



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: 08001-23-33-000-2017-01287-01

ACTORA: YAMILE JANETH PADILLA ROCA

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 representante judicial de la parte demandada contra la sentencia de noviembre veintidós (22) de 2017, mediante la cual el Tribunal Administrativo del Atlántico, Sala Mixta, accedió a las pretensiones de la acción.

I. ANTECEDENTES

1. La solicitud

En nombre propio y en ejercicio de la acción desarrollada por la Ley 393 de 1997, la señora Yamile Janeth Padilla Roca presentó demanda contra la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas en la cual incluyó las siguientes pretensiones:

“[...] se le ordene a la parte demandada que cumpla el acto administrativo N. 2016720488117311 del 6 de diciembre de 2016 y allí resolvió mi solicitud de indemnización administrativa individual y me coloco (sic) el turno GAC-170922-283 PARA SER DESEMBOLSADO a partir del 22 de septiembre 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 de 2017 donde [...] AMPARARON SOLICITUD DE CUMPLIMIENTO EN PROCESO 08-001-23-33-000-2016-01483-00-W A LA SEÑORA CORINA SOFÍA RUIZ CARRANZA Y ORDENARON [...] 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:

La actora aseguró que mediante oficio 2016720488117311 (sic) de 2016, la Unidad Nacional de Víctimas resolvió la solicitud de indemnización y le concedió el turno GAC-170922-283 para pago a partir del veintidós (22) de septiembre de 2017.

Agregó que transcurrió septiembre e incluso octubre de 2017 sin que la entidad demandada le haya cancelado la indemnización, por lo cual, a su juicio, faltó a la verdad frente a lo consignado en dicho acto administrativo.

Manifestó que el tres (3) de octubre de 2017 radicó solicitud de cumplimiento del turno para pago desde el veintidós (22) de septiembre del mismo año, pero no recibió respuesta por parte del organismo.

3. Razones del posible incumplimiento

La demandante estimó que el oficio 201672048811731 de 2016 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 veintiséis (26) de 2017, el magistrado sustanciador del Tribunal Administrativo del Atlántico, Sala Mixta,



admitió la demanda y ordenó notificar a la directora de la Unidad Nacional de Víctimas y a los directores de reparaciones y jurídica de la entidad (ff. 30 y 31).

5. Contestación de la demanda

El representante judicial de la Unidad Nacional de Víctimas advirtió que la acción es improcedente porque no es cierto que mediante el oficio 201672048811731 de 2016 haya sido resuelta la solicitud de indemnización de la actora.

Agregó que corresponde a una comunicación hecha por el organismo en atención a una petición presentada por la señora Padilla Roca, a través de la cual fue señalado el trámite que debía seguir para el reconocimiento de la reparación.

Insistió en que no es acto administrativo respecto del cual puedan predicarse efectos de pago para la accionante y resaltó que en todo caso la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 1084 de 2015 no establecen un plazo cierto para el pago.

Subrayó la falta de interés y de impulso del procedimiento por parte de la actora, quien no acudió en la debida oportunidad para que la Unidad Nacional de Víctimas pudiera constatar que es la única destinataria de la indemnización.

Destacó que la entidad está sujeta a los principios de progresividad, gradualidad y sostenibilidad fiscal que le impone la norma legal que regula la materia y añadió que el pago sería reconocido en la fecha indicada en el oficio, siempre y cuando la peticionaria se hubiere acercado al punto de atención más cercano con el fin de adelantar los trámites indispensables para diligenciar el formulario que contiene la afirmación de único destinatario.

Descartó la invocación del derecho a la igualdad hecha por la actora, ya que no es un caso similar, no comparte la decisión judicial referida en la demanda y además la Unidad de Víctimas no manifestó mediante acto administrativo, el reconocimiento efectivo de la



indemnización, por lo cual no contiene una obligación clara, expresa y exigible.

Estimó que no fue acreditada la constitución de la renuencia porque la entidad contestó la petición de la actora, justificó las razones legales por las cuales no podía ser atendida la solicitud de cumplimiento del turno asignado en el oficio y reiteró el deber que le corresponde de cumplir el requisito que le fue exigido dentro del trámite.

Manifestó que según el artículo noveno de la Ley 393 de 1997, la acción también resulta improcedente porque no puede perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gastos, como se pretende en este caso.

Concluyó que el Decreto 1084 de 2015 dispuso que para efectos del pago, la Unidad Nacional de Víctimas no debe sujetarse al orden de la solicitud sino a los criterios de vulnerabilidad y priorización y citó algunos precedentes que declararon improcedentes otras acciones cuya pretensión era el pago de la indemnización.

6. Sentencia de primera instancia

El Tribunal Administrativo del Atlántico admitió que el pago reclamado por la actora implica la obligación de ejecutar un gasto, pero subrayó que la erogación está presupuestada y por esta razón la administración no queda sometida a efectuar una apropiación no prevista.

Explicó que la expedición del oficio 201672048811731 de 2016 significa que la Unidad Nacional de Víctimas tiene presupuestado el pago de la indemnización, lo cual fue corroborado al contestar la demanda cuando afirmó que no pudo llevarse a cabo, en el tiempo establecido, porque la actora no acudió ante la entidad a realizar el trámite que le fue solicitado.

Entonces, resolvió lo siguiente:



“PRIMERO: CONCEDER la presente acción de cumplimiento interpuesta por a (sic) la señora Yamile Janeth Padilla Roca, contra la Dirección Nacional de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (sic) [...].

SEGUNDO: ORDENAR al Director (a) Técnico (a) de Reparación de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (sic), el cumplimiento del deber consagrado en el acto administrativo No. 201672048811731 de 06 de diciembre de 2016 y, en consecuencia,, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha en que la señora Yamile Janeth Padilla Roca se acerque a la DT o punto de la Unidad para las víctimas más cercano a su lugar de residencia con el fin de firmar la afirmación de únicos destinatarios, deberá efectuar el reconocimiento y pago de la indemnización administrativa a la que hace referencia el mencionado acto administrativo”. (Mayúsculas del texto original).

7. La impugnación

El representante judicial de la entidad pidió revocar la sentencia impugnada y negar las pretensiones, pues mediante el oficio 201672048811731 de 2016 el organismo informó a la actora sobre quiénes tienen acceso a la indemnización, el procedimiento para identificar a los beneficiarios y los criterios de priorización para el pago.

Advirtió que desde el seis (6) de diciembre de 2016, cuando fue expedido dicho acto, la Unidad Nacional de Víctimas indicó a la señora Padilla Roca que la indemnización se reconocería y pagaría a partir del 22 de septiembre de 2017, bajo el turno GAC-170922-283, siempre y cuando se acercara a suscribir la afirmación de única destinataria, sin lo cual no podía cumplirse el turno asignado.

Destacó que el formulario de declaración de único beneficiario fechado el veinticuatro (24) de agosto de 2017, aportado por la actora, no corresponde al formato establecido por el organismo, no está firmado por la peticionaria, ni fue radicado por la señora Padilla Roca, por lo cual está a la espera de que allegue la documentación completa



para verificar los criterios de priorización, validar los requisitos e incluir el pago de la reparación.

Insistió en que la Unidad Nacional de Víctimas no ha manifestado mediante acto administrativo el reconocimiento efectivo de la indemnización solicitada por la actora, por lo cual la comunicación que busca hacer efectiva no constituye una decisión que haya creado efectos a su favor, ni contiene una obligación clara, expresa y exigible que pueda hacerse cumplir.

Reiteró que no fue probado que la entidad haya sido constituida en renuencia porque brindó respuesta al derecho de petición, que la acción no puede perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gastos y que el pago depende de la participación activa y oportuna de los destinatarios de la indemnización, lo que no fue acatado por la actora.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Sección Quinta es competente para decidir la impugnación contra la sentencia dictada por el Tribunal Administrativo del Atlántico, Sala Mixta, 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 veintidós (22) de 2017, a través de la cual accedió a las pretensiones de la acción y ordenó el cumplimiento del acto administrativo distinguido con el consecutivo 201672048811731 de

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.



2016 para que sea pagada la indemnización administrativa solicitada por la actora.

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 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 [...]”***. (Negritas 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.

Como fue establecido en el numeral 5º del artículo 10º 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.

Entre los anexos de la demanda, la actora incluyó la fotocopia de la solicitud hecha el cuatro (4) de octubre de 2017 a la directora de reparaciones de la Unidad Nacional de Víctimas para que cumpliera el acto 2016720488117311 (sic) de 2016, que le otorgó el turno para

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.



el pago de la indemnización a partir del veintidós (22) de septiembre de 2017 (ff. 5 y 6).

Aunque la actora manifestó no haber recibido respuesta, en el expediente consta que mediante oficio de octubre veintisiete (27) de 2017, la funcionaria respondió la petición, informó sobre el trámite de la solicitud, reiteró el procedimiento para el cumplimiento de la totalidad de los requisitos y le comunicó que, culminado el proceso, la entidad disponía de tres (3) meses para colocar los recursos para la indemnización (ff. 97 y 98).

Así, el requisito de constitución de la renuencia quedó agotado.

En cuanto a los restantes requisitos adjetivos de procedibilidad, la Sala comparte la posición asumida por el *a quo* según la cual el oficio cuyo cumplimiento reclamó la actora implica un gasto ya apropiado, como se desprende de la contestación de la demanda en la que afirmó que el pago no pudo llevarse a cabo porque la actora no suscribió la manifestación de ser la única beneficiaria de la indemnización.

También estima la Sala que frente a la postergación del pago debido al incumplimiento de dicho requisito exigido por la Unidad Nacional de Víctimas, la actora no dispone de otro medio ordinario de defensa judicial.

5. El caso concreto

Como quedó expuesto, la accionante pretende el cumplimiento del oficio distinguido con el No. 201672048811731 de diciembre seis (6) de 2016 expedido por el director técnico de reparación de la Unidad Nacional de Víctimas.

En dicha comunicación, el funcionario informó a la actora lo siguiente:

“Le pedimos comprender que no es posible indemnizar a todas las víctimas en el mismo momento y considerar que si bien es deseable que la indemnización por vía administrativa se entregue a todas las víctimas en el menor tiempo posible, el sistema debe administrarse



*de acuerdo con los principios de progresividad, gradualidad y sostenibilidad fiscal, sin perjuicio de los derechos de las víctimas, por esa razón y atendiendo a los criterios de disponibilidad presupuestal le informamos que la indemnización administrativa por la víctima directa JUAN JOSE TUIRAN COBO se reconocerá y pagará a partir del 22 de Septiembre de 2017, bajo el turno GAC-170922-283, **siempre y cuando usted se acerque a la DT o punto de la Unidad para las víctimas más cercano al lugar de su residencia con el fin de firmar la afirmación de únicos destinatarios, sin esto, el turno asignado no se podrá cumplir**". (Negrillas fuera del texto) (f. 6).*

Observa la Sala que el citado oficio condicionó el pago de la indemnización al cumplimiento de un requisito, como era la suscripción por parte de la actora de la manifestación de ser la única destinataria del beneficio, pues señaló que sin esto el turno asignado inicialmente no podía ser cumplido.

En la contestación de la demanda, el jefe de la oficina jurídica de la Unidad Nacional de Víctimas precisó que ese trámite no fue cumplido oportunamente por la señora Padilla Roca, teniendo en cuenta la fecha en la cual estaba previsto el curso del pago con base en el turno dispuesto por la entidad.

Dicha afirmación no fue desvirtuada por la actora, ya que incluso en el expediente aparece probado que el documento que contiene la afirmación de únicos beneficiarios fue radicado ocho (8) meses después del recibo de la comunicación que exigía el cumplimiento del requisito (f. 7).

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que el documento no fue firmado por la actora, por lo cual no puede tenerse como suscrita la manifestación según la cual es la única beneficiaria junto con sus dos (2) hijos (f. 7).

Esta circunstancia impidió la continuación de las gestiones que estaban a cargo de la Unidad Nacional de Víctimas para el pago de la indemnización dentro de la fecha prevista inicialmente, como lo expuso el representante judicial del organismo en la contestación de



la demanda, al señalar que a través de la comunicación de octubre veintisiete (27) de 2017 la actora fue informada de la situación y advertida sobre la necesidad de materializar dicho trámite con base en una nueva fecha.

Entonces, advierte la Sala, como en otras oportunidades y en casos similares⁴, que el acto cuyo cumplimiento demanda la señora Padilla Roca no contiene un mandato exigible, dado que la Unidad Nacional de Víctimas no decidió el reconocimiento de la indemnización, tampoco determinó el valor que pueda corresponder por este concepto y condicionó el trámite de pago a un requisito que no fue atendido oportunamente.

Además, insiste la Sala en que el organismo demandado no pudo llevar a cabo el pago en la fecha señalada debido a que la actora no allegó oportunamente y en legal forma la manifestación de única beneficiaria, lo cual implica que la Unidad Nacional de Víctimas no incumplió su deber legal sino que la situación que afectó el procedimiento de pago obedeció precisamente a la inobservancia de aquel requisito exigido a la peticionaria.

Al margen de lo anterior, no le asiste razón al apoderado de la entidad demandada cuando afirmó que el oficio 201672048811731 de 2016 no es un acto administrativo que haya creado efectos, pues claramente puede verse que señaló la fecha a partir de la cual iba a pagarse la indemnización e incluso asignó el turno correspondiente, siempre que la actora cumpliera el requisito de suscribir la manifestación de ser beneficiaria única.

En consecuencia, la sentencia impugnada que ordenó el cumplimiento del acto invocado por la actora será revocada y en su lugar serán negadas las pretensiones de la demanda.

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

⁴ Sobre el particular pueden consultarse Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de noviembre quince (15) de 2017, expediente 17001-23-33-000-2017-00532-01 C.P. Alberto Yepes Barreiro y sentencia de febrero veintidós (22) de 2018, expediente 08001-23-33-000-2017-01288-01, C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.




FALLA

PRIMERO: Revocar la sentencia de noviembre veintidós (22) 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 OÑATE
Presidente


LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Consejera


CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Consejero


ALBERTO YEPES BARREIRO
Consejero



SC5780-6-1



GP059-6-1

