

FISCALIA GENERAL DE LA NACION - Sistema de turnos para el pago de condenas / SISTEMA DE TURNOS - Excepciones / SUJETO DE ESPECIAL PROTECCION - Persona de 93 años de edad con situación económica precaria / VULNERACION DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES AL MINIMO VITAL Y A LA VIDA EN CONDICIONES DIGNAS - Tiempo de espera al que están sometidos los actores es desproporcionado a sus condiciones

La Corte Constitucional ha establecido que el respeto estricto por los turnos guarda relación directa con la protección del derecho a la igualdad, puesto que las personas que se encuentran en idénticas condiciones deben recibir el mismo trato. El Máximo Tribunal Constitucional ha afirmado además, que resulta improcedente la acción de tutela que busca saltarse los turnos preestablecidos, pues no existe un criterio razonable para dar prioridad, estando en situación de igualdad. No obstante, la Corte ha tenido la oportunidad de analizar casos en los que, a pesar de que se utiliza un sistema de turnos, es necesario alterarlo para proteger derechos fundamentales en riesgo de personas en situaciones de urgencia manifiesta, derivada de sus condiciones de vulnerabilidad y del tiempo desproporcionado de espera al que han sido sometidas. En estos casos, en virtud del principio de igualdad material, se ha concluido que los peticionarios deben acceder prioritariamente al respectivo beneficio... para la Sala es claro que los actores se encuentran en una situación económica precaria, adicionalmente, la actora, al ser una persona de 93 años de edad, es un sujeto de especial protección constitucional, y, en consecuencia, debe ser objeto de mayores garantías para permitirle el goce y disfrute de sus derechos fundamentales. Además de la situación de vulnerabilidad descrita, pone de presente esta Sección que si bien la sentencia que contiene la condena no es ejecutable todavía, el tiempo de espera al que se verían sometidos los actores es desproporcionado a sus condiciones... Dichas circunstancias permiten afirmar que la falta de pago de la condena consignada en la sentencia de 9 de octubre de 2014 proferida por la Sección Tercera, Subsección B del Consejo de Estado, representa un deterioro de los derechos fundamentales al mínimo vital y a la vida en condiciones dignas de los actores.

NOTA DE RELATORIA: En relación con las excepciones al sistema de turnos, consultar la sentencia T-033 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, de la Corte Constitucional.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION QUINTA

Consejero ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de abril de dos mil dieciséis (2016)

Radicación número: 47001-33-31-751-2016-00011-01(AC)

Actor: REGINA MERCEDES MAESTRE DE TRONCOSO Y OTRO

Demandado: FISCALIA GENERAL DE LA NACION Y OTRO

La Sala decide la impugnación interpuesta por el apoderado judicial de la parte accionante, contra la sentencia de 16 de marzo de 2016, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Magdalena negó el amparo constitucional solicitado.

I. ANTECEDENTES

1.1. Solicitud

Los señores Luis Roberto Troncoso Maestre y Regina Mercedes Maestre de Troncoso, actuando por medio de apoderado judicial, presentaron el 4 de marzo de 2016 acción de tutela contra la Nación – Fiscalía General de la Nación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el fin de que les fueran amparados los derechos fundamentales *“al mínimo vital, a la dignidad humana y la salud en conexidad con la vida”*.

Lo anterior, toda vez que no se ha dado cumplimiento a la sentencia de 9 de octubre de 2014, proferida por la Sección Tercera – Subsección “B” del Consejo de Estado, que declaró patrimonialmente responsable a la Nación – Fiscalía General de la Nación por los daños y perjuicios sufridos por los actores.

1.2. Hechos

La solicitud de amparo se fundamentó en los siguientes hechos que, a juicio de la Sala, son relevantes para la decisión que se adoptará en la sentencia:

- Los actores, en ejercicio de la acción de reparación directa, presentaron demanda contra la Fiscalía General de la Nación, por la privación injusta de la libertad sufrida por el señor Luis Roberto Troncoso Maestre.
- La demanda le correspondió por reparto a la Sala de Descongestión para los Tribunales Administrativos de Santander, Norte de Santander y Cesar, bajo el radicado No. 00-1338, la cual, mediante providencia del 30 de noviembre de 2004, condenó a la entidad y ordenó el pago de perjuicios materiales y morales a favor del directamente afectado y de su madre, la señora Regina Mercedes Maestre de Troncoso.

- Inconforme con la decisión, la Fiscalía General de la Nación interpuso recurso de apelación, el cual fue resuelto por la Sección Tercera, Subsección “B” del Consejo de Estado, que por medio de providencia del 9 de octubre de 2014, modificó el fallo de primera instancia y disminuyó el valor a pagar como indemnización por perjuicios morales.
- Conforme a lo anterior, los accionantes, en el mes de marzo de 2015, le solicitaron a la Dirección Jurídica de la Fiscalía General de la Nación – Pago de Sentencias Judiciales y Conciliaciones, el cumplimiento de la mencionada decisión.
- La entidad, por medio de Oficio de 26 de marzo de 2015, le indicó a los actores que tenían el turno de pago de fecha 11 de marzo de 2015.

1.3. Sustento de la vulneración

El apoderado judicial de los peticionarios, aseguró que las demandadas vulneraron sus derechos fundamentales *“al mínimo vital, dignidad humana y salud en conexidad con la vida”*.

Señaló que a la fecha de presentación de la demanda, no se ha efectuado el pago de los valores adeudados, los cuales tienen origen en la condena impuesta en la sentencia de 9 de octubre de 2014.

Enfatizó que la señora Maestre de Troncoso es una persona de la tercera edad de 93 años, que se encuentra en una situación de debilidad manifiesta, y, que por este motivo, goza de una protección reforzada por parte del Estado.

Aseguró que la expectativa de vida de la tutelante es *“(…) mínima, teniendo en cuenta lo establecido en la tabla de supervivencia, lo cual acarrea un perjuicio irremediable, que le negaría el pleno derecho a gozar de la indemnización que legalmente le corresponde”¹*.

Asimismo, indicó que la referida es una persona viuda, madre soltera y cabeza de hogar y que su situación económica es precaria *“(…) ya que su hijo al ser*

¹ Folio 2.

condenado injustamente, quedó marcado por una sociedad muchas veces irresponsable, que le negaba la posibilidad de conseguir trabajo para devengar el sustento de él y su progenitora”.

1.4. Petición de amparo constitucional

Formularon la siguiente:

“(…) se protejan los derechos fundamentales al mínimo vital, a la salud en conexión con la vida, a la dignidad humana y que se ordene al Ministerio de Hacienda y a la Fiscalía General de la Nación Oficina Jurídica – Pago de Sentencias Judiciales, pagarle a mi mandante el dinero por concepto de la indemnización a la que fue condenada la Fiscalía General de la Nación, por los perjuicios materiales y morales, según lo expresó la sentencia del Honorable Consejo de Estado Sección Tercera de fecha 9 de octubre de 2014, sin tener en cuenta el turno asignado para ella por parte de la oficina de pagos de sentencias y conciliaciones de la Fiscalía General de la Nación, utilizando esta acción como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”².

1.5. Trámite de la acción de tutela

Por auto de 7 de marzo de 2016, el Magistrado Ponente del Tribunal Administrativo del Magdalena admitió la solicitud de tutela y ordenó su notificación a los demandantes, a las accionadas y al Agente del Ministerio Público ante ese Despacho.

1.6. Contestación

1.6.1. Fiscalía General de la Nación

La Directora Jurídica de la entidad, mediante escrito recibido el 9 de marzo de 2016, contestó la demanda de tutela.

Señaló que la acción es improcedente porque no se cumple con el requisito de subsidiariedad, toda vez que los actores pueden acudir al procedimiento ejecutivo para acceder al pago de créditos judiciales.

²Ibídem.

Expresó que, de acuerdo con el artículo 15 de la Ley 962 de 2005, para el pago de conciliaciones y sentencias se debe respetar el turno en el cual hayan acudido los sujetos a la entidad, teniendo siempre presentes las normas de disponibilidad presupuestal.

Puso de presente que el presupuesto está siendo utilizado para cancelar obligaciones consignadas en sentencias y conciliaciones cuyo turno correspondió a octubre de 2013.

Indicó que si bien la regla general es que la Administración Pública debe respetar los turnos establecidos y que la acción de tutela no procede para alterarlos, la Corte Constitucional ha propuesto unas excepciones a esta regla general, a saber, a) que los peticionarios sean sujetos de especial protección constitucional que se encuentren en situación de vulnerabilidad extrema y b) las situaciones en las que se presente una afectación al mínimo vital.

Enfaticó que en el caso concreto, *“(...) no se extrae prueba, siquiera sumaria, de que la accionante, más allá de su calidad de persona de la tercera edad y sus problemas de salud, esté en una situación tal de vulnerabilidad que haga procedente la excepcionalísima posibilidad de adelantar su turno de pago”³*.

Conforme a lo anterior, solicitó declarar la improcedencia de la acción.

1.6.2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La Asesora del ministerio, por medio de escrito radicado el 10 de marzo de 2016, dio respuesta a la demanda tutelar.

Manifestó que no es la entidad competente para atender el cumplimiento del fallo referenciado, motivo por el cual solicitó declarar la improcedencia de la demanda respecto a la vinculación que se ha efectuado de esa cartera ministerial.

1.7. Sentencia de primera instancia

³ Folio 83.

El Tribunal Administrativo del Magdalena, por medio de providencia de 16 de marzo de 2016, negó el amparo constitucional solicitado.

Indicó que en el *sub examine* el apoderado judicial de los accionantes, acude a la tutela y no a los otros mecanismos de defensa judicial, por considerar que la señora Maestre es una persona de la tercera edad que no cuenta con los medios económicos para subsistir.

Explicó que *“(...) no encuentra la Sala prueba alguna que permita establecer que los accionantes se encuentren en un estado precario de salud o de extrema necesidad económica que constituya una urgencia y gravedad que determinen que la presente acción de tutela sea impostergable”*.

Puso de presente que el plazo de no ejecutabilidad de la sentencia objeto de cumplimiento, no se encuentra vencido, en virtud de que fue proferida el 9 de octubre de 2014 y a la fecha de hoy solo han transcurrido 17 meses, lo que significa que la entidad demandada se encuentra dentro del término legal establecido por la norma para el pago de la condena.

1.8. Impugnación

La parte actora, mediante anotación realizada el 17 de marzo de 2016 en la hoja de notificación del fallo de primera instancia, manifestó que impugnaba la decisión.

1.9. Trámite en segunda instancia

1.9.1. Requerimiento de información

Mediante llamada telefónica efectuada por el Despacho Ponente, el 22 de abril de 2016, se requirió al apoderado de los peticionarios con el fin de solicitarle que allegara por escrito un informe en el que explicara la situación económica y de salud actual de los accionantes.

Como consecuencia de lo anterior, se allegó la documentación requerida el 25 de abril de los corrientes (folios 152 a 158).

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

2.1. Competencia

Esta Sala es competente para conocer de la impugnación presentada contra la sentencia de tutela dictada el 16 de marzo de 2016, por el Tribunal Administrativo del Magdalena, de conformidad con los Decretos 2591 de 1991 y 1069 de 2015.

2.2. Planteamiento del problema jurídico

Corresponde a la Sección determinar si confirma, modifica o revoca la sentencia dictada por el Tribunal Administrativo del Magdalena para lo cual se establecerá si las accionadas desconocieron los derechos fundamentales *“al mínimo vital, dignidad humana y salud en conexidad con la vida”* de los señores Luis Roberto Troncoso Maestre y Regina Mercedes Maestre de Troncoso.

Para resolver el problema jurídico planteado, la Sección se referirá a: (i) las generalidades de la acción de tutela y (ii) el caso concreto.

2.3. Generalidades 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 estos sean violados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares en los precisos casos que indica el Decreto 2591 de 1991.

Constituyen rasgos distintivos de esta acción: la inmediatez y la subsidiariedad. El primero apunta al amparo efectivo, concreto y actual del derecho fundamental que se dice vulnerado o amenazado.

El segundo, condiciona el ejercicio de esta acción a la inexistencia de otro medio de defensa judicial idóneo y eficaz para evitar la lesión del derecho fundamental.

2.4. Excepciones a los sistemas de turnos

La Corte Constitucional ha establecido que el respeto estricto por los turnos

guarda relación directa con la protección del derecho a la igualdad, puesto que las personas que se encuentran en idénticas condiciones deben recibir el mismo trato.

El Máximo Tribunal Constitucional ha afirmado además, que resulta improcedente la acción de tutela que busca “*saltarse*” los turnos preestablecidos, pues no existe un criterio razonable para dar prioridad, estando en situación de igualdad.

No obstante, la Corte ha tenido la oportunidad de analizar casos en los que, a pesar de que se utiliza un sistema de turnos, es necesario alterarlo para proteger derechos fundamentales en riesgo de personas en situaciones de urgencia manifiesta, derivada de sus condiciones de vulnerabilidad y del tiempo desproporcionado de espera al que han sido sometidas. En estos casos, en virtud del principio de igualdad material, se ha concluido que los peticionarios deben acceder prioritariamente al respectivo beneficio⁴.

2.5. Caso concreto

El apoderado judicial de los demandantes, aseguró que las accionadas vulneraron sus derechos fundamentales “*al mínimo vital, a la dignidad humana y a la salud en conexidad con la vida*”.

Considera esta Corporación necesario aclarar, como cuestión previa, que en el caso objeto de estudio los peticionarios no cuentan con otro medio de defensa judicial, toda vez que desde la ejecutoria de la sentencia de 9 de octubre de 2014 - 12 de diciembre del mismo año- a la fecha actual han transcurrido 16 meses y medio, lo que significa que no se han cumplido los 18 meses requeridos después de la ejecutoria de la providencia, para que la condena sea ejecutable ante la justicia ordinaria.

Expuesto el anterior punto, una vez analizado el escrito inicial de tutela y la impugnación, advierte esta Corporación lo siguiente:

- La señora Regina Mercedes Maestre de Troncoso tiene 93 años de edad, situación que se encuentra acreditada con la fotocopia de su cédula visible a folio 9.

⁴ Sentencia T-033 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

- El apoderado judicial de las partes expresó que la actora presenta una situación económica precaria, toda vez que depende económicamente de su hijo, el señor Luis Roberto Troncoso Maestre, de 60 años, el cual *“(...) quedó marcado por la sociedad (...) que le negaba la posibilidad de conseguir trabajo para devengar el sustento de él y el de su progenitora”*.
- Una vez verificado el Registro Único de Afiliados a la Protección Social – RUAF, se advierte que el señor Luis Roberto Troncoso Maestre se encuentra afiliado al régimen subsidiado de salud, no tiene afiliaciones a pensiones, a riesgos laborales ni a cesantías y se certifica que el señor no cuenta con una pensión. Adicionalmente, aparece que estuvo vinculado al programa de formación para población desplazada a cargo del Servicio Nacional De Aprendizaje – SENA.
- En el mismo registro mencionado, aparece que la señora Regina Mercedes Maestre de Troncoso tampoco cuenta con una pensión.
- De conformidad con la Historia Clínica allegada (visible a folios 152 a 154) la señora Maestre de Troncoso, en Diagnóstico de Control de fecha 20 de abril de 2016, presentó “INSUFICIENCIA RENAL NO ESPECIFICADA” al igual que “HIPERTENSIÓN ESENCIAL (PRIMARIA)”.
- En las Declaraciones Extraproceso Nos. 818 y 819, los señores Saturnino Pedrozo Torres y Tulio Alberto Reales Maiguel, respectivamente, manifestaron que conocen *“(...) de trato vista y comunicación desde hace más de cuarenta años”* a los actores. Igualmente, indicaron que el señor Luis Roberto Troncoso Maestre *“(...) no tiene un trabajo fijo y vive de lo poco que se gana con la venta de agua en los semáforos y de algunas frutas, y cuidando vehículos en los parqueaderos que es de donde deriva su sustento y con eso ayuda a su señora madre ya que ella depende económicamente de él”*.

De acuerdo a las anteriores consideraciones, para la Sala es claro que los actores se encuentran en una situación económica precaria, adicionalmente, la señora Regina Mercedes Maestre de Troncoso, al ser una persona de 93 años de edad,

es un sujeto de especial protección constitucional, y, en consecuencia, debe ser objeto de mayores garantías para permitirle el goce y disfrute de sus derechos fundamentales.

Además de la situación de vulnerabilidad descrita, pone de presente esta Sección que si bien la sentencia que contiene la condena no es ejecutable todavía, el tiempo de espera al que se verían sometidos los actores es desproporcionado a sus condiciones, toda vez que, de acuerdo a lo advertido por la Fiscalía General de la Nación, “(...) *el presupuesto está siendo utilizado para cancelar obligaciones consignadas en sentencias y conciliaciones cuyo turno correspondió a octubre de 2013*”, y el turno de pago de los accionantes es de 11 de marzo de 2015.

Dichas circunstancias permiten afirmar que la falta de pago de la condena consignada en la sentencia de 9 de octubre de 2014 proferida por la Sección Tercera, Subsección “B” del Consejo de Estado, representa un deterioro de los derechos fundamentales al mínimo vital y a la vida en condiciones dignas de los actores.

De esta manera, la suma reconocida a favor de los accionantes en la providencia mencionada corresponde a los perjuicios que les fueron ocasionados por la privación injusta de la libertad del señor Luis Roberto Troncoso Maestre durante 15 meses, situación que además tuvo repercusiones negativas en la vida laboral del peticionario, toda vez que, con posterioridad su liberación, no pudo conseguir trabajo, así, la reparación al daño por medio de la condena mencionada representa el mecanismo para lograr la estabilidad económica que se presume, el demandante perdió.

Adicionalmente, esta Sección, en un caso similar al *sub examine*, consideró:

“(...) resulta imperioso que la Fiscalía General de la Nación pague el dinero que le adeuda al señor Segundo Gregorio Lizarazo Hernández, dada su situación económica y la edad avanzada de su madre quien, como se dijo en párrafos precedentes, depende de él.

Cabe resaltar que una eventual espera de los turnos asignados por la Fiscalía General de la Nación a las personas que reclaman el pago de condenas judiciales o sumas que resultaron de conciliaciones por el mismo concepto, puede generar una afectación en los derechos

*fundamentales del actor, a tal punto que la eventual espera de un proceso ejecutivo haría nugatoria e ineficaz su protección*⁵.

En conclusión, en virtud del principio de igualdad material, los peticionarios deben acceder prioritariamente al pago de la respectiva condena, de esta manera, la Sala revocará la decisión de primera instancia, que negó la acción de tutela interpuesta por los señores Luis Roberto Troncoso Maestre y Regina Mercedes Maestre de Troncoso, y, en su lugar, amparará los derechos fundamentales al mínimo vital y a la vida en condiciones dignas de los actores y ordenará a la Fiscalía General de la Nación, para que, una vez sea ejecutable la obligación contenida en la providencia de 9 de octubre de 2014, proferida por la Sección Tercera, Subsección “B” del Consejo de Estado, proceda al pago efectivo dentro del mes (1) siguiente contado desde la ejecutabilidad de la sentencia.

III. DECISIÓN

Por 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 de 16 de marzo de 2016 proferida por el Tribunal Administrativo del Magdalena, y, en su lugar, **AMPARAR** los derechos fundamentales al mínimo vital y a la vida en condiciones dignas de los señores Luis Roberto Troncoso Maestre y Regina Mercedes Maestre de Troncoso.

Segundo. ORDENAR a la Fiscalía General de la Nación, para que, una vez sea ejecutable la obligación contenida en la providencia de 9 de octubre de 2014 proferida por la Sección Tercera, Subsección “B” del Consejo de Estado, proceda al pago efectivo dentro del mes (1) siguiente contado desde la ejecutabilidad de la sentencia.

⁵ Consejo de Estado, Sección Quinta, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio. Sentencia de tutela de 20 de noviembre de 2015. Rad: 2015-00666-01

Tercero. NOTIFICAR a las partes y terceros intervinientes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991, en concordancia con el Decreto 1069 de 2015.

Cuarto. Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, **REMITIR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La presente decisión se discutió y aprobó en sesión de la fecha.

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

Presidente

ROCÍO ARAÚJO OÑATE

Ausente con excusa

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

ALBERTO YEPES BARREIRO