



Radicado: 08001-23-33-000-2019-00152-01
Demandante: Nelciris Campo Díaz

**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA**

Magistrada Ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE

Bogotá D.C., nueve (9) de mayo de dos mil diecinueve (2019)

Referencia: CUMPLIMIENTO
Radicación: 08001-23-33-000-2019-00152-01
Accionante: NELCIRIS CAMPO DÍAZ
Accionado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS

Temas: Revoca improcedencia para en su lugar, negar las pretensiones

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

OBJETO DE LA DECISIÓN

La Sala decide la impugnación interpuesta por la parte actora contra el fallo del 22 de marzo de 2019, mediante el cual el Tribunal Administrativo del Atlántico (i) declaró la improcedencia de la acción de cumplimiento; (ii) adecuó "...el presente trámite de acción de cumplimiento al medio de control de la acción de tutela"; y, (iii) amparó el derecho fundamental de petición.

I. ANTECEDENTES

1. Solicitud de cumplimiento

1.1. Mediante escrito presentado el 7 de marzo de 2019¹, ante la Oficina de Servicios de los Juzgados Administrativos de Barranquilla, la señora Nelciris Campo Díaz, en nombre propio, ejerció acción de cumplimiento contra la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, con el fin de obtener el **acatamiento del artículo 9 de la Resolución**

¹ Folio 1 del expediente.





Radicado: 08001-23-33-000-2019-00152-01
Demandante: Nelciris Campo Díaz

01958 del 6 de junio de 2018² proferida por Dirección General de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, con el fin de que la entidad accionada le agende una cita para el diligenciamiento del formulario que ordena el literal C del artículo 9 de la citada resolución.

1.2. Como pretensión formuló la siguiente:

*"Ruego a su señoría se sirva acoger mi solicitud de cumplimiento aquí recurrida y se le ordene a la parte demandada que me agende una cita para el diligenciamiento del formulario para el desembolso de la indemnización administrativa individual que me corresponde como víctima del conflicto armado en Colombia, conforme a las reglas del artículo 9 de la Resolución 01958 del 6 de junio del 2018"*³

2. Hechos probados y/o admitidos

La Sala encontró demostrados los siguientes hechos:

2.1. Señala la accionante que *"...para minimizar los costos de envío de solicitudes a la Unidad Nacional de Víctimas nos reunimos 59 personas y colocamos 500 pesos cada uno y hacemos un colectivo el cual autoriza al señor José Martín Lázaro Salcedo para que envíe nuestras solicitudes a la Unidad Nacional de Víctimas las cuales diligenciamos con puño y letra como aparecen en las mismas. Por ello aparecen (sic) el oficio remitido y la guía de envío firmadas por el mencionado señor"*.

2.2. El 22 de agosto de 2018⁴, la accionante remitió mediante *"guía de envío de servientrega No. 982511256"* escrito a la entidad accionada solicitando el cumplimiento del artículo 9º de la Resolución 01958 del 6 de junio de 2018, para que *"...se me agende una cita en la unidad de víctimas de soledad-atlántico para solicitar el pago de mi indemnización administrativa individual conforme lo ordena el art. 7 y 9 de la resolución 01958 del 6 de junio del 2018 expedida por la unidad nacional de víctimas y así sea diligenciado el formulario que ordena el literal "C" del artículo 9 ibídem"*, frente a lo cual *"...hizo caso omiso a la misma y debe ser tenida en cuenta al momento del presente fallo"*.

3. Actuaciones procesales relevantes

3.1. Admisión de la demanda

3.1.1. Con auto del 12 de marzo de 2019⁵, el Tribunal Administrativo del Atlántico admitió la demanda y ordenó la notificación del representante legal de la Unidad para la Atención y Reparación Integral de Víctimas.

² *"por medio de la cual se establece el procedimiento para el acceso a la medida individual de indemnización administrativa"*.

³ Folios 10, 33 y 56 del expediente.

⁴ Folios 12, 35 y 58 del expediente

⁵ Folios 72 y 73 del expediente.





Radicado: 08001-23-33-000-2019-00152-01
Demandante: Nelciris Campo Díaz

3.2. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

3.2.1. El Representante Legal de la entidad presentó en forma extemporánea la contestación de la demanda, mediante escrito radicado el 28 de marzo de 2019⁶.

3.2.2. Precisó que de acuerdo con el aplicativo de información "Orfeo" el 16 de noviembre de 2018, la entidad recibió derecho de petición el cual fue radicado con número de entrada 201871125412692 que fue respondido el 22 de noviembre de 2018⁷ con radicación de salida 201872019762691, se le informó a la accionante que "...Conforme a los registros consultados por la Entidad, y a información aportada en la petición, se concluyó que usted debe seguir la Ruta General, por lo que deberá elevar la solicitud de indemnización administrativa, de que trata el artículo 9º de la Resolución 01958 de 2018, a partir del 7 de diciembre de 2018. Tenga en cuenta que previo a la solicitud, usted deberá comunicarse a la línea de atención gratuita nacional 01 8000 91 11 19 y en Bogotá al 4261111 o consultar la página web: www.unidadvictimas.gov.co para que se le informe cuáles documentos debe presentar de acuerdo con el hecho victimizante por el cual se encuentra incluido en el Registro Único de Víctimas (RUV) y se le agende la cita para el diligenciamiento del formulario de solicitud, entrega y radicación de la documentación (...)"

3.2.3. Asimismo, señaló que la actora realizó la solicitud el 21 de agosto de 2018 mediante la guía Servientrega 982511256 del 22 de agosto de 2018, que también fue tramitada con número de radicado de salida 201872016607601, dándole respuesta a cada punto de la solicitud, el 25 de septiembre de 2018⁸ entre otras que "...conforme a los registros consultados por la entidad y la información aportada en la petición se concluyó que Usted debe seguir la ruta general, por lo que deberá elevar la solicitud de indemnización administrativa, de que trata el artículo 9 de la Resolución 01958 de 2018, a partir del 7 de diciembre de 2018⁹". Adicionalmente se le informó que "...conforme a los registros consultados por la entidad, y la información aportada en la petición, se concluyó que usted debe seguir la Ruta General, por lo que deberá elevar la solicitud de indemnización administrativa, de que trata el artículo 9º de la Resolución 01958 de 2018, a partir del 7 de diciembre de 2018. Tenga en cuenta que previo a la solicitud, usted deberá comunicarse a la línea de atención gratuita nacional 01 8000 91 11 19 y en Bogotá al 4261111 o consultar la página web: www.uniadvictimas.gov.co para que se le informe cuáles documentos debe presentar de acuerdo con el hecho victimizante por el cual se encuentra incluido (sic) en el Registro Único de Víctimas (RUV) y se le agende la cita para el diligenciamiento del formulario de solicitud, entrega y radicación de la documentación".

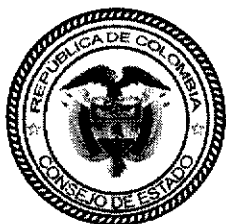
⁶ Folios 93 a 105 del expediente.

⁷ Folios 106 a 108 del expediente.

⁸ La parte accionada no aportó el documento.

⁹ Folio 97 del expediente.





Radicado: 08001-23-33-000-2019-00152-01
Demandante: Nelciris Campo Díaz

3.2.4. Afirmó que la presente acción resulta improcedente, por cuanto no fue acreditado el requisito de renuencia, toda vez que los derechos de petición interpuestos por la accionante del 22 de agosto y 16 de noviembre de 2018, tuvieron respuesta por parte de la entidad los días 26 de septiembre y 22 de noviembre de la misma anualidad respectivamente.

3.2.5. Por otra parte, indicó que esta acción constitucional no es el mecanismo idóneo para acceder a este componente de carácter económico, pues tal como lo estableció el parágrafo del artículo 9º de la Ley 397 de 1997, dicha institución jurídica no podrá perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gastos.

3.2.6. Destacó que la entidad no ha incumplido con un deber jurídico, por el contrario se basó en la norma demandada para valorar e informar que la peticionaria y su núcleo familiar deben seguir la ruta general de indemnización para que le sea asignada la cita de documentación para continuar con el proceso del pago de la indemnización administrativa.

3.3. Sentencia de primera instancia

3.3.1. El Tribunal Administrativo del Atlántico, con sentencia del 22 de marzo de 2019¹⁰, (i) declaró la improcedencia de la acción de cumplimiento; (ii) adecuó *"...el presente trámite de acción de cumplimiento al medio de control de la acción de tutela"*; y, (iii) amparó el derecho fundamental de petición.

3.3.2. La autoridad judicial de primera instancia, *"...constata que lo pretendido por la actora es obtener una cita para solicitar la indemnización administrativa, tal como se dispone en la norma transcrita, pero analizado el alcance del referido artículo 9º, se llega a la conclusión que éste contiene unos parámetros que se deben seguir al momento de la reclamación administrativa, y o un mandato a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, sino a las mismas víctimas que se encuentren dentro del ámbito de aplicación definido en el art. 2 de la misma resolución resultando improcedente la acción de cumplimiento, como quiera que la norma de la que se pretende su cumplimiento, no contiene un mandato imperativo e inobjetable, exigible a la accionada, en los términos del precedente jurisprudencial"*.

3.3.3. Por otra parte, el Tribunal advirtió que *"...al no recibirse respuesta de la Unidad para las Víctimas, a la solicitud elevara por la accionante, ni al requerimiento hecho por esta Corporación, y teniendo en cuenta que lo pretendido es obtener una cita para solicitar la indemnización administrativa, se procederá a adecuar el medio de control invocado, al de la acción de tutela, por así disponerlo el art. 9º de la Ley 393 de 1997, y por ser el mecanismo idóneo en el presente caso (...) al no haberse recibido respuesta al requerimiento hecho a la entidad accionada, y como quiera que los hechos narrados por la actora no ameritan otra averiguación se procederá a amparar el derecho fundamental de petición ..."*.

¹⁰ Folios 83 a 91 del expediente.





3.4. Impugnación

3.4.1. Parte actora

3.4.1.1. La accionante, en escrito del 2 de abril de 2019¹¹, impugnó¹² la decisión del Tribunal y solicitó que se revocara y en su lugar, se accediera a las pretensiones de la demanda.

3.4.1.2. Manifestó bajo la gravedad del juramento que *"...como la acción de cumplimiento y la acción de tutela son compatibles entre sí he incoado una acción de tutela y una acción de cumplimiento por estos mismos hechos de manera simultánea la presente ante el tribunal administrativo del atlántico las cuales se encuentran en curso por lo que su señoría no podrá tramitar esta acción como acción de tutela"*.

3.4.1.3. Señaló que *"...es de aclarar que para adelantar la solicitud de agendamiento de una cita para diligenciar el FORMULARIO para el pago de la indemnización administrativa solo debo llenar los requisitos del artículo (sic) 2, 5, 7 y 9 ya que la norma solo aquí demandada es para que se recepciones (sic) los documentos de identidad de los beneficiarios de ese grupo familiar y así actualizar todos los documentos en esa misma cita, nótese que la norma en mención ordena que la unidad de víctimas informará al usuario al momento de agendar la recurrida cita los documentos que este debe llevar el día de la recurrida cita para ser anexados al formulario de diligenciamiento de la solicitud de indemnización administrativa aquí solicitada su cita"*.

3.4.1.4. Afirmó que la norma acusada sí contiene una obligación clara, expresa y exigible, por tanto si hay lugar a que se le agende la cita para el diligenciamiento de su indemnización administrativa individual.

3.4.2. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV

3.4.2.1. El representante judicial en escrito del 4 de abril de 2019¹³, impugnó¹⁴ la decisión del Tribunal y solicitó que se revocara y en su lugar, se declare la improcedencia de la acción.

3.4.2.2. Indicó que la accionante interpuso simultáneamente el presente medio de control y una acción de tutela que le correspondió al Juzgado Segundo Penal del Circuito de Soledad Atlántico, que fue admitida el 8 de marzo de

¹¹ Folios 151 a 153 del expediente.

¹² La sentencia del 22 de marzo de 2019, fue notificada por medios electrónicos el 2 de abril de 2019, y el escrito de impugnación fue presentado el mismo 2 de abril de 2019, es decir dentro del término legal, conforme se observa a folios 91 A, y 93 a 105 del expediente.

¹³ Folios 160 a 165 del expediente.

¹⁴ La sentencia del 22 de marzo de 2019, fue notificada por medios electrónicos el 2 de abril de 2019, y el escrito de impugnación fue presentado el 4 de abril de 2019, es decir dentro del término legal, conforme se observa a folios 91 A, y 160 a 165 del expediente.





Radicado: 08001-23-33-000-2019-00152-01
Demandante: Nelciris Campo Díaz

2019; por tanto como las dos acciones versan sobre los mismos hechos y pretensiones no es procedente "...que su señoría conozca y falle la presente litis como acción de tutela, lo anterior con base en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 y el principio de non bis in Idem".

3.4.2.3. Manifestó que para demostrar que la entidad, no ha vulnerado el derecho fundamental de la accionante y siempre ha estado presta a atenderle sus solicitudes, afirmó que de acuerdo con el aplicativo "Orfeo" el 16 de noviembre de 2018, recibió petición de la señora Campo Díaz que fue contestada el 22 de noviembre de 2018, en la que se informó que:

"...Por lo tanto, se le reconocerá y ordenará el pago de la indemnización administrativa por el hecho victimizante DESPLAZAMIENTO FORZADO, y encontrándonos dentro de la oportunidad legal¹⁵. Sea lo primero señalar, que la Unidad para las Víctimas implementó un nuevo procedimiento para el reconocimiento y pago de la medida de indemnización administrativa, conforme a lo dispuesto por la Corte Constitucional en el Auto 206 de 2017. Tal procedimiento, se encuentra reglamentado en la Resolución 01958 de 2018 (...)

Conforme a los registros consultados por la Entidad, y la información aportada en la petición, se concluyó que usted debe seguir la Ruta General, por lo que deberá elevar la solicitud de indemnización administrativa, de que trata el artículo 9º de la Resolución 01958 de 2018, a partir del 7 de diciembre de 2018. Tenga en cuenta que previo a la solicitud, usted deberá comunicarse a la línea de atención gratuita nacional 01 8000 91 11 19 y en Bogotá al 4261111 o consultar la página web: www.unidadvictimas.gov.co para que se le informe cuáles documentos debe presentar de acuerdo con el hecho victimizante por el cual se encuentra incluido en el Registro único de Víctimas (RUV) y se le agende la cita para el diligenciamiento del formulario de solicitud, entrega y radicación de la documentación. (...)"

3.4.2.4. Asimismo, señaló que la actora realizó la solicitud el 21 de agosto de 2018 mediante la guía Servientrega 982511256 del 22 de agosto de 2018, que también fue tramitada con número de radicado de salida 201872016607601, dándole respuesta a cada punto de la solicitud, entre otras que "...conforme a los registros consultados por la entidad y la información aportada en la petición se concluyó que Usted debe seguir la ruta general, por lo que deberá elevar la solicitud de indemnización administrativa, de que trata el artículo 9 de la Resolución 01958 de 2018, a partir del 7 de diciembre de 2018¹⁶".

3.4.2.5. Afirmó que "...del análisis del medio de control presentado y/o adecuado, se evidencia que el fundamento de la acción está en la presunta omisión del cumplimiento del artículo 9º de la Resolución 01958 de 2018. En este sentido, como se señaló no es procedente ni por la acción de cumplimiento ni por la acción de tutela, respecto de ninguno (sic) de las normas y manifestaciones de la Unidad, por cuanto la entidad no ha incumplido con un deber

¹⁵ Cfr. Artículo 14 de la Ley 1755 de 2015.

¹⁶ Folio 97 del expediente.





Radicado: 08001-23-33-000-2019-00152-01
Demandante: Nelciris Campo Díaz

jurídico, por el contrario precisamente se basó en el artículo demandado para valorar e informar que la peticionaria y su núcleo familiar deben seguir la Ruta General de Indemnización (...)".

3.4.2.6. Por otra parte, indicó que esta acción constitucional no es el mecanismo idóneo para acceder a este componente de carácter económico, pues tal como lo estableció el parágrafo del artículo 9º de la Ley 397 de 1997, dicha institución jurídica no podrá perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gastos.

3.4.2.7. Por último, adujo que la petición de la accionante tuvo respuesta, solo que ésta no satisface los intereses de la señora Campo Díaz.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

Esta Sala es competente para conocer la impugnación presentada contra la sentencia de primera instancia, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico de conformidad con lo establecido en los artículos 150 y 152 de la Ley 1437 de 2011, y el Acuerdo 015 del 22 de febrero de 2011 de la Sala Plena del Consejo de Estado, que establece la competencia de la Sección Quinta de la 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. Cuestión previa

2.1. Conviene precisar que la decisión del Tribunal Administrativo del Atlántico que adecuó *"...el presente trámite de acción de cumplimiento al medio de control de la acción de tutela"*, y, por ende amparó el derecho fundamental de petición, no es procedente en este caso, en razón a que la petición que según la autoridad judicial no fue contestada corresponde a la solicitud mediante la cual se constituye en renuencia a la entidad accionada, requisito de procedibilidad para poder estudiar de fondo el presente medio de control, tal como lo prevé el 8º de la Ley 393 de 1997, al señalar 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"*.

2.2. En este orden de ideas, se advierte que con la solicitud de la actora del 22 de agosto de 2018, se constituyó en renuencia a la autoridad administrativa accionada, y como la norma lo dispone, la entidad dentro de los diez días





Radicado: 08001-23-33-000-2019-00152-01
Demandante: Nelciris Campo Díaz

siguientes puede ratificar su incumplimiento o no contestarlo, sin que ello implique vulneración al derecho de petición.

2.3. Adicionalmente es de resaltar que en el inciso primero del artículo 9º de la Ley 393 de 1997 se dispuso que la acción de cumplimiento no procede para la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante la acción de tutela, caso en el cual, el juez le dará a la solicitud el trámite correspondiente al derecho de tutela, porque no pueden existir dos instrumentos procesales diferentes y alternos para la defensa de los derechos fundamentales.

2.4. Así, cuando se advierte que la acción de cumplimiento **no es procedente para la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante la acción de tutela. En estos eventos, la referida norma impuso al Juez el deber de dar a la solicitud el trámite correspondiente a la acción de tutela, desde que se admite la demanda.**

2.5. Pese a lo anterior, el Tribunal Administrativo de Boyacá, admitió y decidió la demanda con el trámite de la acción de cumplimiento y a la vez la convirtió y decidió como tutela, a pesar de que inició como acción de cumplimiento para que se acatara una disposición que la parte actora consideró incumplida, razón por la cual se revocará el numeral segundo y tercero del fallo de primera instancia del 22 de marzo de 2019.

3. Problema jurídico a resolver en la presente acción de cumplimiento

Corresponde a la Sala determinar si modifica, confirma o revoca la sentencia del 22 de marzo de 2019, dictada por el Tribunal Administrativo del Atlántico, para lo cual deberá resolver los siguientes problemas jurídicos:

3.1. ¿La parte actora cumplió con la constitución en renuencia de la Unidad para la Atención y Reparación Integral de Víctimas, de conformidad con lo previsto en el artículo 8º de la Ley 393 de 1997?

3.2. De ser afirmativa la respuesta ¿Hay lugar a ordenar a la autoridad accionada, el cumplimiento del artículo 9º de la Resolución No. 1958 de 2018 de la UARIV?

4. Razones jurídicas de la decisión

Para resolver el problema jurídico planteado, se analizarán los siguientes temas: (i) naturaleza de la acción de cumplimiento; (ii) requisito de procedibilidad; y, (iii) análisis del caso concreto.





Radicado: 08001-23-33-000-2019-00152-01
Demandante: Nalciris Campo Díaz

4.1. Naturaleza de la acción de cumplimiento

4.1.1. 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"*.

4.1.2. Colombia es un Estado Social de Derecho y dentro de sus fines esenciales está el de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, teniendo en cuenta lo anterior 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.

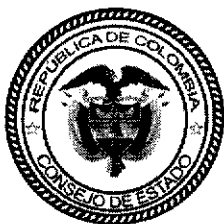
4.1.3. De este modo, la acción de cumplimiento constituye el instrumento adecuado para demandar de las autoridades o de los particulares que ejercen funciones públicas, y ante el inminente incumplimiento la efectividad de las normas con fuerza material de ley y de los actos administrativos.

4.1.4. 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"*¹⁷(Subraya fuera del texto).

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

¹⁷ Corte Constitucional, sentencia C-157 de 1998. Magistrados Ponentes Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara.





Radicado: 08001-23-33-000-2019-00152-01
Demandante: Nelciris Campo Díaz

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)¹⁸.

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.

iii) Que el actor pruebe la renuencia de la entidad accionada frente al cumplimiento del deber, antes de formular 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 8º 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 omitido, salvo el caso que, de no proceder el juez, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción, circunstancia esta que hace procedente la acción. Por tanto, es improcedente la acción que persigue la protección de derechos que puedan ser garantizados a través de la acción de tutela o se pretenda el cumplimiento de normas que establezcan gastos a la administración (Art. 9º).

4.2. De la renuencia

4.2.1. El inciso segundo del artículo 8º de la Ley 393 de 1997, en concordancia con el numeral 5º del artículo 10 ibídem, estableció como requisito de procedibilidad de esta acción constitucional, que con la demanda el accionante aporte la prueba de haber pedido a la entidad demandada en forma directa y con anterioridad al ejercicio de la acción, el cumplimiento del deber legal o administrativo presuntamente desatendido por aquella y, que la autoridad requerida se ratifique en el incumplimiento o guarde silencio frente a la solicitud. De esta manera quedará acreditada la renuencia de la respectiva autoridad administrativa y el actor podrá ejercer la acción de cumplimiento.

¹⁸ Esto excluye el cumplimiento de las normas de la Constitución Política, que por lo general consagran principios y directrices.





Radicado: 08001-23-33-000-2019-00152-01
Demandante: Nelciris Campo Díaz

4.2.2. Por lo tanto, la Sala debe estudiar si la parte actora cumplió con su carga de probar que constituyó en renuencia a la Unidad para la Atención y Reparación Integral de Víctimas - UARIV, antes de instaurar la demanda.

4.2.3. Para el cumplimiento de este requisito de procedibilidad es importante tener en cuenta, como lo ha señalado la Sala, 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 cumplimiento"*¹⁹.

4.2.4. Para cumplir con el requisito de renuencia a la entidad accionada, la parte actora envió comunicación el 22 de agosto de 2018, mediante *"guía de envío de servientrega No. 982511256"* solicitando el cumplimiento del artículo 9º de la Resolución 01958 del 6 de junio de 2018, para que *"...se me agende una cita en la unidad de víctimas de soledad-atlántico para solicitar el pago de mi indemnización administrativa individual conforme lo ordena el art. 7 y 9 de la resolución 01958 del 6 de junio del 2018 expedida por la unidad nacional de víctimas y así sea diligenciado el formulario que ordena el literal "C" del artículo 9 ibídem"*, frente a lo cual *"...hizo caso omiso a la misma y debe ser tenida en cuenta al momento del presente fallo"*.

4.2.5. Según lo afirmado por la entidad accionada, la petición fue tramitada el 25 de septiembre de 2018, en la que se comunicó entre otras que *"...conforme a los registros consultados por la entidad y la información aportada en la petición se concluyó que Usted debe seguir la ruta general, por lo que deberá elevar la solicitud de indemnización administrativa, de que trata el artículo 9 de la Resolución 01958 de 2018, a partir del 7 de diciembre de 2018"*²⁰. Adicionalmente se le informó que *"...conforme a los registros consultados por la entidad, y la información aportada en la petición, se concluyó que usted debe seguir la Ruta General, por lo que deberá elevar la solicitud de indemnización administrativa, de que trata el artículo 9º de la Resolución 01958 de 2018, a partir del 7 de diciembre de 2018. Tenga en cuenta que previo a la solicitud, usted deberá comunicarse a la línea de atención gratuita nacional 01 8000 91 11 19 y en Bogotá al 4261111 o consultar la página web: www.uniadvictimas.gov.co para que se le informe cuáles documentos debe presentar de acuerdo con el hecho victimizante por el cual se encuentra incluido (sic) en el Registro Único de Víctimas (RUV) y se le agende la cita para el diligenciamiento del formulario de solicitud, entrega y radicación de la documentación"*.

4.2.6. De acuerdo con lo anterior, no hay duda que previo a acudir al ejercicio de la presente acción de cumplimiento, la parte actora agotó en debida forma el requisito de renuencia, lo que impone realizar el estudio de las pretensiones de la demanda.

¹⁹Sección Quinta, providencia del 20 de octubre de 2011, Exp. 2011-01063, C.P. Mauricio Torres Cuervo.

²⁰ Folio 97 del expediente.





Radicado: 08001-23-33-000-2019-00152-01
Demandante: Nelciris Campo Díaz

4.3. De la procedencia de la acción de cumplimiento

4.3.1. Según lo previsto en el artículo 9° de la Ley 393 de 1997, esta acción no procederá cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento de defensa judicial para hacer 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.

4.3.2. En el *sub judice* la parte actora, pretende que se ordene a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas el cumplimiento del artículo 9° de la Resolución 01958 de 2018, y en consecuencia se le ordene que le agende una cita a la señora Campo Díaz para el diligenciamiento del formulario para el desembolso de la indemnización administrativa individual que considera le corresponde como víctima del conflicto armado, caso en el cual es procedente la acción de cumplimiento, pues la accionante no cuenta con otro mecanismo de defensa judicial para ello.

4.3.3. La Sala destaca que el cumplimiento solicitado no implica la ejecución de un gasto, por tanto, también se supera este requisito de procedencia de la acción.

4.3.4. Por último, se encuentra que lo perseguido por la parte actora no involucra la protección de derechos fundamentales, lo que torna procedente la acción de cumplimiento.

4.4. Análisis del caso concreto

4.4.1. Norma que se pide cumplir

El accionante indicó como norma incumplida el artículo 9° de la Resolución No. 01958 de 2018²¹, proferida por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

²¹ "Resolución No. 01958 del 6 de junio de 2018

Por medio de la cual se establece el procedimiento para el acceso a la medida individual de indemnización administrativa.

(...)

Artículo 9. Solicitud de indemnización administrativa por parte de las víctimas en Colombia. Las víctimas que estén dentro del ámbito de aplicación definido en el artículo 2° de la presente resolución, que se encuentren domiciliadas en Colombia, y deseen solicitar el reconocimiento de la indemnización administrativa, deberán hacerlo de la siguiente manera:

1. Agendar una cita para presentar la solicitud de indemnización administrativa, a través de cualquiera de los canales de atención que disponga para el efecto la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Cuando se agende la cita, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas informará acerca del procedimiento que deben surtir y los documentos que deben presentar en cada caso.





Radicado: 08001-23-33-000-2019-00152-01

Demandante: Nelciris Campo Díaz

4.5. De la existencia de un mandato imperativo e inobjetable

4.5.1. La finalidad de la acción de cumplimiento es que toda persona pueda acudir ante la autoridad judicial competente para hacer efectivo el acatamiento de una ley o de un acto administrativo, tal como lo dispone el artículo 87 constitucional.

4.5.2. No obstante, a través de esta acción no es posible ordenar ejecutar toda clase de disposiciones, sino aquellas que contienen prescripciones que se caracterizan como “deberes”²². 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.

4.5.3. 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.

2. Acudir a la cita que se le asigne en la fecha y hora señalada, y: a) Presentar la documentación requerida según el hecho victimizante por el cual va a solicitar la indemnización administrativa. Sin perjuicio de lo anterior, y en el evento en que la víctima solicitante se encuentre en una situación de urgencia manifiesta, o extrema vulnerabilidad de las referidas en el artículo 18, deberá además acreditar tal situación en los términos de esta resolución; b) La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas recibirá únicamente la documentación completa. En caso contrario informará al solicitante en ese momento los requisitos que hagan falta, y la víctima solicitante deberá completar la documentación; c) Diligenciar en conjunto con la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, y de manera exclusiva con el personal que se disponga para tal efecto, el formulario de la solicitud de indemnización administrativa.

PAR. 1º—La Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas, en atención al principio de gradualidad, otorgará periódicamente las citas para la recepción de la solicitud de indemnización administrativa, e informará a las víctimas las fechas en que mensualmente abrirá agendamientos. En todo caso, las víctimas que estén en urgencia manifiesta, o extrema vulnerabilidad tendrán un agendamento prioritario, siempre y cuando acrediten tal situación.

PAR. 2º—La solicitud deberá presentarse de manera personal y exclusivamente en los centros regionales, puntos de atención, espacios complementarios de atención, o en las jornadas móviles que organice para tal efecto la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

PAR. 3º—Cuando a las víctimas se les imposibilite trasladarse de manera personal a los espacios dispuestos para la recepción de la solicitud debido a una enfermedad o condición física que le impida la movilización, lo podrán hacer a través de una persona autorizada, en los términos en que lo establezca la Unidad para la Atención y Reparación Integral.

²² 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).





Radicado: 08001-23-33-000-2019-00152-01
Demandante: Nelciris Campo Díaz

4.5.4. 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.

4.5.5. En el presente caso, la parte actora pretende que se le ordene a la entidad accionada *“...que me agende una cita para el diligenciamiento del formulario para el desembolso de la indemnización administrativa individual que me corresponde como víctima del conflicto armado en Colombia, conforma las reglas del artículo 9º de la Resolución 01958 del 6 de junio de 2018”*.

4.5.6. Al respecto, se advierte que en atención a lo previsto en la norma invocada, ésta establece los pasos que deben seguirse para la solicitud de indemnización administrativa por parte de las víctimas en Colombia, frente a lo cual señala que el interesado debe agendar una cita, y cuando la obtenga la entidad informará acerca del procedimiento que se debe surtir y los documentos que se deben presentar en cada caso; adicionalmente, indica que para agendar la cita se puede acudir a cualquiera de los canales de atención que disponga para el efecto la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

4.5.7. Así, la norma dispone la obligación que tiene el interesado de acudir a los medios de atención de que dispone la entidad para solicitar el agendamiento de la cita, es decir que el deber lo tiene el accionante de dirigirse a los diferentes medios de que dispone la entidad para solicitar la cita, por tanto corresponde al interesado, en este caso al accionante hacerlo. En consecuencia, se evidencia inexistencia de un mandato imperativo e inobjetable frente a la UARIV.

4.6. Conclusión

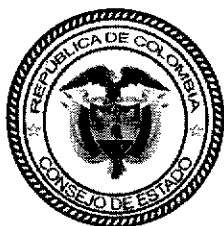
De conformidad con lo antes expuesto, la Sala se revocará la sentencia recurrida que (i) declaró la improcedencia de la acción de cumplimiento; (ii) adecuó *“...el presente trámite de acción de cumplimiento al medio de control de la acción de tutela”*; y, (iii) amparó el derecho fundamental de petición, para en su lugar NEGAR las pretensiones de la acción de cumplimiento de la referencia, por las razones señaladas en esta providencia.

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

FALLA

PRIMERO: REVOCAR la sentencia del 22 de marzo de 2019 del Tribunal





Radicado: 08001-23-33-000-2019-00152-01
Demandante: Nalciris Campo Díaz

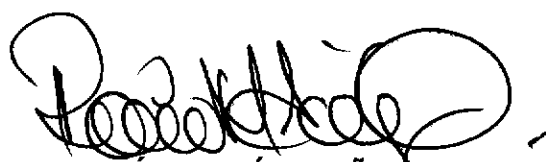
Administrativo del Atlántico, que (i) declaró la improcedencia de la acción de cumplimiento; (ii) adecuó "...el presente trámite de acción de cumplimiento al medio de control de la acción de tutela"; y, (iii) amparó el derecho fundamental de petición, para en su lugar, NEGARLA, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

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

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.


CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Presidente


ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Magistrada


LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Magistrada


ALBERTO YEPES BARREIRO
Magistrado



