



ACCIÓN DE TUTELA / GRADO JURISDICCIONAL DE CONSULTA EN TRÁMITE DE INCIDENTE DE DESACATO / SANCIÓN POR DESACATO - Al director técnico de Reparaciones de la UARIV / INCUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA DE ACCIÓN DE TUTELA -No se ha dado una fecha probable para el pago de la indemnización

[P]ara la Sala en el asunto sub examine se cumple con el elemento subjetivo de la responsabilidad por el desacato frente a la orden judicial, toda vez que el señor [E.A.F.], en calidad de Director Técnico de Reparaciones de la UARIV, fue debidamente notificado y vinculado a la actuación, en la cual tuvo la oportunidad de ejercer su derecho de defensa y contradicción; no obstante, en el informe rendido dentro del trámite incidental no allegó prueba que acreditara el cumplimiento de la orden judicial, ni aportó explicación válida que justificara la renuencia, pues aun cuando indicó que se aplicará el Método Técnico de Priorización, no estableció una fecha probable en la que será cumplida tal obligación, sino que se limitó a hacer referencia al acto administrativo por medio del cual se reconoció la indemnización administrativa. (...) En ese orden de ideas, no se advierte ninguna actuación posterior al fallo de tutela tendiente a dar cumplimiento a la orden judicial, dado que en el informe rendido dentro del incidente de desacato, la entidad únicamente reiteró lo manifestado en el trámite de la solicitud de amparo, allegando como prueba a sus afirmaciones los mismos documentos que fueron valorados en su momento por el juez constitucional, lo que denota un proceder negligente y totalmente descuidado en relación con el cumplimiento de las órdenes judiciales. (...) En este punto, es del caso destacar que esta Sala en un asunto con similar situación fáctica a la presente, confirmó la sanción impuesta, teniendo en cuenta que se configuraron los elementos objetivo y subjetivo (...) Así las cosas, para la Sala el señor [E.A.F.], en calidad de Director Técnico de Reparaciones de la UARIV, se limitó a explicar en qué consistía el Método Técnico de Priorización, sin dar una fecha probable o aproximada del pago de la indemnización administrativa a la actora, pese a que contaba con criterios objetivos que de alguna manera permitían dar cumplimiento a la orden judicial, lo cual no resulta de recibo.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejera ponente: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de agosto de dos mil veintiuno (2021)

Radicación número: 76001-23-33-000-2020-01455-01(AC)

Actor: GUILLERMINA PERLAZA HINESTROZA

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

Se decide el grado jurisdiccional de consulta frente al auto de 3 de mayo de 2021, proferido por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca¹, en virtud del cual se sancionó, por desacato, con multa de un (1) salario mínimo legal mensual vigente, al Director Técnico de Reparaciones de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - UARIV, señor **ENRIQUE ARDILA FRANCO**, debido al incumplimiento de la orden impartida en la sentencia de tutela de 16 de diciembre de 2020, emanada de la misma autoridad judicial.

ANTECEDENTES

I.1.- De los documentos obrantes en el expediente se tiene que la señora **GUILLERMINA PERLAZA HINESTROZA**, actuando en nombre propio, instauró acción de tutela en contra de la **UARIV**, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales de petición, a la dignidad humana y al mínimo vital.

El Tribunal mediante sentencia de 16 de diciembre de 2020, accedió al amparo solicitado y, en consecuencia, dispuso lo siguiente:

“[...] PRIMERO: TUTELAR los derechos fundamentales de petición, a la dignidad humana y mínimo vital de la señora GUILLERMINA PERLAZA HINESTROZA, por las razones expuestas en este proveído.

SEGUNDO: ORDENAR al Director de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y al Director de Reparaciones de la misma entidad que, dentro del término de tres (3) días siguientes a la notificación de la presente decisión, se le informe a la señora GUILLERMINA PERLAZA HINESTROZA la fecha cierta y turno de la entrega o pago de la indemnización administrativa por el delito de desplazamiento forzado [...]”.

En escrito de 20 de abril de 2021, la accionante solicitó al Tribunal declarar en desacato a la **UARIV**, al estimar que la entidad accionada incumplió con el citado fallo, comoquiera que no se le ha informado fecha cierta ni turno de la entrega o pago de la indemnización administrativa por el delito de desplazamiento forzado, tal como se ordenó en el fallo de tutela.

A través de auto de ese mismo día, esto es, 20 de abril de 2021, el Tribunal dio apertura al trámite incidental y corrió traslado por el término de dos (2) días hábiles al señor **ENRIQUE ARDILA FRANCO**, Director Técnico de Reparaciones de la UARIV, con el fin de que rindiera informe sobre el presunto incumplimiento y aportara las pruebas que considerara pertinentes.

¹ En adelante Tribunal.

Frente a lo anterior, mediante escrito radicado el 21 de abril de 2021, el jefe de la Oficina Jurídica de la UARIV informó que el fallo de tutela fue cumplido, toda vez que emitió la Resolución núm. 04102019-96405 de 11 de diciembre de 2019, confirmada mediante las resoluciones núms. 04102019-96405R de 10 de marzo y 20205585 de 20 de mayo de 2020, por las cuales se reconoció el derecho a recibir la indemnización administrativa, haciendo la salvedad que luego de la aplicación del método técnico de priorización, se encontró que la actora no cuenta con ningún criterio para ser priorizada, por lo que resulta jurídicamente imposible establecer una fecha cierta de pago, sin que ello implique el desconocimiento de los derechos fundamentales.

Agregó que mediante comunicación 202072033484241 de 11 de diciembre de 2020 resolvió la solicitud de la actora, en la que le explicó el procedimiento para el pago de la indemnización administrativa, por lo que, a su juicio, realizó todas las acciones encaminadas al reconocimiento de la medida administrativa reclamada, las cuales, por demás, son acordes con lo establecido por la Corte Constitucional en la sentencia T-025 de 2004.

Resaltó que los actos administrativos de reconocimiento emitidos en los años 2019 y 2020, que no hayan acreditado situaciones de vulnerabilidad manifiesta en ese momento, serían analizados nuevamente el 30 de julio de 2021 con el método técnico de priorización, por lo que si no resultare viable el acceso a la medida de indemnización en el presente año, le informaría a la actora las razones por las cuales no fue priorizada y la necesidad de aplicar nuevamente el método para el año siguiente, teniendo en cuenta que hay 330.051 víctimas a quienes se les reconoció el derecho a la indemnización al 31 de diciembre de 2019 y a quienes se les estudiará la priorización; además, que sólo el 9% del presupuesto corresponde a los recursos destinados para el pago de las indemnizaciones administrativas.

Que, por ello, para la entidad surge la imposibilidad de dar una fecha cierta y/o pagar la indemnización administrativa, pues debe respetarse el procedimiento establecido en la Resolución núm. 1049 de 2019 y el debido proceso administrativo, por lo que pese a que ha realizado diferentes esfuerzos para compensar económicamente a las víctimas del conflicto armado interno, el reto de la política de la reparación integral aun es enorme, habida cuenta que si bien la población víctima en su totalidad es vulnerable, existen personas que presentan un mayor grado de vulnerabilidad.

Por lo expuesto, la **UARIV** sostuvo que en el presente asunto se configuró el hecho superado, comoquiera que la vulneración alegada carece de sustento y objeto jurídico.

II. FUNDAMENTOS DEL AUTO CONSULTADO

Por auto de 3 de mayo de 2021, el Tribunal sancionó por desacato, con multa de un (1) salario mínimo legal mensual vigente al Director Técnico de Reparaciones de la **UARIV**, el señor **ENRIQUE ARDILA FRANCO**, por haber incumplido el orden impartida en el fallo de tutela de 16 de diciembre de 2020, emanada de la misma autoridad judicial, en los siguientes términos:

“[...] PRIMERO.- DECLARAR que el Director Técnico de Reparaciones de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV, señor ENRIQUE ARDILA FRANCO,

incurrió en desacato de la orden impartida mediante Sentencia de tutela No. 270 de diciembre de 2020 proferida por esta Corporación, por medio de la cual se ampararon los derechos fundamentales de petición, a la dignidad humana y mínimo vital de la señora GUILLERMINA PERLAZA HINESTROZA.

SEGUNDO.- *En consecuencia, **SANCIONAR** al Director Técnico de Reparaciones de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV, señor ENRIQUE ARDILA FRANCO, al pago de una multa equivalente a un (1) salario mínimo mensual legal vigente, la que deberá ser cancelada dentro de un término de diez (10) días contados a partir de la notificación de esta providencia, mediante consignación que se hará en la cuenta Nacional CSJ-MULTAS Y SUS RENDIMIENTOS-CUN No. 3-0820-000640-8, convenio 13474, en cualquiera de las oficinas del Banco Agrario.*

TERCERO.- *Se conmina al funcionario al cumplimiento del fallo referido, so pena de incurrir en sanción de arresto por el término de un (1) día conforme lo dispone el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991.
[...].”*

Lo anterior, al considerar que no resulta de recibo el argumento de imposibilidad que pone de presente la entidad para la asignación de un turno o fecha aproximada para el pago de la indemnización administrativa, mecanismo válido dispuesto por la jurisprudencia constitucional para atender las solicitudes elevadas por las víctimas de desplazamiento forzado para el pago de dicha medida de reparación, de conformidad con lo dispuesto en las sentencias SU-254 de 2013 y C-753 de 2013.

Así las cosas, teniendo en cuenta que desde el mismo fallo de tutela dicha Sala de Decisión no desconoció la complejidad que conlleva la ejecución inmediata de órdenes de pago en el asunto, por estar inmerso en un estado de cosas inconstitucionales, razón por la que dando aplicación a la jurisprudencia constitucional en la cual se faculta al juez a modular los aspectos accidentales de las órdenes de pago de la indemnización administrativa para hacer plausible su cumplimiento, considerando los elementos del contexto y los informes allegados por la **UARIV**, dispuso simplemente que se le informara a la actora la fecha cierta y turno de la entrega o pago de la indemnización, sin que hubiese sido posible que la entidad estableciera alguno de los datos.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

El desacato es un mecanismo de creación legal, que procede a petición de la parte interesada, a fin de que el juez constitucional, en ejercicio de sus potestades disciplinarias, sancione con arresto o multa a quien con responsabilidad subjetiva desatienda las órdenes proferidas mediante sentencias que buscan proteger los derechos fundamentales².

Esta figura se encuentra prevista en el artículo 52 del Decreto 2591 de 19 de noviembre de 1991³, en armonía con el artículo 27 *ídem*, que es del siguiente tenor:

² Corte Constitucional, sentencia T-171 de 2009.

³ Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política.

“ARTICULO 52. DESACATO. La persona que incumpliere una orden de un Juez proferida con base en el presente Decreto incurrirá en desacato sancionable con arresto hasta de seis meses y multa hasta de 20 salarios mínimos mensuales, salvo que en este Decreto ya se hubiere señalado una consecuencia jurídica distinta y sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar.

La sanción será impuesta por el mismo Juez mediante trámite incidental y será consultada al superior jerárquico quien decidirá dentro de los tres días siguientes si debe revocarse la sanción.”

La jurisprudencia constitucional ha precisado que la finalidad del incidente de desacato no es la imposición de una sanción en sí misma, sino que debe considerarse como una de las formas de buscar el cumplimiento de la respectiva sentencia. Al efecto, la sentencia T-652 de 30 de agosto de 2010⁴ de la Corte Constitucional destacó que:

“[...] El objetivo de la sanción de arresto y multa por desacato es el de lograr la eficacia de las órdenes impartidas por el Juez de amparo para la efectiva protección de los derechos... El objeto del incidente de desacato, de acuerdo a la Jurisprudencia de esta Corporación, se centra en conseguir que el obligado obedezca la orden impuesta en la providencia... Por tal motivo, **la finalidad del mencionado incidente no es la imposición de una sanción en sí misma sino una de las formas de buscar el cumplimiento de la respectiva sentencia** [...]”. (Resaltado fuera del texto).

Ahora bien, para la imposición de la sanción por desacato, es necesario que el juez verifique la existencia de dos elementos, a saber: el objetivo, que hace referencia al incumplimiento del fallo, esto es, a que se compruebe que la decisión contenida en el mismo no ha sido acatada por la persona o entidad responsable; y el subjetivo, que dada la naturaleza disciplinaria de la sanción por desacato, exige establecer que el responsable fue negligente respecto de su obligación⁵.

Bajo estos presupuestos, la providencia que decide el incidente de desacato debe precisar con claridad (i) si se incumplió la orden, para lo cual se debe examinar cuál era la conducta ordenada, quién o quiénes debían cumplirla y dentro de qué término y (ii) si existió responsabilidad subjetiva del demandado en la renuencia para acatarla. Una vez determinado ello, el Juez procede a imponer la sanción que podrá ser de “*arresto hasta de seis (6) meses y multa hasta de veinte (20) salarios mínimos mensuales*”, la cual será consultada al superior jerárquico, quien deberá decidir sobre la legalidad de la decisión.

El grado jurisdiccional de consulta

⁴ Magistrado ponente Jorge Iván Palacio Palacio, reiterada en la sentencia T-606 de 2011.

⁵ En la Sentencia T-763 de 1998, con ponencia del Magistrado Alejandro Martínez Caballero, la Corte Constitucional indicó: “[...] Es pues el desacato un ejercicio del poder disciplinario y por lo mismo la responsabilidad de quien incurra en aquel es una **responsabilidad subjetiva**. Es decir que debe haber negligencia comprobada de la persona para el incumplimiento del fallo, no pudiendo presumirse la responsabilidad por el solo hecho del incumplimiento [...]”. (Resaltado fuera del texto).

Preceptúa el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991 que la sanción “[...] será consultada al superior jerárquico quien decidirá dentro de los tres días siguientes si debe revocarse [...]”.

La jurisprudencia constitucional ha analizado el alcance de la figura de la consulta por desacato y ha destacado primordialmente que su finalidad se orienta en un doble sentido, en consideración a que el mismo Decreto 2591 de 1991 diferencia entre el **cumplimiento del fallo** y la **sanción por incumplimiento**. En este sentido, se ha resaltado que el grado jurisdiccional de consulta está previsto para proteger los derechos del incidentado, por cuanto se trata de un sujeto a quien se le ha impuesto una sanción de multa o privación de la libertad por el incumplimiento de la orden de tutela, en virtud de lo cual el juez debe verificar si hubo un incumplimiento y si la sanción impuesta es adecuada y se ajusta a la Constitución y a la ley, entendiendo que su estudio abarca la corrección de la sanción mas no la legalidad de la sentencia de tutela en la cual se dio la orden que se alega como incumplida.

Por otra parte, también ha insistido la jurisprudencia en que el juez de la consulta está facultado para adoptar medidas adicionales tendientes a garantizar el goce efectivo del derecho puesto que “*la finalidad esencial de la sanción por desacato es propender por el goce del derecho tutelado en el fallo*”. Así lo sostuvo la Corte Constitucional en la sentencia T-086 de 6 de febrero de 2003⁶, al indicar que:

*“[...] Las materias sobre las cuales es competente un Juez en consulta se definen por el motivo de la misma, en razón al interés que se busca proteger. Se advierte fácilmente el fin que se deduce de la figura misma: **garantizar la corrección de la sanción impuesta por el Juez de tutela en un incidente de desacato**. El Juez encargado de resolver la consulta debe verificar que la decisión sometida a control no contravenga la Constitución ni la ley y, que, en las circunstancias específicas del caso, se haya presentado un incumplimiento que merezca ser sancionado como desacato. Este es pues, el primer contenido sobre el cual se puede ocupar el auto que resuelve la consulta. Pero no es el único fin que esta institución persigue. El incidente por desacato se enmarca dentro del proceso de tutela, y ello implica que la consulta es una de las herramientas procesales diseñadas para garantizar la protección de los derechos fundamentales. [...]. Ello introduce un segundo elemento que puede ser objeto del auto en el que se resuelve la consulta: un pronunciamiento sobre **si es necesario que se dicten medidas adicionales para garantizar el goce efectivo del derecho**, puesto que la finalidad esencial de la sanción por desacato es propender por el goce del derecho tutelado en el fallo para lo cual, en determinadas circunstancias, la medida adecuada puede comprender complementos o ajustes a la orden inicial dentro de los límites antes mencionados⁷ [...]”.* (Resaltado fuera del texto).

⁶ Magistrado ponente Manuel José Cepeda Espinosa.

⁷ Sobre el alcance de la decisión del Juez que resuelve la consulta, en la misma sentencia la Corte indicó: “[...] Considera la Sala que el Juez encargado de resolver la consulta en un incidente por desacato, puede complementar o ajustar las órdenes impartidas, cuando tiene competencia para ello, por haber sido Juez de primera o segunda instancia dentro del proceso; ha comprobado que tal modificación a las órdenes originalmente impartidas es indispensable para asegurar el goce efectivo del derecho amparado en la sentencia; y existe una relación directa entre el objeto del proceso de desacato y la necesidad de adoptar medidas adicionales para que dadas las circunstancias del caso concreto el fallo sea cumplido [...]”.

Caso concreto

Para efecto de establecer la responsabilidad que implica la declaración de desacato, es necesario, como primera medida, determinar el contenido preciso de las órdenes emitidas en la providencia cuyo incumplimiento se alega. Ese contenido está establecido básicamente por el objeto, los sujetos y el plazo; es decir, cuál era la conducta ordenada, quién o quiénes debían cumplirla y dentro de qué término, con miras a verificar si el destinatario de la orden la realizó en forma oportuna y completa.

El Tribunal, mediante sentencia de 16 de diciembre de 2020, dispuso lo siguiente:

“[...] PRIMERO: TUTELAR los derechos fundamentales de petición, a la dignidad humana y mínimo vital de la señora GUILLERMINA PERLAZA HINESTROZA, por las razones expuestas en este proveído.

*SEGUNDO: ORDENAR al Director de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y al Director de Reparaciones de la misma entidad que, dentro del término de tres (3) días siguientes a la notificación de la presente decisión, **se le informe a la señora GUILLERMINA PERLAZA HINESTROZA la fecha cierta y turno de la entrega o pago de la indemnización administrativa por el delito de desplazamiento forzado [...]**”.* (Negrilla fuera de texto)

De los apartes transcritos se evidencia que en el fallo de tutela, presuntamente desconocido, se **ordenó que se le informara a la actora la fecha cierta y turno de la entrega o pago de la indemnización administrativa por el delito de desplazamiento forzado.**

De la misma manera, resulta claro que la carga de cumplir dicha orden corresponde a la **UARIV**, concretamente a través del señor **ENRIQUE ARDILA FRANCO**, quien es el Director Técnico de Reparaciones de la entidad.

En este punto, destaca la Sala que mediante la Resolución núm. 1049 de 15 de marzo de 2019 *“Por la cual se adopta el procedimiento para reconocer y otorgar la indemnización por vía administrativa, se crea el método técnico de priorización, se deroga las Resoluciones 090 de 2015 y 01958 de 2018 y se dictan otras disposiciones”*, la UARIV estableció el procedimiento para reconocer y otorgar la indemnización por vía administrativa a las víctimas, con fundamento en los principios de igualdad, gradualidad, progresividad y teniendo en cuenta el gran número de afectados por la violencia, así como las limitaciones presupuestales asignadas a la entidad.

El mencionado acto dispone en su artículo 6º como fases del procedimiento para acceso a la indemnización administrativa, las siguientes:

*“[...] **ARTÍCULO 6. FASES DEL PROCEDIMIENTO PARA ACCESO A LA INDEMNIZACIÓN ADMINISTRATIVA.** El procedimiento para el acceso de la indemnización administrativa se aplicará para todas las solicitudes que se eleven con posterioridad a la entrada en vigencia del presente acto administrativo y se desarrollará en cuatro fases, así:*

a) Fase de solicitud de indemnización administrativa;

- b) Fase de análisis de la solicitud;
- c) Fase de respuesta de fondo a la solicitud;
- d) Fase de entrega de la medida de indemnización [...]

En la misma resolución, se previó que tales solicitudes de indemnización se clasificarían en prioritarias y generales; las primeras para aquellos casos en los cuales la víctima esté en condiciones de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad, mientras que las segundas, para los demás eventos en los que no se acrediten dichas condiciones.

Ahora bien, para efectos de la indemnización administrativa, el artículo 4º de la Resolución núm. 1049 de 2019 estableció los casos en los cuales la víctima se encuentre en una situación de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad, como se trae a continuación:

[...] ARTÍCULO 4. SITUACIONES DE URGENCIA MANIFIESTA O EXTREMA VULNERABILIDAD. Para los efectos del presente acto administrativo se entenderá que una víctima, individualmente considerada, se encuentra en urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad cuando se acredite:

- A. Edad.** Tener una edad igual o superior a los setenta y cuatro (74) años. El presente criterio podrá ajustarse gradual y progresivamente por la Unidad para las Víctimas, de acuerdo al avance en el pago de la indemnización administrativa a este grupo poblacional.
- B. Enfermedad.** Tener enfermedad(es) huérfanas, de tipo ruinoso, catastrófico o de alto costo definidas como tales por el Ministerio de Salud y Protección Social.
- C. Discapacidad.** Tener discapacidad que se certifique bajo los criterios, condiciones e instrumentos pertinentes y conducentes que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social o la Superintendencia Nacional de Salud [...].

Una vez agotadas las etapas de solicitud y el análisis de la medida de indemnización administrativa, la UARIV deberá continuar con la fase de respuesta de fondo, con el fin de determinar si procede o no el reconocimiento de la indemnización.

Así las cosas, para los casos en los cuales se acceda al reconocimiento de la indemnización administrativa, la entidad deberá proceder con la fase de entrega, etapa que dependerá de si se acreditó que la víctima se encuentra en condiciones de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad, lo cual se definirá mediante la aplicación del método técnico de priorización.

Sobre el particular, el artículo 14 ibídem, prevé lo siguiente:

[...] ARTÍCULO 14. FASE DE ENTREGA DE LA INDEMNIZACIÓN. En el caso que proceda el reconocimiento de la indemnización y la víctima haya acreditado alguna de las situaciones de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad referidas en el artículo 4o del presente acto administrativo, se priorizará la entrega de la medida de

indemnización, atendiendo a la disponibilidad presupuestal de la Unidad para las Víctimas.

En caso que los reconocimientos de indemnización en estas situaciones de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad superen el presupuesto asignado a la Unidad para las Víctimas en la respectiva vigencia, el pago de la medida se hará efectivo en la siguiente vigencia presupuestal. En el tránsito entre vigencias presupuestales no se modificará el orden o la colocación de las víctimas priorizadas en las listas ordinales que, se posicionarán en la medida que obtengan firmeza los actos administrativos que reconocen la medida de indemnización y ordenan su pago.

En los demás casos donde haya procedido el reconocimiento de la indemnización, el orden de priorización para la entrega de la medida de indemnización se definirá a través de la aplicación del método técnico de priorización. La entrega de la indemnización se realizará siempre y cuando haya disponibilidad presupuestal, luego de entregar la medida en los términos del inciso primero del presente artículo.

En todos los casos que proceda la entrega de la indemnización, la Unidad para las Víctimas comunicará a la víctima solicitante acerca del periodo de que dispone para hacer efectivo el pago de la medida de indemnización [...]” (Destacado fuera de texto)

El mencionado método de priorización, adoptado mediante el anexo técnico que hace parte integral de la Resolución 1049 de 2019, tiene como objeto generar unas listas ordinales que indican la priorización para el desembolso de la medida de indemnización, a través de un análisis objetivo de las diversas características de las víctimas por medio de variables demográficas, socioeconómicas, de caracterización del hecho de la víctima y sobre el avance de la ruta de reparación, el cual se aplicará anualmente para continuar con la asignación de turnos de pago de manera proporcional a los recursos apropiados en la respectiva vigencia fiscal, de conformidad con el Marco de Gasto de Mediano Plazo del Sector.

De tal forma que, dicho método de priorización, cubrirá a las víctimas que al finalizar la vigencia inmediatamente anterior, tengan decisión favorable de reconocimiento de la indemnización; además el acto menciona que aquellas víctimas a quienes no se les haya asignado turno para el desembolso de la indemnización en la respectiva vigencia, se les aplicará el método cada año hasta que, de acuerdo con el resultado, sea priorizado para llevar a cabo el desembolso.

En efecto, el capítulo IV del anexo técnico dispone:

“[...] La aplicación del Método se realizará anualmente, respecto de la totalidad de víctimas que al finalizar el 31 de diciembre del año inmediatamente anterior cuenten con decisión de reconocimiento de indemnización administrativa a su favor.

Aquellas víctimas a quienes no se les asigne turno para el desembolso de la medida de indemnización en la respectiva vigencia, la Unidad para las Víctimas procederá a aplicarles el Método cada año hasta que de acuerdo con el resultado, sea priorizado para el desembolso de la indemnización administrativa. En ningún caso, el puntaje obtenido en una vigencia será acumulado para el siguiente año.

Las víctimas que según la aplicación del Método obtengan el puntaje que les otorgue turno de entrega de la indemnización administrativa en la correspondiente vigencia, serán citadas de manera gradual en el transcurso del año para la entrega de la indemnización administrativa. La Unidad para las Víctimas pondrá a disposición de las víctimas la información, que les permita conocer sobre la priorización o no del desembolso de la indemnización administrativa, durante cada vigencia [...]”.

En el caso concreto, mediante Resolución núm. 04102019-96405 de 11 de diciembre de 2019, la UARIV reconoció a la actora el derecho a la medida de indemnización administrativa, haciéndole la salvedad que se encontraba condicionada a la aplicación del Método Técnico de Priorización para el año 2021, para establecer así el turno para el desembolso.

A través de la sentencia de tutela de 16 de diciembre de 2020, se dispuso: “[...] **SEGUNDO: ORDENAR al Director de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y al Director de Reparaciones de la misma entidad que, dentro del término de tres (3) días siguientes a la notificación de la presente decisión, se le informe a la señora GUILLERMINA PERLAZA HINESTROZA la fecha cierta y turno de la entrega o pago de la indemnización administrativa por el delito de desplazamiento forzado [...]”.** (Negrilla fuera de texto)

Ahora, mediante memorial de 20 de abril de 2021, la accionante promovió incidente de desacato, pues aseguró que la entidad accionada incumplió con el fallo de 16 de diciembre de 2020, comoquiera que no se le ha informado fecha cierta ni turno de la entrega o pago de la indemnización administrativa por el delito de desplazamiento forzado, conforme lo ordenó el Tribunal.

Por lo anterior, mediante auto de la misma fecha, esto es, 20 de abril de 2021, el Tribunal decidió abrir incidente de desacato contra el actual **Director Técnico de Reparaciones de la UARIV, el señor ENRIQUE ARDILA FRANCO**, y le corrió traslado por el término de dos (2) días para que ejerciera su derecho de defensa, contestara el incidente y aportara las pruebas que pretendiera hacer valer.

En respuesta, la entidad accionada indicó que no resulta cierto que haya incurrido en desacato de la orden impartida en el fallo de tutela de 16 de diciembre de 2020, toda vez que ha realizado las gestiones necesarias para el reconocimiento de la medida administrativa reclamada, entre otras, informarle a la actora el procedimiento para el pago de la indemnización, teniendo en cuenta el criterio de priorización y el debido proceso administrativo, así como las complejidades que conlleva compensar económicamente a las víctimas del conflicto armado interno. Conforme lo anterior, por auto de 3 de mayo de 2021, el Tribunal sancionó por desacato al Director Técnico de Reparaciones de la **UARIV, el señor ENRIQUE ARDILA FRANCO**, por haber incumplido la orden impartida en el fallo de tutela de 16 de diciembre de 2020, al considerar que no resultaban de recibo los argumentos de la entidad, comoquiera que desde el mismo fallo de tutela dicha Sala de Decisión no desconoció la complejidad que conlleva la ejecución inmediata de órdenes de pago en el asunto, razón por la que, dando aplicación a la jurisprudencia constitucional, dispuso simplemente que se le informara a la actora la fecha cierta y turno de la entrega o pago de la indemnización, sin que hubiese sido posible que la entidad estableciera alguno de los datos.

Así las cosas, para la Sala en el asunto *sub examine* se cumple con el elemento subjetivo de la responsabilidad por el desacato frente a la orden judicial, toda vez

que el señor **ENRIQUE ARDILA FRANCO**, en calidad de Director Técnico de Reparaciones de la **UARIV**, fue debidamente notificado y vinculado a la actuación, en la cual tuvo la oportunidad de ejercer su derecho de defensa y contradicción; no obstante, en el informe rendido dentro del trámite incidental no allegó prueba que acreditara el cumplimiento de la orden judicial, ni aportó explicación válida que justificara la renuencia, pues aun cuando indicó que se aplicará el Método Técnico de Priorización, no estableció una fecha probable en la que será cumplida tal obligación, sino que se limitó a hacer referencia al acto administrativo por medio del cual se reconoció la indemnización administrativa.

En ese orden de ideas, no se advierte ninguna actuación posterior al fallo de tutela tendiente a dar cumplimiento a la orden judicial, dado que en el informe rendido dentro del incidente de desacato, la entidad únicamente reiteró lo manifestado en el trámite de la solicitud de amparo, allegando como prueba a sus afirmaciones los mismos documentos que fueron valorados en su momento por el juez constitucional, lo que denota un proceder negligente y totalmente descuidado en relación con el cumplimiento de las órdenes judiciales.

En este punto, es del caso destacar que esta Sala⁸ en un asunto con similar situación fáctica a la presente, confirmó la sanción impuesta, teniendo en cuenta que se configuraron los elementos objetivo y subjetivo, de la siguiente manera:

*“[...] Para esta Sala, **el funcionario encargado de acatar la orden de tutela no podía limitarse a esperar a que iniciara el trámite incidental para explicar a la autoridad judicial en qué consiste el método técnico de priorización, sino que, como mínimo, debió explicar a las accionadas, posterior a la orden impartida por el juez de tutela y con base en los criterios técnicos objetivos definidos en dicho procedimiento, una fecha aproximada o probable**, teniendo en cuenta los recursos de la entidad para el pago, las proyecciones futuras y el orden de ley, o cualquier otro mecanismo que los expertos en el tema definan, en la cual las solicitantes puedan esperar un desembolso, para lo cual, la Resolución Nro 01049 ofrece las herramientas que podían y debían ser utilizadas para dar cumplimiento a la orden impartida.*”

*Al respecto, el artículo 17 dispone que el método tiene como objetivo definir unas “listas ordinales” que indicarán la priorización para el desembolso, y, ya una vez adentrados en las variables a tener en cuenta, se tiene que son demográficas, de estabilización socioeconómica, características del hecho victimizante, ruta de reparación y las fuentes de información para la aplicación del método. Es decir, **la Unidad contaba con criterios objetivos que de alguna manera permitían dar cumplimiento a la orden impartida; sin embargo, lo que se advierte es que se limitaron en un primer momento a remitirse a lo dispuesto en el acto administrativo que reconoció la indemnización, y ya en el trámite del incidente de desacato a explicar el procedimiento, pero en ambos, sin dar una fecha, a lo sumo probable, de cuándo podría realizarse el desembolso y de esa forma cumplir la orden.***”

Ahora bien, de aceptarse el argumento de la Unidad en el sentido que a la fecha no es posible cumplir porque se debe respetar el procedimiento administrativo, el método técnico de priorización no constituye

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto de 27 de mayo de 2021, C.P. Oswaldo Giraldo López, identificado con número único de radicación 76001-23-33-000-2021-00307-01.

herramienta idónea para darle a los beneficiados con la indemnización una respuesta satisfactoria sobre su derecho, con el malestar que ello genera en quien, con la necesidad de ser atendido, simplemente recibe una respuesta tan incierta, que le convierte en una mera expectativa [...]”.
(Destacado fuera de texto)

Así las cosas, para la Sala el señor **ENRIQUE ARDILA FRANCO**, en calidad de Director Técnico de Reparaciones de la **UARIV**, se limitó a explicar en qué consistía el Método Técnico de Priorización, sin dar una fecha probable o aproximada del pago de la indemnización administrativa a la actora, pese a que contaba con criterios objetivos que de alguna manera permitían dar cumplimiento a la orden judicial, lo cual no resulta de recibo.

Por lo anterior, considera la Sala que al haberse configurado los elementos objetivo y subjetivo para la imposición de la sanción por desacato, es del caso confirmar la decisión consultada, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

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

R E S U E L V E:

PRIMERO: CONFIRMAR el auto consultado.

SEGUNDO: INSTAR a la **DIRECCIÓN TÉCNICA DE REPARACIONES DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS - UARIV** para que esté presta a los requerimientos judiciales y a intervenir oportunamente en los procesos que se instauren en su contra, con el fin de evitar un desgaste innecesario de la Administración de Justicia.

Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

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 26 de agosto de 2021.

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Presidente

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

