris Fonseca Ruíz

Demandado: Defensoría Del Pueblo

Radicado: 50001-23-33-000-2021-00403-01

2.3. Naturaleza de la acción de tutela

Según el artículo 86 de la Constitución Política, toda persona puede ejercer la acción de tutela para reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus derechos fundamentales siempre que sean violados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades o de los particulares en los precisos casos en que indica el Decreto 2591 de 1991.

La jurisprudencia constitucional de manera enfática y uniforme ha señalado que la acción de amparo fue instituida como un instrumento de defensa judicial de los derechos fundamentales, dotada de un carácter subsidiario y residual. Lo anterior implica que su ejercicio solo es procedente de manera supletiva, es decir, cuando no sea posible acudir a otro medio de defensa, salvo que se promueva para precaver la ocurrencia de un perjuicio irremediable⁶.

2.4. Del requisito de subsidiariedad

Ahora bien, en lo que se refiere a la **subsidiariedad**, el inciso 3º del artículo 86 de la Constitución Política, consagra este requisito como presupuesto de procedencia de la acción de tutela y determina que «*[e]sta acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial*», precepto reglamentado por el numeral 1º del artículo 6º del Decreto 2591 de 1991.

Del texto de la norma referida se evidencia que, al existir otros mecanismos de defensa judicial que resulten idóneos y eficaces para solicitar la protección de los derechos que se consideran amenazados o vulnerados, se debe recurrir a estos y no a la tutela.

Sobre el particular, la Corte Constitucional ha determinado que, cuando una persona acude a la administración de justicia con el fin de que le sean protegidos sus derechos, no puede desconocer las acciones judiciales contempladas en el ordenamiento jurídico, **ni pretender que el juez de tutela adopte decisiones paralelas a las del funcionario que conoce de un determinado asunto radicado bajo su competencia**⁷.

Lo anterior, tiene asidero en la propia Constitución de 1991, de donde se colige que, la protección de los derechos constitucionales fundamentales no es un asunto reservado exclusivamente a la acción de tutela, pues, todos los mecanismos judiciales, deben buscar la defensa de aquellos.

⁶ Ver, entre otras, las sentencias de la corte constitucional SU-037 de 2009 y T-764 de 2010.

⁷ En sentencia T-313 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño se estableció: “*En efecto, la Constitución y la ley estipulan un dispositivo complejo de competencias y procesos judiciales que tienen como objetivo común garantizar el ejercicio pleno de los derechos constitucionales, en consonancia con el cumplimiento de los demás fines del Estado previstos en el artículo 2 Superior. Por tanto, una comprensión ampliada de la acción de tutela, que desconozca el requisito de subsidiariedad, vacía el contenido de las mencionadas competencias y, en consecuencia, es contraria a las disposiciones de la Carta Política que regulan los instrumentos de protección de los derechos dispuestos al interior de cada una de las jurisdicciones.*”



Demandantes: Nidian Rocío Fonseca Ruíz y Doris Fonseca Ruíz

Demandado: Defensoría Del Pueblo

Radicado: 50001-23-33-000-2021-00403-01

Ahora bien, se tiene que la Corte Constitucional ha explicado que la acción de tutela procede sólo **excepcionalmente y como mecanismo transitorio** de protección de los derechos fundamentales, siempre y cuando se trate de conjurar la posible ocurrencia de un **perjuicio irremediable** y las circunstancias que invoca, se acrediten al menos sumariamente.

Conforme a lo anterior, la única excepción a la regla de improcedencia de la acción de tutela, cuando existen otros mecanismos de defensa para obtener la protección de los derechos invocados, o ya se agotaron, es la existencia de un perjuicio irremediable, el cual se configura a voces de la Corte Constitucional “(...)cuando el peligro que se cierne sobre el derecho fundamental es de tal magnitud que afecta con inminencia y de manera grave su subsistencia, requiriendo por tanto de medidas impostergables que lo neutralicen(...)”⁸.

De manera que, este perjuicio irremediable debe ser inminente o actual, y además ha de ser grave, y requerir medidas urgentes e impostergables⁹.

2.5. Del derecho de petición

La Constitución Política de 1991, consagró en su artículo 23 el derecho fundamental de petición en virtud del cual toda persona tiene la posibilidad de “*presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución*”. El mismo artículo superior precisa que el Legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.

La Corte Constitucional al resolver asuntos en sede de tutela, ha establecido algunos parámetros acerca del núcleo esencial y contenido de este derecho: “*El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido*”.

Asimismo, se han establecido ciertos requisitos en cuanto a la respuesta a la petición, respecto a la oportunidad, se acude por regla general a lo previsto en el artículo 14 de la Ley 1755 de 2015¹⁰, que señala 15 días para resolver la misma,

⁸ Corte Constitucional, sentencia T-636 de 2006, con ponencia de la magistrada Clara Inés Vargas Hernández.

⁹ Los presupuestos para la configuración del perjuicio irremediable fueron delimitados por la Corte Constitucional desde la sentencia T-225 de 1993, con ponencia del magistrado Vladimiro Naranjo Mesa. Dicha línea fue reconocida por la Sala Plena de la Corte en la sentencia C-531 de 1993. A continuación se reseña, en síntesis lo pertinente: «... *son elementales para la comprensión de la figura del perjuicio irremediable,...* A). *El perjuicio ha de ser inminente: "que amenaza o está por suceder prontamente"...* || B). *Las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable han de ser urgentes,...* || C). *No basta cualquier perjuicio, se requiere que éste sea grave, lo que equivale a la gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona...* || D). *La urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea impostergable, ya que tiene que ser adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad. Si hay postergabilidad de la acción, ésta corre el riesgo de ser ineficaz por inoportuna... Se trata del sentido de precisión y exactitud de la medida, fundamento próximo de la eficacia de la actuación de las autoridades públicas en la conservación y restablecimiento de los derechos y garantías básicos para el equilibrio social».*

¹⁰ De conformidad con el artículo 5° del Decreto 491 del 28 de marzo de 2020 “*Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte*



Demandantes: Nidian Rocío Fonseca Ruíz y Doris Fonseca Ruíz

Demandado: Defensoría Del Pueblo

Radicado: 50001-23-33-000-2021-00403-01

de no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud.

Además, la petición debe resolverse de fondo, de manera clara, precisa y congruente con lo solicitado. Ello significa que *“la respuesta al derecho de petición debe versar sobre aquello preguntado por la persona y no sobre un tema semejante o relativo al asunto principal de la petición. Quiere decir, que la solución entregada al peticionario debe encontrarse libre de evasivas o premisas ininteligibles que desorienten el propósito esencial de la solicitud, sin que ello implique la aceptación de lo solicitado. // Desde luego, este deber de contestar de manera clara y coherente, no impide que la autoridad suministre información adicional relacionada con los intereses del peticionario, pues eventualmente ésta puede significar una aclaración plena de la respuesta dada.”*

Así las cosas, se tiene que la respuesta debe ser puesta en conocimiento del peticionario, lo que se traduce en el deber de la entidad de agotar *“los medios disponibles para informar al particular de su respuesta y lograr constancia de ello (...) la notificación (...) debe ser efectiva, es decir, real y verdadera, y que cumpla el propósito de que la respuesta de la entidad sea conocida a plenitud por el solicitante.”*

En relación con el contenido y alcance del derecho fundamental de petición la Corte Constitucional ha explicado que:

“i) es un derecho fundamental determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. En este sentido ha precisado que mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión; ii) su contenido esencial comprende los siguientes elementos: a) la posibilidad cierta y efectiva de elevar, en términos respetuosos, solicitudes ante las autoridades, sin que éstas se nieguen a recibirlas o se abstengan de tramitarlas; b) la respuesta oportuna, es decir, dentro de los términos establecidos en el ordenamiento jurídico; c) la respuesta de fondo o contestación material, lo que supone que la autoridad entre en la materia propia de la solicitud, sobre la base de su competencia, refiriéndose de manera completa a todos los asuntos planteados (plena correspondencia entre la petición y la respuesta), excluyendo fórmulas evasivas o elusivas; y d) la pronta comunicación de lo decidido al peticionario, con independencia de que su sentido sea positivo o negativo”.

Así pues, la respuesta requiere cumplir unos lineamientos básicos en orden a la satisfacción material de los requerimientos invocados en la solicitud y, además incluye la obligación de ponerla en conocimiento del peticionario, condición fundamental para entender satisfecho el derecho que se invoca.

de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”, los términos para resolver las peticiones se ampliaron, y salvo norma especial toda petición deberá resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.



Demandantes: Nidian Rocío Fonseca Ruíz y Doris Fonseca Ruíz

Demandado: Defensoría Del Pueblo

Radicado: 50001-23-33-000-2021-00403-01

Finalmente, sobre el punto debe precisarse que la jurisprudencia constitucional ha sido enfática en señalar que deben diferenciarse el derecho de petición y el derecho a lo pedido, por lo que el derecho de petición se ejerce y agota en la solicitud y la respuesta, cuestión distinta a si se decide sobre el reconocimiento o no del derecho subjetivo.

2.6. Caso concreto

2.6.1. Derecho de petición

Como se expuso en los antecedentes del caso, las accionantes presentaron el pasado 25 de junio de 2021 ante la Defensoría del Pueblo la última solicitud de pago de la condena impuesta.

No obstante lo anterior, la Sala encuentra que, de los documentos allegados y de la manifestación de las partes, esta petición no ha sido atendida, por lo cual se concluye, sin mayor esfuerzo, que la Defensoría del Pueblo vulneró el derecho fundamental de petición de las demandantes.

Por lo anterior, esta Colegiatura ordenará que la Defensoría del Pueblo responda el requerimiento de las accionantes, para lo cual, resulta importante recordar la función de esa entidad, de cara a lo que establece el artículo 65 de la Ley 472 de 1998, y lo que ha dispuesto esta Sala, en el sentido de que “(...) *el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos es el encargado, por una parte, de administrar los recursos producto de la condena impuesta en la sentencia y, por otra, de decidir las solicitudes de quienes no hubieren intervenido en el proceso y que consideren ser beneficiarios de la orden impartida, circunstancia para la cual deberá expedir un acto administrativo que reconozca el pago de la indemnización, siempre que los interesados cumplan los requisitos correspondientes para pertenecer al grupo en cuyo favor se decretó la condena*¹¹”.

Luego, si bien la vulneración del derecho petición no se analiza desde la perspectiva de una respuesta negativa, resulta relevante recordarle a la autoridad judicial tener en cuenta lo expuesto, con el fin de que la misma pueda ser de fondo, clara, precisa y congruente con lo solicitado.

2.6.2 Finalmente, esta Sección considera que la presente acción supera el requisito de subsidiariedad, toda vez que la parte actora, en la actualidad, no cuenta con los medios de control que contempla la Ley 1437 de 2014, modificada por la Ley 2080 de 2021, ello, según los argumentos que se pasan a exponer.

En primer lugar, esta Colegiatura difiere de la consideración del *a quo*, en cuanto a la posibilidad de adelantar el medio de control de reparación directa, ya que las accionantes no controvierten la decisión que es favorable a sus intereses, sino que pretenden que se haga efectiva y proceda al pago de las sumas ahí reconocidas.

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Sentencia de 27 de julio de 2017, Rad. 11001-03-15-000-2017-01617-00.



Demandantes: Nidian Rocío Fonseca Ruíz y Doris Fonseca Ruíz

Demandado: Defensoría Del Pueblo

Radicado: 50001-23-33-000-2021-00403-01

Por otro lado, en cuanto a la posibilidad de accionar el aparato judicial a través de la acción ejecutiva, se procederá a destacar la siguiente consideración de esta misma Sala que en reciente fallo de tutela expuso que la Sección Tercera del Consejo de Estado ha solicitado el acto administrativo que expide la Defensoría del Pueblo para poder ejecutar la obligación, al considerarlo un título ejecutivo complejo, conformado por la providencia que reconoce el monto y la decisión de orden de pago por parte de la administradora del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos ¹²:

*“69. Por consiguiente es menester aclarar que el **título en cuestión es complejo, y está compuesto por (i) la decisión de la autoridad judicial, en este caso la sentencia del 16 de agosto de 2007 y (ii) el trámite administrativo a cargo del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos.** Lo anterior de acuerdo con lo consagrado en el artículo 65 de la Ley 472 de 1998²⁰, tal como lo manifestó la judicatura accionada en la providencia recurrida:*

“(...) hará falta la configuración de un título ejecutivo complejo integrado por la sentencia y el acto o los actos que distribuyen el monto de la condena entre todos los beneficiarios (los integrantes del grupo en el proceso y aquellos cuya reclamación se presente con posterioridad a la sentencia), en función de establecer la claridad de la obligación y la posibilidad de que se haga exigible por cada integrante del grupo a partir de la distribución porcentual por parte del administrador del Fondo”.

*70. En atención a ello, se tiene que la Subsección “A” de la Sección Tercera del Consejo de Estado, a pesar de presentar una argumentación un tanto confusa en este punto en concreto, **y declarar terminado el proceso por cuanto el título base del recaudo ejecutivo no contenía una obligación clara, expresa y exigible**, no incurrió en los defectos alegados pues como ya se ha referido antes, **el título se compone de dos elementos de los cuales solo se encontraba presente uno (la decisión judicial), en tal, su decisión no fue arbitraria ni desproporcionada.**” (Negritas de la Sala)*

En efecto, también resulta importante destacar que en la providencia en mención, de esta Sección, se hizo alusión a las diferentes etapas de dicho trámite administrativo para lograr el pago de la condena:

“74. En virtud de lo anterior y en concordancia con lo señalado por la referida ley y la Defensoría del Pueblo en Oficio No DRA – 3030 – 004303 del 10 de diciembre de 2008²³, el trámite para efectivizar el pago de los beneficiarios se da de la siguiente forma:

- 1. En primer lugar, la Defensoría del Pueblo es notificada de la decisión judicial por parte del juez de conocimiento.*
- 2. En virtud de ello, la entidad vencida en el proceso, en este caso el municipio de Pereira debe cancelar el monto de la condena colectiva en la cuenta asignada del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos.*
- 3. La persona interesada en recibir el pago reconocido debe presentarse a reclamar el monto, para ello, el Fondo verifica si en efecto la persona fue favorecida dentro de la decisión judicial.*
- 4. Para corroborar lo anterior, se le solicita allegar la fotocopia de la cédula de ciudadanía, el número de la cuenta bancaria y certificación del banco donde se demuestre que la cuenta se encuentra activa y que el beneficiario es el*

¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, M.P. Rocío Araújo Oñate, Sentencia 3 marzo de 2022, Rad. 11001-03-15-000-2017-01617-00.



Demandantes: Nidian Rocío Fonseca Ruíz y Doris Fonseca Ruíz

Demandado: Defensoría Del Pueblo

Radicado: 50001-23-33-000-2021-00403-01

titular. De igual forma si la sentencia dispone algún otro requisito, estos deben ser cumplidos.

5. Después de tener todos los documentos referidos e ingresarlos a la base de datos de la entidad, ello es enviado a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, con el fin de verificar si la persona beneficiaria debe alguna tributación al Estado.

6. Conforme a lo que indique la DIAN, el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos procede a liquidar la indemnización individual, de acuerdo con lo dispuesto en la sentencia judicial que decidió la acción de grupo.

7. Sabiendo el monto a indemnizar, se solicita la disponibilidad presupuestal que garantice el pago y una vez expedido dicho certificado, la Secretaría General de la Defensoría del Pueblo profiere una resolución reconociendo la indemnización a la persona favorecida con la sentencia.

8. Después de unos trámites internos y de la revisión de todos los datos, se procede al pago de la indemnización correspondiente.”

En este orden de ideas, es pertinente recordar el contenido del inciso segundo del literal *b* del artículo 65 de la Ley 472 de 1998, el cual dispone que “*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*”, de lo cual se infiere que, para que el pago pueda ser materializado, la persona beneficiaria debe contar con una sentencia condenatoria, y a su vez un acto administrativo que ordene su reconocimiento, por parte de Defensoría del Pueblo, como administradora del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, en donde se encuentran los recursos que ya fueron girados por la entidad demandada al interior de la acción de grupo.

Por lo anterior, esta Colegiatura considera que la acción de la referencia es procedente, ya que, por la renuencia de la Defensoría del Pueblo, las accionantes no cuentan con el acto administrativo necesario para poder ejecutar la obligación. En consecuencia, se procederá a estudiar la presunta vulneración del derecho fundamental a la igualdad de las demandantes.

En este orden de ideas, y con el fin de responder tal interrogante, resulta pertinente recordar que la entidad accionada a través de las Resoluciones No. 449 y 653 del 13 de marzo y 29 de abril de 2015, ordenó hacer el pago efectivo de la indemnización ordenada en la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Meta al interior del proceso identificado con el radicado 50001-33-31-002-2007-00289-00, donde a “*la única persona que no se le ha cancelado suma alguna es al señor ARCADIO FONSECA PUERTO*”, como bien lo expuso la Defensoría al presentar su informe de tutela.

De lo anterior, esta Sección podría colegir la violación al derecho fundamental a la igualdad, porque a las herederas del señor Fonseca Puerto son las únicas del grupo 1 a las cuales no se les ha efectuado pago alguno, sin embargo, como ya se explicó, dicha orden administrativa debe fundarse en el hecho de que la parte beneficiada acredite los documentos necesarios.

Por lo mismo, y debido a que no se cuenta con las pruebas de los documentos que allegaron los demás integrantes para el pago, no sería posible realizar un



Demandantes: Nidian Rocío Fonseca Ruíz y Doris Fonseca Ruíz

Demandado: Defensoría Del Pueblo

Radicado: 50001-23-33-000-2021-00403-01

cuadro comparativo con el fin de analizar la eventual trasgresión de la garantía en mención. Así que no hay lugar a conceder el amparo del derecho fundamental a la igualdad.

Ahora, y si bien una de las pretensiones de las demandantes es que se ordene a la Defensoría del Pueblo reconocerles a través de acto administrativo el pago de la condena de la acción de grupo ya en cita, la Sala destaca que tal petición solo podría ser objeto de amparo en sede Constitucional ante la evidencia de una posible consumación de un perjuicio irremediable, que a la postre cabe advertir que no se justificó en esta acción, luego será la administradora del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos la que determine lo de su competencia, sin embargo, cabe resaltar, como ya se expuso, que en este caso se amparará el derecho fundamental de petición ante la omisión de respuesta al requerimiento de 25 de junio de 2021, razón por la cual la mencionada entidad deberá establecer si las accionantes cumplen o no con los requisitos para que se ordene el pago de la condena, ello, según los mismos parámetros mediante los cuales se les ordenó a los demás integrantes del grupo el reconocimiento de la condena.

2.7. Conclusión

Por lo anterior, la Defensoría del Pueblo deberá, en el término de veinte (20) días hábiles contados a partir de la notificación del presente fallo, dar respuesta a la petición de 25 de junio de 2021, que se refiere a que se expida el acto administrativo que ordene el pago de la condena impuesta a favor del señor Arcadio Fonseca Puerto al interior de la acción de grupo identificada con el radicado No. 50001-33-31-002-2007-00289-00. Se aclara que el plazo concedido se da atendiendo a la complejidad del asunto que, en el caso de acceder de manera favorable al requerimiento, comportan trámites entre distintas dependencias al interior de la entidad.

3. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: REVOCAR la sentencia del 14 de diciembre de 2021 a través de la cual el Tribunal Administrativo del Meta declaró la improcedencia de la acción.

SEGUNDO: NEGAR el amparo al derecho fundamental a la igualdad.

TERCERO: AMPARAR del derecho fundamental de petición, razón por la cual la Defensoría del Pueblo deberá, en el término de veinte (20) días hábiles contados a partir de la notificación del presente fallo, dar respuesta a la petición de 25 de junio de 2021, en el sentido de establecer si las accionantes cumplen o no con los requisitos para que se ordene el pago de la condena, ello, según los mismos



Demandantes: Nidian Rocío Fonseca Ruíz y Doris Fonseca Ruiz

Demandado: Defensoría Del Pueblo

Radicado: 50001-23-33-000-2021-00403-01

parámetros mediante los cuales se les ordenó a los demás integrantes del grupo el reconocimiento de la condena.

CUARTO: NOTIFICAR a las partes y terceros intervinientes, en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto Ley 2591 de 1991.

QUINTO: Ejecutoriada esta providencia, **REMITIR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Firmado electrónicamente)

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Presidente

(Firmado electrónicamente)

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

(Firmado electrónicamente)

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Magistrada

(Firmado electrónicamente)

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Magistrado

“Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081>”