



Demandante: Sandra Paola Rodríguez Castillo
Demandados: Consejo de Estado – Sección Tercera – Subsección C y otro
Radicado: 11001-03-15-000-2021-00414-00

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

MAGISTRADA PONENTE: ROCÍO ARAÚJO OÑATE

Bogotá D.C., diecisiete (17) de marzo de dos mil veintidós (2022)

Referencia: INCIDENTE DE DESACATO
Radicación: 11001-03-15-000-2021-00414-00
Demandante: SANDRA PAOLA RODRÍGUEZ CASTILLO
Demandados: CONSEJO DE ESTADO – SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN C Y OTRO

Temas: Auto que verifica oficiosamente el cumplimiento de la orden de tutela y resuelve solicitud de inaplicación de la sanción impuesta en desacato

AUTO INTERLOCUTORIO DE SALA

OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede la Sala a verificar oficiosamente el cumplimiento de la orden de tutela dada en la sentencia proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado el 22 de abril de 2021 y a resolver la solicitud de inaplicación de la sanción impuesta por desacato a los señores Ramón Alberto Rodríguez Andrade, en calidad de Director General de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, y Enrique Ardila Franco, en calidad de Director de Reparación de la entidad.

I. ANTECEDENTES

1.1. Solicitud de amparo

1. Con escrito enviado por correo electrónico el 26 de enero de 2021¹ al buzón web del aplicativo de Tutelas y *Habeas Corpus* de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial², la señora Sandra Paola Rodríguez Castillo, actuando a través de la Defensora del Pueblo de la Regional Tolima, ejerció acción de tutela contra el Consejo de Estado – Sección Tercera – Subsección C y la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, con el fin de que le sean amparados sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, a la dignidad humana y a “*ser reparada dentro de los parámetros de la ley vigente*”.

¹ Folio 1 del expediente digital de tutela.

² La acción de tutela fue enviada al buzón web tutelaenlinea@deaj.ramajudicial.gov.co



2. La accionante consideró vulneradas las referidas garantías constitucionales, con ocasión de:

- La sentencia proferida por el Consejo de Estado – Sección Tercera – Subsección C el 3 de diciembre de 2014, en el trámite del medio de control de reparación directa, con radicado N° 73001-23-31-000-2003-01736-01³.
- La omisión de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas de resolver de fondo la solicitud de indemnización administrativa que presentó, a pesar de haber expedido varios actos administrativos en los que se le reconoció como víctima del conflicto armado.

1.2. Sentencia que resolvió la solicitud de amparo

3. La Sección Quinta del Consejo de Estado, mediante sentencia del 22 de abril de 2021⁴, decidió: (i) declarar improcedente la acción de tutela por no superar el requisito de inmediatez, respecto del fallo dictado por la Subsección C de la Sección Tercera de esta Corporación; y (ii) amparar el derecho fundamental al debido proceso administrativo de la señora Sandra Paola Rodríguez Castillo, en relación con la omisión de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas de resolver de fondo la solicitud de indemnización administrativa que presentó.

4. La protección constitucional concedida y la orden dada a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, consistieron en lo siguiente:

“SEGUNDO: AMPARAR el derecho fundamental al debido proceso administrativo de la señora Sandra Paola Rodríguez Castillo, de conformidad con el numeral 2.6.3. de la parte considerativa de esta providencia.

TERCERO: ORDENAR a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que, en el término de 5 días contados a partir de la notificación de esta providencia, resuelva de fondo la solicitud de indemnización administrativa de la señora Sandra Paola Rodríguez Castillo.”

5. Para llegar a esta resolutive, la Sala advirtió que habían transcurrido más de 6 años desde que la tutelante le solicitó a la entidad el reconocimiento de la indemnización administrativa por el homicidio de su compañero permanente y no había obtenido respuesta de fondo.

³ La señora Sandra Paola Rodríguez Castillo consideró que esta providencia judicial vulneró su derecho fundamental a la igualdad, porque en esa decisión únicamente se ordenó indemnizar a la familia Aros Rubio a pesar de que ella resultó afectada por la misma situación que dio lugar a declarar la responsabilidad del Estado, es decir, “los hechos de la masacre de Frías, constitutivos de acto de lesa humanidad, ocurridos el 15 de septiembre de 2001” en los que falleció el señor Pedro Argidio Urrego Velásquez quien era su compañero permanente.

⁴ La sentencia del 22 de abril de 2021 no fue impugnada por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.



6. Indicó que, a pesar de que en el 2013 la entidad le solicitó varios documentos a la accionante para adelantar el procedimiento administrativo, únicamente hasta el 2 de marzo de 2021 –después de que ejerció la acción de tutela- le informó que ocurrió una “novedad” y que debía allegar otro documento que, a su juicio, era necesario para resolver de fondo la petición.

7. Precisó que, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, le solicitó a la tutelante un documento que no se encontraba establecido en una norma, ni en los lineamientos que la propia entidad había determinado para el trámite del reconocimiento de la indemnización administrativa.

8. Concretamente, señaló que, el certificado de vigencia del documento de identidad del señor Pedro Argidio Urrego Velásquez no resultaba necesario para resolver de fondo la solicitud que elevó la tutelante, si se tiene en cuenta que esta persona falleció y que este fue el hecho victimizante por el cual se incluyó a la señora Sandra Paola Rodríguez Castillo en el Registro Único de Víctimas, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de la Resolución N° 2013-46338 del 16 de enero de 2013.

9. En ese orden de ideas, afirmó que el requerimiento hecho por la entidad a través del Oficio F-OAP-018-CAR del 2 de marzo de 2021, comportaba una barrera que impedía el reconocimiento de la indemnización administrativa que solicitó la señora Sandra Paola Rodríguez Castillo, pues, este no contaba con un fundamento legal que sustentara que era “necesario” para resolver de fondo la situación jurídica de la accionante.

10. Desde ese panorama, aseguró que la conducta de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas era contraria a la doctrina constitucional sobre la manera como debía adelantarse el procedimiento de la indemnización administrativa que reclamaban las víctimas del conflicto armado.

11. Finalmente, exhortó a la entidad, para que, en lo sucesivo, se abstuviera de imponer barreras y cargas desproporcionadas a la señora Sandra Paola Rodríguez Castillo y a las demás personas que solicitaban ser indemnizadas administrativamente por ser víctimas del conflicto armado.

1.3. Incidente de desacato

1.3.1. Solicitud de apertura

12. Con escrito enviado por correo electrónico el 30 de julio de 2021 al buzón web de la Secretaría General del Consejo de Estado, la señora Sandra Paola Rodríguez Castillo, actuando en nombre propio, promovió incidente de desacato contra la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, al considerar que la referida autoridad no había cumplido la orden dada en la sentencia del



22 de abril de 2021, por cuanto no hizo efectiva “la indemnización (...) asiendo (sic) caso omiso a lo allí ordenado”.

13. Indicó que, desde hace “20 años” ha solicitado el reconocimiento de una indemnización administrativa por ser víctima del conflicto armado y que a pesar de que en la sentencia del 22 de abril de 2021 lo ordenó, la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas no la ha resuelto de fondo.

14. Advirtió que, era un sujeto de especial protección constitucional y que el juez de tutela tenía amplias facultades para exigir el cumplimiento de sus decisiones, de conformidad con las sentencias de la Corte Constitucional T-652 de 2010, T-611 de 2011 y C-367 de 2014.

1.3.2. Trámite del incidente

1.3.2.1. Auto que requiere

15. La Magistrada que funge como ponente de la presente decisión, mediante auto del 6 de agosto de 2021, resolvió:

“PRIMERO: REQUERIR a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas para que en el término de dos (2) días, contados a partir de la notificación de esta providencia, indique y acredite con los documentos pertinentes, las actuaciones que ha adelantado para dar cumplimiento a la orden dada en la sentencia de tutela proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado el 22 de abril de 2021.

SEGUNDO: OFICIAR a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas para que, en el término de dos (2) días, contados a partir de la notificación de esta providencia, suministre las direcciones de correo electrónico de los respectivos funcionarios encargados del cumplimiento de la referida orden.”

16. La anterior decisión fue notificada por correo electrónico, enviado el jueves 12 de agosto de 2021 a las 5:02 p.m. al buzón web notificaciones.juridicauariv@unidadvictimas.gov.co.

17. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas guardó silencio y, por ello, el lunes 23 de agosto de 2021 a las 4:10 p.m. la Secretaría General del Consejo de Estado requirió a la entidad para que diera cumplimiento a los numerales primero y segundo del auto del 6 de agosto de 2021.

18. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas no se pronunció y, por ello, el lunes 30 de agosto de 2021 la Secretaría General del Consejo de Estado ingresó al despacho el expediente del vocativo de la referencia.



1.3.2.2. Auto que abre incidente de desacato

19. La Magistrada que funge como ponente de la presente decisión, mediante auto del 7 de septiembre de 2021, resolvió:

“PRIMERO: ABRIR incidente de desacato contra los señores Ramón Alberto Rodríguez Andrade, en calidad de Director General de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, y Enrique Ardila Franco, en calidad de Director de Reparación de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, quienes deberán ser notificados en forma personal a los correos electrónicos ramon.rodriguez@unidadvictimas.gov.co y enriqueardila@hotmail.com, respectivamente.

SEGUNDO: REQUERIR a los señores Ramón Alberto Rodríguez Andrade y Enrique Ardila Franco para que, en el término de dos (2) días, contados a partir de la notificación de esta providencia, indiquen y acrediten con los documentos pertinentes, las actuaciones que han adelantado para dar cumplimiento a la orden dada en la sentencia de tutela proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado el 22 de abril de 2021.

Lo anterior, para que ejerzan su derecho de defensa y puedan aportar las pruebas o rendir los informes que consideren necesarios.”

20. Esta decisión se adoptó, al considerar que, ante el silencio de la entidad, era necesario disponer la apertura formal del incidente de desacato contra los señores Ramón Alberto Rodríguez Andrade⁵, en calidad de Director General de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, y Enrique Ardila Franco⁶, en calidad de Director de Reparación de la entidad.

21. Ello, de conformidad con la información registrada en el micrositio “Equipo Directivo” de la página web institucional de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas⁷, consultado el 30 de agosto de 2021 a las 10:12 a.m.

22. Esta providencia fue notificada por correo electrónico, enviado el lunes 13 de septiembre de 2021 a las 9:55 a.m., a los buzones web enriqueardila@hotmail.com, ramon.rodriguez@unidadvictimas.gov.co y notificaciones.juridicauariv@unidadvictimas.gov.co.

23. Igualmente, el servidor de correo electrónico de esta Corporación generó las siguientes constancias de entrega:

⁵ El correo electrónico personal del señor Ramón Alberto Rodríguez Andrade es ramon.rodriguez@unidadvictimas.gov.co, de conformidad con la información registrada en su hoja de vida que puede consultarse en el link <https://www.funcionpublica.gov.co/web/sigep/hdv/-/directorio/M19755-8041-4/view>.

⁶ El correo personal del señor Enrique Ardila Franco es enriqueardila@hotmail.com, de conformidad con la información registrada en su hoja de vida que puede consultarse en el link <https://www.funcionpublica.gov.co/web/sigep/hdv/-/directorio/M1134734-8041-4/view>

⁷ <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/quienes-somos/equipo-directivo/61380>



Demandante: Sandra Paola Rodríguez Castillo
Demandados: Consejo de Estado – Sección Tercera – Subsección C y otro
Radicado: 11001-03-15-000-2021-00414-00

Secretaria General Consejo Estado - No Registra

De: postmaster@outlook.com
Para: enriqueardila@hotmail.com
Enviado el: lunes, 13 de septiembre de 2021 9:56 a. m.
Asunto: Entregado: NOTIFICA ACTUACION PROCESAL RAD 2021-00414-01

Your message has been delivered to the following recipients:

enriqueardila@hotmail.com

Subject: NOTIFICA ACTUACION PROCESAL RAD 2021-00414-01



NOTIFICA
ACTUACION PR...

Secretaria General Consejo Estado - No Registra

De: postmaster@unidadvictimas.gov.co
Para: ramon.rodriguez@unidadvictimas.gov.co
Enviado el: lunes, 13 de septiembre de 2021 9:56 a. m.
Asunto: Entregado: NOTIFICA ACTUACION PROCESAL RAD 2021-00414-01

Your message has been delivered to the following recipients:

ramon.rodriguez@unidadvictimas.gov.co

Subject: NOTIFICA ACTUACION PROCESAL RAD 2021-00414-01



NOTIFICA
ACTUACION PR...

Secretaria General Consejo Estado - No Registra

De: postmaster@unidadvictimas.gov.co
Para: notificaciones.juridicauariv@unidadvictimas.gov.co
Enviado el: lunes, 13 de septiembre de 2021 9:56 a. m.
Asunto: Entregado: NOTIFICA ACTUACION PROCESAL RAD 2021-00414-01

Your message has been delivered to the following recipients:

notificaciones.juridicauariv@unidadvictimas.gov.co

Subject: NOTIFICA ACTUACION PROCESAL RAD 2021-00414-01



NOTIFICA
ACTUACION PR...

1.3.2.3. Intervención de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

24. Con escrito enviado por correo electrónico el 15 de septiembre de 2021 al buzón web de la Secretaría General del Consejo de Estado, el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la entidad⁸, solicitó que se desvinculara al señor Ramón Alberto Rodríguez Andrade del trámite del incidente de desacato.

25. Al efecto, sostuvo que la petición estaba relacionada con una indemnización y la competencia para resolverla era de la Dirección de Reparaciones, cuyo director era el señor Enrique Ardila Franco quien fue nombrado a través de la Resolución N° 01332 del 1 de abril de 2019.

26. Al pronunciarse sobre el fondo de la controversia, aseguró:

⁸ Vladimir Martín Ramos.



Demandante: Sandra Paola Rodríguez Castillo
Demandados: Consejo de Estado – Sección Tercera – Subsección C y otro
Radicado: 11001-03-15-000-2021-00414-00

“Al analizar la solicitud de indemnización administrativa por el hecho victimizante de HOMICIDIO AH0000132908 vd (sic) PEDRO ARGILIO URREGO VELASQUEZ (sic), se evidencia una novedad que impide dar una respuesta de fondo sobre el reconocimiento de la medida de indemnización administrativa, toda vez que, en el análisis se logró establecer que al momento de ocurrencia del hecho victimizante, la víctima directa tenía 20 años, es decir debía tener cédula de ciudadanía.

Por lo que mediante comunicación telefónica el día (sic) 29/04/2021 AL CELULAR 3202814234 y dentro de la comunicación bajo radicado de salida 202172012021111 del 10 de mayo de 2021 se le solicitó (sic) a la señora SANDRA PAOLA RODRIGUEZ (sic) CASTILLO acercarse a la registraduría y solicitar cupo numérico y certificado de cedula de la vd (sic) ya que al momento de los hechos era mayor de edad y está creado con RCN (sic).

Por consiguiente, se le informo (sic) que dicho documento lo puede enviar al correo electrónico DOCUMENTACION@UNIDADVICTIMAS.GOV.CO”

27. Indicó que, para la entidad era necesario contar con la “información suficiente” que permitiera actualizar el Registro Único de Víctimas y advirtió que la señora Sandra Paola Rodríguez Castillo no había allegado la documentación requerida.

28. Trascribió el artículo 5^o de la Resolución 1049 de 2019¹⁰, expuso en qué consistía el procedimiento para solicitar la indemnización administrativa y afirmó que este se diseñó para garantizar los derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso y a la reparación integral de las víctimas.

29. En ese orden de ideas, solicitó “DENEGAR el desacato” y ordenar el archivo del expediente, toda vez que la entidad cumplió con la orden de tutela.

1.3.3. Auto que resolvió el incidente de desacato

30. La Sección Quinta del Consejo de Estado, mediante auto del 14 de octubre de 2021, resolvió:

“PRIMERO: DECLARAR LA FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA del abogado Vladimir Martín Ramos y de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, de conformidad con los argumentos expuestos en el numeral 2.2. de la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: DECLARAR EN DESACATO a los señores Ramón Alberto Rodríguez Andrade, en calidad de Director General de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, y Enrique Ardila Franco, en calidad de Director de Reparación de la entidad, en razón al incumplimiento de la orden de tutela dada en la sentencia del 22 de abril de 2021 y **SANCIONAR** a cada uno con multa de un (1) salario mínimo legal mensual vigente, de conformidad con lo argumentos expuestos

⁹ “Artículo 5. Deber de participación de las víctimas en el procedimiento. El acceso a la medida de indemnización administrativa requiere el agotamiento del procedimiento establecido por la Unidad para las Víctimas, por lo que las víctimas serán responsables de aportar la información solicitada en las diferentes fases del procedimiento.”

¹⁰ “Por lo cual se adopta el procedimiento para reconocer y otorgar la indemnización por vía administrativa, se crea el método técnico de priorización, se derogan las Resoluciones 090 de 2015 y 01958 de 2018 y se dictan otras disposiciones.”



en el numeral 2.5. de la parte considerativa de esta providencia.

TERCERO: ADVERTIR a los funcionarios sancionados que el valor de la multa impuesta deberá ser consignada, dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de esta providencia, en la cuenta bancaria dispuesta para tal fin por el Consejo Superior de la Judicatura y el dinero que se pague debe provenir de su propio peculio.

CUARTO: EXHORTAR a los servidores públicos sancionados para que, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación de esta providencia, cumplan con la orden de tutela dada en la sentencia del 22 de abril de 2021 y resuelvan de fondo la solicitud de indemnización administrativa que presentó la señora Sandra Paola Rodríguez Castillo.

QUINTO: NOTIFICAR personalmente a los señores Ramón Alberto Rodríguez Andrade y Enrique Ardila Franco y **REMITIR** el expediente a la Sección o Subsección del Consejo de Estado que corresponda, con el fin de que se surta el grado jurisdiccional de consulta.”

31. Para llegar a esa resolutive, advirtió, de manera preliminar, que el abogado Vladimir Martín Ramos, en su calidad de Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, carecía de legitimación en la causa para intervenir y ser escuchado en el trámite sancionatorio, comoquiera que la entidad no era sujeto pasivo en el incidente de desacato. Además, puso de presente que el referido profesional del derecho compareció al proceso en ejercicio del cargo que ostenta, sin que allegara los poderes para representar a los incidentados.

32. Al abordar el caso concreto, analizó las fases objetiva y subjetiva del incumplimiento, y sostuvo que no obraba prueba en el expediente que acreditara que el Director General de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el señor Ramón Alberto Rodríguez Andrade, o el Director de Reparación de la entidad, el señor Enrique Ardila Franco, hubieren dado cumplimiento a la orden de tutela dada en la sentencia del 22 de abril de 2021, y los mismos, a pesar de haber sido notificados en debida forma, no informaron sobre las actuaciones que adelantaron para cumplir con la obligación que se les impuso o las razones que justificaran no hacerlo.

33. Por último, precisó que la sanción que se imponía –multa de un (1) salario mínimo legal mensual vigente a cada uno de los incidentados- tenía la virtualidad de hacer cumplir el fallo de tutela y resultaba proporcionada frente a la referida finalidad, de conformidad con los parámetros establecidos por la Corte Constitucional en la sentencia C-033 de 2014.

1.4. Auto que resolvió el grado jurisdiccional de consulta

34. La Sección Cuarta del Consejo de Estado, mediante auto del 17 de febrero de 2022, resolvió:

“Primero.- CONFÍRMASE la providencia de 14 de octubre de 2021, proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado.



Demandante: Sandra Paola Rodríguez Castillo
Demandados: Consejo de Estado – Sección Tercera – Subsección C y otro
Radicado: 11001-03-15-000-2021-00414-00

Segundo.- ORDÉNASE a los señores Ramón Alberto Rodríguez Andrade, en calidad de Director General de la Unidad administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, y Enrique Ardila Franco, en condición de Director de Reparación de la misma entidad, dar cumplimiento inmediato al ordinal tercero del fallo de tutela proferido el 22 de abril de 2021 por la Sección Quinta del Consejo de Estado.

Una vez cumplida la precitada orden deberá remitirse el informe respectivo a la Sección Quinta del Consejo de Estado, para que, oficiosamente, constate el cumplimiento de la decisión judicial.

Tercero.- NOTÍFIQUESE esta decisión por el medio más eficaz y expedito posible, como lo dispone el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

Cuarto.- PUBLÍQUESE esta providencia en la página web del Consejo de Estado.

Quinto.- Ejecutoriada esta providencia, **REMÍTASE** el expediente al despacho judicial de origen.” (Negrita y subrayado propio del texto)

35. Como sustento de su decisión, en primer lugar indicó que coincidía con la declaratoria de falta de legitimación del abogado Vladimir Martín Ramos para intervenir y ser escuchado en el trámite sancionatorio, porque el incidente de desacató no se adelantó contra la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y no allegó poder para representar a los señores Ramón Alberto Rodríguez Andrade y Enrique Ardila Franco.

36. Posteriormente, al revisar la sanción impuesta, advirtió que en el expediente no obraba alguna prueba que demostrara el cumplimiento de la orden dada en la sentencia del 22 de abril de 2021 y que los responsables de acatarla habían guardado silencio, a pesar de que se les requirió durante el trámite incidental.

37. Por otra parte, puso de presente que, a través de memorial del 21 de enero de 2022, la incidentante aportó copia digital del Oficio N° 202172035629131 del 11 de noviembre de 2021, a través del cual el señor Enrique Ardila Franco respondió a “una nueva solicitud de indemnización administrativa radicada el 2 de noviembre de 2021 bajo el radicado N° 5102776”, y advirtió que esta contestación no tenía relación con el trámite administrativo que fue objeto del amparo concedido en el fallo del 22 de abril de 2021, porque no correspondía “al radicado No. AH0000132908”.

38. Sostuvo que era inaceptable que transcurrieran más de “8” años desde que se incluyó a la señora Sandra Paola Rodríguez Castillo en el Registro Único de Víctimas y que a la fecha no se le haya notificado la respuesta definitiva a la solicitud de indemnización administrativa que presentó. Por ello, consideró que el incumplimiento de la orden de tutela “resultaba aún más reprochable” debido a que la incidentante era una mujer víctima de la violencia y, por lo tanto, su estatus de sujeto de especial protección constitucional implicaba que el Estado debía otorgarle un trato diferencial.



39. Por último, manifestó que la sanción impuesta en el auto del 14 de octubre de 2021 resultaba justificada, idónea y proporcional a la gravedad de la conducta omisiva de los señores Ramón Alberto Rodríguez Andrade y Enrique Ardila Franco, en relación con el cumplimiento de la orden de tutela dada en la sentencia del 22 de abril de 2021.

1.5. Solicitud de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

40. Con escrito enviado por correo electrónico el 25 de febrero de 2022 al buzón web de la Secretaría General del Consejo de Estado, el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la entidad¹¹, solicitó lo siguiente:

“PRIMERO: INAPLIQUESÉ (sic) la sanción impuesta en auto de fecha 14 de octubre de 2021, al Dr. ENRIQUE ARDILA FRANCO en calidad de Director de la Dirección e Reparaciones y el Dr RAMÓN ALBERTO RODRÍGUEZ ANDRADE, en calidad de Director General de la Unidad para las Víctimas, contenida en multa de un (01) salario mínimo mensual legal vigente.

SEGUNDO: Como consecuencia de ello se dé **POR CUMPLIDA LA ORDEN JUDICIAL IMPARTIDA** por considerar probado el cumplimiento del fallo, toda vez que la Entidad ha ajustado su actuar al procedimiento establecido en la Resolución 1049 de 2019.

TERCERO: Se **ARCHIVE** el expediente.” (Negrita propia del texto)

41. Al exponer las razones que sustentan las anteriores solicitudes, aseguró que la orden de tutela dada en la sentencia del 22 de abril de 2021 se cumplió a través de la “comunicación 20227204956441 del 24 de febrero de 2022”.

42. Ello, por cuanto en la referida comunicación se le informó a la señora Sandra Paola Rodríguez Castillo que frente a la solicitud de indemnización administrativa la “documentación se encuentra incompleta” y que, una vez la aporte en su totalidad, la entidad “podrá tomar una decisión de fondo sobre si es procedente o no el reconocimiento de la medida”.

43. Aclaró que la Resolución N° 1049 del 15 de marzo de 2019 dispuso que el término para decidir la solicitud de indemnización administrativa se suspenderá cuando se advierta que “no se tiene la documentación necesaria para adoptar una decisión de fondo”, caso en el cual la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas le deberá informar a la víctima los documentos que debe allegar para “subsana o corregir la solicitud y reanudar términos”.

44. Aunado a lo anterior, precisó que en los artículos 14 y 29 de la Ley 1448 de 2011 se consagró el deber de participación de las víctimas en el procedimiento y, por ello, los solicitantes “juegan un papel activo” al momento de aportar la documentación necesaria para decidir de fondo la petición de indemnización administrativa.

¹¹ Vladimir Martín Ramos.



45. Sostuvo que era necesario “agotar el trámite de documentación”, debido a que la incidentante no era la única posible destinataria de la indemnización administrativa por el hecho victimizante del homicidio del señor Pedro Argidio Urrego Velásquez, por lo que se podían vulnerar los derechos de otras “víctimas del conflicto”.

46. Por último, manifestó:

“Finalmente, se le reitera que la Entidad siempre ha tenido el animo (sic) de dar cumplimiento al fallo de tutela, pero el actuar de la Entidad, este (sic) sujeto a la documentación que debe remitirnos SANDRA PAOLA RODRIGUEZ CASTILLO, en ese orden de ideas, se le solicita que inste a SANDRA PAOLA RODRIGUEZ CASTILLO, para que aporte la documentación que cumpla con los requisitos señalados en la comunicación 20227204956441 y en la llamada que se le realizó el 24 de febrero de 2022 al número telefónico 3202814234 para de esta manera poder dar trámite a la solicitud de conformidad al procedimiento establecido en la Resolución 1046 de 2019.”

47. Con este memorial se aportó copia digital de la comunicación 20227204956441 del 24 de febrero de 2022 y el comprobante de envío de este.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

48. La Sección Quinta del Consejo de Estado es competente para verificar oficiosamente el cumplimiento de la orden de tutela dada en la sentencia del 22 de abril de 2021 y resolver la solicitud de inaplicación de la sanción impuesta por desacato en el auto el 14 de octubre de 2021.

49. Lo anterior, por cuanto el artículo 27 del Decreto Ley 2591 de 1991 determina que el juez establecerá los efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho fundamental o eliminadas las causas de la amenaza.

2.2. Legitimación en la causa

50. En relación con el memorial allegado por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la Sala precisa que él compareció al proceso en ejercicio del cargo que ostenta, sin que allegara los poderes para representar a los señores Ramón Alberto Rodríguez Andrade, en calidad de Director General, y Enrique Ardila Franco, en calidad de Director de Reparación, a quienes se les impuso sanción por desacato en el auto del 14 de octubre de 2021.

51. En ese sentido, se advierte que el abogado Vladimir Martín Ramos, en su calidad de Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la entidad, carece de legitimación en la causa



para solicitar la inaplicación de la sanción que se le impuso a los incidentados y así se declarará en la parte resolutive de esta providencia. En este punto, se reitera que el proceso sancionatorio no se adelantó contra la entidad, sino contra los funcionarios públicos encargados de cumplir la orden de tutela.

52. Nuevamente, se le indica al referido profesional del derecho que debe abstenerse de actuar en el trámite incidental y que de hacerlo deberá contar con los respectivos poderes especiales que le otorguen los señores Ramón Alberto Rodríguez Andrade y Enrique Ardila Franco.

53. Por último, se aclara que el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la entidad aportó copia digital de la comunicación 20227204956441 del 24 de febrero de 2022 y el comprobante de envío de este, pruebas que serán valoradas por esta Sección para verificar oficiosamente el cumplimiento de la orden dada en la sentencia del 22 de abril de 2021.

2.3. Problema jurídico

54. Teniendo en cuenta la orden de tutela dada en la sentencia del 22 de abril de 2021 y las pruebas obrantes en el expediente, el problema jurídico que subyace al caso concreto es el siguiente:

- ¿Se cumplió la orden de tutela dada en la sentencia del 22 de abril de 2021 con ocasión de la comunicación 20227204956441 del 24 de febrero de 2022, a través de la cual la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas le informó a la señora Sandra Paola Rodríguez Castillo cuáles eran los documentos que debía aportar para que la entidad pudiera resolver de fondo la solicitud de indemnización administrativa que presentó por el hecho victimizante del homicidio del señor Pedro Argidio Urrego Velásquez?

55. Para resolver el interrogante planteado se analizarán los siguientes temas **(i)** marco normativo y conceptual del cumplimiento del fallo de tutela y del incidente de desacato; **(ii)** sujetos de especial protección constitucional; y **(iii)** análisis del caso concreto.

2.4. Marco normativo y conceptual del cumplimiento del fallo de tutela y del incidente de desacato

56. En relación con el cumplimiento del fallo de tutela, el Decreto Ley 2591 de 1991, por medio del cual se reglamentó el artículo 86 de la Constitución Política, estableció en su artículo 27, lo siguiente:

*“Artículo 27. **Cumplimiento del fallo.** Proferido el fallo que concede la tutela, la autoridad responsable del agravio deberá cumplirlo sin demora.*



Demandante: Sandra Paola Rodríguez Castillo
Demandados: Consejo de Estado – Sección Tercera – Subsección C y otro
Radicado: 11001-03-15-000-2021-00414-00

Si no lo hiciere dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, el juez se dirigirá al superior del responsable y lo requerirá para que lo haga cumplir y abra el correspondiente disciplinario contra aquel. Pasadas otras cuarenta y ocho horas, ordenará abrir proceso contra el superior que no hubiere procedido conforme a lo ordenado y adoptará directamente todas las medidas para el cabal cumplimiento del mismo. El juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que cumplan la sentencia.

Lo anterior sin perjuicio de la responsabilidad del funcionario en su caso.

*En todo caso, el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta **que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza**” (Negrita y subrayado fuera del texto).*

57. Respecto del desacato de la orden de tutela, la Corte Constitucional ha precisado:

“Incidente de desacato y responsabilidad subjetiva

*Dice el artículo 52 del decreto (sic) 2591 de 1991 que ‘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 veinte 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’. Es, por lo tanto, una sanción y por lo mismo **susceptible al debido proceso.***

(...)

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”¹² (Negrita y subrayado fuera del texto)

58. En relación con la naturaleza jurídica del incidente de desacato, ha establecido la Corporación de cierre en materia de derechos fundamentales que:

“El incidente de desacato es un mecanismo de creación legal que procede a petición de la parte interesada, de oficio o por intervención del Ministerio Público, el cual tiene como propósito que el juez constitucional, en ejercicio de sus potestades disciplinarias, sancione con arresto y multa a quien desatienda las órdenes de tutela mediante las cuales se protejan derechos fundamentales. De acuerdo con su formulación jurídica, el incidente de desacato ha sido entendido como un procedimiento: (i) que se inscribe en el ejercicio del poder jurisdiccional sancionatorio; (ii) cuyo trámite tiene carácter incidental. La Corte Constitucional ha manifestado que la sanción que puede ser impuesta dentro del incidente de desacato tiene carácter disciplinario, dentro de los rangos de multa y arresto, resaltando que, si bien entre los objetivos del incidente de desacato está sancionar el incumplimiento del fallo de tutela por parte de la autoridad responsable, ciertamente lo que se busca lograr es el cumplimiento efectivo de la orden de tutela

¹² Corte Constitucional, Sala Séptima de Revisión, Sentencia T-763 del 07.12.98., M.P. Alejandro Martínez Caballero.



*pendiente de ser ejecutada y, por ende, la protección de los derechos fundamentales con ella protegidos*¹³.

59. En la sentencia C-367 de 2014 la Corte Constitucional consideró que incumplir una providencia judicial, además de afectar el derecho de acceso a la administración de justicia, desconoce la prevalencia del orden constitucional y la realización de los fines del Estado, vulnera los principios de confianza legítima, de buena fe, de seguridad jurídica y de cosa juzgada, máxime si se trata de una sentencia de tutela en la cual se están garantizando derechos fundamentales.

60. En esa misma línea de pensamiento, esta Sección ha considerado lo siguiente:

“(…) ante una manifestación de incumplimiento formulada por alguna de las partes de la acción de tutela, el juez tiene dos posibilidades independientes, no excluyentes entre sí: 1) Iniciar el trámite tendiente a obtener el cumplimiento del fallo y 2) Iniciar un incidente de desacato; ii) el trámite para el cumplimiento tiene como única finalidad asegurar de manera efectiva y real el acatamiento de las órdenes contenidas en la sentencia de tutela; iii) en cambio, el incidente de desacato, tiene como finalidad la de sancionar al responsable de ese incumplimiento y, iv) el trámite para el cumplimiento del fallo es de naturaleza objetiva. Sólo interesa demostrar que la sentencia no fue cumplida en los precisos términos en que fue proferida.

*El incidente de desacato, por el contrario, es de naturaleza subjetiva, ya que allí es necesario, además de demostrar el incumplimiento, determinar el grado de responsabilidad -a título de culpa o dolo- de la persona o personas que estaban obligadas a actuar en pro del cumplimiento de la sentencia*¹⁴.

2.5. Sujetos de especial protección constitucional

61. En lo que respecta a la condición de sujetos de especial protección, la Corte Constitucional los ha definido como aquellas personas que, debido a condiciones particulares, a saber, física, psicológica, económica o social, merecen un amparo reforzado en aras de lograr una igualdad real y efectiva.

62. En ese sentido, ha establecido que entre los grupos de especial protección se encuentran los niños, los adolescentes, los adultos mayores, los disminuidos físicos, síquicos y sensoriales, las mujeres cabeza de familia, las personas desplazadas por la violencia, los ciudadanos que se encuentran en extrema pobreza y *“todas aquellas personas que por su situación de debilidad manifiesta se ubican en una posición de desigualdad material con respecto al resto de la población; motivo por el cual considera que la pertenencia a estos grupos poblacionales tiene una incidencia directa en la intensidad de la evaluación del perjuicio, habida cuenta que las condiciones de debilidad manifiesta obligan a un tratamiento*

¹³ Corte Constitucional, Sala Quinta de Revisión, Sentencia T-512 del 30.06.11., M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

¹⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Auto del 22.01.09., M.P. Dra. Susana Buitrago Valencia. Así mismo, este criterio que se ha reiterado por la Sección, entre otros, en las siguientes providencias: Auto del 21.04.15., M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 76001-23-33-000-2014-01083-01; Auto del 26.01.17, M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. No. 25000-23-42-000-2016-04024-01; y Auto del 13.10.16., M.P. Alberto Yepes Barreiro.



Demandante: Sandra Paola Rodríguez Castillo
Demandados: Consejo de Estado – Sección Tercera – Subsección C y otro
Radicado: 11001-03-15-000-2021-00414-00

preferencial en términos de acceso a los mecanismos judiciales de protección de derechos, a fin de garantizar la igualdad material a través de discriminaciones afirmativas a favor de los grupos mencionados¹⁵.

63. Lo anterior encuentra su fundamento en la Constitución Política que, en los artículos 13 y 43, impone la obligación de promover condiciones para que la igualdad sea material, es decir, real y efectiva.

2.6. Caso concreto

64. La Sección Quinta del Consejo de Estado, mediante sentencia del 22 de abril de 2021, concedió el amparo del derecho fundamental al debido proceso administrativo de la señora Sandra Paola Rodríguez Castillo y, en consecuencia, ordenó:

“TERCERO: ORDENAR a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que, en el término de 5 días contados a partir de la notificación de esta providencia, resuelva de fondo la solicitud de indemnización administrativa de la señora Sandra Paola Rodríguez Castillo.” (Negrita y subrayado fuera del texto)


65. Ahora bien, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, a través de la comunicación 20227204956441 del 24 de febrero de 2022¹⁶, le informó a la señora Sandra Paola Rodríguez Castillo, lo siguiente:



El futuro es de todos

Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas

FOMP19-CAR



Al consultar por favor cite estos datos:
Radicado No.: 20227204956441
Fecha: 24/02/2022 20:03

Bogotá D.C.

SEÑOR(A)
SANDRA PAOLA RODRIGUEZ CASTILLO
MARTINCORTESNAVARRETE@GMAIL.COM
RAD: 20227204956441

Asunto: Respuesta Derecho de Petición
Cod Lex 6499661
D.I # 28724047
MN LEY 1448/2011

Cordial Saludo,

Dando trámite a su petición radicada ante la Unidad para las Víctimas, por medio de la cual solicita la entrega de la indemnización HOMICIDIO de PEDRO ARGILIO URREGO FUD AH0000132908, nos permitimos a informarle que al analizar la documentación aportada por usted el 29 de octubre de 2021, la Unidad encuentra la necesidad de suspender los términos para adoptar una decisión de fondo respecto del caso, hasta que se alleguen todos los documentos necesarios; Por consiguiente, el término para decidir la solicitud estará suspendido hasta que no se aporte toda la documentación e información para emitir una respuesta relacionada con la indemnización administrativa.

De conformidad a lo anterior, me permito informarle que usted debe allegar copia simple y legible de la siguiente documentación al correo electrónico documentacion@unidadvictimas.gov.co, indicando en el asunto "ACCIONES CONSTITUCIONALES, nombre y cédula:

- Declaraciones de terceros, pues las aportadas siguen siendo no válidas porque esta vez no contienen las huellas de los declarantes.
- Adicional se le pide se acerque a registraduría con el registro civil de defunción de PEDRO ARGILIO URREGO y solicite el certificado de no cedulación ya que al momento de los hechos era mayor de edad, y en el documento también aportado está sin información el campo de identificación.
- Registro Civil de Defunción de la madre de PEDRO ARGILIO URREGO.

¹⁵ Corte Constitucional, Séptima de Revisión, Sentencia T-495 del 16.06.10., M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹⁶ La comunicación 20227204956441 del 24 de febrero de 2022 se notificó por correo electrónico enviado el 25 de febrero de 2022 al correo electrónico martincortesnavarrete@gmail.com, buzón web al que se ha notificado a la señora Sandra Paola Rodríguez Castillo de las decisiones proferidas en la acción de tutela y el trámite incidental.



Demandante: Sandra Paola Rodríguez Castillo
Demandados: Consejo de Estado – Sección Tercera – Subsección C y otro
Radicado: 11001-03-15-000-2021-00414-00

Una vez usted haya proporcionado estos documentos la Unidad para las Víctimas tomará una decisión de fondo sobre si es procedente o no el reconocimiento del derecho a la medida indemnizatoria.

Para la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, es importante contar con su opinión para mejorar nuestros servicios de atención al usuario. Para ello lo (a) invitamos a responder la encuesta de satisfacción que se encuentra en la página web <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/encuesta-de-satisfaccion/37436>, le agradecemos su participación

Atentamente,

ENRIQUE ARDILA FRANCO
DIRECTOR TÉCNICO DE REPARACIONES
UNIDAD PARA LAS VÍCTIMAS
Elaboró: Erika CaroR_GRU

66. De conformidad con lo expuesto, la Sala advierte que la orden de tutela dada en la sentencia del 22 de abril de 2021 no se cumplió con ocasión de la comunicación 20227204956441 del 24 de febrero de 2022, por las razones que se exponen a continuación:

67. A la fecha no se ha emitido el acto administrativo mediante el cual se resuelva de fondo la solicitud de indemnización administrativa que presentó la señora Sandra Paola Rodríguez Castillo y la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las víctimas continúa imponiéndole barreras y cargas desproporcionadas.

68. En efecto, en la sentencia del 22 de abril de 2021 se precisó que en el Capítulo VI de la Ley 1448 de 2011 se consagró la indemnización administrativa para las víctimas del conflicto armado, así mismo en el artículo 132 de esa norma se indicó que el Gobierno Nacional tenía 6 meses para reglamentar el trámite, procedimiento, mecanismo, montos y demás lineamientos para otorgar la referida prestación económica.

69. Posteriormente, se expidió el Decreto 4800 de 2011 “Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones” y en su artículo 151 se estableció, respecto del procedimiento para la solicitud de indemnización administrativa, lo siguiente:

*“ARTÍCULO 151.- Procedimiento para la solicitud de indemnización. Las personas que hayan sido inscritas en el Registro Único de Víctimas podrán solicitarle a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la entrega de la indemnización administrativa a través del formulario que ésta disponga para el efecto, **sin que se requiera aportar documentación adicional salvo datos de contacto o apertura de una cuenta bancaria o depósito electrónico**, si la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas lo considera pertinente. Desde el momento en que la persona realiza la solicitud de indemnización administrativa se activará el Programa de Acompañamiento para la Inversión Adecuada de los Recursos de que trata el presente Decreto.*

(...)” (Negrita y subrayado fuera del texto).

70. Por otra parte, al consultar el micrositio¹⁷ que tiene la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas para informar a los ciudadanos el

¹⁷<https://www.unidadvictimas.gov.co/es/como-acceder-la-indemnizacion-administrativa/46862>



procedimiento para solicitar la indemnización administrativa, se observa que hay un link en el que se relaciona la documentación que se debe adjuntar según el hecho victimizante que se estableció en el Registro Único de Víctimas.

71. Al ingresar el referido link¹⁸, se advierte que, igualmente, hay varios microsítios y al consultarse el denominado “Homicidio y Desaparición Forzada – Ley 1448 de 2011”¹⁹, remite al usuario a una cartilla en la que, entre otras cosas, se precisa lo siguiente:

Toma de Solicitud de indemnización administrativa para **HOMICIDIO Y DESAPARICIÓN FORZADA:**

► Si usted es víctima de alguno de estos hechos, deberá aportar los siguientes documentos:

LEY 1448 DE 2011

Todos los destinatarios:	<ul style="list-style-type: none">• Fotocopia de documento de identidad de cada uno de los destinatarios, según la edad: Cedula de ciudadanía, tarjeta de identidad, registro civil de nacimiento.• Dos declaraciones de personas distintos a familiares, en donde se declara bajo la gravedad de juramento lo que conoce de la persona fallecida o desaparecida acerca de su estado civil y existencia de hijos o no, este documento no requiere ser autenticado ante notario público. (Ver anexo) <p>Tenga en cuenta que: Para casados o en unión libre se deberá indicar el tiempo de convivencia mínimo de 2 años. Para Pariente que asumió la manutención y crianza de la víctima directa, es necesario que la declaración indique que le consta lo anterior.</p>
Padre/Madre	Registro civil de nacimiento (Válido el certificado del registro civil de nacimiento) de la víctima directa.
Esposo /Esposa	Registro civil de matrimonio (válido el certificado de registro civil de matrimonio o partida eclesiástica de matrimonio (antes 1970)
Compañero/a permanente	Alguno de los siguientes: <ul style="list-style-type: none">• Dos declaraciones de personas distintos a familiares, en donde se declara bajo la gravedad de juramento lo que conoce de la persona fallecida o desaparecida acerca de su estado civil y existencia de hijos o no, este documento no requiere ser autenticado ante notario público.• Para casados o en unión libre se deberá indicar el tiempo de convivencia mínimo de 2 años. <p>opcional</p> <ul style="list-style-type: none">• Declaración extra-juicio en notaria de Unión marital de hecho• Sentencia judicial de declaratoria de existencia de unión marital de hecho

72. Desde ese panorama, es evidente que la entidad sigue vulnerando el derecho fundamental al debido proceso administrativo de la señora Sandra Paola Rodríguez Castillo, porque insiste en que debe aportar varios documentos para poder resolver de

¹⁸<https://www.unidadvictimas.gov.co/es/atencion-asistencia-y-reparacion-integral/rutas-de-acceso-para-la-toma-de-solicitud-de-indemnizacion>

¹⁹<https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/cfichahomicidioley1448.pdf>



fondo la petición de indemnización administrativa que presentó, a pesar de que la razón de la decisión de la sentencia de tutela del 22 de abril de 2021 consistió en que ello no tenía sustento legal.

73. Ahora, no es de recibo que solo hasta el 24 de febrero de 2022 –después de que se notificó la decisión que en grado jurisdiccional de consulta confirmó el auto que impuso la sanción por desacato-, la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas le informara a la incidentante que para resolver de fondo la referida solicitud debía aportar las “*declaraciones de terceros*”, “*el certificado de no cedulación*” y el “*Registro Civil de Defunción de la madre de PEDRO ARGILIO (sic) Urrego*”.

74. Lo anterior, por cuanto en ninguno de los requerimientos que anteriormente le hizo la entidad a la señora Sandra Paola Rodríguez Castillo le pidió que aportara esos documentos y, además, han transcurrido más de 7 años desde que se presentó la solicitud para que hasta ahora evidencie que estos son “*necesarios*”.

75. En efecto, de las pruebas obrantes en el expediente de tutela, se tiene por probado que:

- Mediante Resolución N° 2013-46338 del 16 de enero de 2013, se incluyó a la incidentante y a su familia en el Registro Único de Víctimas, precisando que el hecho victimizante fue el homicidio del señor Pedro Argidio Urrego Velásquez.
- A través de Oficio F-OAP-018-CAR del 9 de julio de 2013, se contestó la petición que elevó la señora Sandra Paola Rodríguez Castillo con radicado N° 20127114614492, indicándose que el trámite de la indemnización administrativa solicitada se encontraba “*EN VALORACIÓN*” debido a que era necesario que se allegaran varios documentos y, en relación con “*DOCUMENTOS HOMICIDIO*”, la entidad pidió lo siguiente:

“DOCUMENTOS HOMICIDIO: i) Documento de identificación. ii) Registro Civil o Partida de Defunción, u otro documento que certifique muerte. iii) Denuncio sobre el hecho. iv) Certificación de Entidad Competente (Fiscalía, Personería, Alcaldía, Inspección de Policía)”.

- Mediante Oficio F-OAP-018-CAR del 2 de marzo de 2021 –requerimiento hecho después de que se notificó el auto admisorio de la demanda de tutela-, se le informó a la incidentante que el trámite de indemnización debía ser suspendido, por lo siguiente:

*“Sin embargo, una vez revisados los soportes documentales que hacen parte de la presente solicitud, **se evidencia una novedad** que impide dar una respuesta de fondo sobre el reconocimiento de la medida de indemnización administrativa, toda vez que, en el análisis se logró establecer que el documento de identidad del (de la) señor(a) PEDRO ARGILIO (sic) URREGO VELASQUEZ (sic), víctima directa del hecho victimizante de HOMICIDIO se encuentra indocumentada.*



En consecuencia, **se requiere** en el presente caso **aportar la certificación de vigencia del documento de identidad** del (de la) señor(a) PEDRO ARGILIO URREGO VELASQUEZ (sic), y que se aclare la información que se reporta en dicho(s) sistemas(s) de información, con el fin de que la entidad pueda adoptar una decisión de fondo respecto de su solicitud.

En razón a lo mencionado, la Unidad encuentra la necesidad de suspender los términos para adoptar una decisión de fondo, hasta que se alleguen todos los documentos e información necesaria, que permita **subsana esta novedad que impide dar una respuesta de fondo sobre el reconocimiento de la medida** indemnizatoria, relacionada con el documento de identidad {de} la víctima directa del hecho victimizante de HOMICIDIO, ya que en los sistemas de información no reporta un estado al que se muestra en nuestras fuentes de información” (Negrita y subrayado fuera del texto).

76. Igualmente, no es posible constatar si, en realidad, los documentos que la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas ha requerido son indispensables para adoptar una decisión de fondo, comoquiera que nunca allegó la copia digital de los antecedentes administrativos de la solicitud que presentó la señora Sandra Paola Rodríguez Castillo, a pesar de que durante el trámite de la acción de tutela se le ofició para ello en dos ocasiones y solo aportó 4 resoluciones y la “*respuesta radicado 20214104847521 del 2021*”.

77. Teniendo en cuenta la conducta de la entidad, conviene exponer nuevamente lo que la Corte Constitucional, al resolver una controversia similar a la de la incidentante, advirtió:

“12. Es particularmente relevante, para el caso bajo examen, resaltar que el juez constitucional está obligado a intervenir cuando, de los medios de prueba allegados al proceso, se infiere que la negativa de la institución accionada se funda en **imputar a la víctima, artificiosamente, omisiones** en las que ésta en realidad no ha incurrido, o cuando **la somete a un conjunto de trámites sempiternos e injustificados que además de no tener respaldo legal específico**, ponen en peligro sus derechos fundamentales. La falta de claridad acerca de las razones que justifican el no pago de una indemnización que ya ha sido reconocida, es un buen ejemplo de ello.

(...)

v) Así, solo se requiere de un acto de impulso por parte de la Unidad para cumplir una decisión adoptada previamente por la misma, cuya inobservancia no ha podido justificar racional y coherentemente desde punto de vista alguno, evidenciándose, por el contrario, que **la UARIV ha impuesto cargas procesales que son desproporcionadas para el actor, al someterlo a allegar documentos que ya reposan y/o nuevos ante cada reclamación**. Es por ello que a pesar de lo anterior, la indemnización sigue, a la fecha de hoy, sin ser efectivamente pagada al tutelante y su familia”²⁰ (Negrita y subrayado fuera del texto).

78. De lo expuesto en precedencia, resulta claro que la conducta de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas es

²⁰ Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión, Sentencia T-450 del 01.11.19, M.P. Diana Fajardo Rivera.



contraria a la doctrina constitucional sobre la manera como debe adelantarse el procedimiento de la indemnización administrativa que reclaman las víctimas del conflicto armado.

79. En efecto, la entidad debe ser diligente con los trámites administrativos que tiene a su cargo y evitar dilatarlos, pues, fue instituida para atender de manera integral a las víctimas del conflicto armado, que son consideradas como personas de especial protección constitucional.

80. Lo anterior, significa que la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas tiene la obligación de adoptar procedimientos internos que le permitan otorgar respuestas a los ciudadanos de manera pronta y de fondo, porque se trata de personas que por las especiales circunstancias que han tenido que vivir se encuentran en un estado de vulnerabilidad y en muchas ocasiones solo cuentan con las ayudas económicas que les provee el Estado.

81. Constituye una afrenta que, después de más de 7 años desde que la señora Sandra Paola Rodríguez Castillo solicitó ser indemnizada administrativamente, la entidad competente para resolverlo no haya dado una respuesta de fondo, máxime cuando (i) mediante el fallo de tutela del 22 de abril de 2021 se le ordenó; (ii) se sancionó por desacato a los funcionarios públicos encargados de cumplir la orden; y (iii) se confirmó la sanción impuesta en el grado jurisdiccional de consulta.

82. Por todo lo expuesto se declarará no cumplida la orden de tutela dada en la sentencia del 22 de abril de 2021 y se conminará a los señores Ramón Alberto Rodríguez Andrade y Enrique Ardila Franco para que, dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a la notificación de esta providencia, la cumplan y resuelvan de fondo la solicitud de indemnización administrativa que presentó la señora Sandra Paola Rodríguez Castillo por el hecho victimizante del homicidio del señor Pedro Argidio Urrego Velásquez.

83. Ahora bien, la Ley 734 de 2002²¹ determina que los funcionarios públicos tienen el deber de cumplir las decisiones judiciales y les está prohibido abstenerse de hacerlo, en los siguientes términos:

“Artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

*1. **Cumplir y hacer que se cumplan** los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, **las decisiones judiciales y disciplinarias**, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.*

²¹ La Ley 734 de 2002 será derogada por el artículo 265 de la Ley 1952 de 2019 a partir del 29 de marzo de 2022, salvo su artículo 30 que continuará vigente hasta el 28 de diciembre de 2023.



(...)

Artículo 35. *Prohibiciones. A todo servidor público le está prohibido:*

1. **Incumplir los deberes** o abusar de los derechos o extralimitar las funciones **contenidas en** la Constitución, los tratados internacionales ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, **las decisiones judiciales** y disciplinarias, las convenciones colectivas y los contratos de trabajo.

(...)

24. **Incumplir cualquier decisión judicial**, fiscal, administrativa, o disciplinaria en razón o con ocasión del cargo o funciones, u obstaculizar su ejecución.” (Negrita y subrayado fuera del texto)

84. Aunado a lo anterior, la Ley 734 de 2002 también establece que el incumplimiento de un deber o la violación al régimen de prohibiciones se traduce en una falta disciplinaria, así:

“Artículo 50. *Faltas graves y leves.*

Constituye falta disciplinaria grave o leve, **el incumplimiento de los deberes**, el abuso de los derechos, la extralimitación de las funciones, **o la violación al régimen de prohibiciones**, impedimentos, inhabilidades, incompatibilidades o conflicto de intereses consagrados en la Constitución o en la ley.

La gravedad o levedad de la falta se establecerá de conformidad con los criterios señalados en el artículo 43 de este código.

Los comportamientos previstos en normas constitucionales o legales como causales de mala conducta constituyen falta disciplinaria grave o leve si fueren cometidos a título diferente de dolo o culpa gravísima.” (Negrita y subrayado fuera del texto)

85. Por otra parte, en relación con las sanciones penales por el incumplimiento de la orden de tutela, el artículo 53 del Decreto Ley 2591 de 1991 precisa:

“Artículo 53. *Sanciones penales. **El que incumpla el fallo de tutela** o el juez que incumpla las funciones que le son propias de conformidad con este Decreto **incurrirá**, según el caso, **en fraude a resolución judicial, prevaricato por omisión o en las sanciones penales a que hubiere lugar.***

También incurrirá en la responsabilidad penal a que hubiere lugar **quien repita la acción o la omisión que motivó la tutela concedida mediante fallo ejecutoriado en proceso en el cual haya sido parte.**” (Negrita y subrayado fuera del texto)

86. En ese orden de ideas, se remitirá copia de los expedientes de tutela, del incidente de desacato y del grado jurisdiccional de consulta, a la Procuraduría General de la Nación y a la Fiscalía General de la Nación, para que investiguen y adelanten los procesos que correspondan, ante la posible comisión de una falta disciplinaria y un delito



por la omisión de cumplir la orden dada en la sentencia de tutela proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado el 22 de abril de 2021.

87. Ello también, sobre la base que la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas es la entidad competente para asistir y ayudar a las personas que han padecido el flagelo de la violencia en Colombia y, como se advirtió, ha insistido en imponerle barreras y cargas desproporcionadas a la señora Sandra Paola Rodríguez Castito para resolver de fondo la solicitud de indemnización administrativa que presentó por el hecho victimizante del homicidio del señor Pedro Argidio Urrego Velásquez.

2.7. Conclusión

88. El abogado Vladimir Martín Ramos, en su calidad de Jefe de la Oficina Jurídica de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, no tiene legitimación en la causa para solicitar la inaplicación de la sanción impuesta por desacato a los señores Ramón Alberto Rodríguez Andrade y Enrique Ardila Franco.

89. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas no ha cumplido la orden de tutela dada en la sentencia proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado el 22 de abril de 2021.

Por lo expuesto, El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, en uso de sus facultades constitucionales y legales,

III. RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR LA FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA del abogado Vladimir Martín Ramos para solicitar la inaplicación de la sanción impuesta por desacato a los señores Ramón Alberto Rodríguez Andrade y Enrique Ardila Franco, de conformidad con los argumentos expuestos en el numeral 2.2. de la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: DECLARAR NO CUMPLIDA la orden de tutela dada en la sentencia del 22 de abril de 2021, de conformidad con los argumentos expuestos en el numeral 2.6. de la parte considerativa de esta providencia.

TERCERO: CONMINAR a los señores Ramón Alberto Rodríguez Andrade y Enrique Ardila Franco para que, dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a la notificación de esta providencia, cumplan con la orden de tutela dada en la sentencia del 22 de abril de 2021 y resuelvan de fondo la solicitud de indemnización administrativa que presentó la señora Sandra Paola Rodríguez Castillo por el hecho victimizante del homicidio del señor Pedro Argidio Urrego Velásquez.



Demandante: Sandra Paola Rodríguez Castillo
Demandados: Consejo de Estado – Sección Tercera – Subsección C y otro
Radicado: 11001-03-15-000-2021-00414-00

CUARTO: REMITIR copia de los expedientes de tutela, del incidente de desacato y del grado jurisdiccional de consulta, a la Procuraduría General de la Nación y a la Fiscalía General de la Nación para lo de su competencia.

QUINTO: NOTIFICAR a las partes y terceros intervinientes, en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto Ley 2591 de 1991.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Magistrada

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Magistrado

Esta decisión fue generada con firma electrónica, la cual tiene plena validez y efectos jurídicos, conforme a lo dispuesto en la Ley 527 de 1999 y el Decreto 2364 de 2012.