



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: 08001-23-33-000-2017-01438-01

Actora: ANGGI KATERINE ESTRADA CAUSADO

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 la parte actora contra la sentencia dictada el 1º de febrero de 2018 por el Tribunal Administrativo del Atlántico que negó las pretensiones de la demanda.

1. ANTECEDENTES

1.1. Solicitud

A través de escrito presentado el 12 de diciembre de 2017,¹ la señora Anggi Katherine Estrada Causado, en nombre propio, demandó de la UARIV el cumplimiento del artículo 119 del Decreto 4800 de 20 de diciembre de 2011.

1.2. Hechos

La Sala sintetiza los supuestos fácticos de la demanda así:

- La actora es madre cabeza de hogar de un hijo recién nacido y tiene a su cargo a su hermano menor Jesús David Estrada Causado.
- Su padre, el señor Donel Emiro Estrada Gutiérrez, desde hace más de 10 años recibe de la UARIV ayudas humanitarias, en condición

¹ Ver folios 1 a 9.



de jefe de hogar, sin que le haga entrega de la parte que les corresponde.

1.3. Fundamentos de la acción

La demandante solicita que la UARIV, en atención a lo dispuesto en el artículo 119 del Decreto 4800 de 20 de diciembre de 2011 efectúe la división del grupo familiar inscrito en el Registro Único de Víctimas, para que se adjudique la ayuda humanitaria al núcleo familiar conformado por ella, su hijo y su hermano.

1.4. Pretensiones

En la demanda se formularon las siguientes pretensiones:

“(...) Ruego a su señoría se sirva ordenar a la parte demandada que cumpla lo ordenado en el art. 119 del Decreto Reglamentario 4800 de 2011 y me entregue de manera separada la ayuda humanitaria correspondiente, así mismo me entregue un nuevo registro único de víctimas donde aparezca como jefe de hogar junto con mi hijo y MI HERMANO JESÚS DAVID ESTRADA CAUSADO TARJETA IDENTIDAD 991121-12185-

Así mismo sea condenada a pagar en costas por el incumplimiento y se le compulsen copias a la procuraduría general de la nación para que investiguen el incumplimiento aquí recurrido. (...)”

1.5. Trámite en primera instancia

La presente acción de cumplimiento fue conocida en primera instancia por el Tribunal Administrativo del Atlántico, quien la admitió mediante auto de 14 de diciembre de 2017,² en el cual el Magistrado Ponente ordenó notificar a la Directora Nacional de la UARIV, como autoridad demandada.

1.6. Contestaciones

A través de escrito radicado el 27 de octubre de 2017,³ el apoderado judicial de la UARIV solicitó que se desestimaran las pretensiones de la demanda.

² Ver folio 75.

³ Ver folios 93 a 95.



Luego de explicar las generalidades del sistema para la atención y reparación integral a las víctimas, señaló que verificada la situación de la demandante, ella se encuentra incluida dentro del Registro Único de Víctimas junto con su grupo familiar, cuyo jefe de hogar es el señor Donel Emiro Estrada Gutiérrez.

Sin embargo, advirtió que mediante la Resolución 060012017037967 de 2017 la UARIV suspendió definitivamente la entrega de los componentes de atención humanitaria a dicho hogar.

Así mismo, expuso que en el presente caso no se evidencia abandono por parte del jefe de hogar o la necesidad de protección de niños, niñas y adolescentes o violencia intrafamiliar, presupuestos necesarios para el otorgamiento de ayuda humanitaria en caso de división del grupo familiar.

Luego, advirtió que el señor Jesús David Estrada Causado, hermano de la accionante, actualmente está afiliado en calidad de cabeza de familia al régimen de salud subsidiado y que ha recibido otras ayudas por parte del Estado.

Posteriormente, aseveró que en el presente caso la actora no constituyó en renuencia a la UARIV dado que esta entidad dio respuesta a la petición elevada con tal fin por la señora Estrada Causado mediante oficio de 4 de septiembre y que en todo caso la acción es improcedente por buscar el cumplimiento de una norma que implica gastos y el amparo de derechos fundamentales, para lo cual la actora debió acudir a la acción de tutela.

Por último, 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.⁴

⁴ 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.



1.7. Sentencia impugnada

El Tribunal Administrativo del Atlántico, en sentencia de 1º de febrero de 2018,⁵ negó las pretensiones de la demanda, debido a que le fue suspendida la entrega de los componentes de la atención humanitaria al grupo familiar al cual pertenece la actora mediante la Resolución 060012017037967 de 2017 de la UARIV.

Por lo tanto, indicó que dicha situación “(...) hace materialmente imposible exigir el cumplimiento del [artículo 119 del Decreto 4800 de 2011], como quiera que su aplicación no se da de manera automática, sino que exige que sean colmados una serie de requisitos referidos precisamente a la posibilidad de dividir la ayuda humanitaria entre los miembros del grupo, ahora dividido, además de la prueba de las causales que motivaron dicha división. Luego entonces, suspendida definitivamente la entrega de los componentes que integran la ayuda humanitaria que le era entregada al grupo a cargo del padre de (sic) accionante, no podría pensarse en que a aquella le sea entregada la porción que como miembro de ese núcleo familiar le correspondería (...)”.

Agregó que en todo caso, en el presente caso no se encuentran acreditados en el expediente los supuestos para que de conformidad con el artículo 119 del Decreto 4800 de 2011 se pueda dividir el grupo familiar de la señora Estrada Causado.

La anterior decisión fue notificada a través de correos electrónicos remitidos a las partes el 6 de febrero de 2018.⁶

1.8. Impugnación

A través de escrito radicado el 9 de febrero de 2018,⁷ la actora impugnó la anterior decisión, para lo cual reiteró los mismos argumentos de la demanda.

2. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

⁵ Ver folios 113 a 119.

⁶ Ver folios 120 a 125.

⁷ Ver folios 127 a 129.



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 2011,⁸ 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 cumplimiento⁹

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 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

⁸ *“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. (...)”*

⁹ 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).



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) ¹⁰.

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. 1º)¹¹.

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. 5º y 6º).

iii) Que el actor pruebe la renuencia de la entidad accionada frente al cumplimiento del deber, antes de instaurar la demanda, bien sea por 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

¹⁰ Corte Constitucional, sentencia C-157 de 1998. Magistrados Ponentes Drs. Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara.

¹¹ Esto excluye el cumplimiento de las normas de la Constitución Política, que por lo general consagran principios y directrices.



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.¹²

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 .¹³

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”*¹⁴.

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

¹² Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "A", Consejero ponente: Flavio Augusto Rodríguez Arce, 21 de enero de 1999, radicado ACU-546.

¹³ Consejo de Estado, Sección Quinta, M.P Alberto Yepes Barreiro, expediente 25000-23-41-000-2013-00486-01.

¹⁴ Sentencia de 3 de junio de 2004, Rad. 44001-23-31-000-2004-0047-01(ACU)



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.¹⁵

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...”*¹⁶.

Como consecuencia de lo anterior, y a manera enunciativa por vía de ejemplo, la acción constitucional en estudio no procede para exigir el cumplimiento de obligaciones consagradas en los contratos estatales,¹⁷ imponer sanciones,¹⁸ hacer efectivo los términos judiciales de los procesos,¹⁹ o perseguir indemnizaciones,²⁰ 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,²¹ a menos que

¹⁵ 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).

¹⁶ Consejo de Estado, Sección Quinta Consejero ponente, Alberto Yepes Barreiro, 1 de noviembre de 2012, radicado 76001-23-31-000-2012-00499-01(ACU).

¹⁷ Consejo de Estado, sentencia del 28 de septiembre de 1999, expediente ACU-927.

¹⁸ Consejo de Estado, sentencia del 18 de febrero de 1999, expediente ACU-585.

¹⁹ Consejo de Estado, sentencia del 3 de diciembre de 1997, expediente ACU-088.

²⁰ Consejo de Estado, sentencia del 1 de octubre de 1998, expediente ACU-403.

²¹ Consejo de Estado, sentencia del 15 de marzo de 2001, expediente, radicado 05001-23-31-000-2000-4673-01(ACU).



estén apropiados;²² 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.²³

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...”*²⁴, 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.”*²⁵

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 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”*²⁶.

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.

²² Consejo de Estado, sentencia de 14 de mayo de 2015, expediente, radicado 25000-23-41-000-2015-00493-01, C.P. Alberto Yepes Barreiro.

²³ Sentencia ibídem.

²⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia 28 de octubre de 2003, radicado 25000-23-25-000-2004-0903-01(AP).

²⁵ Sentencia ibídem.

²⁶ C-1194/01



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 negó las pretensiones de la acción de cumplimiento formulada por la señora Estrada Causado 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 artículo 119 del Decreto 4800 de 20 de diciembre de 2011.

2.3.2. De la renuencia²⁷

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 renuencia para los fines de la acción de cumplimiento²⁸...”*.

Sobre este tema, esta Sección²⁹ 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***

²⁷ 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.

²⁸ 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.

²⁹ 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.



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 administrativos³⁰ (Negrillas fuera de texto).

En efecto, el inciso segundo del artículo 8° 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 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, **bastaría 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.

³⁰ Sobre el tema, Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia del 24 de junio de 2004, exp. ACU-2003-00724, MP.: Darío Quiñones Pinilla.



A folios 20 a 22 obra la solicitud mediante la cual la actora pretendió constituir en renuencia a la UARIV, la cual es del siguiente tenor:

“(...) Referencia; SOLICITUD CUMPLIMIENTO AL (sic) ART. 119 DEL DECRETO (sic) REGLAMENTARIO 4800 DEL 20 DE DICIEMBRE DEL 2011

Cordial saludo;

De la manera más comedida me permito solicitarle se sirva desagregarme o separarme del núcleo familiar de mi PADRE DONEL EMIRO ESTRADA GUTIRERREZ CC. 18.876.170 el cual aparece como jefe de hogar en mi REGISTRO UNICO DE VICTIMAS y recibe las ayudas humanitarias que le envía la unidad nacional de víctimas y no me entrega lo que me pertenece vulnerando los derechos constitucionales y legales de mi hermano JESUS DAVID ESTRADA CAUASDO Y MI HIJO EL CUAL SE ENCUENTRA EN GESTACIÓN, DERECHOS QUE LA UNIDAD NACIONAL DE VICTIMAS DEBE PROTEGER Y POR ELLO PROCEDE LA SEPARACION O DESAGREGACION QUE SOLICITO en cumplimiento del art. 119 del Decreto Reglamentario 4800 del 2011 (...)

Como puede ver Doctora, la ley me faculta para pedir el cumplimiento de tal norma arriba descrita en aras de proteger los Derechos Constitucionales de mi hermano y mi hijo y si usted es renuente presentare (sic) la correspondiente ACCION DE CUMPLIMIENTO ante la instancia CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA para hacer cumplir la norma acusada-art. 8 de la Ley 393 de 1997 (...)

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 a la UARIV el cumplimiento del artículo 119 del Decreto 4800 de 2011, con el fin de constituir en renuencia a dicha entidad según lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley 393 de 1993.³¹

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. 201772022746081 de 4 de septiembre de 2017, tal como lo manifestó la UARIV en la contestación de la demanda.

³¹ 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.



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 jurisprudencia³² 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 la división de su grupo familiar para efectos de acceder a la atención humanitaria del sistema de atención de víctimas, tal como lo ha concluido la Sala en casos similares al presente.³³

2.3.3.2. La Sala considera que el cumplimiento solicitado no implica la ejecución de un gasto, razón por la cual la acción procedente.

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

³² 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.

³³ Ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Expediente 08001-23-33-000-2017-01168-01. Sentencia de 1° de febrero de 2018. C.P.: Dra. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.



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”³⁴. 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 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 artículo 119 del Decreto 4800 de 2011, norma que fue compilada en el artículo 2.2.6.5.3.5 del Decreto No. 1084 de 2015 que dispone:

“(...) Cuando se efectúe la división de grupos familiares inscritos en el Registro Único de Víctimas, se mantendrá el monto de la ayuda humanitaria que el grupo inicial venía recibiendo y seguirá siendo entregado al jefe de hogar que había sido reportado.

Parágrafo. *En aquellos grupos familiares cuya división obedezca al abandono por parte del jefe del hogar y se requiere la protección de los niños, niñas y adolescentes o es producto de violencia intrafamiliar, dichos hogares*

³⁴ 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).



recibirán de manera separada la ayuda humanitaria correspondiente, de manera proporcional según la conformación del grupo familiar.

Para tal efecto, la persona deberá acreditar de manera sumaria dicha situación. La Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas podrá solicitar al Defensor de Familia o al Comisario de Familia correspondiente, la información que le permita realizar la entrega separada de la citada ayuda humanitaria. (...)

En el fallo de primera instancia el *a quo* negó el cumplimiento de dicha norma, toda vez que: **(i)** la UARIV, a través de la Resolución 060012017037967 de 2017, suspendió definitivamente la entrega de los componentes de atención humanitaria al grupo familiar al cual pertenece la señora Estrada Causado; y, **(ii)** no están acreditados los requisitos previstos en la norma previamente transcrita para que la UARIV pueda efectuar la división del grupo familiar de la demandante.

La Sala anticipa que confirmará el fallo impugnado, puesto que el artículo 2.2.6.5.3.5 del Decreto No. 1084 de 2015 no resulta aplicable a la actora debido a que la UARIV suspendió de manera definitiva la entrega de la atención humanitaria al grupo familiar al cual pertenece la señora Estrada Causado.

En efecto, la disposición cuyo cumplimiento solicita la demandante regula la división del grupo familiar para efectos de la entrega de la ayuda humanitaria por parte de la UARIV a las víctimas del conflicto armado.

Por lo tanto, para que esta norma resulte aplicable se requiere que la persona que solicita la división del grupo familiar sea beneficiaria de tal ayuda humanitaria, lo cual no sucede en el presente caso, debido a que la UARIV suspendió de manera definitiva la entrega de dicha prestación al núcleo al cual pertenece la señora Estrada Causado, mediante la Resolución 060012017037967 de 2017.

Consecuentemente, al resultar inaplicable el artículo 2.2.6.5.3.5 del Decreto No. 1084 de 2015 al *sub judice*, la Sala confirmará la sentencia impugnada, sin necesidad de verificar si en el caso concreto se cumplían o no las condiciones previstas en dicha norma para realizar la división del grupo familiar.



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

3. FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia dictada el 1º de febrero de 2018 por el Tribunal Administrativo del Atlántico, por los motivos expuestos en esta providencia.

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



SC5780-6-1



GP059-6-1

