

	<b>JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CALI</b>
<b>Cali</b>	<b>Veintinueve (29) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)</b>

**Auto Interlocutorio N° 469.**

<b>ACCIÓN</b>	<b>GRUPO</b>
<b>RADICACIÓN:</b>	<b>76001-33-31-001-2008-00134-00</b>
<b>DEMANDANTE:</b>	<b>FABIOLA PERDOMO Y OTROS</b>
<b>DEMANDADOS:</b>	<b>NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL</b>  <b>DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA</b>

**I. ASUNTO A DECIDIR**

Mediante auto de 22 de febrero de 202, se obedeció y cumplió lo resuelto por la Sala Especial de Decisión N° 9 perteneciente a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado mediante sentencia de 9 de septiembre de 2020 corregida por medio de providencia de 13 de noviembre de 2020.

Dentro de las medidas adoptadas para cumplir con lo dispuesto por el Consejo de Estado en el numeral decimocuarto de la parte resolutive de la sentencia, se requirió a la parte accionante para que dentro del mes siguiente a la notificación del auto publicaran el extracto de la sentencia que les suministró la Secretaría del Despacho en el diario “*El Espectador*” o en el diario “*El Tiempo*” teniendo en cuenta la amplia circulación nacional de cualquiera de estos medios de comunicación

El propósito de la publicación, en desarrollo del artículo 65 de la ley 472 de 1998 y de acuerdo a lo dispuesto en los numerales décimo y decimocuarto de la parte resolutive de la sentencia proferida por el Consejo de Estado, era el siguiente:

(...) Dentro de los veinte días siguientes a la fecha en que se realice la publicación del extracto de esta decisión, los demandantes y beneficiarios deberán acreditar ante el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Cali, con prueba idónea, su pertenencia al grupo y el lleno de los requisitos enunciados en la parte motiva de esta providencia para ser beneficiarios de lo dispuesto en esta providencia.

**Las solicitudes de los demandantes y beneficiarios presentadas oportunamente se tramitarán y decidirán conjuntamente por la Defensoría del Pueblo, mediante acto administrativo, en el cual se reconocerá el pago de la indemnización previa comprobación de su condición y de los requisitos exigidos en la sentencia (inciso 2°, literal b, numeral 3°, artículo 65 de la Ley 472 de 1998).** (...)

(...) DÉCIMOCUARTO.- ORDENAR la publicación 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» (...) Negrilla y Subrayado por el Despacho.

Durante el pedido de publicación de la sentencia de 9 de septiembre 2020 que transcurrió entre el 26 de febrero y el 14 de abril de 2021, se recibieron un total de cinco (5) solicitudes relacionadas con los numerales décimo y decimocuarto de la parte resolutive.

Adicionalmente, se advirtió que los días 7 y 13 de octubre 2020, con anterioridad a la publicación de la sentencia de 9 de septiembre de 2020 y a la expedición del auto de obediencia de 22 de febrero de 2021, se presentaron dos (2) solicitudes en las que se pretende el reconocimiento de la indemnización por parte de integrantes del grupo que hasta dicho momento no habían comparecido al proceso.

En este contexto, en cumplimiento de lo ordenado por el Consejo de Estado con fundamento en el artículo 65 de la ley 472 de 1998, por medio de auto de 19 de mayo de 2021 este Despacho dispuso remitir el proceso a la Defensoría del Pueblo para que esta entidad diera cumplimiento en la sentencia de 9 de septiembre 2020 en el sentido de *“tramitar y decidir”* las siete (7) solicitudes de integración al grupo.

Pese a lo anterior, por medio de oficio de 10 de septiembre de 2021 la Directora Nacional de Acciones y Recursos Judiciales de la Defensoría del Pueblo decidió devolver el expediente a este Despacho para que se resolvieran en sede judicial las solicitudes de indemnización presentadas luego de proferirse la sentencia, por las razones que se exponen a continuación:

- Atribuir a la Defensoría del Pueblo la labor de determinar las indemnizaciones individuales a los miembros del grupo que se acogieron a los efectos de la sentencia luego de su publicación obliga a la entidad a asumir funciones jurisdiccionales que no le corresponden.

- Las funciones asignadas legalmente a la Defensoría del Pueblo son netamente administrativas, tal como lo ha reconocido la Corte Constitucional en la sentencia C- 215 de 1999 y se circunscriben a administrar el monto de la condena colectiva y a pagar a cada beneficiario reconocido en la sentencia y a los integrantes del grupo que se acojan a sus efectos, el valor determinado en el respectivo fallo.

- Delegar en el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos la indemnización de las personas que se acogen a los efectos de la sentencia luego de su publicación, implica una vulneración del derecho de acceso a la administración de justicia toda vez que éstas deben contar con una instancia judicial que valore las pruebas con las que pretenden acreditar su pertenencia al grupo y que liquide el monto de la indemnización a la que tienen derecho.

- A juicio de la Defensoría del Pueblo las labores establecidas en la sentencia de 9 de septiembre de 2020 para determinar a los beneficiarios de la indemnización colectiva que se vincularon luego del fallo no corresponden a actividades administrativas como la verificación, clasificación y revisión de documentos y por el contrario requieren de actividades de adjudicación derechos y de valoración probatoria propias de la función jurisdiccional.

- En el caso concreto, la Defensoría del Pueblo considera que en el auto de 19 de mayo del 2021 por medio del cual se remitió el proceso a dicha entidad, no se determinaron los miembros del grupo que se acogieron a los efectos de la sentencia con posterioridad a su publicación, si las solicitudes fueron presentados dentro del término legal de veinte días y no se liquidó el monto de la indemnización a reconocer.

En este contexto para la entidad la providencia por medio de la cual se remite el expediente para el trámite administrativo contemplado en el artículo 65 de la ley 472 de 1998, debe cumplir con una serie de requisitos, tales como: *“relacionar de manera clara, esto es, persona por persona si se presentaron dentro del término establecido para ser reconocidos e indemnizados, fijar el monto al cual tienen*

*derecho conforme a lo dispuesto en la sentencia de revisión del Consejo de Estado, validando si los documentos allegados obran como prueba suficiente para el acceso a la indemnización contemplada en la acción de grupo”.*

- Para la Defensoría del Pueblo las afirmaciones expuestas hasta el momento encuentran respaldo jurídico en el artículo 116 de la Constitución Política, en la ley 472 de 1998, en la sentencia C - 215 de 1999 y en las normas que establecen la organización y funcionamiento de la entidad contenidas en la ley 24 de 1992 y el Decreto 025 de 2014.

Adicionalmente, la Defensoría del Pueblo considera que su postura concuerda con las reglas de unificación consagradas por el Consejo de Estado en la sentencia de proferida el 10 de junio de 2021 dentro del radicado 76001-23-31-000-2002-04584-02 en la cual se estableció que las competencias del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos son de naturaleza puramente administrativa y en consecuencia, al momento de dar cumplimiento a las sentencias condenatorias de acción de grupo esta entidad no se encuentra facultada para realizar valoraciones jurídicas probatorias que puedan afectar la identificación de las personas que conforman el grupo y el monto de las indemnizaciones toda vez que estos son elementos propios de la obligación indemnizatoria y es el juez del proceso de la acción de grupo quien tiene la competencia para su determinación.

La Defensoría del Pueblo culminó su comunicación informando sobre los documentos que se deben presentar en sede administrativa para obtener el pago de la indemnización y adicionalmente requirió al Despacho que remitiera copia de las siguientes providencias: *“auto que conformó el grupo de beneficiarios reconocidos en sentencia y de adherentes”* y *“copia íntegra de la sentencia de segunda instancia con constancia de ejecutoria”*.

Por último, la entidad solicitó que se informara el nombre completo de los abogados coordinadores y sus direcciones de notificación.

## **II. CONSIDERACIONES:**

El Despacho negará la solicitud formulada por la Defensoría del Pueblo con base en los argumentos que pasan a exponerse:

### **1. La naturaleza jurídica de la sentencia de 9 de septiembre de 2020 proferida por la Sala Especial de Decisión N° 9 del Consejo de Estado.**

En el presente caso, la sentencia de 9 de septiembre de 2020 expedida por la Sala Especial de Decisión N° 9 del Consejo de Estado se profirió en el marco del mecanismo de eventual revisión consagrado en los artículos 272, 273 y 274 de la ley 1437 de 2011.

De acuerdo a lo estipulado en el citado artículo 272 la finalidad del mecanismo *“es la de unificar la jurisprudencia en tratándose de los procesos promovidos para la protección de los derechos e intereses colectivos y la reparación de daños causados a un grupo y, en consecuencia, lograr la aplicación de la ley en condiciones iguales frente a la misma situación fáctica y jurídica”*.

En sentencia de unificación proferida el 13 de julio de 2021<sup>1</sup>, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo ratificó la finalidad del mecanismo de eventual revisión, en los siguientes términos:

(...) El artículo 11 de la Ley 1285 de 2009<sup>2</sup> introdujo el artículo 36A a la Ley 270 de 1996<sup>3</sup> para crear el mecanismo de revisión eventual en las acciones populares y de grupo. El primer inciso de dicha disposición señala su finalidad así: «En su condición de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, a petición de parte o del Ministerio Público, el Consejo de Estado, a través de sus Secciones, en los asuntos que correspondan a las acciones populares o de grupo podrá seleccionar, para su eventual revisión, las sentencias o las demás providencias que determinen la finalización o el archivo del respectivo proceso, proferidas por los Tribunales Administrativos, **con el fin de unificar la jurisprudencia** [...]» (Negrita fuera de texto).

Se concluye entonces que el propósito del mecanismo de revisión eventual no es otro que la unificación de jurisprudencia. En ese contexto, la Sala Plena del Consejo de Estado<sup>4</sup> identificó, a título ilustrativo, las siguientes hipótesis que habilitan el ejercicio de la labor unificadora por medio del anotado mecanismo: (i) El tratamiento diverso de un mismo tema por las secciones o subsecciones del Consejo de Estado. (ii) El hecho de que el asunto involucre disposiciones que puedan ser aplicadas o interpretadas de diferente forma, bien sea por su complejidad, por la falta de claridad o por un vacío normativo. (iii) La carencia de posición jurisprudencial consolidada sobre una materia. (iv) La inexistencia de desarrollo jurisprudencial de la cuestión. (...)

Adicionalmente, el artículo 274 de la ley 1437 de 2011 establece que este mecanismo procede únicamente en contra de providencias que terminan la instancia judicial y en los eventos en que resulta viable se debe dictar una providencia de remplazo o adoptar las disposiciones a las que haya lugar.

La jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>5</sup> ha determinado que no se trata de un recurso extraordinario ni constituye una tercera instancia, sino que ostenta la calidad de mecanismo excepcional y responde *“a la idea de un proceso autónomo atribuido funcionalmente al máximo órgano de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y justificado en motivos trascendentes y externos al proceso judicial de origen, como son la justicia y la seguridad jurídica”*.

En este contexto, se advierte que la sentencia proferida en el presente caso el 9 de septiembre de 2020 por la Sala Especial de Decisión N° 9 perteneciente a Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado tiene la categoría de sentencia de unificación jurisprudencial y su fundamento legal se remonta al artículo 36A de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia.

En dicha decisión se declaró la responsabilidad de la Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional por la muerte de los 11 diputados de la Asamblea del Valle del Cauca concluyendo que el daño antijurídico tuvo lugar en el marco del conflicto armado interno e involucró delitos de lesa humanidad como la toma de rehenes.

En la sentencia bajo análisis se resaltó que el mecanismo eventual de revisión se resolvía en desarrollo de la función unificadora de la Sala Plena de lo Contencioso

---

<sup>1</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ Bogotá D.C., trece (13) de julio de dos mil veintiuno (2021) Radicación número: 05001-33-31-009-2006-00210-01(AG)REV (IJ-SU)

<sup>2</sup> «Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia».

<sup>3</sup> «Estatutaria de la Administración de Justicia».

<sup>4</sup> CE, S. Plena, Sent., rad. 20001-23-31-000-2007-00244-01 (IJ) AG, jul. 14/2009.

<sup>5</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION QUINTA Consejero ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO Bogotá, D.C., veintisiete (27) de marzo de dos mil catorce (2014) Radicación número: 76001-33-31-006-2012-00102-01(AP)REV

Administrativo del Consejo de Estado y tenía como finalidad valorar “*asuntos sustanciales vinculados con derechos humanos y la aplicación del derecho internacional humanitario y el deber de reparación del Estado, cuando el proceso primigenio de la acción de grupo, hoy medio de control, versó entre otras causas, sobre la reparación de víctimas del conflicto armado*”.

Finalmente, la Sala Plena del Consejo de Estado señaló que la decisión tenía como objetivo de brindar seguridad jurídica y buscaba garantizar la tutela judicial efectiva consagrada en el artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, toda vez que el caso resolvió asuntos de importancia convencional y constitucional, al relacionarse con delitos de lesa humanidad y el consecuente derecho de las víctimas a la reparación.

En dicha providencia se profirió una orden específica dirigida a la Defensoría del Pueblo, en los siguientes términos:

(...) 309.- Con el dinero entregado al aludido Fondo se pagarán (i) las indemnizaciones individuales de quienes formaron parte del proceso, según los montos atrás precisados, y (ii) las peticiones que eleven los interesados que no acudieron en el curso de la acción de grupo o quisieron vincularse con posterioridad al auto que decretó pruebas, y reúnen las siguientes condiciones:

310.- Solo se reconocerán perjuicios morales, a quienes (i) tengan parentesco hasta el segundo grado de consanguinidad en línea colateral respecto de alguno de los exdiputados (ii) acrediten dicho vínculo, a través del registro civil de nacimiento, sentencia judicial o escritura protocolizada por los ex diputados, y (iii) su situación no se haya definido o negado en este proceso.

313.- En este punto, resulta oportuno señalar que tanto los miembros del grupo como los beneficiarios deben presentarse ante el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Cali, (i) dentro del término establecido para el efecto en el numeral 4º del artículo 65 de la Ley 472 de 1998, esto es, dentro de los veinte (20) días siguientes a la publicación del correspondiente extracto de la sentencia, a través de los medios electrónicos que se dispongan o habiliten para el efecto, y (ii) acreditar de manera idónea y concurrente su calidad de demandante o interesado y parentesco con los ex diputados fallecidos, porque de ello depende el pago de la correspondiente indemnización.

314.- Para efecto de la verificación que realizará la Defensoría del Pueblo, se tendrá en cuenta que los ex diputados en vida se identificaban con las siguientes cédulas de ciudadanía números:

Nacianceno Orozco Grisales C.C. 10.236.139  
Héctor Fabio Arismendi Ospina C.C. 16.214.682  
Ramiro Echeverry Sánchez C.C. 14.999.649  
Juan Carlos Narváez Reyes C.C. 12.989.876  
Carlos Alberto Barragán López C.C. 16.711.100  
Jairo Javier Hoyos Salcedo C.C. 14.445.715  
Rufino Varela Cobo C.C. 6.397.787  
Francisco Javier Giraldo Cadavid C.C. 16.772.328  
Édison Pérez Núñez C.C. 16.364.408  
Carlos Alberto Charry Quiroga C.C. 16.686.608  
Alberto Quintero Herrera C.C. 16.204.101

**315.- La Defensoría del Pueblo tramitará y decidirá conjuntamente, mediante acto administrativo, las solicitudes de los demandantes e interesados que se presenten dentro de los 20 días siguientes a la publicación del extracto del fallo, previa comprobación de que reúnen las condiciones atrás aludidas. El pronunciamiento favorable de la Defensoría del Pueblo que determine el monto a pagar, dará lugar a que el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos efectúe la erogación correspondiente.** (...) Negrilla y subrayado por el Despacho.

El aparte transcrito evidencia que existe en una sentencia de unificación debidamente ejecutoriada proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en la que se ordenó a la Defensoría del Pueblo **tramitar y decidir mediante acto administrativo** las solicitudes de

indemnización que se presenten dentro de los 20 días siguientes a la publicación del extracto del fallo, en el marco establecido por artículo 65 de la Ley 472 de 1998.

El trámite administrativo ordenado en la sentencia por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado implica la obligación de establecer el monto de la indemnización a reconocer a las personas que comparecieron luego de la expedición del fallo, tal como se desprende en el mandato contenido en el párrafo 315 de la providencia según el cual “*el pronunciamiento favorable de la Defensoría del Pueblo que determine el monto a pagar, dará lugar a que el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos efectúe la erogación correspondiente*”.

Con este propósito en la sentencia de unificación se establecieron una serie de reglas a aplicar por parte de la Defensoría del Pueblo para el reconocimiento de la indemnización consistentes en que la reparación solo comprende el reconocimiento de perjuicios morales a quienes “*tengan parentesco hasta el segundo grado de consanguinidad en línea colateral respecto de alguno de los exdiputados*”.

Adicionalmente en la providencia se determinó la forma y los medios probatorios que debían aportar los interesados “*para efecto de la verificación que realizará la Defensoría del Pueblo*” consistentes en el registro civil de nacimiento, sentencia judicial o escritura protocolizada por los ex diputados que acrediten el parentesco hasta el segundo grado de consanguinidad en línea colateral.

Finalmente, se estableció como requisito para acceder a la indemnización luego de proferirse la sentencia que la su situación jurídica particular del interesado no se haya definido o negado en el trámite del proceso.

## **2. El contenido y los efectos de la sentencia de unificación de 10 de junio de 2021.**

El 10 de junio de 2021<sup>6</sup>, con posterioridad a la expedición y ejecutoria de la sentencia de unificación de 9 de septiembre de 2020, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado profirió una sentencia de unificación en la que se establecieron las competencias de la Defensoría del Pueblo como administradora del Fondo para la Defensa, bajo los siguientes parámetros:

(...) Con respecto al tema de unificación, la Sala considera que: i) las competencias de la Defensoría del Pueblo como administradora del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos son de naturaleza puramente administrativa, ii) como consecuencia, al momento de dar cumplimiento a las sentencias condenatorias de acción de grupo no le es dado a esta entidad hacer valoraciones jurídicas probatorias<sup>7</sup> que puedan afectar la identificación de las personas que conforman el grupo, el monto de las indemnizaciones, el reconocimiento de estas ni la forma como se dará su cumplimiento, debido a que todos estos son elementos propios de la obligación indemnizatoria y es el juez del proceso de acción de grupo quien tiene la competencia para definirlos.

Así, el contenido mínimo de toda sentencia condenatoria de acción de grupo que permite garantizar el efectivo cumplimiento de la función judicial por parte del juez competente para conocer la acción de grupo y la función administrativa por parte de la Defensoría del Pueblo es aquella que contenga todos los componentes de los que habla el artículo 65 de la Ley 472 de 1998, en el sentido de definir y delimitar con claridad los

---

<sup>6</sup> CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA PRIMERA ESPECIAL DE DECISIÓN  
Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN Bogotá D.C., diez (10) de junio de dos mil veintiuno (2021)  
Radicación número: 76001-23-31-000-2002-04584-02(AG)REV-SU

<sup>7</sup> Ibíd.

elementos de la obligación indemnizatoria, como lo son: i) los sujetos, ii) el objeto y iii) el vínculo jurídico que la componen.

Para ello, el juez competente al momento de dictar sentencia deberá establecer la conformación del grupo; el monto de las indemnizaciones reconocidas, tanto individuales como colectivas; individualizar a los beneficiarios de las mismas o, al menos, hacer que estas personas puedan ser identificables con la mera verificación de ciertos requisitos que tendrán que ser definidos claramente y la oportunidad para acreditarlos. (...)

(...) Así, la Sala unifica la jurisprudencia de esta Corporación, con base en el criterio expuesto por la Sentencia con radicado 76001-23-31-000-2003-00834-02(AG) del 26 de noviembre de 2014, en el sentido de que la sentencia de acción de grupo que accede a las pretensiones de la demanda deberá definir clara y explícitamente todos los elementos de la obligación indemnizatoria que nace de la condena proferida, con el fin de asegurar que la Defensoría del Pueblo como administradora del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos ejerza de manera adecuada sus competencias de naturaleza puramente administrativa. (...) Subrayado por el Despacho.

En este contexto, se advierte que aunque una de las reglas de unificación establecidas en la sentencia de 10 de junio de 2021 se señaló que *“el juez competente al momento de dictar sentencia”* debe establecer el monto de las indemnizaciones reconocidas, tanto individuales como colectivas, resulta igualmente cierto que dicho precedente solo resulta aplicable a las providencias que se profieran con posterioridad a dicha decisión y no tiene el mérito jurídico para afectar el trámite ordenado en otra sentencia de unificación que quedó debidamente ejecutoriada con anterioridad a su expedición.

En efecto, sobre la imposibilidad de aplicar las reglas de precedente proferidas por los órganos de cierre a situaciones afectadas por el fenómeno jurídico de la cosa juzgada, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en providencia de 14 de junio de 2016<sup>8</sup> señaló lo siguiente:

(...) debe tenerse en cuenta la vigencia de las sub reglas que surgen de la jurisprudencia de los órganos de cierre, pues su aplicación debe respetar la temporalidad de la decisión y el momento a partir del cual se torna vinculante para el juez su adopción u observancia; de donde no resulta viable, en una sana lógica, el ejercicio de los mecanismos extraordinarios para pretender la aplicación de criterios, reglas jurídicas o alcances interpretativos estructurados con posterioridad a una decisión judicial ejecutoriada, lo cual lesionaría el principio de cosa juzgada y el principio de irretroactividad de la ley que en tales casos también debe hacerse extensivo al escenario judicial, de carácter extraordinario, a las sub reglas que surgen a partir de un cambio jurisprudencial, para igualmente afirmar su irretroactividad sobre situaciones consolidadas judicialmente, esto es, cubiertas por los efectos de cosa juzgada (...)

El anterior criterio de interpretación fue reiterado por la Sala Plena del Consejo de Estado al momento de modular los efectos de las sentencias de unificación proferidas en sede del mecanismo de eventual revisión. En sentencia de 17<sup>9</sup> de julio se estableció lo siguiente:

(...) Por lo anterior, se considera que la regla de unificación contenida en esta sentencia debe aplicarse de manera retroactiva a todos los casos pendientes de discusión tanto en vía administrativa como en vía judicial. De igual manera, debe precisarse que aquellos asuntos respecto de los cuales ya ha operado la cosa juzgada, en virtud del principio de seguridad jurídica, resultan inmodificables.(...)

---

<sup>8</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA CATORCE ESPECIAL DE DECISION Consejero ponente: DANILO ROJAS BETANCOURTH Bogotá D. C., siete (7) de junio de dos mil dieciséis (2016) Radicación número: 11001-03-15-000-2004-01704-00(S)

<sup>9</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ Bogotá D.C., trece (13) de julio de dos mil veintiuno (2021) Radicación número: 05001-33-31-009-2006-00210-01(AG)REV (IJ-SU)

En este contexto, debe tenerse que el Consejo de Estado en la sentencia de 10 de junio de 2021 no moduló de manera específica los efectos de la regla de unificación, situación que confirma que la aplicación en el tiempo del precepto se rige por los criterios generales de interpretación del precedente judicial traídos a colación en párrafos anteriores.

En consecuencia se infiere que la regla de unificación fijada en la sentencia de 10 de junio de 2021 no resulta aplicable al caso concreto toda vez que al momento de proferirse ya se encontraba en firme la orden impartida en la sentencia de 9 de septiembre de 2020 y adicionalmente ya se había agotado el trámite de publicación de la sentencia que transcurrió entre el 26 de febrero y el 14 de abril de 2021.

**3. Los parámetros de indemnización establecidos por el Consejo de Estado en la sentencia de 9 de septiembre de 2020 constituyen una orden judicial de obligatorio cumplimiento y en gracia de discusión cumplen con los postulados de la sentencia de unificación de 10 de junio de 2021.**

Con el propósito de resaltar la inviabilidad jurídica de la actuación adelantada por la Defensoría del Pueblo al devolver el proceso a este Despacho, resulta procedente efectuar un análisis hipotético que evidencia la especificidad de los parámetros de determinados en la sentencia de 9 de septiembre de 2020.

Dichos lineamientos permiten adelantar un trámite administrativo con los supuestos necesarios para conseguir de forma eficiente la identificación e indemnización de las personas que decidieron acogerse a los efectos del fallo.

Bajo este supuesto, si en gracia de discusión se aceptara que en el presente caso resulta aplicable la sentencia de 10 de junio de 2021, resulta igualmente cierto que las pautas de indemnización predeterminadas en la providencia 9 de septiembre de 2020 se ajustan a la regla de unificación que establece las competencias de la Defensoría del Pueblo como administradora del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos.

En efecto, en la providencia de 10 de junio de 2021, se determinó como regla de unificación que la sentencia de acción de grupo que acceda a las pretensiones de la demanda deberá definir clara y explícitamente todos los elementos de la obligación indemnizatoria de acuerdo a los parámetros descritos en el fallo proferido en el proceso identificado con el radicado 76001-23-31-000-2003-00834-02(AG).

En dicha providencia, proferida el 26 de noviembre de 2014 se procedió a la indemnización individual y colectiva de los miembros del grupo bajo los siguientes parámetros:

(...) La Subsección reitera que en tratándose de acciones de grupo, una vez dictada la sentencia estimatoria, se abre paso una nueva etapa en sede administrativa, ante la cual, desde luego, no resulta procedente reabrir el debate probatorio en cuanto a las calidades individuales de los interesados ni en cuanto a la existencia y monto de los perjuicios de la misma índole, lo cual supondría atribuir, de manera indebida y sin ley habilitante, a las autoridades administrativas funciones relacionadas con el decreto, práctica y valoración de pruebas tendientes a realizar la liquidación de la sentencia – con la contingencia de que haya lugar a nuevos y numerosos litigios–, lo cual resulta ajeno a la normatividad vigente sobre la materia.

Pues bien, para indemnizar a aquellos integrantes del grupo que no acudieron al proceso pero que quedarán cobijados por los efectos del presente fallo –beneficiarios– y que se encuentren habilitados para formular sus respectivas solicitudes de pago, se utilizará el método de cálculo de la media aritmética ponderada, para realizar un estimativo acerca de tales potenciales integrantes con el único fin de establecer el monto de la suma que la parte demandada deberá entregar al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos para la realización de dichos pagos. (...)



Y con el propósito de dar cumplimiento a las exigencias establecidas en el numeral 2 del artículo 65 de la Ley 472, oportuno resulta reiterar que para hacer efectivo el pago del reconocimiento que aquí se ordena a favor de los integrantes del grupo afectado, quienes en su condición de beneficiarios entren a formar posteriormente parte del mismo, necesariamente deberán presentarse ante el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, dentro del término establecido para el efecto en el numeral 4° del artículo 65 de la Ley 472, esto es dentro de los veinte (20) días siguientes a la publicación del correspondiente extracto de la sentencia **y, además, deberán acreditar de manera fehaciente y concurrente ante el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos su condición de concesionarios LEGALES de las aguas del río Pescador para la época de ocurrencia de los hechos, es decir para el mes de junio del año 2002 y este presupuesto, se insiste, también se les exigirá a quienes acudieron a este proceso porque de ello pende el pago de la indemnización que frente a ellos será reconocida, tal como se expuso anteriormente.** (...) Subrayado y resaltado por el Despacho.

De acuerdo con el aparte transcrito, se tiene que aunque en la providencia se determinó el monto de la indemnización a reconocer a cada uno de los miembros del grupo, aún en el evento en que éstos se acogieran a los efectos luego de la publicación del fallo, igualmente se profirió una orden dirigida a la Defensoría del Pueblo consistente en la verificación de la calidad de “*concesionarios legales de las aguas del río Pescador*” de cada uno de los integrantes del grupo afectado.

En consecuencia se tiene que en el pronunciamiento fijado como base de la regla de unificación de 10 de junio de 2021, se estableció una labor de verificación documental a cargo de la Defensoría del Pueblo consistente en que los integrantes del grupo debían “*acreditar de manera fehaciente y concurrente ante el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos su condición*”.

El anterior lineamiento desvirtúa la hipótesis formulada en el oficio de 10 de septiembre de 2021 por la Defensoría del Pueblo de acuerdo a la cual este Despacho debe proferir un auto que conforme “*el grupo de beneficiarios reconocidos en sentencia y de adherentes*”, toda vez que el canon fijado en la regla de unificación no solo estableció la obligación de dicha entidad de verificar la calidad de “*concesionarios legales*” de los beneficiarios que comparecieron luego de la publicación del fallo sino que extendió la labor a la totalidad de personas que se vincularon al proceso desde la presentación de la demanda.

Esta situación confirma que el precedente de unificación reconoce que la labor administrativa encomendada por el artículo 65 de la ley 472 de 1998 a la Defensoría del Pueblo no se limita al pago de la respectiva la indemnización y comprende una tarea de verificación en la que los integrantes del grupo afectado deben acreditar su pertenencia a dicho conjunto.

Ahora bien, en el caso concreto la sentencia de 9 de septiembre de 2020 estableció una serie de lineamientos que permiten a la Defensoría del Pueblo determinar la indemnización a reconocer a las personas que comparecieron luego de su expedición y que se ajustan a los parámetros indemnizatorios de la sentencia de 10 de junio de 2021 “*en el sentido de definir y delimitar con claridad los elementos de la obligación indemnizatoria, como lo son: i) los sujetos, ii) el objeto y iii) el vínculo jurídico que la componen*”.

En primer lugar, en cuanto a los sujetos de la obligación, en la sentencia de 9 de septiembre de 2020 se dejó claro que la entidad condenada correspondía a la Nación – Ministerio de Defensa - Policía Nacional y que los acreedores son las personas interesadas que no acudieron en el curso de la acción de grupo o quisieron vincularse con posterioridad al auto que decretó pruebas y que tengan parentesco hasta el segundo grado de consanguinidad en línea colateral con alguno de los exdiputados.

Adicionalmente, se estableció como requisito para acceder a la indemnización que la situación jurídica particular del interesado no se haya definido o negado en el trámite del proceso.

En segundo lugar, en relación al objeto de la obligación indemnizatoria se resaltó que esta corresponde únicamente a la tipología de perjuicios morales y que sólo puede a reconocerse a las personas que acrediten el parentesco referenciado a través de tres documentos específicos: (i) registro civil de nacimiento, (ii) sentencia judicial o (iii) escritura protocolizada por los ex diputados.

En este contexto aunque no se estableció de forma expresa el monto de la indemnización que se debe conceder a las personas que acrediten el parentesco en los términos ya señalados, resulta claro que al limitarse la tipología a reconocer a perjuicios morales ésta debe determinarse en la misma proporción a la concedida a los integrantes del grupo que acudieron al trámite del proceso y que se encuentran del primer o segundo grado de consanguinidad.

Lo anterior evidencia que el fallo de 9 de septiembre de 2020 determinó de forma tácita que el monto de la indemnización a reconocer corresponde a 100 o en su defecto a 50 salarios mínimos legales vigentes dependiendo del primer o segundo grado de consanguinidad que se acredite con los documentos aportados.

En tercer lugar, frente al vínculo jurídico resulta claro que la obligación indemnizatoria deviene como consecuencia de una declaratoria de responsabilidad extracontractual del Estado luego de verificarse en sede judicial la existencia de un daño antijurídico y su imputabilidad a la Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional.

Adicionalmente, en el presente caso, en desarrollo del artículo 65 de la ley 472 de 1998 y de acuerdo a lo dispuesto en los numerales décimo y decimocuarto de la parte resolutoria de la sentencia de 9 de septiembre de 2020, este Despacho mediante auto de 19 de mayo de 2021 procedió a determinar las solicitudes indemnizatorias presentadas con posterioridad a la expedición del fallo los días 7 y 13 de octubre 2020 y durante el periodo de publicación de la sentencia comprendido entre el 26 de febrero y el 14 de abril de 2021.

Las situaciones expuestas permiten concluir que la Defensoría del Pueblo cuenta con los elementos suficientes para dar cumplimiento a la orden judicial impartida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en la sentencia de unificación 9 de septiembre de 2020.

#### **4. Imposibilidad jurídica de proferir una providencia que conforme “el grupo de beneficiarios reconocidos en sentencia” y de expedir “copia íntegra de la sentencia de segunda instancia con constancia de ejecutoria”.**

La Defensoría del Pueblo culminó el requerimiento planteado en el oficio de 10 de septiembre de 2021 solicitando copia que de una providencia en la que además de liquidarse la indemnización de las personas que se vincularon luego del fallo se conforme “el grupo de beneficiarios reconocidos en sentencia”.

El Despacho negará la solicitud dado que el artículo 65 de la ley 472 de 1998 no faculta al juez de conocimiento para proferir una providencia que conforme el grupo de beneficiarios reconocidos en la sentencia, actuación que por demás constituiría una redundancia teniendo en cuenta que las indemnizaciones de estas personas ya se encuentran determinadas en el fallo.

En efecto, el requerimiento efectuado por la Defensoría del Pueblo desconoce que las personas beneficiarias y el monto de la indemnización que debe reconocerse a cada

una de ellas se encuentran determinadas en la sentencia de unificación de 9 de septiembre de 2020 corregida por medio de providencia de 19 de noviembre de 2020.

En segundo lugar, se advierte resulta improcedente remitir a la Defensoría del Pueblo copia íntegra de la sentencia de segunda instancia con constancia de ejecutoria.

Lo anterior, en razón a que la sentencia de segunda instancia proferida el 22 de febrero de 2013 por el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca fue invalidada como consecuencia del trámite del mecanismo de eventual revisión.

Ahora bien, la providencia que contiene la obligación indemnizatoria corresponde a la sentencia de unificación de 9 de septiembre de 2020 corregida por medio de providencia de 13 de noviembre de 2020 proferida por la Sala Especial de Decisión N° 9 perteneciente a Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

Dicha providencia se encuentra registrada en el expediente digital elaborado por el Consejo de Estado a través de la plataforma “SAMAI<sup>10</sup>” tal como consta en la Constancia Secretarial obrante en folio 467 del cuaderno N° 10:

(...) En Bogotá D.C. a los 18 días del mes de diciembre de 2020, se deja constancia que el expediente de la referencia obra en medio físico hasta el folio 466 y de ahí en adelante continúa de manera digital en el aplicativo SAMAI.

En razón de lo anterior, las actuaciones adelantadas en medio digital se incorporan en un (1) DVD con el fin de conformar la totalidad del expediente.

Se precisa que para efectos de verificar la autenticidad y veracidad de la providencia de 9 de septiembre de 2020 el aplicativo SAMAI arroja como código de integridad el siguiente: A0B15DCAF2AC72118BCF0B615738DFC3AFD58C53709020DB816519706958A425 (...)

(...) De la providencia del 13 de noviembre de 2020 el aplicativo SAMAI arroja como código de integridad el siguiente: F83E9F21BDB409DBFCABD04A3CBDF2A62BDE0617178A8D62B3F1A37AFA7323A7 (...)

De acuerdo a lo anterior se advierte que a partir del folio 466 del cuaderno N° 10 el expediente se ha conformado a través de la plataforma SAMAI<sup>11</sup> y las actuaciones pueden consultarse en la pagina de internet del aplicativo. Adicionalmente, las providencias que contienen la obligación indemnizatoria proferidas el 9 de septiembre y el 13 noviembre de 2020 fueron firmadas electrónicamente, motivo por el cual el Consejo de Estado dispuso que su autenticidad y veracidad debe comprobarse a través de los códigos de integridad transcritos los cuales se validan en la misma plataforma<sup>12</sup>.

En el último folio de cada una de las providencias se dejó la siguiente anotación relacionada con la verificación de la autenticidad de las decisiones y su posterior verificación:

(...) Nota: La anterior providencia fue firmada electrónicamente por la Sala a través de la plataforma SAMAI del Consejo de Estado, con lo cual se garantiza su autenticidad, integridad, conservación, y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y demás normas concordantes del Código General del Proceso. (...)

<sup>10</sup> <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/>

<sup>11</sup> [https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/Casos/list\\_procesos.aspx?guid=760013331001200800134011100103](https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=760013331001200800134011100103)

<sup>12</sup> <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador.aspx>

En consecuencia se advierte que en el presente proceso la autenticidad y ejecutoria de las providencias que contienen la obligación indemnizatoria se debe verificar a través del uso de las tecnologías de la información y la comunicación específicamente a través de la plataforma SAMAI del Consejo de Estado.

Adicionalmente, la totalidad del expediente físico fue digitalizado en archivos contenidos en formato PDF y alojado en una carpeta de la plataforma “*Microsoft OneDrive*” de la cual se generó un vínculo de acceso que se compartió con la Defensoría del Pueblo de acuerdo a lo ordenado en el auto de 19 de mayo de 2021.

En consecuencia, se concluye que para el cumplimiento de su obligación, la Defensoría del Pueblo cuenta con acceso al expediente digitalizado en el cual se pueden consultar la totalidad de información que resulte necesaria para agotar el trámite a su cargo.

En este contexto se procederá a remitir el proceso a la Defensoría del Pueblo junto con las solicitudes presentadas por las personas que pretenden acogerse a los efectos de las sentencia. Para el trámite deberá tenerse en cuenta lo ya decidido por este Despacho mediante el auto de sustanciación N° 234 de 19 de mayo de 2021.

Se reitera que la remisión del proceso a la Defensoría del Pueblo se efectúa con el propósito de que esta entidad dé cumplimiento a una orden judicial de carácter vinculante contenida en el numeral décimo de la parte resolutive de la sentencia de unificación de 9 de septiembre de 2020 proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

Finalmente y dado que el proceso se encuentra actualmente culminado se dispondrá notificar personalmente a las partes de la presente providencia remitiendo copia del oficio de 10 de septiembre de 2021 proferido por la Defensoría del Pueblo.

Adicionalmente, el Despacho considera pertinente notificar personalmente la presente decisión al señor Defensor del Pueblo y comunicar la misma a los Consejeros integrantes de la a Sala Especial de Decisión N° 9 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado remitiendo copia del oficio de 10 de Septiembre de 2021.

En consecuencia, el **Juzgado Primero Administrativo Oral de Cali**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: REMITIR** por segunda vez a la Defensoría del Pueblo las solicitudes referenciadas el auto de sustanciación N° 234 de 19 de mayo de 2021 con el propósito que esta entidad de cumplimiento a la orden judicial contenida en la parte resolutive de la sentencia de 9 de septiembre de 2020 proferida por la Sala Especial de Decisión N° 9 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, de acuerdo a lo estipulado por el artículo 65 de la ley 472 de 1998.

**SEGUNDO:** Con el propósito de dar cumplimiento al numeral anterior la Secretaría del Despacho remitirá en formato digital el expediente junto con las solicitudes allegadas a la Defensoría del Pueblo.

**TERCERO: NOTIFICAR** personalmente la presente providencia a las partes y al señor Defensor del Pueblo remitiendo copia de la decisión y del oficio de 10 de septiembre de 2021.

**CUARTO: COMUNICAR** la presente decisión a los Consejeros de Estado integrantes de la a Sala Especial de Decisión N° 9 de la Sala Plena de lo

Contencioso Administrativo del Consejo de Estado remitiendo copia del oficio de 10 de Septiembre de 2021.

**QUINTO:** Este juzgado acatando el deber consagrado en el artículo **46 de ley 2080 de 2021** que modificó el artículo 186 del CPACA comunica los canales digitales del despacho y su Oficina de Apoyo, de la siguiente manera:

- ✓ **Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Cali:**  
**Correo electrónico:** [adm01cali@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:adm01cali@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
**Teléfono:** (2) 8962433
- ✓ **Ministerio Público – Procuraduría Judicial 57**  
**Correo electrónico:** [procjudadm57@procuraduria.gov.co](mailto:procjudadm57@procuraduria.gov.co)
- ✓ **Radicación de procesos ordinarios:**  
[repartoadtivoscali@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:repartoadtivoscali@cendoj.ramajudicial.gov.co)
- ✓ **Radicación memoriales:**  
[of02admcali@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:of02admcali@cendoj.ramajudicial.gov.co)
- ✓ **Radicación de tutelas y habeas corpus:** URL  
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/TutelaEnLinea>

Las líneas telefónicas de la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos de Cali son:

**Teléfonos:** (2) 896-24-12  
(2) 896-24-11

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**PAOLA ANDREA GARTNER HENAO**  
**JUEZ**

MAT

Firmado Por:

**Paola Andrea Gartner Henao**  
**Juez**  
**Juzgado Administrativo**  
**Oral 001**  
**Cali - Valle Del Cauca**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **4d27ef005c5f3be6944b7620928e47574d4ca9b7f7df5d8cf4205f0ba5eddacc**  
Documento generado en 29/09/2021 07:04:39 a. m.

**Valide este documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**