



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

Consejero ponente: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

Bogotá, D.C., marzo primero (1º) de dos mil dieciocho (2018)

RADICACIÓN NÚMERO: 08001-23-33-000-2017-01286-01

ACTOR: JORGE ENRIQUE POLO BARRANCO

DEMANDADO: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN
Y REPARACIÓN INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS

ASUNTO: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO – SEGUNDA INSTANCIA

Procede la Sala a resolver la impugnación interpuesta por el actor contra la sentencia de noviembre veintisiete (27) de 2017, mediante la cual el Tribunal Administrativo del Atlántico, Sala Oral A, declaró improcedente la acción.

I. ANTECEDENTES

1. La solicitud

En nombre propio y en ejercicio de la acción de cumplimiento desarrollada por la Ley 393 de 1997, el señor Jorge Enrique Polo Barranco presentó demanda contra la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas en la cual formuló las siguientes pretensiones:

“[...] se le ordene a la parte demandada que cumpla el acto administrativo N. 201572019929131 del 19 de NOVIEMBRE del 2015 y allí resolvió mi solicitud de indemnización administrativa individual y me coloco (sic) el turno GAC-170830-137 PARA SER DESEMBOLSADO EL 30 DE AGOSTO DEL 2017, expedido por la UNIDAD NACIONAL DE VICTIMAS y el cual no se cumplió.”



Así mismo [...] se aplique el derecho a la igualdad con la sentencia del 3 de octubre del 2017 donde [...] AMPARARON SOLICITUD DE CUMPLIMIENTO EN PROCESO 08-001-23-33-000-2016-01483-00- WA LA SEÑORA CORINA SOFÍA RUIZ CARRANZA Y ODENARON (sic) [...] QUE EN 10 DIAS PAGARA LA INDEMNIZACION [...], YA QUE ES UN CASO IGUAL O SIMILAR". (Mayúsculas del texto original).

2. Hechos

En resumen, el fundamento fáctico de la demanda es el siguiente:

El demandante aseguró que mediante oficio 201572019929131 de 2015, la Unidad Nacional de Víctimas resolvió la solicitud de indemnización y le concedió el turno GAC-170830-137 para pago el treinta (30) de agosto de 2017.

Enfaticó que llegó la fecha antes señalada sin que la entidad demandada le haya cancelado la indemnización individual, por lo cual, a su juicio, faltó a la verdad frente a lo consignado en dicho acto administrativo.

Sostuvo que el tres (3) de octubre de 2017 radicó solicitud de cumplimiento del turno para pago desde el treinta (30) de agosto del mismo año, pero no recibió respuesta por parte del organismo demandado.

3. Razones del posible incumplimiento

El actor consideró que el oficio 201572019929131 de 2015 fue incumplido porque la Unidad Nacional de Víctimas no ha pagado la indemnización administrativa que, según indicó, le reconoció mediante ese acto.

4. Trámite de la solicitud en primera instancia

Mediante auto de octubre veintisiete (27) de 2017, el magistrado sustanciador del Tribunal Administrativo del Atlántico, Sala Oral A,



admitió la demanda y ordenó notificar a la directora de la Unidad Nacional de Víctimas (ff. 29).

5. Contestación de la demanda

Después de explicar los alcances del derecho a la reparación integral, el representante judicial de la Unidad Nacional de Víctimas advirtió que no es posible garantizar la reparación inmediata de todo el universo de víctimas, por lo cual la ley estimó necesario formular políticas para facilitar los procesos de atención con base en un procedimiento que implica la superación de varias etapas y genera para los interesados una carga mínima, soportable y solidaria que busca priorizar a la población más vulnerable.

Hizo énfasis en que según la Ley 1448 de 2011, la indemnización por vía administrativa está sujeta a los principios de progresividad, gradualidad y sostenibilidad fiscal.

Subrayó que la acción es improcedente porque no hubo renuencia, pues la Unidad Nacional de Víctimas, mediante oficio de octubre veintisiete (27) de 2017, respondió la petición del actor y le comunicó la importancia que tenía la actualización de los datos y la necesidad de aportar todos los documentos necesarios para determinar la condición de beneficiario.

Reveló que en dicha comunicación, la entidad instó al actor para que se acercara al punto de atención más cercano a su residencia, hasta el treinta (30) de noviembre de 2017, para que hiciera entrega de la documentación que faltaba para tales efectos, sin que haya cumplido este requerimiento.

Resaltó que el artículo catorce (14) de la Ley 1448 de 2011 consagró el principio de participación conjunta de las víctimas en el citado procedimiento, por lo que resultaba vital que el interesado allegara la documentación que estaba pendiente para la continuación del trámite administrativo.

Señaló que según el reporte hecho por el área de reparaciones, al señor Polo Barranco le fue agendada fecha y hora en el punto de



atención del municipio de Soledad, donde tiene su domicilio, para el diez (10) de julio de 2017, sin que haya asistido ni entregado los documentos.

Explicó que la omisión que impidió el cumplimiento del acto fue del propio actor, quien no acudió a cumplir el requisito exigido pese a que en comunicaciones posteriores, en respuesta a otras de sus peticiones, la entidad lo instó para que completara la documentación antes del treinta (30) de noviembre de 2017, sin respuesta positiva de su parte.

Añadió que la acción también es improcedente porque el artículo noveno de la ley 393 de 1997 fue claro al señalar que este mecanismo no puede perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gastos y además no está diseñada para la protección de derechos fundamentales, como el derecho a la igualdad que reclama el actor.

Citó algunos precedentes que declararon la improcedencia de otras acciones similares, cuya pretensión era el pago de la indemnización a víctimas de desplazamiento forzado dentro del conflicto armado interno.

6. Sentencia de primera instancia

El Tribunal Administrativo del Atlántico, Sala Oral A, precisó que la Unidad Nacional de Víctimas no desconoció la obligación a su cargo, lo cual significa que tenía presupuestado el pago de la indemnización al actor.

Sin embargo, advirtió que la acción es improcedente para ordenar el pago que pretende el demandante porque podría desconocer los criterios de disponibilidad presupuestal y de priorización previstos para tales efectos.

Indicó que una decisión de este carácter también podría desencadenar la afectación de los derechos de otras víctimas que se encuentren en iguales o peores condiciones que el actor y que están esperando la indemnización.



Agregó que la protección del derecho fundamental a la igualdad invocado por el actor es asunto que no corresponde al campo propio de este mecanismo, por lo cual no era viable el estudio de dicho cargo.

En consecuencia, declaró improcedente la acción.

7. La impugnación

El demandante estimó que el Tribunal Administrativo desconoció que a través del acto 201572019929131 de 2015 le fue resuelta una situación jurídica particular, sin que haya vulnerado ningún derecho de otra víctima.

Resaltó que si la Unidad Nacional de Víctimas colocó el turno de pago fue debido a que planificó y dispone de los recursos, por lo que no cabe duda que la misma entidad se impuso la obligación expresa, clara y exigible.

Agregó que la obligación es actualmente exigible porque el plazo fijado por el organismo demandado se encuentra vencido y judicial de la entidad pidió revocar la sentencia impugnada y precisó que constituyó en renuencia a la entidad.

Estimó que la norma cuyo cumplimiento solicitó implica un gasto ya apropiado y aseguró que el principio de participación conjunta está probado, pues desde junio de 2015 dirigió varias peticiones a la Unidad Nacional de Víctimas, una de las cuales estaba relacionada con la aplicación del plan de reparación integral y la resolución de la indemnización.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Sección Quinta es competente para decidir la impugnación contra la sentencia dictada por el Tribunal Administrativo del Atlántico, Sala Oral A, según lo dispuesto en los artículos 150 y 152 del Código de



Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) y en el acuerdo No. 015 de febrero veintidós (22) de 2011 expedido por la Sala Plena del Consejo de Estado¹.

2. Problema jurídico

Corresponde a la Sala resolver si confirma, revoca o modifica la decisión adoptada por la citada corporación en la sentencia de noviembre veintisiete (27) de 2017, a través de la cual declaró improcedente la acción.

3. Generalidades de la acción de cumplimiento

La acción de cumplimiento busca la materialización de aquellos mandatos contenidos en las normas de rango legal y en los actos administrativos.

Con base en la regulación establecida en el artículo 87 de la Constitución y el desarrollo previsto en la Ley 393 de 1997, dicha posibilidad opera a partir de la orden que imparte el juez de lo contencioso administrativo a la autoridad renuente.

Este mecanismo procesal tiene carácter subsidiario, puesto que no procede cuando el demandante tenga a su alcance otro instrumento judicial para lograr la efectividad de la norma legal o del acto que estima incumplidos.

Tampoco procede cuando el ejercicio del medio de control pretenda el cumplimiento de normas legales y de actos administrativos que establezcan gastos.

De acuerdo con la reiterada jurisprudencia de esta corporación, la prosperidad de esta acción está sujeta a la observancia de los siguientes presupuestos: (i) que el deber jurídico cuya observancia se exige esté consignado en normas con fuerza de ley o en actos administrativos; (ii) que el mandato, la orden, el deber, la

¹ Dicho acuerdo estableció la competencia de la Sección Quinta para el conocimiento de las apelaciones contra las providencias susceptibles de ese recurso que sean dictadas por los tribunales administrativos, en primera instancia, en las acciones de cumplimiento.



obligatoriedad o la imposición esté contemplada en forma precisa, clara y actual; (iii) que la norma esté vigente; (iv) que el deber jurídico esté en cabeza del accionado; (v) que se acredite que la autoridad o el particular en ejercicio de funciones públicas fue constituido en renuencia frente al cumplimiento de la norma o acto administrativo cuyo acatamiento pretende la demanda y (vi) que tratándose de actos administrativos no haya otro instrumento judicial para lograr su efectivo cumplimiento.

4. La constitución de la renuencia

En el artículo 8º, la Ley 393 de 1997 señaló que *“Con el propósito de constituir la renuencia, la procedencia de la acción requerirá que el accionante previamente haya reclamado el cumplimiento del deber legal o administrativo y la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud [...]”*. (Negrillas fuera del texto).

Frente a los alcances de esta norma, la Sala mantiene un criterio reiterado según el cual *“[...] el reclamo en tal sentido no es un simple derecho de petición sino una solicitud expresamente hecha con el propósito de cumplir el requisito de la renuencia para los fines de la acción de cumplimiento”*².

Esta corporación también ha considerado que no puede tenerse por demostrado el requisito de procedibilidad de la acción en aquellos casos en que la solicitud *“[...] tiene una finalidad distinta a la de constitución en renuencia”*.³

En esta materia, es importante que la solicitud permita determinar que lo pretendido por el interesado es el cumplimiento de un deber legal o administrativo, cuyo objetivo es el agotamiento del requisito de procedibilidad consistente en la constitución de la renuencia de la entidad demandada.

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, providencia de octubre veinte (20) de 2011, expediente No. 2011-01063, C.P. Mauricio Torres Cuervo.

³ Sobre el particular pueden verse las providencias de noviembre veintiuno (21) de 2002 dentro del expediente ACU-1614 y de marzo diecisiete (17) de 2011, expediente 2011-00019.



Como fue establecido en el numeral 5° del artículo 10° de la Ley 393 de 1997, la constitución de la renuencia de la entidad accionada debe acreditarse con la demanda, so pena de ser rechazada de plano la solicitud.

A la demanda, el actor acompañó la fotocopia de la petición dirigida a la directora de reparaciones de la Unidad Nacional de Víctimas en la que solicitó el cumplimiento del oficio 201572019929131 de 2015, que asignó el turno para el pago de la indemnización programado para el treinta (30) de agosto de 2017 (f. 5)⁴.

El señor Polo Barranco manifestó no haber recibido respuesta, pero en el expediente obra fotocopia del oficio de octubre veintisiete (27) de 2017, allegado con la contestación de la demanda, mediante el cual la funcionaria resolvió la petición y explicó las razones por las cuales no era procedente el pago.

Entonces, el requisito de constitución de la renuencia fue agotado.

Respecto de los restantes requisitos adjetivos de procedibilidad, la Sala acoge la conclusión a la que llegó el *a quo* según la cual la Unidad Nacional de Víctimas *"[...] tiene presupuestado el pago de la indemnización a la parte actora, lo cual se corrobora con la respuesta dada a la presente acción de cumplimiento, a través de la cual la entidad afirmó que se reconoció a favor de la parte accionante una indemnización administrativa y que la misma no fue pagada en el tiempo estipulado, por cuanto el señor [...] Polo Barranco no realizó de manera completa el proceso de documentación"*.

Además, frente a la postergación del pago originada en el hecho de no haber cumplido el trámite de la documentación, el actor no dispone de otro medio ordinario de defensa judicial.

5. El caso concreto

⁴ Corresponde a la foliación inicial con la cual arranca el expediente.



Según quedó expuesto, el actor pretende el cumplimiento del oficio distinguido con el No. 201572019929131 de noviembre diecinueve (19) de 2015 expedido por la directora técnica de reparación (E) de la Unidad Nacional de Víctimas.

En dicha comunicación, entre otras consideraciones, la funcionaria informó al señor Polo Barranco que “[...] hemos determinado que los integrantes del hogar víctima, que aparecen registrados, tienen derecho a recibir diecisiete salarios mínimos legales mensuales vigentes, de conformidad con los criterios establecidos en la Sentencia SU-254 de 2013 [...]”, los cuales “[...] serán entregados de forma gradual y progresiva de acuerdo con la disponibilidad de recursos y de los criterios de priorización establecidos en los artículos 2.2.7.4.5, 2.2.7.4.6 y 2.2.7.4.7 del Decreto 1084 de 2015”.

Agregó que para la Unidad Nacional de Víctimas solo era posible asignar el turno para el otorgamiento de la indemnización para el treinta (30) de agosto de 2017 mediante turno GAC-170830-137, ya que el pago estaba supeditado a la verificación de los criterios de priorización.

También le informó que en caso de requerir la actualización de la información sobre la situación particular, debía acercarse al punto de atención más cercano a la residencia o comunicarse con la línea gratuita nacional.

Como lo expuso el actor, no aparece probado en el expediente que el pago se haya efectuado en la fecha inicialmente programada por la directora técnica de reparación (E) de la Unidad Nacional de Víctimas.

Sin embargo, observa la Sala que antes del treinta (30) de agosto de 2017, el organismo demandado requirió en diferentes oportunidades al señor Polo Barranco para que actualizara sus datos y completara la documentación necesaria para continuar el trámite que debe culminar con el pago.



En el expediente consta⁵ que el veinticinco (25) de abril de 2017, a través de oficio, la directora técnica de reparación reiteró la solicitud hecha al actor para el cierre de la etapa de documentación del procedimiento y puso de presente la imposibilidad de contacto telefónico al número aportado a la actuación para efectos de llevar a cabo la entrevista de caracterización y la actualización de los datos del núcleo familiar, como requisitos esenciales para la materialización de la medida de reparación.

Para tales efectos, fijó como fecha el treinta (30) de junio de 2017.

Explicó que una vez completada la documentación, la entidad dispondría de un plazo de tres (3) meses para la colocación de los recursos, pues la información del actor y de su grupo familiar es necesaria para verificar aspectos como la vigencia de los documentos de identidad, los cruces de información con la Registraduría Nacional y el Ministerio de Defensa y la solicitud de recursos al Ministerio de Hacienda.

Advirtió expresamente la funcionaria “[...] que de no ser completado y/o actualización de datos del núcleo familiar y entrevista de caracterización antes del 30 de junio de 2017 el turno asignado por la Unidad para las Víctimas se trasladará para las ejecuciones presupuestales del 2018”.

Posteriormente, mediante otro oficio de agosto dos (2) de 2017, la directora técnica de reparación insistió en los mismos términos al señor Polo Barranco en la petición formulada para el cierre de la etapa de documentación del proceso antes del treinta (30) de octubre de 2017.

Incluso en la comunicación que resolvió la petición con la cual fue agotada la constitución de la renuencia, la funcionaria recalcó la necesidad de cumplir tales requisitos para la continuación de la actuación administrativa, para lo cual extendió el plazo hasta el

⁵ Frente a las diferentes pruebas no se incluyen los folios de referencia correspondientes debido a las serias inconsistencias que registra el expediente en materia de foliación, la cual incluso fue omitida en gran parte de la actuación procesal.



treinta (30) de noviembre de 2017 so pena de trasladar el turno para las ejecuciones presupuestales de 2018.

En el expediente no aparece acreditado que el actor haya cumplido el requerimiento hecho por la Unidad Nacional de Víctimas, dado que las diferentes peticiones a que aludió en la impugnación fueron dirigidas a la satisfacción de otros componentes como certificaciones sobre el registro de víctimas, la misma indemnización administrativa, la ayuda humanitaria y su prórroga y el plan de generación de ingresos previsto en la ley frente al estado de vulnerabilidad (ff. 6 a 26)⁶.

En la impugnación, el demandante no desvirtuó el reporte hecho por el jefe de la oficina jurídica de la Unidad Nacional de Víctimas, descrito en la contestación de la demanda, según el cual el señor Polo Barranco no asistió a la cita asignada por el área de reparaciones el diez (10) de julio de 2017, en el punto de atención de la localidad donde tiene su residencia, para que adelantara aquellas gestiones que estaban pendientes para la acreditación de la calidad de beneficiario.

En estas condiciones, concluye la Sala que el incumplimiento del acto invocado en la demanda no obedeció a la actuación de la Unidad Nacional de Víctimas sino a la reiterada omisión en que incurrió el actor al no acatar el deber de diligenciar la actualización de datos del núcleo familiar y completar la documentación necesaria para que el trámite siguiera su curso.

La inobservancia del requerimiento hecho por el organismo tuvo lugar a pesar de que en sucesivas oportunidades le fueron fijadas distintas fechas como plazo para tales efectos, sin que hubiera puesto de su parte para la culminación del procedimiento y el pago del beneficio que reclama.

En consecuencia, la Sala revocará la sentencia impugnada y en su lugar negará las pretensiones de la demanda al no haber sido

⁶ Corresponde a la foliación que arranca con el número 1 a partir del memorial de impugnación presentado por el actor.



probado el incumplimiento por parte de la Unidad Nacional de Víctimas.

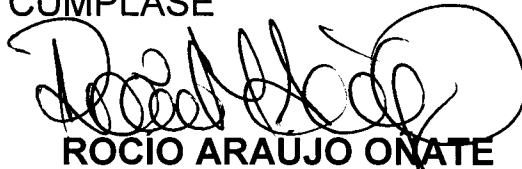
En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley

FALLA

PRIMERO: Revocar la sentencia de noviembre veintisiete (27) de 2017 dictada por el Tribunal Administrativo del Atlántico, Sala Mixta. En su lugar, negar las pretensiones de la demanda según lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

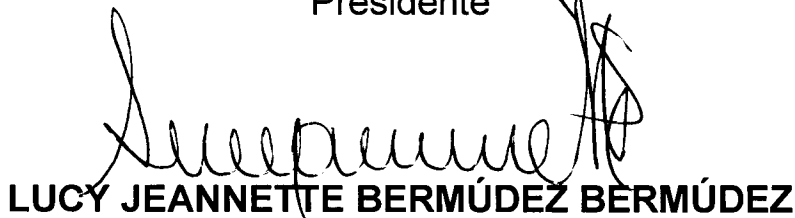
SEGUNDO: En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



ROCÍO ARAÚJO ONATE

Presidente



LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

Consejera



CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

Consejero



ALBERTO YEPES BARREIRO

Consejero



SC5780-6-1



GP059-6-1

