



## **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**

Magistrado Ponente: **DR. CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ**

San José de Cúcuta, veintinueve (29) de noviembre de dos mil doce (2012)

**Rad.: 54-001-33-33-005-2012-00082-01**  
**Actor: SAMUEL JAVIER SUAREZ REY**  
**Demandado: MUNICIPIO DE SANTIAGO N/SDER**  
**Medio de Control: EJECUTIVO CON MEDIDAS PREVIAS**

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte actora en contra del auto de fecha veintiocho (28) de septiembre del 2012, proferido por la Juez Quinto Administrativo del Circuito de Cúcuta.

### **1. ANTECEDENTES**

1.1 El Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Cúcuta profirió sentencia dentro del proceso de acción popular radicada bajo el número 54-001-33-31-005-2007-00342-00, ordenando al municipio de Cúcuta, además del amparo de los derechos colectivos al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, tomar las medidas necesarias para facilitar el acceso de los discapacitados a las instalaciones del Palacio Municipal y la Casa de la Cultura del Municipio de Santiago; reconociendo a su vez, al accionante Samuel Javier Suarez Rey, un incentivo el cual se fijó en la suma de diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes, a cargo del Municipio de Cúcuta.

1.2 El señor Samuel Javier Suarez Rey presentó demanda ejecutiva la que por reparto fue correspondida al Juez Tercero Administrativo del Circuito de Cúcuta, éste, con fundamento en el artículo 298 de la ley 1437 del 2011, que indica al referirse al proceso ejecutivo que en los casos de sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, mediante las cuales se condene a una entidad pública al pago de sumas dinerarias, si transcurrido un (1) año desde la ejecutoria de la sentencia condenatoria o de la fecha que ella señale, ésta no se ha pagado “sin excepción alguna el juez que la profirió ordenará su cumplimiento inmediato” ello implica que la ejecución debe hacerse en el mismo expediente; remitió la actuación al Juzgado

Quinto Administrativo del Circuito de Cúcuta, para continuar con el trámite de instancia.

Una vez recibido el expediente por el Juzgado aludido, éste procedió a dar resolución a lo pretendido por el accionante, concluyendo en la providencia que hoy se apela.

## **2. AUTO APELADO**

La Juez Quinto Administrativo del Circuito de Cúcuta decidió abstenerse de librar mandamiento de pago en contra del Municipio de Santiago, en razón a que al no tratarse propiamente de una condena en contra del accionado y existiendo la vía del desacato, no puede por vía ejecutiva, demandarse el pago del incentivo reconocido en sentencia proferida dentro de una acción popular.

## **3. IMPUGNACION**

Arguye el apelante que si bien la sentencia que se presentó como título ejecutivo contiene dentro de sus apartes el reconocimiento de una suma de dinero a favor del ejecutante; se concluye entonces, que la orden del juzgado de reconocer este incentivo se constituye por sí sola en el título ejecutivo que al tenor del artículo 488 del C.P.C, sirve de base para buscar el recaudo de la suma que el juzgado ordenó reconocer. Por lo anterior, considera que la acción a seguirse es la ejecutiva, por estarse frente a un documento que se enmarca dentro de los postulados del aparte normativo aludido anteriormente, en concordancia con el artículo 297 de la ley 1437 del 2011, de donde se desprende que pese a ser un incentivo lo que debe pagar la entidad demandada, no deja de ser el documento donde éste está contenido, una sentencia que ordena pagar una suma de dinero, aunque este último se denomine incentivo.

## **4. CONSIDERACIONES**

### **4.1 Marco Jurisprudencial**

Con relación al trámite pertinente en los procesos de acciones de populares, y precisamente con la omisión a cargo de las entidades demandadas, de cancelar el incentivo ordenado en sentencias de este orden constitucional, ha advertido el Honorable Consejo de Estado, lo siguiente:

*“En tal contexto, al imponerse la sanción por el incumplimiento de un deber que pudiera llamarse formal, si se compara con las órdenes sustanciales dispuestas en los fallos estimatorios de las pretensiones de una acción popular, como el de la publicación de la sentencia en un diario de amplia circulación nacional, con mayor razón debe sancionarse por el incumplimiento en el pago del incentivo debidamente ordenado, máxime si se tiene en cuenta que es el reconocimiento a la actuación de un ciudadano orientada a obtener por vía judicial el amparo de los derechos e intereses colectivos de la comunidad.*

*Interpretar de la forma como lo hizo el tribunal el pago de este emolumento, sería imponer una carga adicional al demandante, desconociendo que por virtud de su actuación se vislumbró la vulneración de los derechos que se pretenden proteger con la acción popular, y que adicionalmente, fue por su diligencia que se observó el incumplimiento de la orden judicial producto del trámite constitucional.*

*Ahora bien, consta a folio 253 que el señor Jesús María Quevedo Díaz recibió el pago de dicho incentivo el 30 de abril de 2007 por parte de la Gobernación del Meta (folio 254) en una suma de \$ 2.020.000, siendo que debía cancelársele \$ 2.168.500, por cuanto el salario mínimo mensual en esa fecha era equivalente a \$ 433.700, razón por la que se ordenará el pago de la diferencia al departamento del Meta, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente providencia.*

**5.-** *Así las cosas, al ser claro el desacato a las sentencias del 11 de mayo de 2005 proferida por el Tribunal Administrativo del Meta, es procedente la imposición de una sanción por esa conducta, tal como lo ordena la Ley 472 de 1998.”<sup>1</sup>*

Del mismo modo la Honorable Corporación, con ponencia del doctor Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta, en auto de fecha 29 de abril del 2010, Radicación número: 27001-23-31-000-2005-00798-01(AP), refirió:

---

<sup>1</sup>Consejo de Estado, Sección Primera, marzo 18 del 2010, M.P Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta, Radicación número: 50001-23-31-000-2003-10432-01(AP), Actor: Jesús María Quevedo y Otros, Demandado: Municipio de Acacias.

*“Ahora bien, en relación con el pago del incentivo legal, es de resaltar que la Alcaldía del Chocó no aportó prueba alguna que permitiera verificar que efectivamente efectuó dicho pago a favor del actor.*

*Habida cuenta que para el actor es imposible demostrar el no pago del incentivo legal por parte de la entidad y que es la administración quien tendría que haber desvirtuado dicha afirmación y que adicionalmente en el proceso se probó la negligencia de la administración municipal para cumplir las obligaciones de hacer impartidas en la sentencia del 16 de marzo de 2006, la Sala entiende que tampoco cumplió la obligación de pagar el incentivo legal al actor.*

*Es así entonces que al revisar los elementos de juicio obrantes en expediente, se observa que el Representante Legal del Municipio de Quibdó no allegó prueba alguna en el expediente que acredite el cumplimiento de la orden impartida por el Tribunal Administrativo del Chocó, es decir, no se probó la existencia de gestiones adelantadas por la administración para construir el puente objeto de la acción popular, ni mucho menos dicha obra ni tampoco el pago del incentivo legal.*

**5.-** *Ciertamente el Alcalde del Municipio de Quibdó, no ha demostrado que haya realizado todas las actuaciones eficaces dirigidas a acatar la decisión del Tribunal Administrativo del Chocó, pues lo que se advierte revisado el expediente, es una actitud omisiva y negligente de esa entidad que merece sancionarse.*

**6.-** *Así las cosas, al ser claro el desacato de la decisión del 16 de marzo de 2006, es procedente la imposición de una sanción por esa conducta, tal como lo ordena la Ley 472 de 1998.”*

## **5. DECISIÓN**

Considera la Sala que debe confirmarse el auto de fecha veintiocho (28) de septiembre del 2012, proferido por la Juez Quinto Administrativo del Circuito Judicial de Cúcuta, conforme a los siguientes argumentos:

Tal y como se ha podido establecer a lo largo del juicio, el núcleo principal del problema que convoca la atención de la Sala, está referido a si es la acción ejecutiva el medio idóneo para reclamar el incentivo económico reconocido al accionante en una sentencia de acción popular, por cuanto a la fecha, no se le ha cancelado a éste, el mencionado incentivo.

Ahora bien, prevé el artículo 41 de la ley 472 de 1998, lo siguiente:

*ARTICULO 41. DESACATO. La persona que incumpliere una orden judicial proferida por la autoridad competente en los procesos que se adelanten por acciones populares, incurrirá en multa hasta de cincuenta (50) salarios mínimos mensuales con destino al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, conmutables en arresto hasta de seis (6) meses, sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar.*

*La sanción será impuesta por la misma autoridad que profirió la orden judicial, mediante trámite incidental y será consultada al superior jerárquico, quien decidirá en el término de tres (3) días si debe revocarse o no la sanción. La consulta se hará en efecto devolutivo.*

Así mismo ha indicado el Honorable Consejo de Estado<sup>2</sup>, lo siguiente:

*“El desacato se concibe como un ejercicio del poder disciplinario frente a la desatención de una orden proferida por la autoridad competente en el curso del trámite de la acción popular, y trae como consecuencia la imposición de una sanción de multa conmutable en arresto, previo trámite incidental especial, consultable con el superior jerárquico quien decidirá si debe revocarse o no. (Art. 41 Ley 472 de 1998). Objetivamente el desacato se concibe como una conducta que evidencia el incumplimiento de cualquier orden proferida en el curso del trámite de la acción popular, y desde un punto de vista subjetivo se tiene como un comportamiento negligente frente a lo ordenado, lo cual excluye la declaratoria de responsabilidad por el mero incumplimiento. No es, entonces, suficiente para sancionar que se haya inobservado el plazo concedido para la atención de la orden impartida, sino que debe probarse la renuencia a acatarla por parte de la persona encargada de su cumplimiento. En el incidente serán de recibo y se estudiarán todos los aspectos relacionados*

---

<sup>2</sup> Auto de 24 de agosto de 2006, Ref.: 73001233100020030072101(AP), Actor: Álvaro Alvira Rincón, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

*con el acatamiento o no de la orden proferida, pero de ninguna manera constituye un nuevo escenario para los reparos o controversias propias de la acción popular.”*

Con relación a la desatención o incumplimiento de las órdenes contenidas en una sentencia de acción popular, ha indicado la jurisprudencia reciente, que el mecanismo dispuesto para el cumplimiento de las resoluciones dispuestas por el juez constitucional, cuando éstas no han sido cumplidas en el término otorgado para tal fin, es el incidente de desacato; inicialmente por disposición expresa del artículo 41 de la ley 472 de 1998, y consecuentemente por que el objetivo mismo del trámite incidental es el cumplimiento de la orden impartida, más allá de su virtud sancionatoria en contra de la entidad demandada.

Del mismo modo el H. Consejo de Estado señaló<sup>3</sup>: (...) que el incentivo implica un reconocimiento económico a la labor diligente del actor y busca, por una parte, aliviar los gastos propios en que puede incurrir un demandante en cualquier proceso, y por otra, premiar a quien emprende una acción eficiente para que los derechos colectivos cobren vigor, y finalmente, animar al actor a hacer frente a una contraparte que en muchas oportunidades serpa económicamente poderosa y dispondrá de todos los recursos necesarios para enfrentar la relación procesal. Así mismo, **“se ha aclarado que la obligación de pagar el mencionado incentivo no constituye por sí misma una condena.”**

Ahora bien, observa esta Sala que en la parte resolutive de la sentencia de acción popular de fecha 7 de diciembre del 2009, proferida por el Juez Quinto Administrativo de Cúcuta, corregida posteriormente por el mismo Juzgado mediante proveído de fecha 22 de enero del 2010, fue reconocido al señor Samuel Javier Suarez Rey un incentivo económico, concerniente a diez (10) salarios mínimos legales vigentes, a cargo del municipio de Santiago (N/Santander), sin que a la fecha se haya cancelado al mismo el mencionado incentivo.

Bajo los anteriores argumentos, y ante la disyuntiva jurídica planteada, encuentra esta Corporación que resulta pertinente adherirse a la línea jurisprudencial referida anteriormente, que además ya ha sido adoptada por este Tribunal en un caso de similar naturaleza<sup>4</sup>; por cuanto, es propio de las acciones constitucionales la

---

<sup>3</sup> C.E. Sección 3 C.P Alíer Eduardo Hernández Enríquez 25000-23-25-000-2004-00787-01 (AP). 27 de julio del 2005.

<sup>4</sup> Tribunal Administrativo de Norte de Santander, M.S. Robiel Amed Vargas González. Auto de fecha 17 de mayo del 2012, Actor: Hugo Cardona Calderón, Demandado: Municipio de Cúcuta. Rad. 54-001-33-31-004-2011-00013-01.

procedencia del incidente de desacato, ante el incumplimiento de las órdenes contenidas en las sentencias proferidas dentro de tales procesos; de tal modo, que admitir el argumento expuesto por el impugnante, en cuanto a la procedencia de la vía ejecutiva para la reclamación del pago de los incentivos reconocidos dentro de los procesos de acción popular, contrastaría con el procedimiento especial (ley 472 de 1998) que rige este tipo de acciones constitucionales.

Por lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: CONFIRMESE** el auto de fecha veintiocho (28) de septiembre del 2012, proferido por la Juez Quinto Administrativo del Circuito Judicial de Cúcuta, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de providencia.

**SEGUNDO:** Una vez ejecutoriada la presente decisión, devuélvase el expediente al Despacho para decidir el trámite de instancia.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

(La anterior providencia fue aprobada en Sala Ordinaria de Decisión N° 3 del 29 de Noviembre del 2012)

***Original Firmado***

**CARLOS MARIO PEÑA DIAZ**  
Magistrado

**EDGAR ENRIQUE BERNAL JAUREGUI**  
Magistrada

**MARIBEL MENDOZA JIMÉNEZ**  
Magistrada