



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÓRDOBA**  
**SALA PRIMERA DE DECISION**

**MAGISTRADO PONENTE: PEDRO OLIVELLA SOLANO**

Montería, siete (07) de julio de dos mil diecisiete (2017)

Incidente de desacato de Acción popular

Expediente: 23.001.33.33.004.2015.00246.01

Demandante: Miguel Alfonso de la Espriella

Demandado: Municipio de Puerto Libertador y Otros

Procede la Sala a resolver el grado jurisdiccional de consulta de la providencia de 10 de mayo de 2017, mediante el cual el Juzgado Cuarto Administrativo Mixto del Circuito de Montería sancionó al señor ESPEDITO MANUEL DUQUE CUADRADO en calidad de Alcalde del municipio de Puerto Libertador – Córdoba.

**I. ANTECEDENTES**

La Contraloría Departamental de Córdoba promovió acción popular en contra del municipio de Puerto Libertador, Juzgado Promiscuo del Circuito de Montelíbano y el Juzgado Promiscuo Municipal de Puerto Libertador, invocando vulneración a la moralidad administrativa y patrimonio público.

El Juzgado Cuarto Administrativo de Circuito Judicial de Montería mediante sentencia de 15 de abril de 2016 amparó los derechos e intereses colectivos a la moralidad administrativa y patrimonio público, y resolvió entre otras en el numeral sexto ordenar “al Alcalde del municipio de Puerto Libertador revisar los casos de los docentes beneficiarios de la resolución N° 082 del 19 de diciembre de 2003 para verificar si hay lugar al reconocimiento y liquidación de las prestaciones sociales en ella contenidas”.

El abogado Miguel Alfonso de la Espriella actuando como apoderado de los docentes afectados por la orden dada en el mencionado numeral presentó incidente de desacato el día 21 de noviembre de 2016, el cual fue admitido mediante auto de 12 de diciembre de 2016.

El apoderado del municipio de Puerto Libertador contestó el incidente (Fl. 11-29 del Cdno de incidente 1) en los siguientes términos: indica que la administración ha iniciado las gestiones tendientes a dar cumplimiento al fallo judicial, en lo que respecta al numeral sexto de la sentencia se ha dificultado la obtención de los antecedentes de la contratación y nombramientos del personal que ha laborado con la entidad, ya que en el año 2005 ocurrió un incendio en las instalaciones de la Alcaldía y los archivos históricos documentales de la administración se incineraron, haciéndose necesario reconstruir en muchas ocasiones archivos de la entidad, labor que implica la colaboración de los administrados.

En ese orden, el Alcalde mediante Resolución 015 de 25 enero de 2017 dispuso como pruebas una inspección a los estantes y AZ que obran en las instalaciones del archivo municipal y dependencias de la Alcaldía Municipal de Puerto Libertador a fin de obtener copias y documentos públicos y privados donde conste los nombramientos, contrato de trabajos contrato de prestación de servicio, actas de posesión entre otros que pueda probar la vinculación legal, reglamentaria o contractual que tuvieron los docentes con el municipio de Puerto Libertador; así como su desvinculación y el pago de emolumentos salariales, prestaciones y/o honorarios por prestación de servicios , como también derecho de petición o escritos donde haya reclamado el pago de prestaciones sociales y/o emolumentos laborales

Igualmente, señala que el señor ARMANDO OSORIO ARGUMEDO uno de los docentes reclamantes anexó unos documentos constante de 261 folios donde se establece su vinculación contractual y de otros docentes reclamantes, sin embargo, al no contar con legitimación para actuar como apoderado del resto de docentes la entidad estipuló que el resto de los docentes manifestaran si aportan al trámite las pruebas documentales aportadas por el señor OSORIO ARGUMEDO.

## II. PROVIDENCIA CONSULTADA

El Juzgado Cuarto administrativo Mixto del Circuito Judicial de Montería mediante providencia de 10 de mayo de 2017 sancionó al señor ESPEDITO MANUEL DUQUE CUADRADO en calidad de Alcalde del municipio de Puerto Libertador – Córdoba, argumentando primeramente que han transcurrido más de 8 meses desde que se impartió la orden judicial por el Juzgado y el punto 6º, cuyo incumplimiento se reprocha en el incidente, no ha llegado a su fin. El hecho de que uno de los docentes hubiera aportado los documentos que benefician a los demás docentes le permite al municipio hacer oficiosamente una reconstrucción de los respectivos expediente, por lo tanto, no es dable aceptar que condicione el trámite administrativo a la aceptación u otorgamiento de poder de los demás docentes respecto de los documentos aportados por el docente aun cuando todos hacen parte del trámite administrativo y fueron reconocidos como beneficiarios en la sentencia judicial.

Seguidamente señala que el Alcalde del municipio contrarió la orden impartida en la sentencia de fecha 15 de abril de 2016, que ha dejado transcurrir el tiempo para ello y la orden fue dada aproximadamente 1 año y al ser requerido pretende justificar su conducta aduciendo que los docentes se han negado a recibir la comunicación sin que exista prueba que la alcaldía ha tratado de notificarle la decisión contenida en la Resolución 015 de 25 de enero de 2017 y a través de la cual se ordena oficiarle para que expresen por escrito si aportan como pruebas documentales al procedimiento administrativo las allegadas por el docente Armando Antonio Osorio Argumedo.

La *a quo* no encuentra razonable la posición del Incidentado y su conducta de no dar cumplimiento al numeral sexto de la sentencia de 15 de abril de 2016 “haciéndose evidente la temeridad por inconsistencia en los argumentos del Alcalde y de ningún modo justifica el desacato, por lo tanto ante la renuencia del señor ESPEDITO MANUEL DUQUE CUADRADO” a cumplir con su deber legar y a desconocer un mandato judicial, agravado con la impertinencia y temeridad de sus descargos razonables y proporcionalmente impuso sanción de 30 SMLV.

### III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

El artículo 41 de la Ley 472 de 1998 regula lo relativo al desacato en las acciones populares. Respecto al tema, el Consejo de Estado<sup>1</sup> en distintas oportunidades ha señalado que el desacato se concibe como ejercicio del poder disciplinario frente al incumplimiento de una orden proferida por la autoridad competente en el curso del trámite de la acción popular, y que este trae como consecuencia, la imposición de una sanción de multa conmutable en arresto, previo trámite incidental especial, consultable ante el juez superior.

Para determinar el incumplimiento de una orden proferida por la autoridad competente y si la imposición de la sanción por desacato se ajusta a la ley, debe encontrar acreditado el elemento objetivo, referente al incumplimiento del fallo; esto es, que se compruebe que la decisión contenida en el mismo, no ha sido acatada por la persona encargada de ejecutarla al interior de la entidad responsable, en el cual debe precisarse cuál era la conducta ordenada, quién o quiénes debían cumplirla y dentro de qué término; a efectos de verificar si el destinatario de la orden la realizó de forma oportuna y completa.

Al igual que el elemento subjetivo que consiste en determinar el grado de tal responsabilidad -a título de culpa o dolo- de la persona o personas que estaban obligadas a actuar en pro del cumplimiento de la sentencia; además de demostrar la inobservancia de la orden.

No es suficiente para sancionar, que se haya inobservado el plazo concedido para la atención de la orden impartida (elemento objetivo de la responsabilidad), sino que debe probarse la renuencia, negligencia o desidia en acatarla por parte de la persona encargada de su cumplimiento.

---

<sup>1</sup> Ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS, providencia de 6 de abril de 2017, Radicación número: 20001-23-31-000-2003-02025-03(AC)A.  
Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS, providencia de 4 de agosto de 2016, Radicación: 20001-23-31-000-2004-01304-02(AC)A.

---

Una vez impuesta la sanción, ésta será consultada ante el superior, quien deberá verificar si resulta proporcionada y adecuada pues, se insiste, lo que se busca es proteger el debido proceso del accionado incumplido, sin olvidar que está en la obligación de cumplir, así sea de manera tardía, la orden del juez constitucional.

### **Caso concreto**

Corresponde a la Sala determinar si la sanción impuesta al Alcalde del municipio de Puerto Libertador, ESPEDITO MANUEL DUQUE CUADRADO, consistente en multa de 30 salarios mínimos legales vigentes por desacato a la orden impartida en el numeral sexto de la sentencia de 15 de abril de 2016 proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo de Montería, atiende los parámetros establecidos para confirmarla o si por el contrario, resulta menester revocarla, para lo cual deberá verificarse el cumplimiento de los requisitos objetivo y subjetivo, necesarios para que proceda la imposición de la sanción por desacato.

En el caso bajo estudio la Juez Cuarta Administrativa en el numeral cuarto de la sentencia de 15 de abril de 2016 ordenó al Alcalde del municipio de Puerto Libertador adelantar el proceso de revocatoria de la Resolución 082 de 19 de diciembre de 2013.

Como consecuencia de lo anterior y de conformidad con el numeral sexto de la mencionada sentencia le correspondía al señor ESPEDITO MANUEL DUQUE CUADRADO en su calidad de Alcalde del municipio de Puerto Libertador revisar cada uno de los casos de los docentes beneficiarios con la Resolución No. 082 de 19 de diciembre de 2013<sup>2</sup>, para que de acuerdo con las pruebas obrantes en los archivos del ente territorial y conforme a la Ley, procediera, si hubiere lugar al reconocimiento y liquidación de las prestaciones sociales contenidas. Advierte la Sala que la para la orden impartida la Juez Constitucional no estableció un plazo prudencial para dar cumplimiento a lo ordenado.

---

<sup>2</sup> Resolución que la misma acción popular ordenó adelantar el proceso de revocatoria directa.

La *a quo* en providencia de 10 de mayo de 2017 consideró que el Alcalde del municipio de Puerto Libertador no le ha dado cumplimiento al numeral 6° de la sentencia de 15 de abril de 2016, sin embargo, observa la Sala que pese a que el funcionario no le fue otorgado un plazo para llevar a cabo el cumplimiento de la sentencia, este inició las actividades pertinentes para su cumplimiento tal como consta en la resolución No. 015 de 25 de enero de 2017 “POR MEDIO DE LA CUAL SE DA INICIO AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ORDENADO EN LA SENTENCIA DE 15 DE ABRIL DE 2016 PROFERIDA POR EL JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE MONTERÍA EN SU PUNTO SEXTO, SE DECRETA PRUEBAS Y SE EFECTÚA UNA DELEGACIÓN DE FUNCIONES” ( Fl. 17-23 Cdo no 1).

Explica el Incidentado que mediante la Resolución 015 de 25 de enero de 2017 se ordenó recaudar las pruebas y documentos necesarios para poder revisar cada uno de los casos de los docentes beneficiarios con la Resolución 082 de 19 de diciembre de 2013, lo anterior teniendo en cuenta que en el año 2005 los archivos documentales de la administración fueron incinerados<sup>3</sup>, haciéndose necesario reconstruir las copias y documentos públicos y privados donde conste los nombramientos, contratos de trabajos, contrato de prestación de servicio, actas de posesión entre otros que pueda probar la vinculación legal, reglamentaria o contractual que tuvieron los docentes con el municipio de Puerto Libertador; así como su desvinculación y el pago de emolumentos salariales, prestaciones y/o honorarios por prestación de servicios, como también derechos de petición o escritos donde se hayan reclamado el pago de prestaciones sociales y/o emolumentos laborales.

Considera la Sala, que bien hace el ente territorial en hacer la reconstrucción de los archivos teniendo en cuenta el debido proceso ya que antes se hace necesario verificar toda la información necesaria para ver si los docentes tienen derecho al reconocimiento y pago de las prestaciones sociales establecidas en la resolución No. 082 de 19 de diciembre de 2013.

---

<sup>3</sup> Como prueba de lo afirmado aporta el acta de inspección judicial practicada en las instalaciones de la Secretaría de Salud, archivo general, desarrollo comunitario, familias en acción, personería municipal del municipio de puerto Libertado.

De otra parte indica la *a quo* que el señor ARMANDO OSORIO ARGUMEDO en calidad de docente aportó unos documentos que benefician a los demás docentes y ese hecho le permite al municipio hacer la reconstrucción de los respectivos expedientes por lo tanto no es dable aceptar que condicione el tramite administrativo a la aceptación u otorgamiento de poder de los demás docentes respecto de los documentos aportados por el mencionado docente, sin embargo, si bien es cierto los documentos aportados por el docente ayudan a la reconstrucción de los documentos incinerados también los es, que la administración no puede tomarlos como únicos documentos para el proceso de reconstrucción y de los mismo se le debe dar traslados a los demás docentes amparar el derecho al debido proceso.

Ahora bien, para la Sala es claro que el Alcalde ha iniciado las acciones pertinentes para dar cumplimiento al numeral sexto de la sentencia de 15 de abril de 2016 y que hay que tener en cuenta la situación especial del municipio y a pesar de no contar con un término para cumplir la orden impartida, por lo que no logra probarse la negligencia o renuencia de la persona encargada de su cumplimiento.

Además de lo anterior, no puede pasar desapercibido para la Sala que la orden impartida en el numeral sexto de la sentencia del 15 de abril de 2016, no está directamente encaminada a la protección del derecho colectivo invocado – el patrimonio público – sino los derechos individuales y particulares de carácter laboral de los docentes, los cuales para su reconocimiento deben estar debidamente acreditados.

Así las cosas, la Sala considera que el alcalde del Municipio de Puerto Libertador ha iniciado las acciones tendientes a acatar la orden judicial y no está incurso en desacato, por lo que se revocará la decisión adoptada por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Montería; pero se exhortará al Alcalde del Municipio de Puerto Libertador para que a la mayor brevedad posible y sin dilaciones injustificadas, termine de dar cumplimiento a la orden impartida en el numeral sexto de la sentencia de 15 de abril de 2016.

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Decisión

**RESUELVE:**

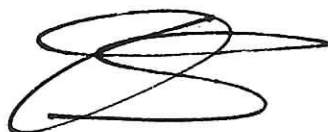
**Primero: Revocar** la providencia 10 de mayo de 2017, proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Montería, dentro incidente de acción popular adelantado por el abogado Miguel Alfonso de la Espriella contra el Alcalde del Municipio de Puerto Libertador.

**Segundo:** Exhortar al señor ESPEDITO MANUEL DUQUE CUADRADO en su calidad de Alcalde del municipio de Puerto Libertador para que a la mayor brevedad posible y sin dilaciones injustificadas, termine de dar cumplimiento a las órdenes impartidas en el fallo de la acción popular.

**TERCERO:** Comunicar esta providencia a las partes y una vez ejecutoriada devolver el expediente al Juzgado de origen.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

La anterior providencia fue aprobada por la Sala en sesión de la fecha.



**PEDRO OLIVELLA SOLANO**



**NADIA PATRICIA BENÍTEZ VEGA**



**DIVA MARIA CABRALES SOLANO**

REPUBLICA DE COLOMBIA  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE COLOMBIA  
SECRETARIA

Se Notifica por Estado N° 028 a las partes de la  
providencia anterior. Hoy 14 JUL 2017 a las 8:00 a.m.

*Coela C*  
*2*