



## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

#### SECCIÓN QUINTA

**Consejero ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO**

Bogotá, D.C., doce (12) de abril de dos mil dieciocho (2018)

**Radicación número: 08001-23-33-000-2017-01381-01**

**Actor: JORGE ELIÉCER DE LA CRUZ VIZCAÍNO**

**Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS**

**Asunto: Acción de Cumplimiento – Fallo de Segunda Instancia**

Procede la Sala a resolver la impugnación interpuesta por el apoderado de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (en adelante UARIV) contra la sentencia dictada el 30 de enero de 2018 por el Tribunal Administrativo del Atlántico que accedió a las pretensiones de la demanda.

### 1. ANTECEDENTES

#### 1.1. Solicitud

A través de escrito presentado el 28 de noviembre de 2017,<sup>1</sup> el señor Jorge Eliécer de la Cruz Vizcaíno, en nombre propio, demandó de la UARIV el cumplimiento del oficio No. 201572022799761 de 17 de diciembre de 2015 expedido por la autoridad demandada.

#### 1.2. Hechos

La Sala sintetiza los supuestos fácticos de la demanda así:

- La UARIV, a través del oficio No. 201572022799761 de 17 de diciembre de 2015, resolvió la solicitud de indemnización administrativa presentada por el actor, en su calidad de víctima de desplazamiento forzado, y le concedió el turno GAC-171030.466 para realizar su pago el día 30 de octubre de 2017.

---

<sup>1</sup> Ver folios 1 a 9.



- Debido a que el actor no recibió en la fecha programada el pago de la indemnización administrativa, solicitó a la UARIV el cumplimiento del referido acto, sin que hasta el momento de la presentación de la demanda hubiera obtenido respuesta.

### 1.3. Fundamentos de la acción

Para el demandante el acto invocado en la demanda se encuentra incumplido toda vez que a la fecha no se ha efectuado el reconocimiento y pago de la indemnización administrativa solicitada a la UARIV.

### 1.4. Pretensiones

En la demanda se formularon las siguientes pretensiones:

*“(...) Ruego a su señoría se sirva acoger mi solicitud de cumplimiento y se le ordene a la parte demandada que cumpla el acto administrativo N. 201572022799761 del 17 de diciembre del 2015 y (sic) allí resolvió mi solicitud de indemnización administrativa individual y me coloco (sic) el turno GAC-171.030-466 PARA SER DESEMBOLSADO EL 30 DE OCTUBRE DE 2017, expedido por la UNIDAD NACIONAL DE VÍCTIMAS y el cual no se cumplió.*

*Así mismo ruego a su señoría se aplique el derecho a la igualdad con la sentencia del 3 de octubre de 2017 donde el DR. OSCAR ELIÉCER WILCHES DONADO COMO PONENTE DE LA MISMA AMPARARON SOLICITUD DE CUMPLIMIENTO EN PROCESO 08-001-23-33-000-2016-01483-00-W A LA SEÑORA CORINA SOFIA CARRANZA Y ORDENARON A LA UNIDAD NACIONAL DE VÍCTIMAS QUE EN 10 DÍAS PAGARA LA INDEMNIZACIÓN ADMINISTRATIVA INDIVIDUAL A TAL SEÑORA, YA QUE ES UN CASO IGUAL O SIMILAR. (...)”*

### 1.5. Admisión de la demanda

La presente acción de cumplimiento fue conocida en primera instancia por el Tribunal Administrativo del Atlántico, quien la admitió mediante auto de 11 de diciembre de 2017,<sup>2</sup> en el cual el Magistrado Ponente ordenó notificar al Director de la UARIV, como autoridad demandada, y al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

<sup>2</sup> Ver folio 58



## 1.6. Contestación de la demanda

La UARIV guardó silencio durante la oportunidad para contestar la demanda.

## 1.7. Fallo impugnado

El Tribunal Administrativo del Atlántico, en sentencia de 30 de enero de 2018,<sup>3</sup> accedió a las pretensiones de la demanda, por lo que ordenó al Director de la UARIV *“(...) en el término de diez (10) días contados a partir de la notificación de esta providencia, proceda a dar cumplimiento al deber legal contenido en el acto administrativo radicado No. 201572022799761 fechado 17/12/15, y en consecuencia adopte las medidas administrativas necesarias que procuren el pago de la indemnización administrativa de carácter particular otorgada al señor Jorge Eliécer De la Cruz Vizcaíno y a los integrantes del <<hogar víctima>> (...)”*.

Luego de explicar las generalidades sobre el régimen de indemnización administrativa de las víctimas del conflicto armado, el *a quo* concluyó que en el presente caso se encuentra incumplida la obligación contraída por la UARIV en el oficio No. 201572022799761 de 17 de diciembre de 2015, *“(...) pues muy a pesar de haber establecido con claridad y precisión el monto (17 smmv), data (30 de octubre de 2017) y turno (GAC-171030.466) para otorgar la indemnización, el plazo está vencido y el pago no se ha realizado (...)”*.

Así mismo, dispuso compulsar copias de lo actuado a la Procuraduría General de la Nación con la finalidad de que investigue la conducta asumida por el Director de la UARIV al no responder el requerimiento efectuado por el Tribunal.

La anterior decisión fue notificada a través de correos electrónicos remitidos a las partes el 6 de febrero de 2018.<sup>4</sup>

## 1.8. Impugnación

A través de escrito radicado el 9 de febrero de 2018,<sup>5</sup> el apoderado de la UARIV impugnó la anterior decisión por los siguientes motivos:

---

<sup>3</sup> Ver folios 66 a 72.

<sup>4</sup> Ver folios 73 a 75

<sup>5</sup> Ver folios 80 a 90.



Afirmó que el actor no constituyó en renuencia a la entidad demandada, debido a que ésta dio respuesta a la solicitud de cumplimiento que fue elevada por el actor.

En todo caso, señaló que en el oficio No. 201572022799761 de 17 de diciembre de 2015 la UARIV fue enfática en señalar que el pago de la indemnización administrativa estaba supeditado a que el actor recibiera una llamada, bien sea para agendarle una cita o para realizar el Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral (PAARI) de forma telefónica.

Por lo tanto, indicó que una vez se realizara la respectiva evaluación del caso, la solicitud sería considerada para efectos de determinar si el demandante cumplía con los criterios de priorización para obtener el pago de la indemnización.

Así mismo, alegó que mediante el oficio No. 201772012329371 de 25 de abril de 2017 la UARIV le informó al actor que en repetidas ocasiones intentó contactarlo a los números telefónicos por él informados, para continuar con la entrevista de caracterización y actualización de datos del núcleo familiar, requisito indispensable para el otorgamiento de la indemnización administrativa, sin que ello hubiera sido posible.

Por lo tanto, en dicha comunicación la entidad solicitó al señor de la Cruz Vizcaino acercarse al punto de atención cercano a su residencia hasta el 30 de junio de 2017, para cumplir con los anteriores requisitos, y le advirtió que en caso de no ser completados, el turno asignado se trasladaría para las ejecuciones presupuestales del 2018.

Sin embargo, manifestó que dicho oficio, según la constancia de la empresa de correo certificado 472, no pudo ser entregado al actor por inexistencia de la dirección informada por aquél.

Luego, indicó que la Sección Quinta del Consejo de Estado, en sentencias 8 de septiembre y 17 de octubre 2017, negó las pretensiones formuladas en acciones de cumplimiento dirigidas contra la UARIV en casos similares al presente. Así mismo, alegó que existen precedentes horizontales de otros Tribunales Administrativos en similar sentido.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Tribunal Administrativo del Atlántico, sentencia de 27 de noviembre de 2017, expediente 2017-001286-00; Tribunal Administrativo del Atlántico, sentencia de 17 de octubre de 2017, expediente 2017-00168-01; Tribunal Administrativo de Bolívar, sentencia de 9 de septiembre de 2016; Tribunal Administrativo del Atlántico, sentencia de 6 de septiembre de 2016, expediente 2016-00618.



Por último, concluyó que en el presente caso no pueden prosperar las pretensiones de la demanda porque en el oficio No. 201572022799761 de 17 de diciembre de 2015 no contiene una obligación a favor del demandante, ni es cierto que en éste se hubiera determinado el monto de la correspondiente indemnización administrativa.

## 2. CONSIDERACIONES

### 2.1. Competencia

Esta Sección es competente para resolver la impugnación contra el fallo de primera instancia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 125, 150 y 243 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –C.P.A.C.A.– Ley 1437 de 2011,<sup>7</sup> y el Acuerdo 015 de 22 de febrero de 2011 de la Sala Plena del Consejo de Estado que establece la competencia de la Sección Quinta de esta Corporación para conocer de las *“apelaciones contra las providencias susceptibles de ese recurso que se dicten por los Tribunales Administrativos en primera instancia en las acciones de cumplimiento”*.

### 2.2. Generalidades de la acción de cumplimiento<sup>8</sup>

La acción de cumplimiento está instituida en el artículo 87 de la Constitución Política, como un mecanismo para que toda persona pueda *“acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una Ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido”*. En igual sentido, el artículo 1° de la Ley 393 de 1997 precisa que *“Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial definida en esta Ley para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de Ley o actos administrativos”*.

Teniendo en cuenta que Colombia es un Estado Social de Derecho y que dentro de sus fines esenciales está el de garantizar la efectividad de los

---

<sup>7</sup> “Artículo 150. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación por parte de los tribunales, o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se concedan los extraordinarios de revisión o de unificación de jurisprudencia. (...)”

<sup>8</sup> Al respecto pueden consultarse, entre otras, las siguientes providencias dictadas por esta Sección: sentencia de 15 de diciembre de 2016, Expediente: 25000-23-41-000-2016-00814-01; 26 de mayo de 2016, Expediente: 52001-23-33-000-2016-00136-01, con ponencia de Alberto Yepes Barreiro; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 10 de noviembre de 2016, radicación 20001-23-33-000-2016-00371-01 CP Alberto Yepes Barreiro ; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 2 de febrero de 2017, radicación 11001-33-42-048-2016-00636-01 CP. Lucy Jeannette Bermúdez (E).



principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; y que las autoridades de la República están instituidas, entre otras cosas, para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (artículo 2° de la Constitución Política), la acción en estudio permite la realización de este postulado logrando la eficacia material de la ley y de los actos administrativos expedidos por las diferentes autoridades en cumplimiento de sus funciones públicas.

De este modo, la acción de cumplimiento constituye el instrumento adecuado para demandar de las autoridades o de los particulares que ejercen funciones públicas, la efectividad de las normas con fuerza material de ley y de los actos administrativos.

Como lo señaló la Corte Constitucional “*el objeto y finalidad de esta acción es otorgarle a toda persona, natural o jurídica, e incluso a los servidores públicos, la posibilidad de acudir ante la autoridad judicial para exigir la realización o el cumplimiento del deber que surge de la ley o del acto administrativo y que es omitido por la autoridad, o el particular cuando asume este carácter. De esta manera, la referida acción se encamina a procurar la vigencia y efectividad material de las leyes y de los actos administrativos, lo cual conlleva la concreción de principios medulares del Estado Social de Derecho, que tienden a asegurar la vigencia de un orden jurídico, social y económico justo*” (subraya fuera del texto) <sup>9</sup>.

Sin embargo, para que la acción de cumplimiento prospere, del contenido de la Ley 393 de 1997, se desprende que se deben cumplir los siguientes requisitos mínimos:

- i) Que el deber que se pide hacer cumplir se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes (Art. 1°)<sup>10</sup>.
- ii) Que el mandato sea imperativo e inobjetable y que esté radicado en cabeza de aquella autoridad pública o del particular en ejercicio de funciones públicas que deba cumplir y frente a los cuales se haya dirigido la acción de cumplimiento (Arts. 5° y 6°).
- iii) Que el actor pruebe la renuencia de la entidad accionada frente al cumplimiento del deber, antes de instaurar la demanda, bien sea por

<sup>9</sup> Corte Constitucional, sentencia C-157 de 1998. Magistrados Ponentes Drs. Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara.

<sup>10</sup> Esto excluye el cumplimiento de las normas de la Constitución Política, que por lo general consagran principios y directrices.



acción u omisión del exigido o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento (Art. 8º). El artículo 8 señala que, excepcionalmente, se puede prescindir de este requisito *“cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable”* caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda.

iv) Que el afectado no tenga o haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico o administrativo, salvo el caso que, de no proceder, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción, circunstancia esta que hace improcedente la acción. También son causales de improcedibilidad pretender la protección de derechos que puedan ser garantizados a través de la acción de tutela o el cumplimiento de normas que establezcan gastos a la administración (Art. 9º).

### **2.2.1. Normas contra las que procede la acción de cumplimiento y requisitos**

Se ha establecido que las fuentes del derecho sobre las cuales recae la acción de cumplimiento comprenden tanto la ley en sentido formal como la ley en sentido material, esto último desde la óptica de aquellos decretos con fuerza de ley o con vocación legislativa dictados por el Presidente de la República, en desarrollo de las facultades conferidas por los artículos 150-10, 212, 213, 215 y 341 de la Constitución Política.<sup>11</sup>

Sin dejar a un lado, la procedencia de la acción de cumplimiento contra los actos administrativos de contenido general o particular, bajo el entendido que éstos reflejan la voluntad unilateral de la administración de producir efectos jurídicos, se precisa lo anterior, si se tiene en cuenta que no es dable el mecanismo constitucional previsto en el artículo 87 constitucional frente a actos de mera ejecución, pues tales determinaciones no tienen la categoría de un verdadero acto administrativo, ya que solo se limitan a materializar una orden judicial o administrativa.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "A", Consejero ponente: Flavio Augusto Rodríguez Arce, 21 de enero de 1999, radicado ACU-546.

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, M.P Alberto Yepes Barreiro, expediente 25000-23-41-000-2013-00486-01



Dentro de este contexto, resulta pertinente manifestar que es inadecuada la acción de cumplimiento en relación con normas fundamentales, *“pues el propio Constituyente la diseñó para exigir la efectividad de normas de inferior jerarquía. De hecho, a esta misma conclusión llegó la Corte Constitucional en sentencia C-193 de 1998, al concluir que no procede ésta acción constitucional para exigir el cumplimiento de normas supremas”*<sup>13</sup>.

Ahora bien, frente al requisito de la renuencia, resulta pertinente manifestar que el mismo se constituye en una exigencia de procedibilidad de la acción, y para ello, es necesario que el demandante previamente a acudir a la jurisdicción, haga una solicitud expresa de cumplimiento a la autoridad pública o al particular que ejerce funciones públicas sobre la ley o el acto administrativo objeto de requerimiento, lo cual puede realizarse a través del derecho de petición pero enfocado al fin reseñado.<sup>14</sup>

Por su parte, la subsidiariedad implica la improcedencia de la acción, si se cuenta con otros mecanismos de defensa jurídica para lograr el efectivo cumplimiento de ley o del acto administrativo, salvo que se esté en presencia de una situación gravosa o urgente, que haga desplazar el instrumento judicial ordinario, como salvaguarda de un perjuicio irremediable. Igual a lo que acaece frente a la tutela, pues se trata de instrumentos judiciales residuales y no principales.

Lo cual se explica en *“garantizar que la resolución de las diferencias jurídicas sea efectuada por el juez natural, bajo el trámite que el ordenamiento jurídico ha establecido para ello y evitar la alteración de las competencias que han sido radicadas en las diferentes jurisdicciones. No puede entenderse que el Constituyente haya creado la acción de cumplimiento como un instrumento paralelo a los medios judiciales ordinarios; por ello la causal señalada, le imprime a la acción de cumplimiento el carácter de mecanismo residual y subsidiario. En el evento consagrado como excepción, la norma habilita al Juez de la acción de cumplimiento para que, pese a la existencia de un instrumento judicial, se pronuncie de fondo en relación con la solicitud, pero siempre y cuando se acrediten los presupuestos de necesidad, urgencia, gravedad e inminencia del perjuicio...”*<sup>15</sup>.

Como consecuencia de lo anterior, y a manera enunciativa por vía de ejemplo, la acción constitucional en estudio no procede para exigir el

<sup>13</sup> Sentencia de 3 de junio de 2004, Rad. 44001-23-31-000-2004-0047-01(ACU)

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta Consejera Ponente Dra. Susana Buitrago Valencia (E). 9 de mayo de 2012, 76001-23-31-000-2011-00891-01 (ACU).

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta Consejero ponente, Alberto Yepes Barreiro, 1 de noviembre de 2012, radicado 76001-23-31-000-2012-00499-01(ACU).





cumplimiento de obligaciones consagradas en los contratos estatales,<sup>16</sup> imponer sanciones,<sup>17</sup> hacer efectivo los términos judiciales de los procesos,<sup>18</sup> o perseguir indemnizaciones,<sup>19</sup> por cuanto, para dichos propósitos, el ordenamiento jurídico establece otros cauces procesales, al tratarse de situaciones administrativas no consolidadas.

Asimismo, por expresa disposición legislativa la acción de cumplimiento no se puede incoar frente a normas que generen gastos,<sup>20</sup> a menos que estén apropiados,<sup>21</sup> o cuando se pretenda la protección de derechos fundamentales, en este último caso el juez competente deberá convertir el trámite en el mecanismo previsto por el artículo 86 Superior.<sup>22</sup>

### **2.2.2. La diferencia entre la acción de cumplimiento con otras acciones constitucionales**

Finalmente, pertinente resulta resaltar, por pedagogía, la diferencia que existe entre la acción de cumplimiento con otras de categoría constitucional como son las populares, de grupo o de tutela, veamos:

La acción de cumplimiento y la popular tienen como rasgo distintivo en que la primera *“busca la protección del ordenamiento jurídico y en algunos casos la eficacia del derecho del particular, contenido en una norma legal...”*<sup>23</sup>, por su parte la segunda *“procura la protección de derechos e intereses colectivos, a través de medidas dirigidas a evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio o la restitución de las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.”*<sup>24</sup>

Y, la diferencia entre la acción de cumplimiento y la de tutela es explicada por la jurisprudencia constitucional al señalar:

*“Cuando lo que se busca es la protección directa de derechos constitucionales fundamentales que pueden verse vulnerados o amenazados por la omisión de la autoridad, se está en el ámbito de la acción de tutela. Cuando lo que se busca es la garantía de derechos de*

<sup>16</sup> Consejo de Estado, sentencia del 28 de septiembre de 1999, expediente ACU-927.

<sup>17</sup> Consejo de Estado, sentencia del 18 de febrero de 1999, expediente ACU-585.

<sup>18</sup> Consejo de Estado, sentencia del 3 de diciembre de 1997, expediente ACU-088.

<sup>19</sup> Consejo de Estado, sentencia del 1 de octubre de 1998, expediente ACU-403.

<sup>20</sup> Consejo de Estado, sentencia del 15 de marzo de 2001, expediente, radicado 05001-23-31-000-2000-4673-01(ACU).

<sup>21</sup> Consejo de Estado, sentencia de 14 de mayo de 2015, expediente, radicado 25000-23-41-000-2015-00493-01, C.P. Alberto Yepes Barreiro.

<sup>22</sup> Sentencia ibídem.

<sup>23</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia 28 de octubre de 2003, radicado 25000-23-25-000-2004-0903-01(AP).

<sup>24</sup> Sentencia ibídem.



*orden legal o lo que se pide es que la administración de aplicación a un mandato de orden legal o administrativo que sea específico y determinado, lo que cabe en principio, es la acción de cumplimiento”<sup>25</sup>.*

Por su parte, la acción de grupo es disímil a la de cumplimiento, ya que la primera de ellas centra su objetivo en la reparación de los daños ocasionados a un grupo de personas que no puede ser inferior a veinte, mientras la figura jurídica del artículo 87 constitucional se contrae en la búsqueda de la efectividad de las leyes o los actos administrativos.

### 2.3. Análisis del caso concreto

Hechas las anteriores precisiones le corresponde a la Sala determinar si confirma, revoca o modifica la sentencia de primera instancia que accedió a las pretensiones de la acción de cumplimiento formulada por el señor de la Cruz Vizcaíno contra la UARIV. Para el efecto, analizará los presupuestos para la prosperidad de la acción.

#### 2.3.1. Lo que se pide cumplir

En la demanda se pretende el cumplimiento del oficio No. 201572022799761 de 17 de diciembre de 2015 expedido por la UARIV.

#### 2.3.2. De la renuencia<sup>26</sup>

Como se explicó previamente, la procedencia de la acción de cumplimiento se supedita a la constitución en renuencia de la autoridad, **que consiste en el reclamo previo y por escrito que debe elevarle el interesado exigiendo atender un mandato legal o consagrado en acto administrativo con citación precisa de éste y que ésta se ratifique en el incumplimiento o no conteste en el plazo de diez días siguientes a la presentación de la solicitud.**

Para el cumplimiento de este requisito de procedibilidad la Sala, ha señalado que “...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

<sup>25</sup> C-1194/01

<sup>26</sup> Lo mismo se reitera en Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 15 de diciembre de 2015, radicación 25000-23-41-000-2016-02003-01 CP. Lucy Jeannette Bermúdez; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 17 de noviembre de 2016, radicación 15001-33-33-000-2016-00690-01 CP. Lucy Jeannette Bermúdez; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 15 de septiembre de 2016, radicación 15001-23-33-000-2016-00249-01 CP. Lucy Jeannette Bermúdez.



*renuencia para los fines de la acción de cumplimiento<sup>27</sup> ...”.*

Sobre este tema, esta Sección<sup>28</sup> ha dicho que:

*“Para entender a cabalidad este requisito de procedencia de la acción es importante tener en cuenta dos supuestos: La reclamación del cumplimiento y la renuencia.*

*El primero, se refiere a la solicitud dirigida a la autoridad o al particular que incumple la norma, la cual constituye la base de la renuencia, que **si bien no está sometida a formalidades especiales, se ha considerado que debe al menos contener: La petición de cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo; el señalamiento preciso de la disposición que consagra una obligación y la explicación del sustento en el que se funda el incumplimiento.***

*Por su parte, la renuencia al cumplimiento puede configurarse en forma tácita o expresa, puesto que se presenta cuando el destinatario del deber omitido expresamente ratifica el incumplimiento o si transcurridos 10 días desde la presentación de la solicitud, la entidad o el particular guardan silencio con relación a la aplicación de la norma. Esto muestra que el requisito de procedencia de la acción prueba la resistencia del destinatario de la norma a cumplir con ella.*

*Así las cosas, para probar la constitución de la renuencia expresa es necesario analizar tanto la reclamación del cumplimiento como la respuesta del destinatario del deber omitido, puesto que la primera delimita el marco del incumplimiento reclamado. Y, para demostrar la renuencia tácita es necesario estudiar el contenido de la petición de cumplimiento que previamente debió formular el demandante, pues, como se dijo, aquella define el objeto jurídico sobre el cual versará el procedimiento judicial para exigir el cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos<sup>29</sup>” (Negritas fuera de texto).*

En efecto, el inciso segundo del artículo 8º de la Ley 393 de 1997 establece lo siguiente:

*“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”.*

Por otra parte, para dar por satisfecho este requisito no es necesario que el solicitante, en su petición, haga mención explícita y expresa que

<sup>27</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, providencia del 20 de octubre de 2011, Exp. 2011-01063, C.P. Dr. Mauricio Torres Cuervo.

<sup>28</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia del 9 de junio de 2011, expediente 47001-23-31-000-2011-00024-01. Consejera Ponente: Doctora Susana Buitrago.

<sup>29</sup> Sobre el tema, Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia del 24 de junio de 2004, exp. ACU-2003-00724, MP.: Darío Quiñones Pinilla.



su objetivo es constituir en renuencia a la autoridad, pues el artículo 8° de la Ley 393 de 1997 no lo prevé así; por ello, **basta con advertir del contenido de la petición que lo pretendido es el cumplimiento de un deber legal o administrativo y, que de éste pueda inferirse el propósito de agotar el requisito en mención.**

Por lo tanto, la Sección debe estudiar si la parte demandante acreditó que constituyó en renuencia a la autoridad demandada antes de presentar la acción.

A folios 12 y 13 obra la solicitud mediante la cual el actor pretendió constituir en renuencia a la UARIV, la cual es del siguiente tenor:

*“(...) Referencia; solicitud (sic) cumplimiento al acto administrativo del 17 de DICIEMBRE del 2015 emitido por la DRA. MARIA EUGENIA MORALES CASTRO directora técnica de reparación de la UNIDAD NACIONAL DE VÍCTIMAS radicado bajo el N. 201572022799781 donde se me coloco (sic) el TURNO N. GAC-171030.466 PARA PAGO EL 30 DE OCTUBRE DEL 2017.*

*Cordial saludo:*

*De la manera más comedida me permito solicitarle se sirva dar cumplimiento estricto al acto administrativo de la referencia Y SE ORDENE EL PAGO DE MI INDEMNIZACIÓN ADMINISTRATIVA INDIVIDUAL, ya que el turno que se me dio para el desembolso de la misma lo hicieron ante un despacho judicial y en descargo de un incidente de desacato ante el JUEZ DEL CIRCUITO JUDICIAL DE SOLEDAD y como no cumplieron se convirtió en el presunto delito de FRAUDE A RESOLUCIÓN JUDICIAL, PREVARICATO POR OMISIÓN, FRAUDE PROCESAL Y FALSEDAD IDEOLÓGICA EN DOCUMENTO PÚBLICO. (...)*

*CON ESTE OFICIO LLENO EL REQUISITO DEL ART. 8 DE LA LEY 393 DE 1997, SI PASADO (sic) 10 DIAS HABILES NO HAY RESPUESTA COMO CARE (sic) LA RESPECTIVA ACCION DE CUMPLIMIENTO. (...)*

Del análisis del documento descrito en precedencia se desprende que en el presente caso **el requisito de procedibilidad se encuentra satisfecho**, comoquiera que la parte actora, previo a acudir al juez constitucional, solicitó el cumplimiento del oficio No. 201572022799761 de 17 de diciembre de 2015 expedido por la UARIV, con el fin de



constituir en renuencia a dicha entidad según lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley 393 de 1993.<sup>30</sup>

Por último, resulta relevante para la Sala precisar que la renuencia debe entenderse como la negativa del ente accionado frente a la solicitud de cumplimiento de la disposición, bien porque no dé respuesta oportunamente, o porque aunque sea emitida en tiempo, resulte contraria al querer del ciudadano; aspecto que también se encuentra acreditado en el caso sometido a consideración de la Sección, puesto que la entidad se negó a cumplir lo solicitado, mediante el oficio No. 201771123401282 de 28 de noviembre de 2017, tal como lo manifestó la UARIV en la impugnación del fallo de primera instancia.

### 2.3.3. De la procedencia de la acción de cumplimiento

2.3.3.1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 9° de la Ley 393 de 1997, la acción de cumplimiento no procederá cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento de defensa judicial para lograr el efectivo cumplimiento de la norma o acto administrativo, salvo que de no proceder el juez, se cause un perjuicio grave e inminente para el accionante.

De igual forma, en reiterada jurisprudencia<sup>31</sup> esta Sección ha desarrollado “*la existencia de otro mecanismo judicial*”, como causal de improcedencia de la acción de cumplimiento, en aquellos casos en los que no se acredite un perjuicio irremediable. Así, en sentencia de 24 de mayo de 2012, se reiteró que “*la razón de ser de esta causal de improcedencia es garantizar que la resolución de las diferencias jurídicas sea efectuada por el juez natural, bajo el trámite que el ordenamiento jurídico ha establecido como propio para ello y evitar la alteración de las competencias que han sido radicadas en las diferentes jurisdicciones.*”

Bajo este panorama, la Sala considera que en el presente caso la acción de cumplimiento es procedente toda vez que el actor no cuenta con otros mecanismos de defensa judicial para solicitar a la UARIV el

---

<sup>30</sup> Si bien en la solicitud allegada al expediente no obra la constancia de recibido por parte de la UARIV, lo cierto es que en la impugnación dicha entidad reconoció haber dado respuesta a la misma, lo que permite inferir que ésta fue debidamente radicada ante la autoridad demandada.

<sup>31</sup> Cfr. Sentencia de 24 de mayo de 2012, radicado n° 05001-23-31-000-2010-02067-01(ACU), M.P. Alberto Yepes Barreiro, Sentencia de 23 de agosto de 2012, radicado n° 25000-23-31-000-2012-00425-01(ACU). M.P. Mauricio Torres Cuervo, Sentencia de 21 de junio de 2012, radicado n° 05001-23-31-000-2006-01095-01(ACU). M.P. Mauricio Torres.



reconocimiento y pago de la indemnización administrativa previamente solicitada.

2.3.3.2. La Sala considera que si bien el cumplimiento solicitado conlleva la ejecución de un gasto, consistente en el pago de la indemnización administrativa solicitada por la actora, lo perseguido no implica ordenar que se cree una nueva apropiación presupuestal, tal como lo ha reconocido la Sala en casos similares al presente.<sup>32</sup>

2.3.3.3. Finalmente, se destaca que lo pedido por el actor no implica la protección de derechos fundamentales, razón por la cual la acción es procedente.

#### **2.3.4. De la existencia de un mandato imperativo e inobjetable**

La finalidad de la acción de cumplimiento es que toda persona pueda acudir ante la autoridad judicial competente para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo, tal como lo dispone el artículo 87 constitucional. Sin embargo, a través de esta acción no es posible ordenar ejecutar toda clase de disposiciones, sino aquellas que contienen prescripciones que se caracterizan como “*deberes*”<sup>33</sup>. Los deberes legales o administrativos que pueden ser cumplidos a través de las órdenes del juez constitucional son los que albergan un mandato perentorio, claro y directo a cargo de determinada autoridad, un mandato “*imperativo e inobjetable*” en los términos de los artículos 5, 7, 15, 21 y 25 de la Ley 393 de 1997.

Ahora bien, el artículo 5º de la Ley 393 de 1997 señala que la presente acción se dirigirá contra la autoridad a la que corresponda el cumplimiento de la norma con fuerza material de ley o acto administrativo, es decir, impone al demandante la carga de establecer, tanto para la constitución en renuencia y la interposición de la demanda, la autoridad pública o el particular en ejercicio de funciones públicas que debe cumplir la norma.

Los deberes legales o administrativos que pueden ser cumplidos a través de las órdenes del juez constitucional son los que albergan un

<sup>32</sup> Ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Expediente 20001-23-33-000-2016-00371-01 (ACU). Sentencia de 10 de noviembre de 2016. C.P.: Dr. Alberto Yepes Barreiro.

<sup>33</sup> Deber: Aquello a que está obligado el hombre por los preceptos religiosos o por las leyes naturales o positivas. (Diccionario de la Real Academia Española).



mandato perentorio, claro y directo. Así, por ejemplo, si la norma consagra una facultad o su ejercicio es discrecional, no se cumplirá el requisito bajo estudio.

En el presente caso, la parte actora solicita el cumplimiento del oficio No. 201572022799761 de 17 de diciembre de 2015 expedido por la UARIV, el cual, a su juicio, en el siguiente punto reconoce la obligación a cargo de la entidad demandada de proceder a realizar el reconocimiento y pago de la indemnización administrativa solicitada por el señor de la Cruz Vizcaíno:

*“(...) No obstante lo anterior, como quiera que la orden judicial nos indica fijar una fecha cierta de pago, sin hacer una revisión previa de los criterios de priorización que el Gobierno Nacional ha definido en la Resolución 090 de 2015 para hechos distintos a desplazamiento forzado y los artículos 2.2.7.4.5., 2.2.7.4.6. y 2.2.7.4.7. del Decreto 1084 de 2015 para desplazamiento forzado, y teniendo en cuenta la capacidad presupuestal anual con la que cuenta la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que ha sido asignada por el Ministerio de Hacienda en cumplimiento del Plan de Financiación de la Ley 1448 de 2011, sólo le es posible a la Unidad para las Víctimas, asignar un turno para otorgar la indemnización para el mes de Octubre 30 de 2017 GAC-171030.466, toda vez que el pago de la indemnización administrativo prioritario está supeditado a la verificación de los criterios de priorización.*

*Sin embargo, como quiera que el objetivo de la Ruta de Atención, Asistencia y Reparación Integral definida por la Unidad para las Víctimas tiene como objetivo revisar a través del Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral (PAARI) la situación actual de las víctimas para definir el acceso a las diferentes medidas de Asistencia y Reparación lo contactaremos telefónicamente para agendarle una cita, sin embargo este PAAARI también se puede realizar de forma telefónica. Una vez se haga la respectiva evaluación del caso, se le evaluará la situación particular y si se encuentra que cuenta con algún criterio de priorización, el pago de la indemnización podrá hacerse antes, de lo contrario se conserva la fecha definida en cumplimiento de la orden judicial (...)*”

En el fallo de primera instancia el *a quo* ordenó el cumplimiento de dicho acto, toda vez que en el presente caso se encuentra incumplida la obligación contraída por la UARIV en el oficio No. 201572022799761 de 17 de diciembre de 2015, *“(...) pues muy a pesar de haber establecido con claridad y precisión el monto (17 smlmv), data (30 de octubre de 2017) y turno (GAC-171030.466) para otorgar la indemnización, el plazo está vencido y el pago no se ha realizado (...)*”.



En la impugnación, la entidad demandada sostuvo que en el presente caso el acto cuyo cumplimiento se solicita no contiene un mandato imperativo e inobjetable, toda vez que en éste no se consagró una obligación de pago de una indemnización administrativa, tal como lo pretende el demandante, sino que se señaló que su reconocimiento estaba supeditado a que el actor recibiera una llamada telefónica, bien sea para agendarle una cita o para realizar el Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral (PAARI) de forma telefónica.

Por lo tanto, indicó que una vez se realizara la respectiva evaluación del caso, la solicitud sería evaluada para efectos de determinar si el demandante cumplía con los criterios de priorización para efectos de obtener el pago de la indemnización, condición que aún no se ha cumplido.

Así mismo, sostuvo que no era cierto que en dicho acto, como lo afirmó el *a quo*, se hubiera indicado el monto de la indemnización administrativa reconocida a favor del actor.

Luego, indicó que la Sección Quinta del Consejo de Estado, en sentencias 8 de septiembre y 17 de octubre 2017, negó las pretensiones formuladas en acciones de cumplimiento dirigidas contra la UARIV en casos similares al presente. Así mismo, alegó que existen precedentes horizontales de otros Tribunales Administrativos en similar sentido.<sup>34</sup>

La Sala anticipa que revocará la sentencia de primera instancia, para en su lugar negar las pretensiones de la demanda, por los siguientes motivos:

De la transcripción del contenido oficio No. 201572022799761 de 17 de diciembre de 2015 expedido por la UARIV, se destaca que dicha entidad sujetó el pago de la indemnización a una condición, consistente en la realización de una entrevista, personal o telefónica, para efectos de elaborar el Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral (PAARI) y, de esa manera, poder verificar si el demandante cumple los requisitos

<sup>34</sup> Tribunal Administrativo del Atlántico, sentencia de 27 de noviembre de 2017, expediente 2017-001286-00; Tribunal Administrativo del Atlántico, sentencia de 17 de octubre de 2017, expediente 2017-00168-01; Tribunal Administrativo de Bolívar, sentencia de 9 de septiembre de 2016; Tribunal Administrativo del Atlántico, sentencia de 6 de septiembre de 2016, expediente 2016-00618.





para obtener el pago prioritario de la indemnización, la cual aún no se ha cumplido.

Por lo tanto, la Sala considera que **el acto cuyo cumplimiento se solicita no contiene un mandato exigible**, toda vez que la UARIV **sujetó a una condición el reconocimiento y pago de la indemnización administrativa solicitada por la demandante**, tal como se ha señalado en casos similares al presente.<sup>35</sup>

Además, en el oficio No. 201572022799761 de 17 de diciembre de 2015 expedido por la UARIV tampoco se determinó el monto de la indemnización administrativa que debe reconocérsele al demandante, por lo que la obligación cuyo cumplimiento se solicita en el proceso no es clara, ni expresa.

Por las anteriores razones, la Sala concluye que el acto cuyo cumplimiento se exige no consagra un mandato imperativo e inobjetable a favor del actor, consistente en el reconocimiento y pago de la indemnización administrativa solicitada por el señor de la Cruz Vizcaíno, pues la obligación exigida por el demandante no es clara, expresa y exigible, razón por la cual se revocará la sentencia impugnada, para en su lugar negar las pretensiones de la demanda.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta,

### 3. FALLA

**PRIMERO: REVOCAR** la sentencia dictada el 30 de enero de 2018 por el Tribunal Administrativo del Atlántico, para en su lugar negar las pretensiones de la acción de cumplimiento instaurada por el señor Jorge Eliécer de la Cruz Vizcaíno contra la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, por los motivos expuestos en esta providencia.

---

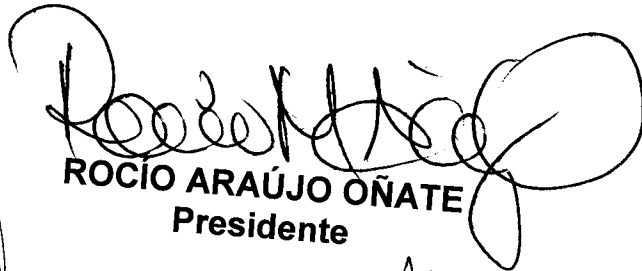
<sup>35</sup> Ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 15 de noviembre de 2017, expediente 17001-23-33-000-2017-00532-01, C.P. Alberto Yepes Barreiro; sentencia del 22 de febrero de 2018, expediente 08001-23-33-000-2017-01288-01, C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez; sentencias del 1º de marzo de 2018, expedientes 08001-23-33-000-2017-01278-01 y 08001-23-33-000-2017-01286-01, C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio; sentencia de 22 de marzo de 2018, expediente 05001-23-33-000-2017-04833-01, C.P. Rocío Araújo Oñate.

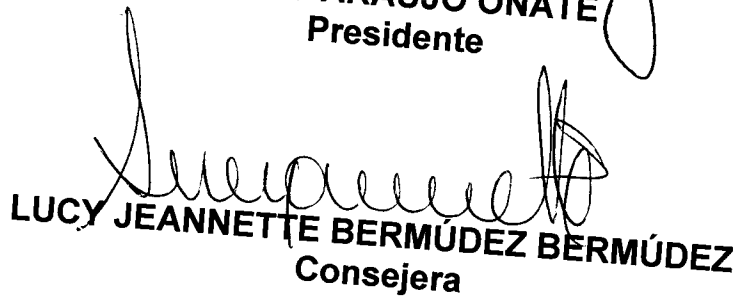


**SEGUNDO: NOTIFÍQUESE** a las partes en la forma prevista en el artículo 22 de la Ley 393 de 1997.

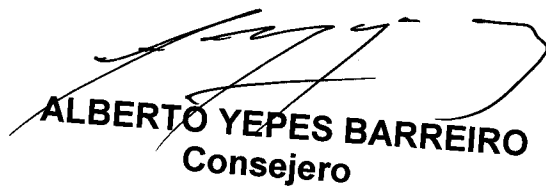
**TERCERO:** En firme esta sentencia, **devuélvase** el expediente al Tribunal de origen.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**  
Presidente

  
**LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**  
Consejera

  
**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**  
Consejero

  
**ALBERTO YEPES BARREIRO**  
Consejero

