



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

CONSEJERA PONENTE: CLAUDIA RODRÍGUEZ VELÁSQUEZ

Bogotá D.C., trece (13) de agosto de dos mil veintiséis (2026)

Referencia: Acción de tutela
Radicado: 11001-03-15-000-2026-03191-00
Demandante: María Nelly Rojas López
Demandado: Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A
Temas: Acción de tutela contra providencias proferidas en incidente de desacato. Defectos sustantivo, fáctico y procedimental. Auto que revoca sanción.

Sentencia primera instancia¹

La Sala decide la acción de tutela presentada, en nombre propio, por la señora María Nelly Rojas López contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, de conformidad con lo establecido en el artículo 1. ° del Decreto 333 de 2021.

I. ANTECEDENTES

1. Pretensiones

El 24 de abril de 2026, la señora María Nelly Rojas López, en nombre propio, interpuso acción de tutela contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, por estimar vulnerados los derechos fundamentales al debido proceso, de petición, de acceso a la administración de justicia, a la igualdad, a la reparación integral a las víctimas y al principio de confianza legítima. En consecuencia, formuló las siguientes pretensiones:

- «1. Amparar los derechos fundamentales invocados.
2. Dejar sin efectos el auto del 10 de abril de 2026 proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.
3. Ordenar al Tribunal que emita una nueva decisión dentro del incidente de desacato, en la que, valore el cumplimiento material del fallo de tutela, tenga en cuenta la persistencia del incumplimiento previamente identificado
4. Ordenar a la Unidad para las Víctimas que dé cumplimiento integral al fallo de tutela, aplique el régimen de transición conforme al Decreto 1084 de 2015, respete la estructura del núcleo familiar sin fragmentación.
5. Ordenar que, en la nueva decisión, se analice expresamente la aplicación del régimen de transición previsto en el Decreto 1084 de 2015, en su dimensión material y no meramente formal.»

2. Hechos

De la lectura del expediente, se advierten como hechos relevantes los siguientes:

¹ El presente documento contó con el apoyo de herramientas de inteligencia artificial únicamente para la revisión de aspectos formales de redacción, corrección de sintaxis, gramática y ortografía, sin que ello implicara la generación autónoma del contenido jurídico, los argumentos, las conclusiones o las posiciones aquí expuestas.



De la acción de tutela 11001-33-36-034-2025-00331-00/01

Como víctima reconocida del conflicto armado por la desaparición forzada de su cónyuge, la señora Rojas López solicitó a la Unidad de Atención y Reparación Integral de Víctimas, en adelante UARIV, el reconocimiento de la indemnización administrativa en vigencia del Decreto 1290 de 2008.

La UARIV, en sus respuestas, pese a que le reconoció la citada indemnización a la tutelante y a su grupo familiar, no había fijado una fecha cierta y perentoria o aproximada de pago.

El 22 de agosto de 2025, la accionante solicitó a la UARIV que aplicara el artículo 155 del Decreto 4800 de 2011 y el artículo 2.2.7.3.10 del Decreto 1084 de 2015, por ser las normas más favorables; que la reconociera como sujeto de especial protección constitucional; y que se priorizara el pago a su grupo familiar; y que le informara el estado actual del trámite, la documentación pendiente y la fecha exacta en que procedería el pago de la medida, con el fin de evitar la vulneración de sus derechos fundamentales.

Ante la falta de respuesta de la entidad, presentó acción de tutela con la que buscó la protección de sus derechos fundamentales de petición, la vida digna, salud, mínimo vital, igualdad, dignidad humana y seguridad social.

El proceso le correspondió al **Juzgado Treinta y Cuatro Administrativo de Bogotá**, que, en sentencia del 22 de septiembre de 2025, declaró la carencia actual del objeto por hecho superado al considerar que la UARIV dio respuesta de fondo a la petición de la señora Rojas López.

Inconforme, la tutelante impugnó el fallo de primera instancia; para tal efecto, sostuvo que la respuesta de la UARIV no resolvió el asunto de fondo; por el contrario, era una respuesta genérica carente de un análisis individualizado de su situación.

El **Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A**, en sentencia del 27 de octubre de 2025, revocó el fallo de primera instancia y, en su lugar, amparó el derecho fundamental de petición; para ello, le ordenó a la UARIV que emitiera una respuesta a la solicitud del 22 de agosto de 2025, de manera clara, precisa y de fondo.

Del incidente de desacato 1 (11001-33-36-034-2025-00331-00/02)

El 20 de noviembre de 2025, la señora María Nelly Rojas López promovió desacato con el cual buscaba el cumplimiento de la orden impartida en la sentencia del 27 de octubre de 2025.

A través de auto de 15 de diciembre de 2025, el Juzgado Treinta y Cuatro Administrativo de Bogotá abrió el correspondiente incidente de desacato y requirió a la UARIV para que informara sobre el cumplimiento del fallo de tutela enunciado.

Mediante proveído del 19 de diciembre de 2025, el Juzgado vinculó a Sergio Andrés Agon Martínez quien ostentaba la calidad de director técnico de reparación de la



UARIV, y a Mónica Katherine Gómez Jiménez en su calidad de subdirectora de reparación individual de la misma entidad; sin embargo, estos guardaron silencio.

El 21 de enero de 2026, el juzgado declaró en desacato a los citados funcionarios de la UARIV por cuanto no dieron cumplimiento a lo ordenado en el fallo del 27 de octubre de 2025.

El 27 de enero de 2026, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, en grado de consulta, declaró la nulidad de todo lo actuado dentro del trámite incidental con el fin de preservar el derecho de audiencia de los funcionarios llamados a cumplir la sentencia del 27 de octubre de 2025, por cuanto el incidente de desacato no se aperturó contra un sujeto en particular, sino contra la UARIV.

Del incidente de desacato 2 (11001-33-36-034-2025-00331-00/03)

El 5 de febrero de 2026, el Juzgado Treinta y Cuatro Administrativo de Bogotá declaró en desacato a Breiner Rafael Osorio Pinto en su condición de representante legal de la UARIV; Sergio Andrés Agón Martínez quien ostentaba la calidad de director técnico de reparación de la citada entidad, y a Mónica Katherine Gómez Jiménez en su calidad de subdirectora de reparación individual de la entidad, por el incumplimiento de la orden impartida el 27 de octubre de 2025.

El 16 de febrero de 2026, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, en grado de consulta, revocó la anterior decisión. Consideró que, si bien los autos de apertura y sanción se dirigieron contra el director técnico de reparación, Sergio Andrés Agón Martínez; la subdirectora de reparación individual, Mónica Katherine Gómez Jiménez; y el representante legal de la UARIV, Breiner Rafael Osorio Pinto, ninguno de ellos era destinatario de la orden emitida en el fallo de tutela cuyo cumplimiento se perseguía. Ello, porque, según lo informado por el jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la UARIV, el cumplimiento de la orden de tutela del 27 de octubre de 2025 correspondía, en ese momento, a la directora técnica de la Dirección de Reparación de la entidad, Julieth Nayibe Moreno Vargas.

Del incidente de desacato 3 (11001-33-36-034-2025-00331-00)

El 17 de febrero de 2026, el Juzgado Treinta y Cuatro Administrativo de Bogotá obedeció y cumplió lo dispuesto por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, en la providencia del 16 de febrero de 2026. Por lo anterior, abrió un nuevo incidente de desacato donde vinculó a Julieth Nayibe Moreno Vargas en calidad de directora técnica de la Dirección de Reparación de la UARIV y al representante legal de la UARIV – Breiner Rafael Osorio Pinto, sobre quienes advirtió el incumplimiento del fallo del 27 de octubre de 2025.

Mediante escrito del 25 de febrero de 2026, la entidad accionada informó haber dado cumplimiento al fallo, aportando la Resolución núm. 04102019-2681410 del 23 de febrero de 2026, la respuesta a la petición LEX 8985606 y su correspondiente comprobante de envío.

El 26 de febrero de 2026, el citado despacho judicial, luego de verificar si se dio respuesta de fondo a las solicitudes de la actora, encontró acreditado lo siguiente:



«Aplicación del régimen de transición previsto en el artículo 155 del Decreto 4800 de 2011 y el artículo 2.2.7.3.10 del Decreto 1084 de 2015.

i Reconocimiento como persona de especial protección constitucional por su edad (70 años) y estado de salud.

ii Abstención de someter la petición al método técnico de priorización.

iii Indicación sobre documentos pendientes.

La Resolución No. 04102019-2681410 del 23 de febrero de 2026 dispuso:

- Reconocer la medida de indemnización administrativa por el hecho victimizante de desaparición forzada de Humberto Prada.*

- Ordenar la entrega de los recursos por concepto de indemnización administrativa, aplicando criterios de priorización.*

Asimismo, la entidad informó que la accionante sería incluida en los procesos de cruce y trámites necesarios para efectuar el pago en el mes de mayo de 2026, con dispersión el último día hábil y notificación en junio de 2026.»

Por lo anterior, observó que la UARIV cumplió lo ordenado en el fallo de segunda instancia del 27 de octubre de 2025 y ordenó el cierre del incidente de desacato.

Del incidente de desacato 4 (11001-33-36-034-2025-00331-00/04) – presente asunto

El 26 de febrero de 2026, la accionante presentó complemento al incidente de desacato inicialmente promovido, al considerar que, aunque la entidad expidió la Resolución núm. 04102019-2681410 del 23 de febrero de 2026, esta configuraría un nuevo hecho de desacato, pues aparentó cumplir la orden judicial, pero en realidad vulneró los derechos a la igualdad y a la no discriminación al someter a los hijos de la accionante al método técnico de priorización.

Afirmó además que la entidad incurrió en un fraude a resolución judicial al tergiversar el alcance de la decisión del Tribunal, al evadir su cumplimiento inmediato e inducir al error al despacho al solicitar el cierre del incidente. Igualmente, señaló que la UARIV desconoció la orden expresa de aplicar el régimen de transición previsto en el artículo 155 del Decreto 4800 de 2011, cuyo propósito es garantizar la conservación de las condiciones sustanciales del régimen anterior y evitar perjuicios derivados de modificaciones normativas.

El 4 de marzo de 2026, el Juzgado Treinta y Cuatro Administrativo de Bogotá negó la apertura de un nuevo incidente de desacato, al considerar que la UARIV cumplió con lo ordenado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, y no evidenció incumplimiento material ni fraude a la resolución judicial. Finalmente, sostuvo que cualquier inconformidad con la Resolución 04102019-2681410 constituye un hecho nuevo que debe tramitarse por las vías ordinarias de control administrativo.

Contra la anterior decisión, el 6 de marzo de 2026, la señora Rojas López interpuso recurso de reposición al considerar que la UARIV no había dado cumplimiento al fallo de tutela de 27 de octubre de 2025, esto por cuanto no dio respuesta a la totalidad de las preguntas de la petición.

El 13 de marzo de 2026, el mencionado Juzgado, luego de analizar la Resolución núm. 04102019-2681410 del 23 de febrero de 2026, constató que esta no dio respuesta a la petición inicial de la demandante, por lo que abrió el incidente de



desacato, vinculó a Julieth Nayibe Moreno Vargas en calidad de directora técnica de la Dirección de Reparación de la UARIV y al representante legal de la UARIV – Breiner Rafael Osorio Pinto y les ordenó dar cumplimiento al fallo de tutela ya citado.

El 27 de marzo de 2026, el mencionado Juzgado declaró en desacato a los referidos funcionarios de la UARIV, al establecer que, pese al requerimiento expreso realizado a ellos, no se obtuvo respuesta de fondo frente a los puntos que se habían señalado como pendientes de contestación, y que no fueron resueltos en la Resolución núm. 04102019-2681410 del 23 de febrero de 2026, y tampoco fueron atendidos tras el requerimiento judicial.

El 10 de abril de 2026, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A (providencia que se discute en el presente asunto), al resolver el grado de consulta, revocó la decisión del *a quo* y en su lugar declaró cumplida la orden de tutela emitida el 27 de octubre de 2025.

Lo anterior, al considerar que, al haberse reconocido la indemnización administrativa a la accionante, carecía de objeto exigir una respuesta adicional sobre los documentos pendientes, pues dicho reconocimiento evidencia que la documentación aportada estaba completa. Asimismo, precisó que una de las solicitudes invocadas como fundamento del desacato, relacionada con advertir que el desconocimiento de la normativa aplicable puede vulnerar derechos fundamentales, no fue amparada en el fallo de tutela de segunda instancia y, por tanto, no debía ser respondida por la UARIV. De igual forma, consideró improcedente analizar en el incidente de desacato el reclamo sobre la falta de priorización de los demás integrantes del grupo familiar, ya que este asunto no hizo parte de la petición original ni de las órdenes impartidas en la tutela, por lo que introducirlo en esta etapa excedería el objeto del trámite y afectaría el derecho de defensa de la entidad accionada.

Del incidente de desacato 5 (11001-33-36-034-2025-00331-00)

El 2 de junio de 2026, la señora Rojas López solicitó nuevamente la apertura del incidente de desacato al considerar que se presentó un hecho sobreviniente: según manifestó, la UARIV había programado el pago de la indemnización administrativa para el mes de mayo de 2026 e informado que la notificación de la carta indemnizatoria se realizaría durante junio de ese mismo año, por lo que los recursos quedarían disponibles con posterioridad a dicha notificación. Asimismo, indicó que se encontraba en España por razones de salud y que requería conocer una fecha cierta y concreta para la notificación de la carta indemnizatoria, con el fin de planificar sus desplazamientos y garantizar la efectiva materialización de la medida de reparación, por lo que solicitó al despacho verificar preventivamente el estado actual de cumplimiento de la obligación reconocida.

El 3 de junio de 2026, el Juzgado negó su apertura porque debía tenerse en cuenta que el derecho fundamental amparado fue el de petición, cuya protección se materializó con la orden judicial y su posterior cumplimiento por la entidad accionada. Por ello, adujo que los hechos sobrevinientes o aspectos no incluidos en la solicitud del 22 de agosto de 2025 no pueden ventilarse mediante incidente de desacato, pues este mecanismo se limitó a verificar el cumplimiento de las órdenes impartidas en el fallo de tutela del 27 de octubre de 2025. Por ello, si la accionante deseaba conocer el estado de la notificación de la carta de indemnización, debería



acudir a los mecanismos ordinarios, como la presentación de un nuevo derecho de petición ante la UARIV, con lo que evitaría un desgaste innecesario de la administración de justicia.

Del incidente de desacato 6 (11001-33-36-034-2025-00331-00)

El 3 de julio de 2026, la parte actora solicitó nuevamente la apertura del incidente de desacato al considerar que se presentaron hechos sobrevinientes que desvirtúan el cumplimiento informado por la UARIV, pues el cronograma anunciado no se materializó al finalizar junio de 2026 sin la notificación de la carta de indemnización ni el pago correspondiente. Indicó que presentó un nuevo derecho de petición, realizó gestiones ante el Consulado de Colombia en España, informó su permanencia en ese país por motivos de salud y aportó una certificación bancaria para facilitar el desembolso, sin obtener respuesta efectiva de la entidad. Sostuvo que no busca reabrir asuntos ya decididos, sino que se verifique el cumplimiento material de la sentencia, para lo cual solicitó requerir a la UARIV información detallada sobre el estado del trámite, las razones del retraso y las fechas previstas para la notificación y el pago, teniendo en cuenta además su condición de víctima, adulta mayor y sujeto de especial protección constitucional.

El 7 de julio de 2026, el Juzgado negó la apertura del incidente de desacato al analizar que, si la accionante estima que el nuevo derecho de petición presentado ante la UARIV no ha sido resuelto oportunamente, debe acudir a los mecanismos legales y constitucionales correspondientes, incluida una nueva acción de tutela, para que se determine si existe una vulneración autónoma de ese derecho.

Asimismo, precisó que el incidente de desacato no puede utilizarse para examinar hechos, actuaciones administrativas o presuntas vulneraciones distintas de aquellas que fueron objeto de la sentencia cuyo cumplimiento se supervisa, pues ello excedería las facultades previstas en el Decreto 2591 de 1991. Finalmente, concluyó que no procede ejercer las facultades de seguimiento y cumplimiento invocadas, ya que la orden impartida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, fue declarada cumplida, por lo que no existe una orden judicial pendiente de ejecución dentro de este expediente, sin perjuicio de que la accionante promueva las acciones que considere pertinentes frente a hechos nuevos.

3. Argumentos de la acción de tutela

La accionante sostuvo que la providencia cuestionada incurrió en un defecto sustantivo al validar la actuación de la UARIV sin aplicar correctamente el régimen de transición previsto para su caso. Señaló que dicho régimen no solo exigía el reconocimiento de la solicitud bajo las condiciones vigentes al momento de su presentación, sino también la garantía de sus efectos materiales, particularmente el pago preferente de la indemnización y el reconocimiento integral del núcleo familiar.

Indicó que la UARIV aplicó criterios posteriores más restrictivos, fragmentó el reconocimiento familiar y sometió el acceso al derecho a mecanismos de priorización que no correspondían al régimen que debía regir su situación. A su juicio, el Tribunal convalidó esa actuación y permitió la sustitución de un esquema más favorable por otro menos garantista, en detrimento de los principios de igualdad, favorabilidad, confianza legítima y protección especial de las víctimas.



También argumentó que la jurisprudencia constitucional ha reconocido que los regímenes de transición tienen por finalidad proteger situaciones jurídicas consolidadas o en proceso de consolidación, evitando que normas posteriores afecten negativamente derechos previamente reconocidos o expectativas legítimas. Por ello, consideró que el cumplimiento alegado por la entidad fue apenas formal, pues, aunque mencionó el régimen de transición, en la práctica aplicó reglas distintas que restringieron el alcance del derecho reclamado.

Asimismo, afirmó que la providencia presentaba un defecto fáctico, ya que el Tribunal dio por cumplida la orden de tutela sin verificar materialmente el contenido de la respuesta suministrada por la administración. Según expuso, la decisión se sustentó en la existencia formal de una respuesta, pero no en la comprobación de que esta resolviera efectivamente lo ordenado ni garantizara el derecho protegido.

En ese sentido, sostuvo que el derecho de petición fue reducido a una exigencia meramente formal, pese a que constitucionalmente requiere una respuesta de fondo, clara, congruente y efectiva. A su juicio, la actuación administrativa no resolvió realmente las cuestiones planteadas y mantuvo las mismas limitaciones que dieron origen al amparo constitucional.

Igualmente, manifestó que se incurrió en un **defecto procedimental** dado que la decisión resultó incongruente con el desarrollo del propio incidente de desacato. Explicó que durante el trámite las actuaciones judiciales estuvieron encaminadas a corregir aspectos formales relacionados con la identificación de los responsables, pero nunca desvirtuaron el incumplimiento material previamente advertido. Pese a ello, la providencia concluyó que existía cumplimiento sin que se hubiera producido una modificación sustancial en la conducta de la entidad obligada.

Por esta razón, consideró que la decisión desconoció el debido proceso, contradijo las conclusiones previamente alcanzadas dentro del mismo trámite y se apartó injustificadamente de los precedentes que exigen verificar el cumplimiento real y efectivo de las órdenes de tutela.

Añadió que el incumplimiento material nunca fue desvirtuado, pues la respuesta administrativa permaneció esencialmente inalterada durante todo el procedimiento. En consecuencia, estimó que se terminó avalando una actuación insuficiente para satisfacer los estándares fijados por el fallo de tutela, con lo cual se legitimó un incumplimiento previamente identificado por el juez de primera instancia.

De igual forma, sostuvo que el incidente de desacato fue desnaturalizado al convertirse en una simple verificación documental. Señaló que, en lugar de examinar si la orden había sido cumplida de manera efectiva, se privilegió una valoración formal de las actuaciones administrativas, lo que dejó sin protección real los derechos fundamentales comprometidos.

Finalmente, destacó que el caso involucraba a una víctima de desaparición forzada, adulta mayor y sujeto de especial protección constitucional, quien durante años acudió a distintos mecanismos judiciales en procura del reconocimiento efectivo de sus derechos. Desde esa perspectiva, consideró que la providencia cuestionada no solo presentaba problemas jurídicos, sino también un profundo impacto humano y constitucional, al prolongar la vulneración de sus derechos y convertir la protección otorgada por la tutela en una garantía meramente formal.



Por último, sostuvo que el asunto trascendía su situación particular y planteaba una problemática institucional relacionada con la eficacia de las órdenes de tutela, pues se habría validado una actuación formalmente adecuada pero materialmente contraria a lo ordenado judicialmente, lo que debilita la efectividad de los mecanismos constitucionales de protección de derechos fundamentales.

4. Trámite previo

Mediante auto del 22 de mayo de 2026² se admitió la acción de tutela y se ordenó notificar a la demandante; al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, en calidad de demandado; y a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV); al Juzgado Treinta y Cuatro Administrativo de Bogotá; a la señora Julieth Nayibe Moreno Vargas, directora técnica de la Dirección de Reparación de la UARIV; y al señor Breiner Rafael Osorio Pinto, representante legal de la misma entidad, estos últimos en condición de terceros con interés.

5. Oposición

El **Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A** guardó silencio.

6. Intervinientes

El **Juzgado Treinta y Cuatro Administrativo de Bogotá**, luego de realizar un recuento de las actuaciones procesales dentro de la acción de tutela 11001-33-36-034-2025-00331-00 y sus posteriores incidentes, manifestó que actuó de manera oportuna y diligente durante todo el trámite de esta, incluidos los incidentes de desacato promovidos por la accionante, donde realizó las actuaciones, requerimientos y decisiones correspondientes conforme a la ley.

La **Unidad de Atención y Reparación Integral de Víctimas** indicó que resolvió de fondo la solicitud de indemnización mediante la Resolución núm. 04102019-2681410 del 23 de febrero de 2026, mediante la cual reconoció el derecho a la indemnización por desaparición forzada y ordenó la entrega de recursos a favor de la tutelante por cumplir criterios de priorización. Además, explicó que, tras un nuevo incidente de desacato, aclaró que no aplicaba el régimen de transición solicitado porque, en su criterio, el trámite se inició bajo la vigencia de la Resolución 1049 de 2019, razón por la cual correspondía aplicar dicha normativa y no una regulación anterior.

La UARIV argumentó que la accionante ya cuenta con una tutela en firme y con mecanismos procesales destinados a exigir su cumplimiento, por lo que consideró improcedente utilizar una nueva acción constitucional para cuestionar asuntos que se encuentran bajo control judicial. Igualmente, reiteró que no tiene injerencia sobre las decisiones adoptadas por jueces o tribunales, razón por la cual solicitó ser desvinculada del proceso por falta de competencia y ausencia de responsabilidad en la presunta vulneración alegada.

La entidad sostuvo que no existe legitimación en la causa por pasiva respecto de las pretensiones formuladas en la tutela, toda vez que no es la autoridad que profirió

² La acción de tutela se inadmitió el 28 de abril de 2026, con el objeto de que la demandante prestara el juramento en el escrito de la acción de tutela. Situación que fue subsanada por la demandante el 28 de mayo de 2026.



las decisiones judiciales cuestionadas ni tiene facultades para modificarlas. Afirmó que corresponde al juez verificar quién es realmente responsable de la eventual vulneración y que, en este caso, la Unidad es ajena a los actos judiciales objeto de reproche.

Señaló que no se acreditó la existencia de un perjuicio irremediable que justificara la procedencia excepcional de la tutela. Indicó que la accionante no aportó elementos suficientes para demostrar una amenaza cierta, grave e inminente a sus derechos fundamentales, por lo que consideró que la acción no cumple los requisitos exigidos por la jurisprudencia constitucional para desplazar los mecanismos judiciales ordinarios existentes.

Con fundamento en los argumentos expuestos, solicitó declarar improcedente la acción de tutela respecto de la Unidad para las Víctimas, ordenar su desvinculación del proceso y de cualquier eventual orden judicial que se profiera. De manera subsidiaria, pidió negar las pretensiones por no haberse demostrado una vulneración atribuible a la entidad.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

La acción de tutela está consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, reglamentado por el Decreto 2591 de 1991, que en el artículo 1 establece: «*Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señala este decreto*».

Esta acción procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Acción de tutela contra providencias judiciales

En cuanto a la acción de tutela como mecanismo para controvertir providencias judiciales, se precisa que, de manera excepcional, se reconoce la procedencia cuando se advierte la afectación manifiesta de los derechos constitucionales fundamentales.

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia de **31 de julio de 2012**, Exp. 2009-01328-01, aceptó la acción de tutela contra providencia judicial y acogió el criterio de la *procedencia excepcional*³, para lo cual aplicó la metodología desarrollada por la Corte Constitucional en la sentencia C-590 de 2005 para estudiar si, en un caso concreto, procede o no el amparo solicitado,

³ La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo y las distintas Secciones que la componen, antes y después del pronunciamiento de 29 de junio de 2004 (Expediente AC-10203), han abierto paso la acción de tutela, de manera excepcional, cuando se ha advertido la vulneración de derechos constitucionales fundamentales. De ahí que en esa oportunidad - sentencia de 31 de julio de 2012 - se admita, que debe acometerse el estudio de fondo, cuando se esté en presencia de providencias judiciales que resulten violatorias de derechos fundamentales, observando al efecto los parámetros fijados hasta el momento jurisprudencialmente. (Se destaca)



mediante el empleo de las causales generales⁴ y específicas⁵ de procedencia de la acción de tutela.

Siendo así, a la Sala le corresponde establecer si en el presente caso se cumplen los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela contra providencia judicial descritos.

Problema jurídico

A la Sala le corresponde determinar si la autoridad judicial demandada desconoció los derechos fundamentales invocados por la señora Rojas López en la providencia del 10 de abril de 2026, mediante la cual revocó una sanción impuesta y dio por cumplido un fallo de tutela.

La Sala anticipa que negará el amparo solicitado, al considerar que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, concluyó que la orden impartida en la sentencia de tutela del 27 de octubre de 2025 fue debidamente cumplida por la UARIV, toda vez que la entidad emitió y notificó una respuesta de fondo, clara, precisa y congruente frente a cada uno de los puntos planteados por la señora María Nelly Rojas López, mediante la Resolución núm. 04102019-2681410 del 23 de febrero de 2026, razón por la cual revocó la sanción por desacato y declaró satisfecho el fallo constitucional.

Para llegar a esas conclusiones, la Sala se referirá a los siguientes asuntos: i) la procedencia de la acción de tutela contra decisiones proferidas en el trámite de un incidente de desacato; y ii) al caso concreto.

(i) Procedencia de la acción de tutela contra fallos de tutela y actuaciones del proceso de tutela.

De conformidad con lo establecido en la jurisprudencia constitucional⁶, la acción de tutela es improcedente para estudiar providencias que, igualmente, se profieran dentro de trámites de tutela, pues ello constituye un requisito general que debe superarse.

Sin embargo, la Corte Constitucional ha admitido de manera excepcionalísima, casos en los que es procedente la acción de tutela cuando las pretensiones están encaminadas a la protección al debido proceso⁷.

⁴ Causales genéricas de procedibilidad o requisitos generales de procedencia de la tutela contra providencia judicial son: (i) Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional; (ii) Que se hayan agotado todos los medios ordinarios y extraordinarios de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable; (iii) Que se cumpla con el requisito de la inmediatez; (iv) Cuando se trate de una irregularidad procesal ésta debe tener un efecto determinante en la sentencia que se impugna y afectar los derechos fundamentales de la parte actora; (v) Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos que se transgredieron y que tal vulneración hubiere sido alegada en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible y, (vi) Que no se trate de sentencias de tutela.

⁵ La configuración de una causal especial de procedibilidad, supone que la providencia controvertida haya incurrido en alguno de los siguientes defectos: (i) orgánico; (ii) procedimental absoluto; (iii) fáctico, (iv) material o sustantivo; (v) error inducido; (vi) decisión sin motivación; (vii) desconocimiento del precedente constitucional que establece el alcance de un derecho fundamental y, (viii) violación directa de la Constitución.

⁶ La no procedencia de la acción de tutela contra sentencias de tutela se fijó en la Sentencia SU-1219 de 2001 y se reiteró, entre otras, en las Sentencias T- 021, T-174, T-192, T-217, T-354, T-444, T-623 y T-625 de 2002; T-200, T-502 y T-1028 de 2003; T-528 de 2004; T-368 y T-944 de 2005; T-059 y T-237 de 2006; T-104 de 2007; T-1208 de 2008; T-282 de 2009; T-041, T-137, T-151 y T-813 de 2010; T-474 y T-701 de 2011; T-208 de 2013.

⁷ Sentencia T – 162 de 1997.



En **sentencia SU-627 de 2015**, la Corte Constitucional unificó la jurisprudencia respecto de la procedencia de la acción de tutela contra sentencias de tutela y contra actuaciones de los jueces de tutela anterior o posterior a la sentencia.

Esto es, fijó las reglas de procedencia de la acción de tutela contra providencias dictadas en el trámite de la acción de tutela, según tres hipótesis: **(i)** cuando la tutela se dirige en contra de la sentencia de tutela en sentido estricto; **(ii)** cuando se dirige contra una decisión anterior al fallo y **(iii)** cuando se efectúa en contra de una decisión posterior⁸.

Respecto al cuestionamiento de decisiones proferidas con posterioridad a la sentencia de tutela, señaló:

«4.6.3. Si la acción de tutela se dirige **contra actuaciones del proceso de tutela diferentes a la sentencia**, se debe distinguir si estas acaecieron con anterioridad o con posterioridad a la sentencia.

(...)

4.6.3.2. **Si la actuación acaece con posterioridad a la sentencia y se trata de lograr el cumplimiento de las órdenes impartidas en dicha sentencia, la acción de tutela no procede. Pero si se trata de obtener la protección de un derecho fundamental que habría sido vulnerado en el trámite del incidente de desacato, y se cumplen los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, la acción de tutela puede proceder de manera excepcional.**»

(Negrita y subraya fuera del texto)

Posteriormente, la Corte Constitucional en la sentencia SU-034 de 2018, estableció como requisitos para la procedencia excepcional de la acción de tutela contra las providencias que resuelven un incidente de desacato las siguientes reglas:

- «i) La decisión dictada en el trámite de desacato se encuentre ejecutoriada; es decir que la acción de tutela es improcedente si se interpone antes de finalizado el trámite incluido el grado jurisdiccional de consulta, si es del caso.
- ii) Se acrediten los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales y se sustente, por lo menos, la configuración una de las causales específicas (defectos).
- iii) Los argumentos del promotor de la acción de tutela deben ser consistentes con lo planteado por él en el trámite del incidente de desacato, de manera que a) no debe traer a colación alegaciones nuevas, que dejó de expresar en el incidente de desacato, y b) no puede solicitar nuevas pruebas que no fueron pedidas en un principio dentro del desacato y que el juez no tenía que practicar de oficio.»

En consecuencia, durante el trámite del incidente de desacato no es procedente reabrir el análisis de aspectos que comprometan la *ratio decidendi* del fallo de tutela original. Es decir, el juez constitucional debe limitarse exclusivamente a examinar la actuación dentro del incidente, sin reevaluar los fundamentos del fallo de tutela que lo originó, en respeto del principio de cosa juzgada.

(ii) Del cumplimiento de los requisitos para la procedencia excepcional de la acción de tutela contra las providencias proferidas dentro de un incidente de desacato

La Sala anota que en los términos de la sentencia SU-034 de 2018, se encuentran satisfechos los requisitos de procedencia excepcional para cuestionar decisiones proferidas en el marco de incidentes de desacato, como se pasa a explicar.

⁸ Reiterada en sentencia T-322 de 2019.



En **primer lugar**, se advierte que la decisión dictada en el trámite de desacato se encuentra ejecutoriada, pues el auto que revocó la sanción por desacato y dio por cumplido el fallo de tutela se constituyó en la decisión definitiva, en el entendido que, la providencia declaró el cumplimiento de la orden.

La providencia del 10 de abril de 2026 fue notificada el mismo día por medio de correo electrónico, de modo que no queda duda de que la decisión se encuentra «*ejecutoriada*».

En **segundo lugar**, se cumple con los requisitos generales de procedencia, porque la parte actora invoca la protección del derecho fundamental al debido proceso, se sustentan con suficiencia las razones por las que las decisiones judiciales cuestionadas afectan dicho derecho, no se trata de un asunto de mera legalidad o económico y los cuestionamientos tienen que ver con la *ratio decidendi*.

Tampoco se advierte que la acción de tutela se utilice como una instancia adicional, pues no se dirige contra el fallo de tutela que accedió a las pretensiones, sino contra el auto que dio por cumplido el fallo de tutela del 27 de octubre de 2025.

Además, de configurarse alguno de los requisitos especiales de procedencia de la tutela contra providencias judiciales, se vería comprometido el derecho fundamental al debido proceso de la parte actora, en tanto la autoridad judicial demandada declaró cumplido un fallo de tutela.

Se cumple con el **(ii) Requisito general de subsidiariedad**, porque la actora no cuenta con ningún otro medio de defensa idóneo para la defensa de los derechos que invoca vulnerados ni para cuestionar la decisión que dispone cerrar el incidente de desacato. En igual sentido, el **(iii) Requisito general de inmediatez** se satisface, pues, el ejercicio de la presente acción de tutela resulta oportuno, toda vez que el auto cuestionado fue proferido el 10 de abril de 2026, y el ejercicio de acción de tutela tuvo lugar el 24 de abril de 2026.

En lo demás, la Sala encuentra que están satisfechos los *demás requisitos generales de procedencia*, si se tiene en cuenta que la accionante alega una **(iv)** irregularidad que genera un efecto determinante y afecta los derechos fundamentales de la parte actora; **(v)** la parte actora identificó de manera razonable los hechos que generaron la vulneración; y **(vi)** se cumplen los requisitos de procedencia de acción de tutela contra una decisión dictada en el trámite de incidente de desacato.

En **tercer lugar**, tal y como quedó establecido en el análisis del presupuesto anterior, la parte actora no alega nuevos argumentos que dejó de expresar en el incidente y tampoco solicitó nuevas pruebas que no fueron pedidas dentro del desacato, sino que, lo que alega es que el Tribunal demandado declaró el cumplimiento de la orden impartida en el fallo de tutela; sin embargo, en su sentir, la UARIV no dio respuesta completa a la petición.

Por lo anterior, por efectos prácticos, se analizarán en conjunto todos los defectos invocados por la demandante en su escrito de tutela.

(ii) De los defectos sustantivo⁹, fáctico¹⁰ y procedimental¹¹ en el caso concreto

En el presente asunto, la señora María Nelly Rojas López alega la vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso, de petición, de acceso a la administración de justicia, a la igualdad, a la reparación integral a las víctimas y al principio de confianza legítima con ocasión de la providencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, el 10 de abril de 2026. En concreto, la actora dirige su censura contra la decisión judicial que revocó la sanción impuesta por desacato a Julieth Nayibe Moreno Vargas en calidad de directora técnica de la Dirección de Reparación de la UARIV y al representante legal de la UARIV – Breiner Rafael Osorio Pinto.

En síntesis, la actora atribuyó a la providencia tres defectos: (i) **sustantivo**, porque declaró cumplida la orden de tutela sin aplicar el régimen de transición vigente al momento de su solicitud y avaló criterios posteriores más restrictivos, la fragmentación del reconocimiento de su núcleo familiar y mecanismos de priorización ajenos a ese régimen; (ii) **fáctico**, pues el Tribunal verificó únicamente la existencia formal de la respuesta administrativa, sin constatar si satisfacía materialmente lo ordenado; y (iii) **procedimental**, toda vez que concluyó que existía cumplimiento pese a que durante el incidente nunca se desvirtuó el incumplimiento material de la entidad, con lo que redujo la verificación judicial a un control documental. Añadió que, al recaer sobre una víctima de desaparición forzada, adulta mayor y sujeto de especial protección constitucional, la decisión prolongó la vulneración de sus derechos y comprometió la eficacia de las órdenes de tutela.

Para resolver, la Sala considera necesario resaltar que la sentencia de tutela del 27 de octubre de 2025, mediante la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca,

⁹ Como lo ha reiterado esta Sala, en los términos de la sentencia T – 1009 de 2000 de la Corte Constitucional, se presenta el denominado defecto sustantivo cuando la decisión judicial es proferida con fundamento en una norma claramente inaplicable al caso concreto, ya sea porque perdió vigencia, porque su aplicación resulta del todo inconstitucional o, porque su contenido no guarda relación de conexidad material con los presupuestos de hecho a los cuales se ha aplicado. Sin embargo, para que se predique tal defecto es preciso tener en cuenta que la acción de tutela no puede interponerse para controvertir la razonable interpretación de una norma legal o reglamentaria, en razón de que los jueces son autónomos para escoger entre diversas interpretaciones de una disposición legal, la que consideren más acorde con el ordenamiento jurídico (art. 230 de la Constitución Política). Para la Corte Constitucional, una providencia judicial adolece de un defecto sustantivo cuando: (i) la norma aplicable al caso es claramente inadvertida o no tenida en cuenta por el fallador, (ii) a pesar del amplio margen interpretativo que la Constitución le reconoce a las autoridades judiciales, la aplicación final de la regla es inaceptable por tratarse de una interpretación contraevidente (interpretación contra legem) o claramente perjudicial para los intereses legítimos de una de las partes (irrazonable o desproporcionada), y, finalmente, (iii) cuando el fallador desconoce las sentencias con efectos erga omnes tanto de la jurisdicción constitucional como de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, cuyos precedentes se ubican en el mismo rango de la norma sobre la que pesa la cosa juzgada respectiva (Sentencia T – 462 de 2003, Corte Constitucional).

¹⁰ Respecto del defecto fáctico, la Corte Constitucional en la sentencia T-015 de 2012 señaló que se produce cuando de la actividad probatoria ejercida por el juez se desprende, -en una dimensión negativa-, que se omitió la valoración de pruebas determinantes para identificar la veracidad de los hechos analizados por el juez. Esta situación ocurre cuando se produce la negación o valoración arbitraria, irracional y caprichosa de la prueba, cuando el juez simplemente la ignora u omite, o cuando sin razón valedera da por no probado el hecho o la circunstancia que de la misma emerge clara y objetivamente.

¹¹ El **defecto procedimental** ocurre cuando el juez actúa completamente al margen del procedimiento establecido, al respecto, en la sentencia T-310 de 2009 la Corte Constitucional señaló que se trata de un defecto de naturaleza cualificada, que implica que el trámite judicial “(...) se haya surtido bajo la plena inobservancia de las reglas de procedimiento que le eran aplicables, lo que ocasiona que la decisión adoptada responde únicamente al capricho y la arbitrariedad del funcionario judicial”. Además, la desviación del procedimiento debe ser de tal magnitud que afecte los derechos fundamentales de las partes, en especial el derecho al debido proceso.

Así, se han reconocidos dos modalidades de defecto procedimental, uno absoluto, que se produce cuando el funcionario judicial se aparta por completo del procedimiento legalmente establecidos para el trámite de un asunto concreto, bien sea porque: i) sigue un trámite totalmente ajeno al pertinente y en esa medida equivoca la orientación del asunto, u ii) omite etapas sustanciales del procedimiento establecido, afectando el derecho de defensa y contradicción de una de las partes del proceso. Y un defecto procedimental por exceso ritual manifiesto, que tiene lugar cuando el funcionario arguye razones formales a manera de un impedimento, que sobrevienen en una denegación de justicia.

No obstante, en definitiva, el desconocimiento del procedimiento debe tener unos rasgos adicionales para configurar el defecto bajo estudio: a) debe ser un error trascendente que afecte de manera grave el derecho al debido proceso y que tenga una influencia directa en la decisión de fondo adoptada y, b) debe ser una deficiencia no atribuible al afectado.



Sección Segunda, Subsección A, amparó el derecho de petición de la señora Rojas López y ordenó a la UARIV emitir una respuesta clara, precisa y de fondo sobre la solicitud radicada el 22 de agosto de 2025; esa fue la única orden cuyo cumplimiento se debatió después en el incidente de desacato, sin que comprendiera el reconocimiento de la indemnización bajo un régimen determinado ni la fijación de una fecha de pago.

Asimismo, se encuentra que la providencia cuestionada del 10 de abril de 2026, por la cual el mismo Tribunal, al resolver el grado jurisdiccional de consulta, revocó la sanción por desacato y declaró cumplida esa orden: consideró que la Resolución núm. 04102019-2681410 del 23 de febrero de 2026 respondió de fondo la petición y que las controversias sobre el régimen de transición y la priorización del núcleo familiar excedían el alcance de la petición inicial y de las órdenes impartidas en la tutela.

El incidente de desacato, previsto en los artículos 27 y 52 del Decreto 2591 de 1991, permite al juez de tutela verificar si su orden fue cumplida, con plena observancia del debido proceso del presunto incumplido. Su objeto se limita a constatar quién estaba obligado, qué se ordenó, en qué término y si existe un incumplimiento real, sin reabrir el debate jurídico ya resuelto en la sentencia de amparo.

Asimismo, la imposición de una sanción por desacato exige la demostración de responsabilidad subjetiva, lo que implica acreditar que el incumplimiento es atribuible al obligado a título de dolo o culpa. Para ello valora los obstáculos reales que impidieron cumplir y las actuaciones desplegadas por el destinatario para atender lo dispuesto en la sentencia constitucional¹².

Finalmente, el desacato persigue la materialización efectiva del amparo constitucional mediante la adopción de medidas que conduzcan al restablecimiento de los derechos vulnerados. Para ello verifica las condiciones reales de cumplimiento y adopta las medidas necesarias para que la tutela cumpla su cometido de brindar una protección oportuna, efectiva y concreta a los derechos fundamentales.¹³

Precisado lo anterior, la Sala concluye que ninguno de los defectos alegados se configura, porque la orden contenida en la sentencia del 27 de octubre de 2025 se agotaba en garantizar el derecho de petición. De modo que le exigía a la UARIV una respuesta clara, precisa, congruente y de fondo a la solicitud del 22 de agosto de 2025, no el reconocimiento de la indemnización bajo un régimen determinado ni la orden de un pago inmediato.

Por ello, se concluye que la valoración que hizo el Tribunal de ese cumplimiento se ajustó a las pruebas obrantes en el expediente, pues constató que la respuesta se produjo mediante la Resolución núm. 04102019-2681410 del 23 de febrero de 2026, complementada con el Oficio núm. 8985606, actos en los que la UARIV reconoció la indemnización por el hecho victimizante de desaparición forzada y determinó de manera expresa su distribución entre los integrantes del grupo familiar.

¹² Sentencias SU-1158 de 2003, T-421 de 2003, T-421 de 2003, T-368 de 2005, T-014 de 2009, T-171 de 2009, T-123 de 2010, T-652 de 2010, T-512 de 2012, C-367 de 2014, T-271 de 2015 y T-226 de 2016, SU-034 de 2018, T-420 de 2022.

¹³ Sentencia C-092 de 1997



Con apoyo en el texto de esa misma resolución, el Tribunal verificó que la entidad sí estudió el régimen de transición previsto en el artículo 155 del Decreto 4800 de 2011 y en el artículo 2.2.7.3.10 del Decreto 1084 de 2015, explicó su alcance y precisó los criterios jurídicos con los que efectuó el reconocimiento indemnizatorio.

De igual modo, encontró acreditado que la entidad reconoció a la accionante el acceso prioritario por su situación de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad, conforme a la Resolución núm. 1049 de 2019, modificada por la Resolución núm. 582 de 2021; que, por esa razón, excluyó a su favor la aplicación del método técnico de priorización; y que programó su inclusión en los procesos de ejecución para mayo de 2026, con indicación del procedimiento de notificación y del estado del trámite.

Así, la conclusión del Tribunal encuentra respaldo probatorio suficiente: no incurrió en defecto alguno al declarar cumplida la orden y revocar el auto sancionatorio del 27 de marzo de 2026, pues, acreditado el cumplimiento material, desapareció el presupuesto esencial de la sanción por desacato.

También acertó al precisar que las inconformidades sobre la situación de los hijos y de los demás integrantes del grupo familiar, así como sobre la legalidad de la resolución, exceden el objeto del incidente, que no puede reabrir el debate resuelto en la tutela, y deben ventilarse mediante los recursos administrativos y las acciones judiciales ordinarias procedentes.

En consecuencia, se encuentra que no se configura ninguno de los defectos alegados por la accionante y, por el contrario, la autoridad judicial accionada resolvió el incidente dentro de sus límites propios y con fundamento en las pruebas del expediente. Por lo anterior, se negarán las pretensiones del amparo solicitado.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, por medio de la Sección Cuarta – Sala de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

1. **Negar** las pretensiones del amparo solicitado por la señora María Nelly Rojas López, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.
2. En caso de no ser impugnada, **enviar** a la Corte Constitucional para su eventual revisión.
3. **Notificar** a las partes por el medio más expedito posible.
4. **Publicar** la presente providencia en la página web del Consejo de Estado.

La anterior providencia fue considerada y aprobada en la sesión de la fecha.

Notifíquese y cúmplase.

(Firmado electrónicamente)

LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO
Presidente

(Firmado electrónicamente)

MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

(Firmado electrónicamente)

WILSON RAMOS GIRÓN

(Firmado electrónicamente)

CLAUDIA RODRÍGUEZ VELÁSQUEZ

La validez e integridad pueden comprobarse acudiendo a la siguiente dirección electrónica:
<https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>