**ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA / AUTO QUE DECLARÓ EL CUMPLIMIENTO DEL FALLO DE TUTELA EN INCIDENTE DE DESACATO - / IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA PARA ORDENAR EL PAGO DE INDEMNIZACIÓN ADMINISTRATIVA / INDEMNIZACIÓN ADMINISTRATIVA A VÍCTIMA DEL CONFLICTO ARMADO - No se acreditó circunstancia particular para la priorización del pago**

El actor al estimar que el Director de la UARIV incumplió la orden impartida en precedencia, promovió un primer incidente de desacato, el cual fue conocido por el Juzgado que, mediante proveído de 12 de agosto de 2019, consideró que con la expedición de la Resolución núm. 04102019-27405 de 25 de julio de 2019, por medio de la cual se reconoció y ordenó la entrega de la medida de indemnización administrativa a favor del señor [N.C.], se encontraba demostrado que la UARIV ha realizado las gestiones administrativas necesarias tendientes a dar cumplimiento a la orden judicial contenida en la sentencia de tutela de 19 de octubre de 2018, razón por la que concluyó que no existía incumplimiento (…) Posteriormente, al estimar que se había superado el término de los 65 días y que la UARIV persistía en su incumplimiento, el actor promovió un segundo incidente de desacato el cual fue resuelto por el Juzgado mediante auto de 27 de enero de 2020, en el que reiteró que de las pruebas aportadas se encontraba demostrado que no existía incumplimiento a la orden impartida, toda vez que la UARIV había realizado las gestiones administrativas necesarias para acatarla (…) Aclarado lo anterior, la Sala observa que con la expedición de la Resolución núm. 04102019-27405 de 25 de julio de 2019, en efecto, la UARIV dio cumplimiento a la orden contenida en la sentencia de tutela de 19 de octubre de 2018, consistente en iniciar los trámites necesarios para el reconocimiento de la indemnización administrativa a favor del actor. (…) De la lectura de la citada resolución se advierte que, además de otorgarle al actor la medida de indemnización administrativa solicitada, dispuso la aplicación del método técnico de priorización con el fin de ubicar el orden de asignación de turno para el desembolso, trámite establecido para el efecto. Ahora, frente a la pretensión del accionante consistente en que el Juzgado al proferir el auto de 27 de enero de 2020 vulneró sus derechos fundamentales, por no tener en cuenta que el segundo incidente de desacato fue interpuesto única y exclusivamente por el incumplimiento a lo ordenado en el proveído de 12 de agosto de 2019 y no con base en lo dispuesto en la sentencia de tutela de 19 de octubre de 2018 (…) Y, en el caso bajo examen, no podía ser de otra manera, por cuanto sabido es que para el pago de tales indemnizaciones las entidades del estado tienen procedimientos y turnos que deben observarse, pues de lo contrario se vulneraría el derecho a la igualdad de aquellas personas que de tiempo atrás están a la espera de tales desembolsos. Precisamente, en la resolución a través de la cual se le reconoció al actor la indemnización en comento fue clara en señalar que el turno para el pago de la misma se sometería al Método Técnico de Priorización, procedimiento con el que cuenta la entidad para establecer el turno de los respectivos desembolsos por dicho concepto. En efecto, a través de la Resolución núm. 1049 de 15 de marzo de 2019, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, entre otros, adoptó “el procedimiento para reconocer y otorgar la indemnización por vía administrativa”, para lo cual creó el método técnico de priorización, en aras de darle un trato prioritario a aquellas víctimas que estén enfrentando una situación de vulnerabilidad debido a factores como la edad y la discapacidad que les impide darse su propio sustento, valoración que le corresponde efectuar a la UARIV, con fundamento en la información que reposa en dicha entidad, al momento de asignar los turnos para el desembolso de la indemnización. De ahí que el Despacho Judicial accionado haya exhortado y no ordenado a la entidad dicho desembolso, en la providencia objeto de tutela, como al parecer lo entendió el actor.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN PRIMERA**

Consejero ponente: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

Bogotá, D.C., dieciséis (16) de julio de dos mil veinte (2020)

# Referencia: Acción de tutela

**Radicación número: 20001-23-33-000-2020-00031-01 (AC)**

**Actor: RUBIO NARVÁEZ CHÁVEZ**

**Demandado: UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS**

**TESIS: MODIFICA LA SENTENCIA IMPUGNADA QUE DECLARÓ IMPROCEDENTE LA ACCIÓN DE TUTELA Y, EN SU LUGAR, DENIEGA EL AMPARO SOLICITADO. ESTUVO AJUSTADA A DERECHO LA DECISIÓN DE DECLARAR CUMPLIDA LA ORDEN DE TUTELA.**

DERECHOS FUNDAMENTALES: AL DEBIDO PROCESO, AL ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA, A LA IGUALDAD Y SEGURIDAD SOCIAL.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide la impugnación interpuesta por el actor contra la sentencia de 21 de febrero de 2020, mediante la cual el Tribunal Administrativo del Cesar[[1]](#footnote-1) declaró improcedente el amparo solicitado.

# I – ANTECEDENTES

**I.1. La Solicitud**

El señor **RUBIO NARVÁEZ CHÁVEZ**, actuando en su propio nombre, instauró acción de tutela con el fin de obtener el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso, a la administración de justicia, al mínimo vital, a la salud, a la integridad física, a la igualdad a la seguridad social, a la reparación administrativa y a la “*protección constitucional a los desplazados y ancianos*”, los cuales consideró vulnerados por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Valledupar[[2]](#footnote-2), al proferir los proveídos de 12 de agosto de 2019 y 27 de enero de 2020, mediante los cuales declaró cumplida la orden judicial contenida en la sentencia de 19 de octubre de 2018 y ordenó el archivo del incidente de desacato promovido por el actor contra la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas, - en adelante UARIV-, dentro de la acción de tutela identificada con el número de radicación 20001-33-33-002-2018-00391-00.

# I.2.- Hechos

Afirmó que con ocasión de la muerte violenta de su hija **LUDIVIA NARVÁEZ ÁLVAREZ**, ocurrida el 12 de marzo de 2001 a manos de las Autodefensas Unidas de Colombia desde hace más de 15 años, solicitó, junto con su esposa, el pago de la indemnización administrativa ante la **UARIV** sin obtener ningún resultado.

Manifestó que debido a lo anterior instauró una primera acción de tutela contra la **UARIV**, la cual fue identificada con el número de radicación 2018-00391-00, que le correspondió por reparto al Juzgado que, mediante sentencia de 19 de octubre de 2018, amparó los derechos fundamentales invocados como vulnerados y, en consecuencia, ordenó lo siguiente:

“[…] ***SEGUNDO: ORDENAR*** *a la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas -UARIV- que en el término de 3 días siguientes contados a partir de la notificación de esta providencia, proceda a iniciar el trámite necesario para el reconocimiento de la indemnización administrativa al señor* ***RUBIO NÁRVAEZ CHÁVEZ****, el cual en todo caso, no podrá superar los 30 días hábiles* […]”.

Adujo que dado el incumplimiento de la precitada orden judicial, a través de un agente oficioso, formuló incidente de desacato contra la mencionada entidad, el cual, a su juicio, fue resuelto de manera tardía e irregular por parte del Juzgado pues, a través de proveído de 12 de agosto de 2019, declaró cumplida la orden judicial con fundamento en el hecho de que la **UARIV** expidió la Resolución núm. 041022019-27405 de 25 de junio de ese año, mediante la cual dispuso la entrega de la medida de indemnización administrativa aplicando el método técnico de priorización para determinar la asignación del turno y ordenó el archivo del incidente objeto del presente estudio.

Señaló que, además, el Juzgado conminó a la entidad para que dentro del término de 65 días hábiles procediera con el desembolso de la indemnización, decisión que, en su sentir, contradice lo ordenado en el fallo de tutela de 19 de octubre de 2018, pues inicialmente se concedió a la **UARIV** un término de 3 días para iniciar los trámites direccionados al reconocimiento de la medida y en la decisión cuestionada se amplió a 65 días.

Advirtió que superado el término de los 65 días la **UARIV** persistió en su incumplimiento, razón por la que presentó un segundo incidente de desacato el cual fue resuelto por el Juzgado mediante auto de 27 de enero de 2020, a través del cual nuevamente se declaró cumplida por parte de la precitada entidad la orden proferida dentro del fallo de tutela de 19 de octubre de 2018, al constatar las gestiones administrativas adelantadas y se ordenó el archivo de la actuación.

Indicó que la anterior decisión se basó en que la **UARIV** informó que los recursos por concepto de indemnización, correspondientes al año 2019, se encontraban comprometidos; y que por tal razón, sólo hasta el primer trimestre del año 2020 se procedería con la identificación de la totalidad de las víctimas, para la aplicación del método técnico de priorización y la consiguiente entrega de la medida de indemnización a los beneficiarios.

**I.3. Fundamentos de la solicitud**

El actor manifestó que la decisión del Juzgado vulnera sus derechos fundamentales, toda vez que de manera deliberada resolvió el segundo incidente de desacato con base en una orden judicial no invocada pues, a su juicio, debió tenerse en cuenta lo ordenado en el numeral tercero del auto de 12 de agosto de 2019 y no la sentencia de tutela de 19 de octubre de 2018.

Sostuvo que no existe justificación alguna para que a la fecha la **UARIV** no haya hecho efectivo el pago de la reparación administrativa a la que él y su esposa tienen derecho, máxime cuando llevan más de 15 años realizando tal solicitud y no se ha tenido en cuenta que son sujetos de especial protección constitucional, no solo por su calidad de ancianos desplazados por la violencia que viven en situación de pobreza absoluta, sino porque cuentan con una pérdida de la capacidad laboral de un 44% y 42%, respectivamente.

Finalmente, precisó que la autoridad judicial accionada desconoció el precedente judicial establecido respecto a la imposibilidad de los jueces de modificar las decisiones proferidas en las sentencias de tutela, a través del trámite incidental, para lo cual citó:

“[…] *En sentencia de 8 de agosto de 2002, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia resolvió tutelar el derecho al debido proceso pues consideró que “el Tribunal accionado, al resolver la consulta dispuesta respecto del acto que definió el incidente formulado, en cuanto decidió ampliar el plazo para concluir las actividades necesarias encaminadas a cumplir la memorada orden tutelar, modificó sus propia sentencia, proceder que no está en estricta consonancia con el ordenamiento jurídico, comoquiera que está claro que su marco de competencia, en el campo del incidente de desacato, encuentra el enunciado limite que, en esas condiciones, superó la Sala en comento* […]”.

**I.4. Pretensiones**

El accionante solicitó la protección de los derechos fundamentales invocados como vulnerados y, en consecuencia, requirió:

“[…] *PRIMERO: Que, se le ordene al Juzgado demandado Segundo Administrativo Oral de Valledupar, que deje sin efecto alguno (sic)los fallos de incidente de desacato fechados 12 de agosto de 2019 y 27 de enero de 2020, y, en consecuencia, profiera un nuevo fallo ajustado a derecho donde le ordene a los señores RAMÓN ALBERTO RODRÍGUEZ ANDRADE, Director General, VÍCTOR HUGO MOSQUERA GALVIS, Director Territorial Cesar – Guajira, y ENRIQUE ARDILA FRANCO, Director Técnico de Reparaciones de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV-, o quien haga sus veces, que hagan efectivo el pago de la indemnización administrativa ciento por ciento a los señores RUBIO NARVÁEZ CHÁVEZ, y a su anciana esposa ANAÍS ÁLVAREZ PARADA, ésta, que hace más de 15 años viene siendo solicitada por ellos en razón de la muerte violenta de su hija LUDIVIA NARVÁEZ ÁLVAREZ* […]”.

I.5.- Defensa

I.5.1. La UARIV, a través de su representante judicial, solicitó denegar la acción de tutela de la referencia y archivar el expediente por el cumplimiento de la petición alegada, toda vez que, a su juicio, con las pruebas aportadas al proceso se logra demostrar que la entidad ha realizado, dentro del marco de sus competencias, todas las gestiones necesarias para cumplir los mandatos legales y constitucionales, evitando así vulnerar o poner en riesgo los derechos fundamentales del actor.

Sostuvo que no se cumple con el requisito de la inmediatez, comoquiera que la decisión que se considera vulneradora de los derechos fundamentales es de 12 de agosto de 2019, es decir, que han transcurrido más de los 6 meses establecidos por la jurisprudencia para la presentación oportuna de las acciones de tutela contra providencias judiciales.

Indicó que la entidad, a través de la Resolución núm. 04102019-27405 de 25 de julio de 2019, le otorgó la medida de indemnización administrativa al actor dado que cumple con la condición de víctima y se encuentra incluido en el Registro Único de Víctimas -RUV-, por el homicidio de la señora LUDIVIA NARVÁEZ ÁLVAREZ bajo el marco normativo de la Ley 1448 de 10 de junio de 2011.

Señaló que el orden de otorgamiento o pago de la indemnización estará sujeto al resultado del *Método Técnico de Priorización*, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 14 de la Resolución 1049 de 2019, el cual solo se aplica de manera anual, por lo que se le indicó al accionante que deberá esperar a fin de que se ejecute dicha herramienta técnica que permitirá definir si será priorizado, evento en el cual la entidad le informará el momento de entrega de la medida.

Adujo que se ha respetado el núcleo esencial del derecho de petición del actor, pues con fundamento en la jurisprudencia y las pruebas aportadas por la entidad se advierte configurada la carencia actual de objeto, debido a que la respuesta administrativa fue clara, precisa, congruente con lo solicitado y resolvió de fondo la petición.

Precisó que debido a lo anterior, es viable instar al Despacho “*a declarar en la parte resolutiva de la sentencia la carencia actual de objeto y a prescindir de orden alguna*”, por cuanto los argumentos y las pruebas aportadas en este memorial ponen en evidencia la debida diligencia de la entidad en aras de proteger los derechos fundamentales de los asociados.

**I.5.2.** El **Juzgado** solicitó denegar las pretensiones de la demanda, toda vez que no se han vulnerado los derechos fundamentales invocados; que, por el contrario, los incidentes de desacato objeto de controversia se tramitaron respetando los procedimientos establecidos para tal fin y garantizando el debido proceso de las partes.

Luego de hacer un recuento de las actuaciones procesales realizadas dentro de los incidentes de desacato cuestionados, afirmó que durante el trámite de los mismos se demostró que la **UARIV** ha realizado las gestiones administrativas pertinentes para dar cumplimiento a la orden judicial contenida en la sentencia de tutela de 19 de octubre de 2018, razón por la que se encontró probado que no existió el incumplimiento alegado.

Advirtió que en el proveído de 27 de enero de 2020, aquí cuestionado, se realizó un estudio de la responsabilidad subjetiva del accionado, en este caso, el Director de la **UARIV**, del cual se evidenció que con la expedición de la Resolución núm. 04102019-27405 de 25 de julio de 2019, a través de la cual le fue reconocida la reparación integral al actor y ubicado en posición de espera para pago, se dio cabal cumplimiento a lo ordenado en el fallo de tutela de 19 de octubre de 2018, cuya situación es de pleno conocimiento del actor si se tiene en cuenta que fue quien aportó copia de la citada resolución al presente proceso.

Por último, manifestó que la acción de tutela no es la vía para hacer cumplir la orden impartida como lo pretende el actor, pues se debe tener en cuenta que con ocasión a las condiciones sociales que devienen del desplazamiento forzado y el conflicto armado en el país, son muchos los ciudadanos que acuden con las mismas condiciones y pretensiones ante la **UARIV**, consolidándose un estado de cosas inconstitucional que justifica en cierta medida la asignación de turnos y el respeto por el principio de igualdad entre los sujetos en condiciones de vulnerabilidad.

# II. FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA IMPUGNADA

El Tribunal mediante sentencia de 21 de febrero de 2020, declaró improcedente la acción de tutela de la referencia por considerar que no se vislumbra la afectación de los derechos fundamentales invocados por el actor; y que, además, no concurre ninguno de los requisitos específicos señalados por la Corte Constitucional para que proceda el estudio excepcional de la acción de tutela contra providencia judicial.

Señaló que de las pruebas aportadas al plenario no se logró evidenciar una actuación arbitraria o incorrecta por parte del Juzgado accionado, ni tampoco se configura el desconocimiento del precedente judicial alegado por el actor, sustentado en el hecho de que la mencionada autoridad judicial a través de los autos cuestionados modificó la decisión adoptada en la sentencia de 19 de octubre de 2018, ampliando el término inicialmente concedido a la **UARIV** para la iniciación de los trámites de reconocimiento de la indemnización administrativa de 3 días a 65.

Sostuvo que existe una interpretación errónea por parte del accionante, toda vez que al revisar los proveídos censurados se advierte que el numeral segundo de la sentencia de tutela de 19 de octubre de 2018, le concede un término de 3 días a la **UARIV**, específicamente, para que iniciara los trámites necesarios para el reconocimiento de la indemnización administrativa, orden que cumplió dicha entidad con la expedición de la Resolución núm. 04102019-27405 de 25 de julio de 2019, mediante la cual se otorgó la medida ordenada.

Resaltó que distinto es el caso respecto de lo dispuesto en el proveído de 12 de agosto de 2019, mediante el cual el Juzgado accionado le concedió un término de 65 días a la **UARIV**, pero para efectuar el desembolso de la medida de indemnización administrativa, procedimiento que de conformidad con lo informado por la mencionada entidad se encuentra condicionado a la disponibilidad presupuestal y el método técnico de asignación de turnos, lo que pone de manifiesto que en ningún momento la orden de tutela fue modificada durante el trámite incidental.

# III. FUNDAMENTOS DE LA IMPUGNACIÓN

El actor impugnó la sentencia de 21 de febrero de 2020, en cuyo escrito, además de reiterar los argumentos expuestos en la solicitud de tutela, agregó:

“[…] ***1.*** *Que la decisión proferida por el juez accionado el 27 de enero de 2020, en la forma que lo hizo, fue decidir sobre un caso y/o hechos que habían hecho tránsito a cosa juzgada mediante auto y/o fallo de Incidente de Desacato de fecha 12 de agosto de 2019, tal como está dicho y probado en la demanda de tutela denegada.* ***2.*** *Porque el Incidente de Desacato resuelto por el juez accionado mediante auto de fecha 27 de enero de 2020, fue impetrado única y exclusivamente con base en la omisión absoluta de la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas -UARIV-, a lo ordenado en su contra en auto y/o fallo de incidente de desacato fechado el 12 de agosto de 2019, que a texto reza: “SEGUNDO: CONMINAR a la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, para que el desembolso de la indemnización administrativa se realice en el término improrrogable de 65 días; lo anterior con el fin de evitar futuras peticiones y/o incidentes de desacatos, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia”, mas, no se impetró tal incidente de desacato con base en lo ordenado en el fallo de tutela de 19 de octubre de 2018, cuyo cumplimiento comprobó el juez accionado y, en consecuencia, emitió el fallo en comento de 12 de agosto de 2019, que desestimó sancionar por desacato a la citada UARIV, pero la conmina a efectuar el pago dentro de los 65 días siguientes a la notificación de esta decisión, como está dicho arriba. Y* ***3.*** *Que efectivamente el juez accionado, no obstante haber denegado mediante auto de 12 de agosto de 2019, y 27 de enero de 2020, los incidentes de desacato propuestos, sí modificó su orden impartida mediante fallo de 19 de octubre de 2018, al emitir la nueva orden antes citada, que a texto reza: “SEGUNDO: CONMINAR a la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, para que el desembolso de la indemnización administrativa se realice en el término improrrogable de 65 días; lo anterior con el fin de evitar futuras peticiones y/o incidentes de desacatos, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia”* […]”.

# IV. CONSIDERACIONES DE LA SALA

**Competencia**

La Sala es competente para conocer de la presente impugnación, de conformidad con lo previsto en el artículo 32 del Decreto 2591 de 19 de noviembre de 1991, por el cual se reglamenta la acción de tutela establecida en el artículo 86 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 1º del Decreto 1983 de 30 de noviembre de 2017 y el artículo 13 del Acuerdo número 80 de 12 de marzo de 2019, expedido por la Sala Plena del Consejo de Estado, que regula la distribución de negocios entre las Secciones.

**La acción de tutela contra providencias judiciales**

En relación con la acción de tutela contra providencias judiciales, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sentencia de 31 de julio de 2012 (Expediente núm. 2009-01328, Actora: Nery Germania Álvarez Bello, Consejera ponente María Elizabeth García González), en un asunto que fue asumido por importancia jurídica y con miras a unificar la jurisprudencia, consideró que es procedente cuando se esté en presencia de la violación de derechos constitucionales fundamentales, debiéndose observar al efecto los parámetros fijados hasta el momento jurisprudencialmente.

En sesión de 23 de agosto de 2012, la Sección Primera adoptó como parámetros jurisprudenciales a seguir, los señalados en la sentencia C-590 de 8 de junio de 2005, proferida por la Corte Constitucional, sin perjuicio de otros pronunciamientos que la misma o esta Corporación elaboren sobre el tema, lo cual fue reiterado en Sentencia de Unificación de la Sala Plena de 5 de agosto de 2014, (Expediente núm. 2012-02201-01, Consejero ponente: doctor Jorge Octavio Ramírez Ramírez).

En la mencionada sentencia, la Corte señaló los requisitos generales para la procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial, así:

*“[…] Los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales son los siguientes:*

*a. Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional. Como ya se mencionó, el juez constitucional no puede entrar a estudiar cuestiones que no tienen una clara y marcada importancia constitucional so pena de involucrarse en asuntos que corresponde definir a otras jurisdicciones**[[4]](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/c-590-05.htm%22%20%5Cl%20%22_ftn4#_ftn4" \o "). En consecuencia, el juez de tutela debe indicar con toda claridad y de forma expresa porqué la cuestión que entra a resolver es genuinamente una cuestión de relevancia constitucional que afecta los derechos fundamentales de las partes.*

*b. Que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable**[[5]](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/c-590-05.htm%22%20%5Cl%20%22_ftn5#_ftn5" \o ").  De allí que sea un deber del actor desplegar todos los mecanismos judiciales ordinarios que el sistema jurídico le otorga para la defensa de sus derechos.  De no ser así, esto es, de asumirse la acción de tutela como un mecanismo de protección alternativo, se correría el riesgo de vaciar las competencias de las distintas autoridades judiciales, de concentrar en la jurisdicción constitucional todas las decisiones inherentes a ellas y de propiciar un desborde institucional en el cumplimiento de las funciones de esta última.*

*c. Que se cumpla el requisito de la inmediatez, es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración**[[6]](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/c-590-05.htm%22%20%5Cl%20%22_ftn6#_ftn6" \o ").  De lo contrario, esto es, de permitir que la acción de tutela proceda meses o aún años después de proferida la decisión, se sacrificarían los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica ya que sobre todas las decisiones judiciales se cerniría una absoluta incertidumbre que las desdibujaría como mecanismos institucionales legítimos de resolución de conflictos.*

*d. Cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora**[[7]](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/c-590-05.htm%22%20%5Cl%20%22_ftn7#_ftn7" \o ").  No obstante, de acuerdo con la doctrina fijada en la Sentencia C-591-05, si la irregularidad comporta una grave lesión de derechos fundamentales, tal como ocurre con los casos de pruebas ilícitas susceptibles de imputarse como crímenes de lesa humanidad, la protección de tales derechos se genera independientemente de la incidencia que tengan en el litigio y por ello hay lugar a la anulación del juicio.*

*e. Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible**[[8]](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/c-590-05.htm%22%20%5Cl%20%22_ftn8#_ftn8" \o ").  Esta exigencia es comprensible pues, sin que la acción de tutela llegue a rodearse de unas exigencias formales contrarias a su naturaleza y no previstas por el constituyente, sí es menester que el actor tenga claridad en cuanto al fundamento de la afectación de derechos que imputa a la decisión judicial, que la haya planteado al interior del proceso y que dé cuenta de todo ello al momento de pretender la protección constitucional de sus derechos.*

*f. Que no se trate de sentencias de tutela**[[9]](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/c-590-05.htm%22%20%5Cl%20%22_ftn9#_ftn9" \o ").  Esto por cuanto los debates sobre la protección de los derechos fundamentales no pueden prolongarse de manera indefinida, mucho más si todas las sentencias proferidas son sometidas a un riguroso proceso de selección ante esta Corporación, proceso en virtud del cual las sentencias no seleccionadas para revisión, por decisión de la sala respectiva, se tornan definitivas.*

*… Ahora, además de los requisitos generales mencionados, para que proceda una acción de tutela contra una sentencia judicial es necesario acreditar la existencia de requisitos o causales especiales de procedibilidad, las que deben quedar plenamente demostradas. En este sentido, como lo ha señalado la Corte, para que proceda una tutela contra una sentencia se requiere que se presente, al menos, uno de los vicios o defectos que adelante se explican.*

*a. Defecto orgánico, que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello.*

*b. Defecto procedimental absoluto, que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido.*

*c. Defecto fáctico, que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión.*

*d. Defecto material o sustantivo, como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales**[[10]](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/c-590-05.htm%22%20%5Cl%20%22_ftn10#_ftn10" \o ") o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.*

*f. Error inducido, que se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales.*

*g. Decisión sin motivación, que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional.*

*h. Desconocimiento del precedente, hipótesis que se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado**[[11]](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/c-590-05.htm%22%20%5Cl%20%22_ftn11#_ftn11" \o ").*

*i. Violación directa de la Constitución […]”.*

De acuerdo con los parámetros planteados en el acápite anterior, la Sala examinará el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, según la jurisprudencia trazada por la Corte Constitucional, acogida por la Sala Plena de esta Corporación.

La Sala observa que en el presente caso se cumple con el requisito de la relevancia constitucional, por cuanto el actor plantea con suficiente carga argumentativa las razones por las cuales, en su criterio, se han vulnerado sus derechos fundamentales; la acción de tutela se interpuso en un plazo razonable[[3]](#footnote-3) y la solicitud identifica los hechos y derechos que se estiman lesionados.

Aunado a lo anterior, en relación con el requisito de la subsidiariedad la Sala advierte que el mismo también se cumplió, toda vez que si bien por regla general no es posible cuestionar por vía de la acción de tutela otro proceso judicial de la misma naturaleza, al tenor de lo señalado por la Corte Constitucional en la citada sentencia C-590 de 2005, esa misma Corporación ha admitido la procedencia de la acción de tutela contra el auto que pone fin al incidente de desacato, ello, debido a que “*el legislador no previó otros mecanismos de impugnación destinados a controvertir lo decidido por el juez de conocimiento, en relación con la conducta desplegada por el obligado por el fallo de tutela para la satisfacción de las órdenes allí impartidas”[[4]](#footnote-4).*

Sobre el particular, esta Sala en sentencia de 10 de diciembre de 2018[[5]](#footnote-5), dispuso lo siguiente:

“[…] *Contrario a lo señalado por el a quo la actora no cuenta con otro medio defensa judicial para ejercer la defensa de los derechos fundamentales que estima vulnerados, dado que el Decreto 2591 de 1991, solo prevé el grado jurisdiccional de consulta para aquella decisión que impone una sanción, de donde se concluye la improcedencia de cualquier recurso ordinario o extraordinario en su trámite.*

*En este sentido, la Corte Constitucional, en su sentencia SU-034 de 2018, adujo que «[…] el auto que pone fin al incidente de desacato no es pasible del recurso de alzada, al paso que el grado jurisdiccional de consulta debe surtirse de manera obligatoria por mandato legal en los casos en que se impone una sanción» y, enfatizó que, tratándose de acción de tutela contra el trámite incidental,* ***esta procede solo contra la decisión ejecutoriada que con la que culmina el desacato, en*** *tanto son «[…] inadmisibles las tutelas que se dirigen contra decisiones distintas a las que le ponen fin al incidente».*

***Indica lo anterior, que este medio excepcional, preferente y sumario, solamente se puede incoar contra la decisión que finaliza el trámite incidental,*** *lo que se cumple en el presente caso, comoquiera que la providencia objeto de censura, es el auto de 28 de agosto de 2018, proferido por el Juzgado Cincuenta y Dos Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, que se abstuvo de iniciar el incidente y ordenó su archivo; por consiguiente, la Sala colige que la acción presentada sí satisface el requisito de subsidiariedad* […]”.

Verificado lo anterior, la Sala advierte que en el presente caso el actor pretende que se dejen sin efecto los **autos de 12 de agosto de 2019 y 27 de enero de 2020**, proferidos por el Juzgado, por medio de los cuales se declaró cumplida la orden judicial contenida en la sentencia de 19 de octubre de 2018 y se ordenó el archivo del incidente de desacato promovido por el actor contra UARIV, dentro de la acción de tutela identificada con el número de radicación 20001-33-33-002-2018-00391-00.

A las citadas providencias se le atribuye la vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso, a la administración de justicia, al mínimo vital, a la salud, a la integridad física, a la igualdad a la seguridad social, a la reparación administrativa y a la “*protección constitucional a los desplazados y ancianos*”, habida cuenta que, a juicio del actor, la autoridad judicial accionada no debió declarar cumplida la orden dentro del trámite de los incidentes de desacato presentados.

La presente acción de tutela fue resuelta, en primera instancia, por el Tribunal que, mediante sentencia de 21 de febrero de 2020, declaró improcedente el amparo solicitado por considerar que no se vislumbra la afectación de los derechos fundamentales invocados por el actor; y que, además, no concurre ninguno de los requisitos específicos señalados por la Corte Constitucional para que proceda el estudio excepcional de la acción de tutela contra providencia judicial.

El actor impugnó la anterior decisión, en cuyo escrito, además de reiterar los argumentos planteados en la solicitud de tutela, agregó que el Juzgado mediante auto de 12 de agosto de 2019, modificó la orden de tutela contenida en la sentencia de 19 de octubre de 2018, al ampliar el término concedido en la misma para que la **UARIV** cumpliera lo dispuesto.

Aunado a lo anterior, aseguró que al proferir el auto de 27 de enero de 2020, la autoridad judicial accionada no tuvo en cuenta que el segundo incidente de desacato fue interpuesto única y exclusivamente por el incumplimiento a lo ordenado en el proveído de 12 de agosto de 2019 y no con base en lo ordenado en la sentencia de tutela de 19 de octubre de 2018.

Así las cosas, la Sala procede al estudio de los argumentos planteados por el accionante contra los proveídos acusados.

**Caso en concreto**

En el caso bajo estudio, la Sala evidencia que en la acción de tutela primigenia, identificada con el número único de radicación 20001-33-33-002-2018-00391-00, el actor pretendía que se le ordenara a la **UARIV** el reconocimiento y entrega de la indemnización administrativa a la que tenía derecho por el hecho víctimizante acaecido con la muerte de su hija a manos de las Autodefensas Unidas de Colombia.

La mencionada acción de tutela fue conocida en primera instancia por el Juzgado que, en sentencia de 19 de octubre de 2018[[6]](#footnote-6), accedió al amparo de los derechos fundamentales del actor y dispuso lo siguiente:

“[…] ***SEGUNDO: ORDENAR*** *a la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas -UARIV-* ***que en el término de 3 días siguientes contados a partir de la notificación de esta providencia, proceda a iniciar el trámite necesario para el reconocimiento de la indemnización administrativa al señor RUBIO NARVÁEZ CHÁVEZ,*** *el cual en todo caso, no podrá superar los 30 días hábiles* […]” (Negrilla y subraya fuera del texto original).

El actor al estimar que el Director de la **UARIV** incumplió la orden impartida en precedencia, promovió un primer incidente de desacato, el cual fue conocido por el Juzgado que, mediante **proveído de 12 de agosto de 2019**, consideró que con la expedición de la Resolución núm. 04102019-27405 de 25 de julio de 2019, por medio de la cual se reconoció y ordenó la entrega de la medida de indemnización administrativa a favor del señor **NARVÁEZ CHÁVEZ**, se encontraba demostrado que la **UARIV** ha realizado las gestiones administrativas necesarias tendientes a dar cumplimiento a la orden judicial contenida en la sentencia de tutela de 19 de octubre de 2018, razón por la que concluyó que no existía incumplimiento y, en consecuencia, dispuso lo siguiente:

“[…] ***PRIMERO:*** *Declarar cumplida la orden judicial contenida en sentencia de tutela de 19 de octubre de 2018, por las razones expuestas en esta providencia.*

***SEGUNDO:******ARCHIVAR*** *el presente incidente de desacato promovido por el señor RAFAEL RAMÓN MAESTRE ARIAS COMO AGENTE OFICIOSO DE RUBIO NARVÁEZ CHÁVEZ, contra la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.*

***TERCERO:******CONMINAR*** *a la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS, para que el desembolso de la indemnización administrativa se realice en el término improrrogable de 65 días; lo anterior, con el fin de evitar futuras peticiones y/o incidentes de desacatos, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia* […]”.

Posteriormente, al estimar que se había superado el término de los 65 días y que la **UARIV** persistía en su incumplimiento, el actor promovió un segundo incidente de desacato el cual fue resuelto por el Juzgado mediante **auto de 27 de enero de 2020**, en el que reiteró que de las pruebas aportadas se encontraba demostrado que no existía incumplimiento a la orden impartida, toda vez que la **UARIV** había realizado las gestiones administrativas necesarias para acatarla y, por tanto, decidió:

“[…] ***PRIMERO:*** *Declarar cumplida la orden judicial contenida en sentencia de tutela de 19 de octubre de 2018, por las razones expuestas en esta providencia.*

***SEGUNDO:******ARCHIVAR*** *el presente incidente de desacato promovido por el señor RAFAEL RAMÓN MAESTRE ARIAS COMO AGENTE OFICIOSO DE RUBIO NARVÁEZ CHÁVEZ, contra la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído* […]”.

Al descender al caso concreto, la Sala advierte que, a juicio del actor, la autoridad judicial accionada vulneró sus derechos fundamentales con fundamento en las siguientes inconformidades:

* Que el Juzgado mediante el auto de 12 de agosto de 2019, modificó la orden de tutela contenida en la sentencia de 19 de octubre de 2018, toda vez que dispuso ampliar el término de 3 días inicialmente concedido a la **UARIV** para la iniciación de los trámites de reconocimiento de la indemnización administrativa, extendiéndolo a 65 días.
* Que el Juzgado al proferir el auto de 27 de enero de 2020, no tuvo en cuenta que el segundo incidente de desacato fue interpuesto única y exclusivamente por el incumplimiento a lo ordenado en el proveído de 12 de agosto de 2019 y no con base en lo ordenado en la sentencia de tutela de 19 de octubre de 2018.

En lo que respecta a la afirmación del actor relativa a que el Juzgado accionado mediante auto de 12 de agosto de 2019, modificó la orden proferida en la sentencia de tutela de 19 de octubre de 2018, la Sala observa que, conforme lo consideró el *a quo*, existe una interpretación errónea de su parte, toda vez que de la lectura de las providencias en cuestión se advierte que el término de 3 días concedido a la **UARIV** en la citada sentencia de tutela, lo fue para que iniciara los trámites necesarios para el reconocimiento de la indemnización administrativa a favor del actor; mientras que el término de 65 días otorgados por el Juzgado a la **UARIV**, en el auto de 12 de agosto de 2019, se fijó para que esta efectuara el desembolso de la medida de indemnización administrativa conferida al aquí demandante a través de la Resolución núm. 04102019-27405 de 25 de julio de 2019, lo que descarta la modificación de las órdenes alegadas.

Aclarado lo anterior, la Sala observa que con la expedición de la Resolución núm. 04102019-27405 de 25 de julio de 2019, en efecto, la **UARIV** dio cumplimiento a la orden contenida en la sentencia de tutela de 19 de octubre de 2018, consistente en iniciar los trámites necesarios para el reconocimiento de la indemnización administrativa a favor del actor.

Cabe señalar que la mencionada resolución reconoció el derecho a la medida de indemnización administrativa solicitada por el accionante, para lo cual dispuso:

“[…] **RESUELVE:**

**ARTÍCULO PRIMERO.** Reconocer el derecho a la medida de indemnización administrativa por el hecho víctimizante de HOMICIDIO de la señora LUDIVIA NARVÁEZ ÁLVAREZ, quien se identificó con cédula de ciudadanía Nº 57291529, conforme a las razones expuestas en el presente acto administrativo, a los siguientes beneficiarios:

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **NOMBRE****DESTINATARIO**  | **APELLIDO****DESTINATARIO** | **TIPO DOC****IDENTIDAD** | **IDENTIDAD** | **PARENTEZCO** | **PORCENTAJE** |
| RUBIO | NARVÁEZCHÁVEZ | C.C. | 7600344 | PADRE | 50% |
| ANAIS | ÁLVAREZ PARADA | C.C. | 36451297 | MADRE | 50% |

**ARTÍCULO SEGUNDO. Aplicar el Método Técnico de Priorización**,con el fin de determinar el orden de asignación de turno para el desembolso de la medida de indemnización administrativa, de manera proporcional a los recursos apropiados en la respectiva vigencia fiscal, de conformidad con las razones señaladas en el presente acto administrativo, a las siguientes personas:

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **NOMBRE****DESTINATARIO**  | **APELLIDO****DESTINATARIO** | **TIPO DOC****IDENTIDAD** | **IDENTIDAD** | **PARENTEZCO** |
| RUBIO | NARVÁEZCHÁVEZ | C.C. | 7600344 | PADRE |
| ANAIS | ÁLVAREZ PARADA | C.C. | 36451297 | MADRE |

**ARTÍCULO TERCERO.** Comunicar el período de que dispone la Unidad para las Víctimas para hacer efectivo el pago de la medida en razón al resultado de la aplicación del Método Técnico de Priorización.

**ARTÍCULO CUARTO.** La entrega de la medida de indemnización administrativa queda condicionada a que, en el momento del desembolso, el estado en el Registro Único de Víctimas sea de inclusión […]”.

De la lectura de la citada resolución se advierte que, además de otorgarle al actor la medida de indemnización administrativa solicitada, dispuso la aplicación del método técnico de priorización con el fin de ubicar el orden de asignación de turno para el desembolso, trámite establecido para el efecto.

Así las cosas, al verificar la sentencia de tutela que se alega desatendida, la Sala encuentra que en efecto la **UARIV** dio cumplimiento a la misma al iniciar los trámites necesarios para el reconocimiento de la indemnización administrativa del actor.

Ahora, frente a la pretensión del accionante consistente en que el Juzgado al proferir el auto de 27 de enero de 2020 vulneró sus derechos fundamentales, por no tener en cuenta que el segundo incidente de desacato fue interpuesto única y exclusivamente por el incumplimiento a lo ordenado en el proveído de 12 de agosto de 2019 y no con base en lo dispuesto en la sentencia de tutela de 19 de octubre de 2018, la Sala advierte lo siguiente:

Como ya se indicó, en el numeral tercero de la parte resolutiva del proveído de 12 de agosto de 2019, el Juzgado conminó “*a la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS, para que el desembolso de la indemnización administrativa se realice en el término improrrogable de 65 días; lo anterior, con el fin de evitar futuras peticiones y/o incidentes de desacatos, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia* […]”.

Al respecto, cabe señalar que “conminar” no lleva consigo la fuerza vinculante que sí reviste a las órdenes propiamente dichas, pues tal manifestación propende por instar al incidentado para que lleve a cabo actuaciones que son de su competencia.

Y, en el caso bajo examen, no podía ser de otra manera, por cuanto sabido es que para el pago de tales indemnizaciones las entidades del estado tienen procedimientos y turnos que deben observarse, pues de lo contrario se vulneraría el derecho a la igualdad de aquellas personas que de tiempo atrás están a la espera de tales desembolsos.

Precisamente, en la resolución a través de la cual se le reconoció al actor la indemnización en comento fue clara en señalar que el turno para el pago de la misma se sometería al **Método Técnico de Priorización**, procedimiento con el que cuenta la entidad para establecer el turno de los respectivos desembolsos por dicho concepto.

En efecto, a través de la Resolución núm. 1049 de 15 de marzo de 2019, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, entre otros, adoptó “**el procedimiento para reconocer y otorgar la indemnización por vía administrativa**”, para lo cual creó el método técnico de priorización, en aras de darle un trato prioritario a aquellas víctimas que estén enfrentando una situación de vulnerabilidad debido a factores como la edad y la discapacidad que les impide darse su propio sustento, valoración que le corresponde efectuar a la **UARIV**,con fundamento en la información que reposa en dicha entidad, al momento de asignar los turnos para el desembolso de la indemnización. De ahí que el Despacho Judicial accionado haya exhortado y no ordenado a la entidad dicho desembolso, en la providencia objeto de tutela, como al parecer lo entendió el actor.

# Lo precedente, descarta la vulneración de derecho fundamental alguno en cabeza del actor e impone a la Sala modificar la sentencia impugnada, que declaró improcedente la acción de la referencia, en el sentido de denegar el amparo solicitado, como en efecto se dispondrá en la parte resolutiva de esta providencia.

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

F A L L A:

**PRIMERO: MODIFICAR** la sentencia impugnada, que declaró improcedente la presente acción, en el sentido de **DENEGAR** el amparo solicitado por el señor **RUBIO NARVÁEZ CHÁVEZ**, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: NOTIFICAR** a las partes por el medio más expedito y eficaz.

**TERCERO:** Dentro de los diez (10) días siguientes a su ejecutoria, **REMITIR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

**CUARTO**: El contenido de la presente providencia, publíquese en la página web del Consejo de Estado.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 16 de julio de 2020.

**NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**

 **Presidenta**

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**

1. En adelante Tribunal. [↑](#footnote-ref-1)
2. En adelante el Juzgado. [↑](#footnote-ref-2)
3. Así lo determinó la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia de unificación de 5 de agosto de 2014 (Expediente nro. 2012-02201, Consejero ponente: doctor Jorge Octavio Ramírez Ramírez). [↑](#footnote-ref-3)
4. Corte Constitucional, sentencia SU-034 de 2018, M.P. Alberto Rojas Ríos. [↑](#footnote-ref-4)
5. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 10 de diciembre de 2018, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés, identificada con número único de radicación 25000-23-41-000-2018-00874-01. [↑](#footnote-ref-5)
6. La Sala advierte que contra la misma no se presentó recurso de impugnación, razón por la cual el proceso de tutela quedó ejecutoriado con el fallo de primera instancia. [↑](#footnote-ref-6)