

*Tribunal Administrativo de Boyacá*  
*Sala de Decisión No 3*  
*Magistrada Ponente: Clara Elisa Cifuentes Ortiz*

Tunja, noviembre veintisiete (27) de dos mil dieciocho (2018)

**Demandantes: José Fortunato Sánchez y otros.**

**Demandados: Municipio de Tunja y otros.**

**Expediente: 15001-33-31-009-2011-00132-01**

**Incidente de Desacato – CONSULTA.**

Se pronuncia la Sala, sobre el grado jurisdiccional de consulta a la sanción interpuesta por el Juzgado Noveno Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja mediante auto de 08 de noviembre de 2018 (ff. 850 a 858), dentro del Incidente de Desacato adelantado por Heliodoro Fonseca, José Fortunato Sánchez, Leonardo Moreno y Lorena Moreno, contra Fernando Flórez Espinosa ex Alcalde del Municipio de Tunja y, Pablo Emilio Cepeda Novoa, Alcalde del Municipio de Tunja.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1.1. La acción popular (ff. 2 a 5)<sup>1</sup>.**

Leonardo Moreno Wilches y José Fortunato Sánchez Acuña, en ejercicio de la acción popular consagrada en el artículo 88 de la Constitución Política, acudieron a la jurisdicción, para solicitar la protección de sus derechos colectivos a la “(...) seguridad y salubridad públicas, el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes (...)”<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Los folios referidos en éste acápite corresponden al cuaderno principal.

<sup>2</sup> Según se lee a folio 2 del expediente.

*Demandantes: José Fortunato Sánchez y otros.*  
*Demandados: Municipio de Tunja y otros.*  
*Expediente: 15001-33-31-009-2011-00132-01*  
**Incidente de Desacato – CONSULTA.**

El Juzgado Primero Administrativo en Descongestión del Circuito Judicial de Tunja<sup>3</sup>, mediante sentencia de 29 de noviembre de 2013<sup>4</sup>, declaró al Municipio de Tunja responsable de la vulneración de los derechos e intereses colectivos del servicio público de alcantarillado y, el acceso a la infraestructura de servicios que garanticen la salubridad pública y, ordenó:

*“(…)SEGUNDO: ORDÉNESE al Municipio de Tunja para que una vez en firme esta decisión, gestione y ejecute los proyectos necesarios que permitan solucionar los problemas que se evidencian en el sector de las calles 2 a 4 sur con carreras 21 a 17 a fin de garantizar la debida protección de los intereses y derechos colectivos invocados en la demanda, procediendo conforme a las estipulaciones técnicas previstas en el correspondiente Plan de ordenamiento del Municipio de Tunja, a la cual pertenece el Sector en mención o de no existir tales proyectos, procediendo a la correspondiente canalización, profundización y demás obras necesarias que aseguren el flujo normal de agua, aún en época de lluvias (Sic) el término de (1) mes contado a partir de la ejecutoria de esta providencia, para lo cual deberá realizar un análisis de la prestación del servicio sobre dicho sector, asimismo verificara si existen interrupciones como taponamientos u obstrucciones del paso de las aguas lluvias por parte de los propietarios de los terrenos circundantes quienes tienen el deber de levantar lo que por su causa trunca el paso de las aguas lluvias.*

**TERCERO: ORDÉNESE** a Una vez (Sic) se entregue el resultado del estudio técnico y los proyectos necesarios, señalado en el numeral anterior, el Municipio de Tunja, dentro de un término de (6) meses, realizará la adecuación e implementación de las tuberías necesarias y los alcantarillados para garantizar la debida prestación del servicio de alcantarillado junto con el cambio de las acometidas externas que den abasto con la afluencia de aguas lluvias acatando el resultado de dicho estudio y para que el servicio de acueducto se preste de manera eficiente.

**CUARTO: ORDÉNESE** que una vez ejecutadas las anteriores obras de alcantarillado, se dispondrá la pavimentación de las vías principales de acceso que se encuentran entre las calles 2 a 4 sur con carreras 21 a 17, con el fin de garantizar el acceso de los particulares en las vías en buen estado, obra que se iniciará una vez cumplido (Sic) los (6) meses de que habla el inciso anterior y que se ejecutara dentro del término de 4 meses.

**QUINTO: ORDÉNESE** (Sic) la conformación de un comité de verificación integrado por los actores populares Leonardo Moreno Wilches y José Fortunato Sánchez Acuña, el Alcalde del Municipio de Tunja, y el Personero Municipal de Tunja, para que se encarguen de comprobar el cumplimiento de lo ordenado en el presente fallo, y envíen un informe bimensual al Despacho sobre el avance e el cumplimiento de la presente Sentencia. (ff. 222 a 254).” (fol.6) (Negrilla del texto original).

<sup>3</sup> El correspondiente Despacho Judicial avocó conocimiento del proceso mediante auto de 17 de mayo de 2013 (fol. 217), en cumplimiento a lo establecido en el Acuerdo PSAA 13-9897 de 2013.

<sup>4</sup> Vista a folios 222 a 254 del expediente.

*Demandantes: José Fortunato Sánchez y otros.*

*Demandados: Municipio de Tunja y otros.*

*Expediente: 15001-33-31-009-2011-00132-01*

**Incidente de Desacato – CONSULTA.**

## **1.2. Incidente de desacato.**

Mediante auto de 04 de mayo de 2017<sup>5</sup>, el Juzgado Noveno Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja, resolvió requerir a la Secretaría de Infraestructura del Municipio de Tunja, para que allegara informe de cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia de 29 de noviembre de 2013, puntualmente, en lo referido a la pavimentación de la vías del Barrio el Triunfo, de acuerdo a lo señalado en el numeral cuarto del mentado proveído<sup>6</sup>.

En atención a tal requerimiento, el 24 de mayo de 2017, la apoderada del Municipio de Tunja (ff. 45 y 46), informó al Despacho judicial que resultaba inviable la pavimentación de las calles previstas en la orden judicial pues, de una parte, era necesario un estudio hidrológico más profundo en aras de solucionar la problemática de escorrentía<sup>7</sup> que aquejaba la zona y, de otra, las calles respectivas no han sido cedidas al municipio.

En ese contexto, mediante auto de 25 de mayo de 2017 (fol. 63), el Juzgado de conocimiento resolvió dar apertura al incidente de desacato presentado contra Pablo Emilio Cepeda Novoa, Alcalde del Municipio de Tunja. En esa oportunidad, se ordenó compulsar copias a la Procuraduría General de la Nación para adelantar la investigación disciplinaria correspondiente<sup>8</sup>.

El 1° de junio de 2017, la apoderada del municipio dio contestación al incidente de desacato (ff. 72 a 75). Argumentó que, aun cuando se ha propendido por dar cabal cumplimiento al fallo, lo cierto es que, han surgido inconvenientes de orden legal, técnico y administrativo que han impedido la ejecución de las estrategias encausadas al cumplimiento oportuno de la orden judicial. En ese sentido, reiteró la problemática de escorrentías del sector y la falta de cesión de las vías a pavimentar.

Ulteriormente, el Juzgado requirió al Alcalde del Municipio de Tunja, mediante autos de 07 de junio (fol. 79), 06 de julio (fol. 114), 11 de agosto (fol. 125), 31 de agosto

<sup>5</sup> Visto a folio 41 del cuaderno del incidente de desacato.

<sup>6</sup> El 22 de mayo de 2017, el Secretario del Juzgado informó a la Secretaría de Infraestructura el contenido la providencia en cita, a través de mensaje remitido a los correos electrónicos: [alcaldia@tunja.gov.co](mailto:alcaldia@tunja.gov.co) y, [juridica@tunja-boyaca.gov.co](mailto:juridica@tunja-boyaca.gov.co). A folios 43 y 44 del cuaderno del incidente de desacato, obran constancias de entrega "Asunto: 2011-132 solicitud de información urgente acción popular".

<sup>7</sup> Según el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, la escorrentía se entiende como "Agua de lluvia que discurre por la superficie de un terreno" <http://dle.rae.es/srv/search?m=30&w=escorrent%C3%ADa>.

<sup>8</sup> Tal providencia fue notificada a los correos electrónicos: [alcaldia@tunja.gov.co](mailto:alcaldia@tunja.gov.co), [juridica@tunja-boyaca.gov.co](mailto:juridica@tunja-boyaca.gov.co) y, [procjudadm68@procuraduria.gov.co](mailto:procjudadm68@procuraduria.gov.co), tal como consta a folios 64 a 68 del cuaderno del incidente de desacato.

*Demandantes: José Fortunato Sánchez y otros.*  
*Demandados: Municipio de Tunja y otros.*  
*Expediente: 15001-33-31-009-2011-00132-01*  
**Incidente de Desacato – CONSULTA.**

(fol. 179), 28 de septiembre (ff. 213 a 2015) y 19 de octubre de 2017 (fol. 297), para que diera cumplimiento a las órdenes dadas en el fallo de 29 de noviembre de 2013 e informara el cronograma de actividades dispuestas para tal fin, así como su plazo de ejecución y avances.

El 27 de febrero de 2018, José Fortunato Sánchez, Leonardo Moreno y Lorena Moreno, en calidad de miembros del Comité de Verificación y habitantes del Barrio el Triunfo, solicitaron al Juzgado exigir el cumplimiento inmediato de las órdenes impartidas en el fallo proferido dentro del proceso de la referencia, al advertir la ausencia de avances significativos sobre la materia (ff. 356 y 357).

Por lo anterior, mediante auto de 04 de abril de 2018 (fol. 359), la a quo dispuso iniciar el correspondiente incidente de desacato contra el Alcalde del Municipio de Tunja, Pablo Emilio Cepeda Novoa<sup>9</sup> y, lo requirió para que informara el cumplimiento de las actividades previstas en el cronograma visto a folios 119 y 120 del cuaderno incidental.

El 26 de abril de 2018, el Juzgado Noveno Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja decidió el incidente de desacato en cuestión e impuso sanción de multa a Pablo Emilio Cepeda Novoa, en su condición de alcalde del municipio (ff. 383 a 388).

Mediante proveído de 09 de mayo de 2018 (ff. 403 y 404), previo a remitir el expediente en consulta, la a quo declaró la nulidad solicitada por el incidentado (ff. 399 a 401), al considerar que, en efecto, se presentó una indebida notificación en el trámite incidental. Lo anterior, por cuanto el auto de apertura del incidente se remitió a los correos institucionales del Municipio de Tunja, sin que exista certeza del conocimiento de las decisiones judiciales por parte del interesado. En esa oportunidad se dispuso abrir nuevamente el incidente en su contra y, contra Fernando Flórez Espinosa, en su calidad de ex Alcalde del Municipio de Tunja.

El 22 de mayo de 2018, el ex Alcalde de Tunja, Fernando Flórez Espinosa, a través de apoderado judicial, alegó no encontrarse legitimado en la causa para comparecer al presente trámite y, solicitó declarar que no incurrió en desacato de las órdenes impartidas en el proceso de la referencia (ff. 518 a 520).

---

<sup>9</sup> El auto en cita, fue remitido a los siguientes correos electrónicos: [alcaldia@tunja.gov.co](mailto:alcaldia@tunja.gov.co) , [juridica@tunja-boyaca.gov.co](mailto:juridica@tunja-boyaca.gov.co), [gobierno@tunja.gov.co](mailto:gobierno@tunja.gov.co) y, [procjudadm68@procuraduria.gov.co](mailto:procjudadm68@procuraduria.gov.co).

*Demandantes: José Fortunato Sánchez y otros.*

*Demandados: Municipio de Tunja y otros.*

*Expediente: 15001-33-31-009-2011-00132-01*

**Incidente de Desacato – CONSULTA.**

*El 09 de julio de 2018, previo a resolver el incidente, se requirió nuevamente al Municipio, para que informara el cumplimiento de los compromisos adquiridos para dar cumplimiento al fallo (fol. 544); frente a lo cual, la apoderada del municipio allegó senda documentación a través de la cual, buscó poner en conocimiento de la a quo las actuaciones que se han adelantado para el efecto, entre las cuales, se advierte la de perfilado y cuneteo de las vías de la parte alta del Barrio el Triunfo.*

*Anexó los soportes que consideró pertinentes (ff. 548 a 828).*

### **1.3. Decisión objeto de consulta (ff. 850 a 858).**

*El Juzgado Noveno Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja en auto de 08 de noviembre de 2018 se pronunció sobre el incidente de desacato iniciado por Heliodoro Fonseca, José Fortunato Sánchez, Leonardo Moreno y Lorena Moreno, contra Fernando Flórez Espinosa, Ex alcalde y, Pablo Emilio Cepeda Novoa, Alcalde del Municipio de Tunja.*

*Luego de precisar los antecedentes y el trámite de la actuación, la a quo analizó la procedencia de la sanción por desacato en el trámite de las acciones populares y, los límites del juez constitucional en ese ámbito.*

*Precisó que se incurre en desacato cuando se incumple una orden judicial, en este caso, una orden dada por el juez en el trámite de una acción popular. Y, que la imposición de una sanción en el trámite del desacato se configura como una medida disciplinaria impuesta por el operador judicial que profirió la orden respectiva.*

*Al descender al caso concreto, estableció que, en el trámite incidental por desacato, el juez tiene la facultad de imponer sanciones a partir de la verificación de dos elementos: el objetivo y el subjetivo. El primero de ellos, entendido como la determinación plena del incumplimiento de la orden judicial y, el segundo, referido a la actuación del responsable de dar cumplimiento a la misma.*

*Así pues, afirmó que para sancionar no es suficiente que se haya inobservado el plazo concedido para atender la orden impartida, sino que, además, debe comprobarse la negligencia de la persona encargada de su cumplimiento. Así, que la sanción por desacato se enmarca dentro del régimen sancionatorio personal y no*

*Demandantes: José Fortunato Sánchez y otros.  
Demandados: Municipio de Tunja y otros.  
Expediente: 15001-33-31-009-2011-00132-01  
**Incidente de Desacato – CONSULTA.***

*institucional, de modo que, procede respecto de la persona responsable del incumplimiento, más no de la entidad genéricamente considerada.*

*Al analizar el primero de los elementos referidos – objetivo –, sostuvo que, revisado el expediente, se advierte que la accionada no ha dado cumplimiento a las órdenes impartidas en el fallo de 29 de noviembre de 2013, pese a que el plazo concedido para el efecto, fue de 11 meses contados a partir de la ejecutoria de la providencia, es decir, del 12 de diciembre de 2013. Al respecto, estableció:*

*“(…) Es así que en el asunto sub-examine, es ostensible el incumplimiento del fallo de la acción popular, pues tal providencia cobro ejecutoria el día 12 de diciembre de 2013<sup>10</sup> (Fls. Del Cdo. principal y 39 del Cdo. del incidente de desacato), **habiendo pasado a la fecha casi cuatro (4) años y once (11) meses – vale la pena destacar, de los cuales aproximadamente dos (2) años y un (1) mes corresponden al periodo del Ex Alcalde, FERNANDO FLOREZ ESPINOSA y dos (2) años y diez (10) meses al periodo de la administración municipal actual en cabeza del señor Alcalde PABLO EMILIO CEPEDA NOVOA<sup>11</sup>**-, sin que ni siquiera se haya terminado de gestionar el proyecto para manejo de agua pluvial, ni ejecutado a cabalidad – o si quiera iniciado en el caso de la pavimentación – las obras ordenadas, pese a que los términos concedidos en la sentencia (1,6 y 4 meses), suman un pazo total de once (11) meses, se encuentran ampliamente superados.” (fol. 854). -Negrilla dentro del texto original-*

*Enseguida, precisó que, las órdenes impartidas en el fallo correspondiente, fueron impuestas al Municipio de Tunja, representado legalmente por su alcalde como primera autoridad del orden territorial.*

*Advirtió que, en el trámite incidental el ex Alcalde de Tunja, Fernando Flórez Espinosa solicitó vincular en calidad de incidentados a quienes, desde la ejecutoria de la sentencia, se han desempeñado como titulares de las Secretarías de Desarrollo, Infraestructura y Planeación de la entidad territorial.*

*Sobre el particular, aclaró que, cuando se imparten órdenes a los municipios, la persona contra quien deberá adelantarse el eventual incidente de desacato es el alcalde en su condición de representante legal y, no los Secretarios de Despacho, en tanto, éstos últimos no ejercen la representación legal de la entidad territorial<sup>12</sup>.*

---

<sup>10</sup> La sentencia de primera instancia no fue impugnada y se notificó por edicto que se desfijó el 09 de diciembre de 2013 a las cinco (5) de la tarde, luego quedó ejecutoriada dentro de los tres (3) días siguientes conforme a las previsiones del art. 331 del CPC.

<sup>11</sup> Periodo 2016 a 2019.

<sup>12</sup> En lo relacionado, citó el auto de 15 de diciembre de 2017 proferido por el Consejo de Estado al resolver un grado jurisdiccional de consulta.

*Demandantes: José Fortunato Sánchez y otros.*

*Demandados: Municipio de Tunja y otros.*

*Expediente: 15001-33-31-009-2011-00132-01*

**Incidente de Desacato – CONSULTA.**

*Establecido lo anterior, la a quo se pronunció sobre la responsabilidad subjetiva del ex Alcalde Flórez Espinosa. Explicó que, comoquiera que el objeto del incidente de desacato no es la imposición de una sanción en si misma considerada, sino persuadir al responsable para que cumpla la orden judicial; en aquellos eventos en los cuales las órdenes son impartidas a un municipio, la eventual imposición de sanción por desacato tiene un límite temporal, dado por el periodo de gobierno del mandatario local<sup>13</sup>. Lo anterior, toda vez que, finalizado el periodo de gobierno del alcalde, al mismo le es materialmente imposible adelantar actuaciones tendientes al acatamiento del mandato judicial.*

*Así las cosas, dijo que en la medida en que el señor Fernando Flórez Espinosa finalizó su periodo de gobierno como alcalde en el año 2015, deviene forzoso concluir que, actualmente no tiene la capacidad de cumplir con la orden de amparo de derechos colectivos; razón por la cual, imponerle una sanción en el presente trámite resultaría inocuo. Sin perjuicio de lo anterior, dispuso compulsar copias ante las autoridades disciplinarias y penales correspondientes, a fin de que adelantaran las investigaciones que resulten pertinentes.*

*Ahora bien, respecto a la responsabilidad subjetiva del Alcalde Pablo Emilio Cepeda Novoa, adujo que, desde la fecha en que aquel empezó su periodo de gobierno, ha inobservado el fallo proferido en el marco de la acción popular de la referencia; el cual, es de obligatorio cumplimiento y tiene efectos de cosa juzgada.*

*Narró que, mediante memoriales de 30 de junio y 13 de julio de 2017, el municipio presentó y ajustó un cronograma de actividades relacionadas con el manejo de agua pluvial y la pavimentación de las vías priorizadas dentro de la presente acción, cuya fecha de inicio era el 24 de julio de 2017 y fecha de finalización el 15 de enero de 2018 (ff. 116 a 120).*

*Que, en lo relacionado con el manejo de agua pluvial -construcción de una zanja- , el Despacho requirió al municipio en múltiples oportunidades<sup>14</sup> para que informara el estado de ejecución de las fases del proyecto de zanjas, en el cual, se estableció un cronograma adicional comprendido entre julio de 2017 y enero de 2018; requerimientos frente a los cuales, el municipio se limitó a adjuntar nuevamente el*

<sup>13</sup> *En ese sentido, citó el proveído de 23 de junio de 2017 proferido por el Consejo de Estado, dentro del expediente No. 52001-23-33-000-2000-0132-01, con ponencia de la Consejera Dra. María Elizabeth García González.*

<sup>14</sup> *El Despacho requirió al municipio mediante autos de 11 de agosto de 2017 (fol. 121), 31 de agosto de 2017 (fol. 159), 28 de septiembre de 2017 (ff. 213 y 214), 19 de octubre de 2017 (ff. 297 y 298), 6 de febrero de 2018 (fol. 352) y 4 de abril de 2018 (fol. 359).*

*Demandantes: José Fortunato Sánchez y otros.  
Demandados: Municipio de Tunja y otros.  
Expediente: 15001-33-31-009-2011-00132-01  
Incidente de Desacato – CONSULTA.*

*proyecto, sin informar el estado actual de las fases de ingeniería, ni las fechas de su finalización. Y, agregó:*

*“(…) Así mismo, se le requirió para que informara las actuaciones adelantadas tendientes a lograr los permisos o apropiaciones de los cuatro (4) predios en los cuales se deben desarrollar las zanjas de coronación, según lo informado por la Secretaría de Infraestructura, respecto de lo cual allegó acta de reunión del 26 de septiembre de 2017 (Fls. 340 a 341 del Cdo. del incidente), de la que no se extraen actuaciones eficaces y contundentes dirigidas a lograr el cometido referido.” (fol. 855 vto.)*

*Por su parte, en lo relacionado con la pavimentación del sector objeto de la acción popular, advirtió que, el municipio se ha restringido a identificar los inmuebles sobre los cuales debe adelantar procesos de cesión o expropiación para pavimentar la vía y que, si bien, manifestó contar con el estudio de títulos correspondiente, lo cierto es que ello aconteció hasta después de la notificación del auto de apertura del incidente el 4 de abril de 2018, pese a que en el cronograma de actividades se había establecido como plazo máximo para ejecutar tal actividad, el 2 de octubre de 2017.*

*Afirmó que, el 4 de mayo de 2018 el apoderado del municipio allegó informe previamente socializado con la comunidad, en el cual i) mencionó que el municipio ya cuenta con los estudios de las condiciones hidrológicas del sector y las alternativas de manejo de aguas superficiales (se recomiendan cunetas, sumideros y alcantarillados), ii) señaló que aún no se realizan intervenciones relacionadas, por la temporada de lluvias y, iii) estableció como compromisos adquiridos la mejora de cunetas, limpieza de alcantarillas, perfilado de taludes en el Barrio el Triunfo del 14 al 18 de mayo de 2018 y, la presentación del cronograma de actividades dentro de los 20 días siguientes.*

*Así mismo, informó que, la secretaría jurídica continuaba con el estudio de títulos para lograr la cesión de las áreas a pavimentar, pero que múltiples predios cuentan con limitaciones al dominio, circunstancia que impide su cesión.*

*En ese contexto, la a quo, el 9 de julio de 2018, previo a resolver el incidente de desacato, requirió un nuevo informe de cumplimiento al municipio en lo relacionado con los compromisos adquiridos con la comunidad, la titulación pendiente y las gestiones adelantadas para lograr la concesión de las áreas a pavimentar.*

*Indicó que, en respuesta al requerimiento previamente referido, el 27 de julio de 2018 la apoderada del municipio presentó escrito en el que informó las actuaciones*



*Demandantes: José Fortunato Sánchez y otros.*

*Demandados: Municipio de Tunja y otros.*

*Expediente: 15001-33-31-009-2011-00132-01*

**Incidente de Desacato – CONSULTA.**

*realizadas a fin de dar cumplimiento al fallo y, comunicó que no se había efectuado el estudio de títulos requerido para la cesión de los predios, lo cual, en criterio de la a quo resulta reprochable si se tiene en cuenta que en el cronograma visto a folios 119 y 120 del cuaderno incidental, se estableció que tal actividad culminaría en el mes de diciembre de 2017.*

*En lo correspondiente al manejo de aguas, allegó un registro fotográfico de actividades de perfilado y cuneteo que no da muestra de la fecha, ni del sector de ejecución. De otra parte, no presentó el cronograma acordado en la socialización a la comunidad.*

*Así pues, la a quo advirtió que han pasado algo más de 8 meses contados a partir de los resultados de los estudios realizados por PROACTIVA respecto a las condiciones hidrológicas del sector “(...) sin que se haya acreditado siquiera la apertura de las obras recomendadas (cunetas en material común y concreto, alcantarillas y sumideros transversales – Fl. 415 vto del Cdo. del incidente” (fol. 857). Y, que desde el 27 de julio de 2018, la accionada no volvió a presentar informe alguno del cumplimiento del fallo de la acción popular.*

*Por lo anterior, consideró que “(...) se advierte una conducta desinteresada, poco diligente, evasiva e incluso dilatoria y omisiva por parte de la autoridad encargada de dar cumplimiento al fallo, pues ha percibido el Despacho que la administración municipal no hace esfuerzo alguno por lograr el cumplimiento del fallo, a menos que medie un requerimiento judicial (...) (fol. 857).*

*Agregó que, se percibe además una falta de coherencia en la información sobre las actividades adelantadas para lograr el cumplimiento del fallo pues, de una parte, en principio se señaló que lo procedente para el tratamiento de aguas en el sector era la construcción de zanjas de coronación, pero tal concepto varió y se reemplazó por cunetas, alcantarillas y sumideros y; de otra, en memorial de 10 de abril de 2018 se informó que se contaba con el estudio de títulos, pero con posterioridad se indicó que aún estaba en proceso.*

*Aseguró que, la falta de diligencia de la administración municipal para lograr el cumplimiento del fallo desgasta injustificadamente la administración de justicia y, permiten inferir que las obras ordenadas por la autoridad judicial, aun cuando se declaró la existencia de una vulneración de los derechos colectivos, no constituyen prioridad para el señor Pablo Emilio Cepeda Novoa.*

*Demandantes: José Fortunato Sánchez y otros.*  
*Demandados: Municipio de Tunja y otros.*  
*Expediente: 15001-33-31-009-2011-00132-01*  
**Incidente de Desacato – CONSULTA.**

*Y, que pese a tratarse el presente trámite de un procedimiento sancionatorio de carácter personal, el incidentado no ha intervenido en el trámite del incidente de desacato para demostrar sus actuaciones para el cumplimiento del fallo, lo cual, demuestra su desinterés en el asunto.*

*Por lo anterior, impuso al alcalde municipal la sanción de multa correspondiente a cinco (05) salarios mínimos mensuales legales vigentes, correspondientes a TRES MILLONES NOVECIENTOS SEIS MIL DOSCIENTOS DIEZ PESOS (\$ 3.906.210,00) M/CTE, que deberá consignar de su peculio con destino al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos. En el mismo sentido, dispuso oficiar a la Fiscalía General de la Nación y a la Procuraduría General de la Nación para que adelante las investigaciones penales y disciplinarias a que haya lugar en su contra y, contra el señor Fernando Flórez Espinosa.*

#### **1.4. Informe de cumplimiento (ff. 905 a 913).**

*El 23 de noviembre de 2018, Pablo Emilio Cepeda Novoa, Alcalde de Municipio de Tunja, presentó informe en el que manifestó que ha adelantado todas las gestiones necesarias para dar cumplimiento a las órdenes del fallo de 29 de noviembre de 2013.*

*Señaló que, en reunión de 20 de junio de 2018, puso en conocimiento de los habitantes del Barrio el Triunfo el trámite administrativo de identificación, saneamiento, legalización y titulación de los predios a intervenir, a efecto de dar cumplimiento al fallo.*

*Que, se realizó por parte de la administración municipal el estudio de títulos de los 20 predios que comprende la calle 4 del Barrio el Triunfo. Y que, “ De estos documentos se infiere que los linderos especiales se enuncia que dichos bienes inmuebles colindan con la vía pública, y en el momento, ni está plenamente determinada su área y no son de propiedad pública en cabeza del Municipio, por lo cual se requiere un doble saneamiento para poder cumplir con lo ordenando por el juzgado de conocimiento, por lo que teniendo en cuenta la Resolución 070 del 04 de febrero de 2011 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, con posterioridad se solicita al Instituto la Inscripción del bien inmueble ejido a favor del Municipio de Tunja.” (fol. 907).*

*Entonces, que solicitó la inscripción y certificación catastral de la vía ubicada en la calle 4 Sur del Barrio el Triunfo, frente a lo cual, el IGAC mediante oficio No*

*Demandantes: José Fortunato Sánchez y otros.*

*Demandados: Municipio de Tunja y otros.*

*Expediente: 15001-33-31-009-2011-00132-01*

**Incidente de Desacato – CONSULTA.**

51522018EE15944-01 de 11 de septiembre de 2018, le informó: i) el número de radicación del trámite, iii) el término de duración del mismo -30 días contados a partir de su radicación y aceptación- y, iii) que el personal que se ocupa de dichos trámites es limitado.

Que, como consta en acta de 10 de octubre de 2018, se socializó con el señor Leonardo Moreno, que para la fecha se estaban realizando todos los trámites precontractuales y contractuales para la construcción de obras de drenaje, de acuerdo a la recomendación dada por Veolia Aguas de Tunja en el informe correspondiente.

Así mismo que, en cumplimiento de la acción popular de la referencia, se adelantó el proceso de selección No SMC-AMT-155-2018, cuyo objeto es la construcción de obras de drenaje de las vías del Barrio el Triunfo parte alta, el cual, según informe de evaluación de 16 de noviembre de 2018, será adjudicado al ingeniero Gabriel Niño.

Que, el 20 de noviembre hogañó, el IGAC le comunicó la realización de la inscripción en el catastro. En tal virtud, mediante oficio 1.1-1 1080 solicitó la expedición de la ficha catastral No 010302090026000.

Informó que, se está realizando el proceso licitatorio No LP-AMT-0172018, cuyo objeto es el “MANTENIMIENTO, RECUPERACIÓN Y/O ADECUACIÓN DE LA MALLA VIAL DE LA CIUDAD DE TUNJA”, el cual prevé la pavimentación de la calle 4 sur entre carreras 17 y 21 del Barrio el Triunfo, “(...) siempre y cuando al momento de ejecución del contrato se encuentre legalizada la vía a nombre del municipio (...)” (fol. 909).

Finalmente, precisó que, realizar una obra pública como la ordenada en la sentencia de 29 de noviembre de 2013, es jurídicamente complejo. Al respecto, consideró:

*“Además de los aspectos presupuestales, el primer elemento jurídico básico es que el inmueble que se ordena intervenir sea un bien público titularizado a favor de la entidad territorial, toda vez que si las vías no se encuentran a nombre del municipio no puede hacerse intervención alguna; **por eso la declaración de realizar las órdenes impartidas sin ser de recibo razones de ninguna índole, justificaría que el municipio debe intervenir vías que no están legalizadas y que aún no se encuentran a su nombre, por lo que podría llegar a incurrirse en prevaricato por acción al suscrito, así como generar demandas futuras si se llegare a intervenir un predio de un particular. Por ello, hasta tanto no se obtuviera la resolución emitida por el IGAC, no se podía continuar con el trámite correspondiente.**” (fol. 909). – Destaca la Sala-*

*Demandantes: José Fortunato Sánchez y otros.  
Demandados: Municipio de Tunja y otros.  
Expediente: 15001-33-31-009-2011-00132-01  
**Incidente de Desacato – CONSULTA.***

Concluyó que, si bien la pavimentación ordenada no se ha logrado realizar, lo cierto es que, aquel como responsable ha ejecutado a través de sus delegados, todo lo necesario para dar cumplimiento a cada una de las órdenes de la sentencia.

Se resuelve, previas las siguientes

## **II. CONSIDERACIONES**

### **2.1. Generalidades de la consulta en el incidente de desacato en acciones populares.**

El artículo 41 de la Ley 472 de 1998 señala que “(...) 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.”

Así mismo, en su inciso 2°, la norma en cita dispone que las sanciones impuestas por el juez de conocimiento, mediante el trámite incidental de desacato, serán consultadas al superior jerárquico, quien deberá resolver si la sanción impuesta debe revocarse o, en su defecto, ser confirmada.

Comoquiera que la providencia consultada, fue proferida por el Juzgado Noveno Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja, esta Corporación, es competente para resolver la instancia.

Lo primero que dirá la Sala es que la figura de la consulta en el desacato está instituida, no sólo para verificar la efectividad de la protección de los derechos que mediante una decisión judicial se amparan; sino para revisar que la sanción impuesta por el a quo sea **justa, equitativa y adecuada al propósito dispuesto**, concordante con la norma que la consagra y los principios que rigen el debido proceso, prohijado por el artículo 29 de la Constitución.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup>La jurisprudencia ha sido unísona al señalar, que el trámite del incidente de desacato, debe surtirse con la observancia del debido proceso para quienes resultaron desfavorecidos con el fallo de tutela (...). Es decir que, en aras de la garantía del derecho de defensa, deben gozar de la oportunidad de demostrar la manera como dieron cumplimiento a la sentencia de tutela (Corte Constitucional. Sentencia T-343 de 1998).

*Demandantes: José Fortunato Sánchez y otros.*

*Demandados: Municipio de Tunja y otros.*

*Expediente: 15001-33-31-009-2011-00132-01*

**Incidente de Desacato – CONSULTA.**

En ese sentido, la Corte Constitucional ha precisado que, dada la naturaleza especial del incidente de desacato, el juez que lo conoce no puede volver sobre los juicios o las valoraciones que hayan sido objeto de debate en el respectivo proceso, en la medida en que ello implicaría “revivir un proceso concluido afectando de esa manera la institución de la cosa juzgada”<sup>16</sup>. En relación con lo expuesto, esta Alta Corporación en sentencia T – 086 de 2003, señaló<sup>17</sup>:

*“El juez que decide la consulta ejerce su competencia sobre dos asuntos estrechamente relacionados pero diferentes. Primero, debe verificar si hubo un incumplimiento y si este fue total o parcial. En ambos casos apreciará en las circunstancias del caso concreto la causa del incumplimiento con el fin de identificar el medio adecuado para asegurar que se respete lo decidido. Segundo, una vez verificado el incumplimiento, el juez de consulta debe analizar si la sanción impuesta en el incidente de desacato es la correcta. Ello comprende corroborar que no se ha presentado una violación de la Constitución o de la Ley, y asegurarse de que la sanción es adecuada, dadas las circunstancias específicas de cada caso, para alcanzar el fin que justifica la existencia misma de la acción de tutela, es decir, asegurar el goce efectivo del derecho tutelado por la sentencia. En el evento en que el juez en consulta encuentre que no ha habido incumplimiento, no procede la sanción por desacato.” (Negrilla fuera del texto original)*

Así, el incidente de desacato de un fallo de acción popular resulta idóneo para que el juez, investido de la competencia que le atribuyó la Ley 472 de 1998, verifique el cumplimiento de su decisión y aplique los remedios judiciales que considere apropiados para asegurar que sus órdenes sean cabal y oportunamente satisfechas. Con ese fin, puede requerir a los responsables del cumplimiento, solicitarles informes de su gestión, reclamar la intervención de los organismos de control e imponer sanciones a los responsables incumplidos.

Entonces, el desacato consiste en una conducta que implica que el fallo no ha sido cumplido y, desde el punto de vista subjetivo, la **negligencia comprobada de la persona para el cumplimiento de la decisión**; no pudiendo, por tanto, presumirse la responsabilidad por el sólo hecho del incumplimiento. Lo anterior, por cuanto la procedencia de la sanción por desacato exige comprobar que, **efectivamente y sin justificación válida, se incurrió en rebeldía contra la decisión judicial.**

## **2.2. Del deber de acatamiento de las decisiones judiciales en acciones populares.**

<sup>16</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-188 de 2002.

<sup>17</sup> Sentencia de tutela 086 de 6 de febrero de 2003, Magistrado Ponente Doctor Manuel José Cepeda Espinosa, Corte Constitucional.

*Demandantes: José Fortunato Sánchez y otros.*  
*Demandados: Municipio de Tunja y otros.*  
*Expediente: 15001-33-31-009-2011-00132-01*  
**Incidente de Desacato – CONSULTA.**

*El Estado Social de Derecho como forma de organización jurídico política se basa en el presupuesto de que la legitimidad estatal está conectada con el derecho, de forma tal que, la validez del ordenamiento jurídico “deriva de la creencia racional de un comportamiento conforme a leyes, esto es, normas generales y abstractas que instituyen la relación impersonal entre gobernante y gobernado (Bobbio, 1996)”<sup>18</sup>.*

*Por ello, el acatamiento irrestricto de las providencias judiciales es un deber de todo ciudadano y particularmente de todo servidor público pues, las decisiones de los jueces son la materialización de la constitución y la realización de los derechos fundamentales, como fin último y superior de la actividad judicial.*

*Así, aun cuando por disposición expresa del artículo 228 superior la administración de justicia es un servicio público desconcentrado y autónomo, **las decisiones jurisdiccionales son de obligatorio acatamiento** por las demás ramas del poder público.*

*En razón del carácter ejecutorio, así como el principio de cosa juzgada, bajo la teleología de la procura de obtención de seguridad jurídica, no son de recibo argumentos tendientes a desacatar una decisión judicial. En palabras de la Corte Constitucional, en Sentencia C-367 de 2014:*

*“El acceso a la justicia no se agota en la posibilidad de acudir ante la administración de justicia para plantear un problema jurídico, ni en su resolución, sino que **implica, también, que “se cumpla de manera efectiva lo ordenado por el operador jurídico y se restablezcan los derechos lesionados”**. Dada la relevancia del cumplimiento de las providencias judiciales para el derecho fundamental de acceder a la justicia, en algunas oportunidades este tribunal lo ha amparado, de manera excepcional, por medio de la acción de tutela, “bajo el entendido de que **la administración de justicia, además de expresarse en el respeto a las garantías establecidas en el desarrollo de un proceso, se manifiesta en el hecho de que las decisiones que se tomen dentro del mismo tengan eficacia en el mundo jurídico y que la providencia que pone fin al proceso produzca todos los efectos a los que está destinada**” (Negrillas y subrayas de la Sala.)*

*Y es que, el acceso a la administración de justicia como se indica en la cita transcrita up supra es un derecho de raigambre constitucional<sup>19</sup> que involucra el acatamiento absoluto de toda decisión judicial. Tal derecho irradia un status de validez formal a las decisiones de los jueces y su desconocimiento involucra pretermitir el mandato superior y la configuración de las responsabilidades que de*

<sup>18</sup> Tomado de la cita que efectúa el texto Legitimidad de la producción jurídica de las sentencias de los tribunales constitucionales: un análisis desde la teoría política de Mario A. Forero Rodríguez.

<sup>19</sup> ARTICULO 229. Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. La ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de abogado.

*Demandantes: José Fortunato Sánchez y otros.*

*Demandados: Municipio de Tunja y otros.*

*Expediente: 15001-33-31-009-2011-00132-01*

**Incidente de Desacato – CONSULTA.**

tal acto puedan derivarse. A tenor literal, se transcribe importante apartado elaborado por la Corte Constitucional:

*“La Corte Constitucional, en reiterada jurisprudencia, ha señalado que “el cumplimiento de las decisiones judiciales es una de las más importantes garantías de la existencia y funcionamiento del Estado Social y Democrático de Derecho (CP art. 1º) que se traduce en la sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos a la Constitución. El incumplimiento de esta garantía constituye grave atentado al Estado de Derecho, ya que conllevaría restarle toda fuerza coercitiva a las normas jurídicas, convirtiendo las decisiones judiciales y la eficacia de los derechos en ellas reconocidos, en formas insustanciales, carentes de contenido (...)”. Así, “no es posible hablar de Estado de Derecho cuando no se cumplen las decisiones judiciales en firme o cuando se les atribuye un carácter meramente dispositivo”.*

*Adicionalmente, el incumplimiento de las decisiones judiciales es un “atentando contra (...) los principios de seguridad jurídica y cosa juzgada porque le resta efectividad a la orden dada por la autoridad competente”.*

*Cuando la orden judicial está dirigida a un funcionario público la Corte ha sido particularmente enfática en indicar que “todos los funcionarios estatales, desde el más encumbrado hasta el más humilde (...) tienen el deber de acatar los fallos judiciales, sin entrar a evaluar si ellos son convenientes u oportunos. Basta saber que han sido proferidos por el juez competente para que a ellos se deba respeto y para que quienes se encuentran vinculados por sus resoluciones contraigan la obligación perentoria e inexcusable de cumplirlos, máxime si están relacionados con el imperio de las garantías constitucionales”, como en el presente caso.”<sup>20</sup>*

*En el Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil de 2010, la Corte Interamericana de Derechos Humanos estimó que, a la luz de las obligaciones generales consagradas en los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana, los Estados parte tienen el deber de adoptar las providencias de toda índole para la efectiva protección judicial. Esto, por cuanto la concepción de eficacia implica el cumplimiento material de la decisión judicial, sin miramiento de ninguna índole, pues la posición particular para ejercer la propia defensa en un determinado asunto, solo tiene cabida antes de la ejecutoria de la sentencia, en el marco del respeto al debido proceso.*

*Así las cosas, claro resulta que la autoridad o el particular según sea el caso, no tiene facultad discrecional alguna para desacatar una decisión judicial. En ese sentido, se lee en la Sentencia C- 367 de 2014 proferida por la Corte Constitucional, lo siguiente:*

*“INCUMPLIMIENTO DE PROVIDENCIAS JUDICIALES-Desconoce la prevalencia del orden constitucional y realización de los fines del Estado,*

---

<sup>20</sup> Auto a 327 de 2010

*Demandantes: José Fortunato Sánchez y otros.  
Demandados: Municipio de Tunja y otros.  
Expediente: 15001-33-31-009-2011-00132-01  
Incidente de Desacato – CONSULTA.*

*vulnera los principios de confianza legítima, buena fe, seguridad jurídica y cosa juzgada*

*(...)*

*La administración de justicia y, de manera especial, el juez que dictó la providencia judicial, no pueden ser indiferentes o ajenos a su cumplimiento. Este cumplimiento puede y, si es del caso debe, efectuarse aún en contra de la voluntad de quien está llamado a ello, por medios coercitivos. El incumplir una providencia judicial puede comprometer la responsabilidad de la persona a quien le es imputable esta conducta y puede tener consecuencias en diversos ámbitos. Y puede comprometerla, porque si bien el incumplimiento obedece a una situación objetiva, dada por los hechos y sólo por los hechos, la conducta de incumplir obedece a una situación subjetiva, en la cual es relevante la culpabilidad de su autor”*

*Y, es que, tal es el nivel de protección a la decisión judicial que inclusive la normatividad penal contempla como una conducta típica o delictiva el fraude a resolución judicial, en la cual incurre quien a pesar de tener un fallo que decide de fondo determinado asunto, insiste en argumentos que se debieron plantear en el desarrollo del proceso para desconocer el alcance de la providencia.*

### **2.3. Del caso concreto.**

*Según se lee en el proveído objeto de consulta, la a quo encontró acreditado que Pablo Emilio Cepeda Novoa, Alcalde del Municipio de Tunja actuó de manera desinteresada y evasiva en el acatamiento de las órdenes impartidas en el fallo proferido el 29 de noviembre de 2013 dentro del proceso de la referencia, pues además de haber superado ampliamente el término concedido para el efecto, no se advierte que durante su periodo de gobierno, haya desplegado las gestiones necesarias en procura de materializar las órdenes impartidas en tal providencia. Al respecto, expresó:*

*“(…) Ahora, si bien es evidente que en el caso el cumplimiento del fallo se ha retrasado y dificultado debido a que el municipio no cuenta con la titulación de los predios donde se deben hacer las obras ordenadas, tal situación se ha visto progresivamente agravada por la falta de interés y diligencia de la administración municipal en lograr tal cometido, realizando actuaciones solo si el despacho judicial lo requiere, lo cual desgasta injustificada e inocuamente a la administración de justicia y demuestra que las obras ordenadas en el fallo no se constituyen en una prioridad para el señor Alcalde PABLO EMILIO CEPEDA NOVOA, pese a que por vía de un fallo judicial se declaró la vulneración de los derechos colectivos, ante el cual, sin excusa alguna, el municipio tiene la obligación de cumplir las órdenes impartidas, sin que sean de recibo para abstenerse de hacerlo, razones de orden presupuestal ni de ninguna otra índole, pues la obligada protección de estos derechos impone la obligación de desplegar de manera imaginativa, eficiente y oportuna, todas las gestiones necesarias*



*Demandantes: José Fortunato Sánchez y otros.*

*Demandados: Municipio de Tunja y otros.*

*Expediente: 15001-33-31-009-2011-00132-01*

**Incidente de Desacato – CONSULTA.**

*en procura de materializar las órdenes impartidas tal providencia.” (fol. 857 vto.) – Destaca la Sala –.*

*Por lo anterior, le impuso la sanción de multa por valor de tres millones novecientos seis mil doscientos diez pesos (\$ 3.906.210,00) M/CTE, correspondiente a cinco (05) salarios mínimos mensuales legales vigentes, con destino al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos.*

*Corresponde a esta Sala entonces, en desarrollo de las facultades de revisión inherentes al grado jurisdiccional de consulta en el trámite de incidente de desacato, verificar que la sanción impuesta por la a quo sea **justa, equitativa y adecuada al propósito dispuesto**, concordante con la norma que la consagra y, dentro del marco del debido proceso.*

*Examinada la sentencia de 29 de noviembre de 2013, proferida por el Juzgado Primero en Descongestión del Circuito Judicial de Tunja dentro del proceso de la referencia, se observa que las órdenes de protección de derechos colectivos, a cargo del Municipio de Tunja, se libraron en los siguientes términos:*

*“(…)SEGUNDO: ORDÉNESE al Municipio de Tunja para que una vez en firme esta decisión, gestione y ejecute los proyectos necesarios que permitan solucionar los problemas que se evidencian en el sector de las calles 2 a 4 sur con carreras 21 a 17 a fin de garantizar la debida protección de los intereses y derechos colectivos invocados en la demanda, procediendo conforme a las estipulaciones técnicas previstas en el correspondiente Plan de ordenamiento del Municipio de Tunja, a la cual pertenece el Sector en mención o de no existir tales proyectos, procediendo a la correspondiente canalización, profundización y demás obras necesarias que aseguren el flujo normal de agua, aún en época de lluvias en (Sic) el término de (1) mes contado a partir de la ejecutoria de esta providencia, para lo cual deberá realizar un análisis de la prestación del servicio sobre dicho sector, asimismo verificara si existen interrupciones como taponamientos u obstrucciones del paso de las aguas lluvias por parte de los propietarios de los terrenos circundantes quienes tienen el deber de levantar lo que por su causa trunca el paso de las aguas lluvias.*

*TERCERO: ORDENÉSE a Una vez (Sic) se entregue el resultado del estudio técnico y los proyectos necesarios, señalado en el numeral anterior, el Municipio de Tunja, dentro de un término de (6) meses, realizará la adecuación e implementación de las tuberías necesarias y los alcantarillados para garantizar la debida prestación del servicio de alcantarillado junto con el cambio de las acometidas externas que den abasto con la afluencia de aguas lluvias acatando el resultado de dicho estudio y para que el servicio de acueducto se preste de manera eficiente.*

*CUARTO: ORDÉNESE que una vez ejecutadas las anteriores obras de alcantarillado, se dispondrá la pavimentación de las vías principales de acceso que se encuentran entre las calles 2 a 4 sur con carreras 21 a 17, con el fin de garantizar el acceso de los particulares en las vías en buen estado,*

*Demandantes: José Fortunato Sánchez y otros.*

*Demandados: Municipio de Tunja y otros.*

*Expediente: 15001-33-31-009-2011-00132-01*

**Incidente de Desacato – CONSULTA.**

*obra que se iniciará una vez cumplido (Sic) los (6) meses de que habla el inciso anterior y que se ejecutara dentro del término de 4 meses (...)" (Negrilla del texto original, subraya de la Sala).*

*Para decidir, precisa la Sala que en el sub examine, no existe discusión en que no se ha realizado la adecuación e implementación de las tuberías necesarias y los alcantarillados para garantizar la debida prestación del servicio de alcantarillado en el sector de las calles 2 a 4 sur con carreras 21 a 17 del Barrio el Triunfo, ni la pavimentación de las vías principales de acceso al referido sector. De esta manera, la consulta se circunscribe a establecer si el incumplimiento de la orden está justificado o no y, si éste debe traer como consecuencia lógica la imposición de una sanción, en este caso, de multa.*

*Así pues, para determinar si la sanción por desacato es procedente en este caso, la Sala examinará el elemento subjetivo del incumplimiento alegado, a fin de establecer si se comprobó la negligencia de Pablo Emilio Cepeda Novoa, en calidad de Alcalde del Municipio de Tunja, en el cumplimiento de las órdenes contenidas en la sentencia que puso fin a la acción popular y respecto de las cuales, la juez de primera instancia encontró que se configuró desacato.*

*Como se señaló en precedencia, el 23 de noviembre de 2018, el incidentado presentó informe de cumplimiento de la sentencia de 29 de noviembre de 2013, en el que insistió que ha asumido una conducta diligente y oportuna frente al acatamiento de la orden judicial.*

*Manifestó asimismo que, aun cuando no se han materializado efectivamente las órdenes impartidas en el fallo respectivo, esto es, la pavimentación de las vías de acceso al Barrio el Triunfo parte alta y la adecuación e implementación de las tuberías y los alcantarillados requeridos para la prestación apropiada del servicio de alcantarillado, lo cierto es que él, en cabeza de la administración municipal, ha adelantado todas las gestiones pertinentes y necesarias para el efecto. Así las cosas, para justificar su incumplimiento, acreditó que:*

- ✓ En reunión de 20 de junio de 2018, informó a los habitantes del Barrio el Triunfo el trámite administrativo de identificación, saneamiento, legalización y titulación de los predios a intervenir a efecto de dar cumplimiento al fallo<sup>21</sup> (ff. 914 a 918).*

---

<sup>21</sup> *En el acta de reunión de la fecha, se lee: "Actualmente no se ha cedido al Municipio y es el motivo por el cual no se ha realizado la obra, que no es por capricho por parte del Ente Territorial, sin embargo se observa que a la fecha ya existe la prestación de servicios públicos y para pavimentar es*

*Demandantes: José Fortunato Sánchez y otros.*

*Demandados: Municipio de Tunja y otros.*

*Expediente: 15001-33-31-009-2011-00132-01*

**Incidente de Desacato – CONSULTA.**

- ✓ *Se realizó un avance del estudio de títulos de los 20 predios que comprende la calle 4 del Barrio el Triunfo. Para el efecto, aportó los referidos estudios de los títulos de los folios de matrícula inmobiliaria junto con las escrituras públicas, que datan de 03 y 14 de agosto de 2018 (ff. 955 a 961 y 962 a 967).*
- ✓ *Mediante oficio 1.1-1 0701 con fecha de radicación 28 de agosto del 2018, solicitó la inscripción y certificación catastral de la vía ubicada en la calle 4 Sur del Barrio el Triunfo (ff. 946 a 949).*
- ✓ *Mediante oficio No. 51522018EE15944-01 de 11 de septiembre de 2018, el IGAC, en atención a su solicitud de inscripción y certificación catastral de la vía ubicada en la calle 4 Sur del Barrio el Triunfo, informó el número de radicación del trámite y, el término del mismo. Empero, precisó que el personal que atiende dichos trámites es limitado (fol. 972).*
- ✓ *Al 10 de octubre de 2018 se estaban realizando todos los tramites precontractuales y contractuales para la construcción de obras de drenaje, de acuerdo con la recomendación dada por Veolia Aguas de Tunja en el informe correspondiente, tal como consta en el acta de 10 de octubre de 2018 (ff. 982 y 983).*
- ✓ *En cumplimiento de la acción popular de la referencia, se adelantó el proceso de selección No. SMC-AMT-155-2018, cuyo objeto es la construcción de obras de drenaje de las vías del Barrio el Triunfo parte alta, el cual, según informe de evaluación de 16 de noviembre de 2018, se encuentra para ser adjudicado al Ingeniero Gabriel Niño (ff. 1000). Al respecto, aportó el presupuesto de obra y el plano de la misma (ff. 984 a 999).*
- ✓ *El 20 de noviembre hogaño, el IGAC comunicó la realización de la inscripción en el catastro. En tal virtud, mediante oficio 1.1-1 1080, aquel solicitó la expedición de la ficha catastral No 010302090026000 (ff. 1002 y 1003).*

---

*necesario legalizar, por lo tanto es necesario que la comunidad autorice al Municipio para realizar el trámite de legalización (...) los asistentes propietarios de inmuebles que se benefician con la obra firmaron dicha autorización, algunos dieron a conocer la venta de algunos lotes y actualizaron dicha información (...)" (fol. 915).*

*Demandantes: José Fortunato Sánchez y otros.  
Demandados: Municipio de Tunja y otros.  
Expediente: 15001-33-31-009-2011-00132-01  
**Incidente de Desacato – CONSULTA.***

- ✓ *Se está realizando proceso licitatorio No LP-AMT-0172018, cuyo objeto es el “MANTENIMIENTO, RECUPERACIÓN Y/O ADECUACIÓN DE LA MALLA VIAL DE LA CIUDAD DE TUNJA”, el cual prevé la pavimentación de la calle 4 sur entre carreras 17 y 21 del barrio el Triunfo, siempre que la misma se encuentre legalizada al momento de ejecución de la obra (ff. 1007).’*

*Recuérdese que, el incumplimiento de la orden contenida en una sentencia judicial no implica per se desacato, en tanto, no puede presumirse la responsabilidad por el sólo hecho de no dar cumplimiento a lo dispuesto en la sentencia, en los plazos allí señalados. En otros términos, debe analizarse si existe o no justificación valedera al aparente desacato.*

*En el sub lite, la Sala no encuentra que se configuren ambos elementos - objetivo y subjetivo - para poder afirmar que el incidentado incurrió en desacato de la sentencia de 29 de noviembre de 2013 proferida por el Juzgado Primero Administrativo en Descongestión del Circuito Judicial de Tunja.*

*No desconoce la Sala que, en efecto, tal como fue señalado por la juez a quo, el plazo de 11 meses concedido en el fallo para ejecutar las obras allí ordenadas, se encuentra ampliamente superado, en tanto, han transcurrido aproximadamente siete (7) años desde la fecha de ejecutoria de la sentencia de la acción popular de la referencia – 12 de diciembre de 2013 –.*

*Tampoco, pasa por alto que los plazos presentados en el cronograma aportado por el municipio el 13 de julio de 2017 (ff. 119 y 120)<sup>22</sup> no fueron atendidos, e incluso que, frente a varios de los requerimientos hechos por el Juzgado de conocimiento en el trámite del presente incidente, el municipio asumió una conducta evasiva, pues, a más de responder los interrogantes planteados por la autoridad judicial, lo que hizo fue aportar documentos que ya obraban en el plenario, sin consideración adicional alguna.*

*Empero, considera la Sala que, de acuerdo a lo expuesto por el incidentado en el informe aportado en esta instancia, se advierte que, aunque tardíamente, el Municipio de Tunja ha cumplido con las obligaciones derivadas de su responsabilidad, y que en tales actuaciones ha encontrado inconvenientes que han dificultado el cumplimiento de dicho fallo en las fechas preestablecidas.*

---

<sup>22</sup> *Cuaderno incidental.*

*Demandantes: José Fortunato Sánchez y otros.*

*Demandados: Municipio de Tunja y otros.*

*Expediente: 15001-33-31-009-2011-00132-01*

**Incidente de Desacato – CONSULTA.**

*Recuérdese que, la finalidad del incidente de desacato no es la imposición de una sanción en sí misma considerada sino, buscar el cumplimiento de la respectiva sentencia. Deviene forzoso concluir entonces, que carece de sentido imponer una sanción cuando se observa que, por parte del responsable, se adelantan gestiones tendientes a cumplir las órdenes judiciales.*

*En el caso de marras, si bien es cierto que el Alcalde Pablo Emilio Cepeda Novoa no ha dado cumplimiento total a dos de las órdenes decretadas en el marco de la acción popular interpuesta, no lo es menos que no se advirtió dolo o culpa grave de su parte para incumplir lo dispuesto por la sentencia respectiva.*

*Por el contrario, se observó en el presente trámite que existen circunstancias que, en principio, resultan ajenas a su voluntad, y ello ha impedido el cumplimiento oportuno de la orden judicial, tales como el surgimiento de inconvenientes de orden técnico para el tratamiento de las aguas de escorrentía del sector correspondiente, las dificultades de titulación de los inmuebles a intervenir para la pavimentación de las vías y, los trámites administrativos que de ello se derivan.*

*En todo caso, destaca la Sala que, aun cuando constituye una premisa central de la decisión objeto de consulta, que el cumplimiento del fallo se ha retrasado y dificultado debido a que el municipio no cuenta con la titulación de los predios donde se deben hacer las obras ordenadas, lo cierto es que en el informe de 23 de noviembre de 2018, el incidentado aportó los avances en los respectivos estudios e informó que entre tanto se surten los trámites administrativos correspondientes para legalizar los predios, se adelantan, entre otros, los tramites contractuales y precontractuales requeridos, a fin de imprimirle diligencia al cumplimiento del fallo. En tal virtud, no puede admitirse, como lo señala la a-quo, total negligencia e indiferencia por parte del responsable de dar cumplimiento a las órdenes.*

*En suma, se observa que se han adelantado gestiones, que dan cuenta de la actividad por parte del incidentado, en tanto, se reitera, no sólo se acreditó que emprendió las acciones necesarias para dar cumplimiento a las decisiones de protección de los derechos colectivos, sino que además se han presentado dificultades de orden administrativo.*

*En consecuencia, la Sala revocará la sanción impuesta en auto de 08 de noviembre de 2018, sin que ello implique que, ante la negligencia del accionado para cumplir la sentencia, pueda iniciarse, nuevamente, el trámite incidental, si fuera del caso.*

*Demandantes: José Fortunato Sánchez y otros.  
Demandados: Municipio de Tunja y otros.  
Expediente: 15001-33-31-009-2011-00132-01  
Incidente de Desacato – CONSULTA.*

*Ahora, como queda expuesto, dadas las circunstancias relatadas no considera la Sala que puedan considerarse demostrados los elementos que configuran desacato, sin embargo, lo que no puede soslayarse es el tiempo que ha transcurrido sin que se haya dado cabal cumplimiento a la sentencia.*

*En efecto, luego de proferida la sentencia hace casi 7 años, sentencia que debió cumplirse 11 meses después, es decir hacia noviembre de 2014, se observa en el plenario requerimientos judiciales y respuestas dadas por integrantes del Comité de Verificación y otras personas jurídicas, que denotan los inconvenientes que presenta el cumplimiento cabal de la sentencia.*

*En estas condiciones, se ordenará al juez de conocimiento que adelante audiencias de verificación de cumplimiento de la sentencia y como integrante del Comité de Verificación y, especialmente, de director del proceso a quien corresponde velar porque la sentencia se cumpla y culmine su ejecución, con la presencia de las partes e interesados, precise las medidas y gestiones que corresponde adelantar a cada un@, señalando plazos para ello, los cuales deberá verificar periódicamente en audiencia. Ello con fundamento en lo dispuesto en los incisos 4º y 5º del artículo 34 de la Ley 472 de 1998.*

*Igualmente, se considera necesario compulsar copias a las autoridades disciplinarias para que, en el ámbito de su competencia investigue la posible comisión de faltas disciplinarias por parte de los servidores públicos que hayan omitido el cumplimiento de funciones a su cargo, a efecto de realizar oportunamente las actividades tendientes a la satisfacción de la orden judicial. En este sentido será modificado el numeral cuarto del auto consultado.*

*Por lo anterior, en desarrollo de las facultades de revisión inherentes al grado de jurisdicción de consulta, la Sala de Decisión No. 3, por autoridad de la ley,*

**Resuelve:**

- 1. Revocar los numerales primero y segundo del auto de 08 de noviembre de 2018, proferido por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito Judicial de Tunja, que impuso sanción de multa a Pablo Emilio Cepeda Novoa, en calidad de Alcalde del Municipio de Tunja, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.*

*Demandantes: José Fortunato Sánchez y otros.*  
*Demandados: Municipio de Tunja y otros.*  
*Expediente: 15001-33-31-009-2011-00132-01*  
**Incidente de Desacato – CONSULTA.**

2. Modificar el numeral 4° de la providencia consultada el cual quedará así:

*Compulsar copias a la Procuraduría General de la Nación para que, en el ámbito de sus competencias, de considerarlo inicie investigación tendiente a establecer posible responsabilidad disciplinaria por omisión en el cumplimiento de sus funciones en relación con los servidores o ex servidores públicos involucrados en el desarrollo de actividades necesarias para dar cumplimiento oportuno a la sentencia proferida el 29 de noviembre de 2013 por el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Tunja. A la comunicación adjúntese copia de la sentencia proferida el 29 de noviembre de 2013 y de las providencias de primera y segunda instancia, proferidas en el trámite de esta consulta.*

3. Confirmar en lo demás la providencia consultada.

4. Ordenar al juez de conocimiento que haga seguimiento al cumplimiento de la sentencia y para ello adelante **periódicamente audiencias de verificación** a las cuales deberán asistir quienes conforman el Comité de Verificación y las demás personas naturales o jurídicas que deban concurrir al trámite y gestiones necesarias para ejecutar y culminar, de forma plena y completa, la orden judicial.


5. Comuníquese a los interesados el contenido de esta decisión.

6. En firme esta providencia, por Secretaría envíese este expediente al Despacho de origen.

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

**Notifíquese y Cúmplase,**

  
JOSÉ A. FERNÁNDEZ OSORIO  
Magistrado

  
CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ  
Magistrada

  
OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO  
Magistrado

*Demandantes: José Fortunato Sánchez y otros.*  
*Demandados: Municipio de Tunja y otros.*  
*Expediente: 15001-33-31-009-2011-00132-01*  
**Incidente de Desacato – CONSULTA.**

Hoja de firmas

**Demandantes: José Fortunato Sánchez y otros.**  
**Demandados: Municipio de Tunja y otros.**  
**Expediente: 15001-33-31-009-2011-00132-01**  
**Incidente de Desacato – CONSULTA.**

SECRETARÍA DE JUSTICIA  
ESTADO  
30-NOV-2018  
SECRETARIO





114

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ**  
**SALA DE DECISIÓN No. 4**

**MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO**

Tunja, **27 NOV. 2018**

<b>EJECUTANTE:</b>	GABRIEL REYES PRIETO Y OTROS
<b>EJECUTADO:</b>	NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - EJÉRCITO NACIONAL
<b>RADICACIÓN:</b>	156933331001 <b>200700383</b> -02
<b>REFERENCIA :</b>	EJECUTIVO (SOLICITUD POSTERIOR A FINALIZACIÓN DE PROCESO DECLARATIVO)
<b>ASUNTO:</b>	APELACIÓN DE AUTO - OBLIGACIÓN DE PAGO DE INTERESES MORATORIOS DE SENTENCIA OPERA POR MINISTERIO DE LA LEY

Ingresa el proceso para resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte ejecutante contra la decisión con la que se negó el mandamiento de pago respecto de la pretensión de ejecución por los intereses moratorios derivados de la sentencia, adoptada por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Duitama mediante auto de fecha 30 de agosto de 2018.

**I. ANTECEDENTES**

Los accionantes, dentro del proceso de reparación directa fallado a su favor y después de su finalización, a través de apoderado solicitaron que se libre mandamiento ejecutivo en contra de la NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - EJÉRCITO NACIONAL para el cumplimiento forzado de las siguientes obligaciones:

- Por la suma de \$565.166.000,00 como "sumatoria total de la obligación de reparar los perjuicios causados".

- Por el valor correspondiente a los intereses moratorios causados sobre el capital indicado, conforme al artículo 177 del CCA, desde el 19 de enero de 2015 hasta cuando la obligación sea pagada totalmente.

Como título de recaudo adujo la condena impuesta en el proceso declarativo de reparación directa, sin aportar documentos adicionales a los obrantes en el expediente primigenio.

Después de analizar la solicitud en cumplimiento de lo ordenado por esta Corporación en auto del 26 de junio de 2018 (ff. 48-51), el Despacho de primera instancia libró la orden compulsiva parcialmente, mediante la providencia que ahora materia de la alzada.

## **II. DEL RECURSO DE APELACIÓN**

### **1. Del auto recurrido (ff. 74-77)**

Se trata del auto del 30 de agosto de 2018, por medio del cual el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Duitama libró mandamiento de pago parcialmente, bajo los siguientes argumentos:

Hizo referencia a los requisitos del título ejecutivo y encontró que los perjuicios reconocidos en el proceso declarativo constituían una obligación clara, expresa y exigible, así que era procedente iniciar la ejecución para obtener su pago.

En cambio, en lo atinente a los intereses moratorios de la sentencia sostuvo que esa obligación carecía de expresión y claridad, ya que en el fallo condenatorio no se hizo alusión a ellos, aun cuando habían sido pedidos en la demanda primigenia.

Alegó que ante esta situación no se había solicitado la adición o aclaración de la providencia, de forma que no era procedente librar el mandamiento ejecutivo por este concepto.

### **2. Fundamentos del recurso (ff. 80-87)**

Inconforme con la decisión anterior, el apoderado de la parte ejecutante interpuso recurso de apelación, pidiendo que se revoque la decisión relativa a negar el mandamiento de pago en lo relacionado con los intereses moratorios de la sentencia, con los siguientes razonamientos:

Alegó que los intereses moratorios no necesitan ser establecidos por el fallador por cuanto han sido instituidos por la ley, como lo había establecido la jurisprudencia.

Citó los artículos 177 del CCA y 431 del CGP, y concluyó que la decisión del *a quo* vulneraba el ordenamiento jurídico, toda vez que de oficio la Administración estaba obligada al pago de los intereses moratorios, los cuales se causaban de pleno derecho por ministerio de la ley desde la ejecutoria de la sentencia y hasta el pago de la misma.

### III. CONSIDERACIONES

#### 1. Procedencia y oportunidad del recurso de apelación

El artículo 438 del CGP señala:

*"(...) ARTÍCULO 438. RECURSOS CONTRA EL MANDAMIENTO EJECUTIVO. El mandamiento ejecutivo no es apelable; **el auto que lo niegue total o parcialmente y el que por vía de reposición lo revoque, lo será en el suspensivo.** Los recursos de reposición contra el mandamiento ejecutivo se tramitarán y resolverán conjuntamente cuando haya sido notificado a todos los ejecutados. (...)"* (Subraya y negrilla fuera del texto original)

En concordancia con lo anterior, el artículo 322 numeral 2º de la misma codificación reza:

*"(...) ARTÍCULO 322. OPORTUNIDAD Y REQUISITOS. El recurso de apelación se propondrá de acuerdo con las siguientes reglas:*

*(...)*

*2. **La apelación contra autos podrá interponerse directamente o en subsidio de la reposición.** Cuando se acceda a la reposición interpuesta por una de las partes, la otra podrá apelar del nuevo auto si fuere susceptible de este recurso. (...)"* (Subraya y negrilla fuera del texto original)

En el *sub examine* el mandamiento de pago fue negado parcialmente, así que procedía el recurso de apelación directamente o en subsidio de la reposición. Al optar la parte ejecutante por la primera hipótesis, resulta clara la viabilidad de la alzada.

Asimismo, se observa que la decisión cuestionada fue notificada por estado el 31 de agosto de 2018 (f. 77) y el recurso bajo estudio fue interpuesto el 5 de septiembre del mismo año (f. 80), esto es, dentro de su término de ejecutoria, conforme a lo preceptuado en el artículo 322 numeral 1º inciso 2º del CGP<sup>1</sup>.

#### 2. Del estudio del recurso de apelación

El presente asunto se contrae a determinar si resulta viable librar mandamiento de pago por concepto de intereses moratorios de la sentencia que constituye título de recaudo, a pesar de que esa obligación no quedó plasmada expresamente en su texto.

<sup>1</sup> *"(...) ARTÍCULO 322. OPORTUNIDAD Y REQUISITOS. El recurso de apelación se propondrá de acuerdo con las siguientes reglas:*

*1. (...) **La apelación contra la providencia que se dicte fuera de audiencia deberá interponerse ante el juez que la dictó, en el acto de su notificación personal o por escrito dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación por estado.** (...)"* (Subraya y negrilla fuera del texto original)

*Los intereses que devengan las cantidades líquidas reconocidas en las sentencias de esta jurisdicción se deben reconocer y pagar, **sin que necesariamente el punto deba ser objeto de un pronunciamiento expreso por parte del fallador pues el inciso quinto del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo prevé una situación que no hace parte de la contención sino de la ejecución ante el ente administrativo, que opera como una consecuencia legal de la imposición de la condena.**' (...)*<sup>3</sup>  
(Subraya y negrilla fuera del texto original)

Así las cosas, debe entenderse que esta obligación accesoria es inherente e inescindible de la principal y, por esto, que se encuentra contenida en el título de recaudo, ya sea que el Juez del proceso declarativo haya hecho referencia expresa a ella o no. Por ende, específicamente para este concepto, es la misma ley la que determina la existencia de la obligación de pago de intereses moratorios una vez se emite sentencia condenatoria, lo cual constituye una excepción a las características de los requisitos de fondo de claridad y expresividad del título representado en la sentencia.

Por ende, la Sala revocará el numeral 3º del proveído recurrido y, en su lugar, dispondrá que la ejecución se adelante también por los intereses moratorios causados sobre el capital determinado por el *a quo*.

#### IV. DE LAS COSTAS PROCESALES

Con base en lo dispuesto en el artículo 188 del CPACA, no se condenará en costas en razón a que aquello sólo procede tratándose de sentencias.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión No. 4 del Tribunal Administrativo de Boyacá,

#### RESUELVE:

**PRIMERO: REVOCAR** el numeral 3º de la providencia apelada, por las razones expuestas en esta providencia. En su lugar, se dispone:

*Además de lo indicado en el numeral 2º del auto de fecha 30 de agosto de 2018, librar mandamiento de pago a favor de los ejecutantes y en contra de la NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - EJÉRCITO NACIONAL por concepto de intereses moratorios que se hayan causado sobre el capital de la deuda, desde el 20 de enero de 2015 (día siguiente a la ejecutoria de la sentencia base de ejecución) hasta el 27 de noviembre de 2018, y los que se sigan causando hasta el pago total de la obligación.*

<sup>3</sup> CE 3B, 30 Abr. 2012, e11001-03-26-000-2011-00060-00(42126), R. Correa. Posición reiterada en: CE 3A, 23 Nov. 2017, e25000-23-36-000-2012-00280-01(51282), M. Velásquez.

**SEGUNDO: CONFIRMAR** en lo demás el auto proferido por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Duitama el 30 de agosto de 2018, por medio del cual se libró mandamiento de pago.

**TERCERO:** Sin condena en costas.

**CUARTO:** En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Despacho de origen, para lo de su cargo.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**




**JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO**  
Magistrado



**ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO**  
Magistrado



**FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS**  
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
LA ANTERIOR PROVIDENCIA SE NOTIFICA POR ESTADO ELECTRÓNICO
Nº 111 DE HOY 13 0 NOV 2018
A LAS 8:00 A.M.
 SECRETARIA