



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
LISTADO DE ESTADOS

Mag. T.C.A. Oral PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA

FECHA: 15/09/2021

Páginas 1

| No. Proceso | Clase de proceso | Demandante | Demandado | Descripción Actuación | Cuadernos |
|---|------------------|--|-------------------------------|-----------------------------------|-----------|
| 52-001-33-33-004-2015-00022-01 (10509) | Acción popular | Personería Municipal de Córdoba - Nariño | Municipio de Córdoba - Nariño | Auto resuelve consulta - confirma | 1 |

**DE CONFORMIDAD CON LO PREVISTO EN EL ART. 201 DEL C.P.A.C.A,
SE NOTIFICA LAS PROVIDENCIAS NOTIFICADAS HOY 15/09/2021
SE ENTENDERÁN COMO PERSONALES LAS NOTIFICACIONES SURTIDAS A TRAVÉS DEL BUZÓN DE CORREO ELECTRÓNICO.
(C.P.A.C.A. Art 197)**

**OMAR BOLAÑOS ORDOÑEZ
SECRETARIO**



Libertad y Orden

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Magistrado Ponente: Paulo León España Pantoja

Trámite : Consulta Incidente de Cumplimiento – Acción Popular.
Radicación : 52-001-33-33-004-2015-00022 (10509)
Demandante : Personería Municipal de Córdoba – Nariño
Demandado : Municipio de Córdoba Nariño.
Instancia : Segunda.

Temas:

- *Acción Popular – Trámite de incidente de cumplimiento – Apertura de oficio por parte del Juzgado de Instancia.*
- *Facultades del Juez Popular para el cumplimiento de la sentencia estimatoria de la acción popular.*
- *Trámite de Cumplimiento de la sentencia estimatoria de la acción popular*
- *Confirma* *sanción.*

Auto N°. 2021-460-SO

San Juan de Pasto, trece (13) septiembre de dos mil veintiuno (2021).

I. ASUNTO.

Procede el Tribunal a resolver la consulta de la sanción por incumplimiento de la sentencia, impuesta al señor Julio Albeiro Guerrero Cárdenas, en su condición de Alcalde Municipal del Municipio de Córdoba – Nariño para la vigencia 2018-2019, por parte del Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Pasto.

II. ANTECEDENTES.

1. Mediante auto de fecha treinta (30) octubre de 2019 este Tribunal resolvió:

“PRIMERO: REVOCAR la sanción impuesta al señor Julio Albeiro Guerrero Cárdenas, en su condición de Alcalde Municipal del Municipio de Córdoba – Nariño, por parte del Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Pasto, según auto 08 de octubre de 2019.

SEGUNDO: DEVOLVER el expediente al Juzgado Cuarto Administrativo de Pasto al día siguiente de la ejecutoria de esta providencia, a fin de que dé trámite y se resuelva sobre la solicitud de cumplimiento de la sentencia del 30 de septiembre de 2015, elevada por el parte actora.

TERCERO: Por Secretaría comuníquese el contenido de la presente providencia a los interesados.

CUARTO: Háganse las anotaciones pertinentes en el programa Siglo XXI.”

En dicha providencia se indicó¹:

¹ Se cita en extenso.

1. De la acción Popular y Pacto de Cumplimiento.

1.1. La Personería Municipal de Córdoba – Nariño, el 20 de enero de 2015, adelantó acción popular contra el Municipio de Córdoba – Nariño a fin de que se ordene la apertura de una vía rural de dicho Municipio.

1.2. El 17 de septiembre de 2015, en audiencia de pacto de cumplimiento, el Municipio de Córdoba se comprometió a: (i) continuar con el normal mantenimiento de la vía de forma periódica y (ii) formular un proyecto tendiente a la construcción de una placa huella dentro del tramo vial objeto de la acción, que se formularía hasta el 31 de diciembre de 2015.

1.3. El Juzgado aprobó el acuerdo según sentencia del 30 de septiembre de 2015.

2. Sobre Trámite de Cumplimiento de la Sentencia del 30 de Septiembre de 2015.

2.1. Con escrito recibido por al Juzgado el 12 de enero de 2016, la Personería Municipal de Córdoba hizo conocer sobre la respuesta dada por el Municipio en oficio del 17 de diciembre de 2015 respecto de la solicitud de suministrar información sobre el proyecto de la placa huella según la sentencia del 30 de septiembre de 2015.

2.2. Ante tal manifestación el Juzgado, según auto del 01 de agosto de 2017, resolvió requerir al Comité de Verificación de Cumplimiento de la sentencia para que remita un informe sobre el acatamiento íntegro del fallo judicial.

2.3. Dicho Comité allegó el informe según escrito del 11 de septiembre de 2017, folios 179 y Ss.

2.4. De dicho informe se corrió traslado a la parte accionante según auto del 28 de septiembre de 2017.

2.5. La parte accionante describió traslado según escrito del 13 de octubre de 2017, en el cual dijo que sí se estaba dando cumplimiento a lo pactado respecto del mantenimiento periódico de la vía.

No obstante, pese a que se encontraba elaborado el proyecto para la construcción de la placa huella, también hacía parte del acuerdo aprobado en la sentencia del 30 de septiembre de 2015, su construcción; hecho del cual no tiene conocimiento, por lo que solicitó se requiera a la Administración para que rinda informe al respecto.

2.6. Con auto del 21 de noviembre de 2016 el Juzgado requirió a al Municipio de Córdoba para que informe del estado del proyecto denominado “REHABILITACIÓN MEDIANTE EL USO DE PLACA HUELLA DE VÍA TERCARIA MIRADOR- ARRAYANES- LAS DELICIAS”.

2.7. El Municipio, con escrito del 14 de agosto de 2018, rindió informe al respecto, en síntesis, informando sobre la carencia de presupuesto para las obras que se encontraban pendientes y que estaba pendiente la asignación de presupuesto para la correspondiente consultoría del proyecto.

2.8. De tal manifestación el Juzgado también corrió traslado a la parte accionante según auto del 28 de agosto de 2018.

2.9. La Personería Municipal de Córdoba, con escrito del 14 de septiembre de 2018 (Folio 378), describió traslado, manifestado lo siguiente:

- 2.9.1. Que es necesario saber si el proyecto cuenta con la correspondiente partida presupuestal.
- 2.9.2. Que es necesario saber cuándo se entregará el proyecto elaborado y la fecha de construcción y recursos asignados.
- 2.9.3. Que fue parte de lo pactado continuar con el mantenimiento de la vía en forma periódica, no obstante en la vía se presenta destruido un puente que la hace intransitable.

En razón de ello la Personería Municipal, en el mismo escrito, **solicitó que se dé cumplimiento a lo pactado en la acción popular**, ya que no

se ha dado cumplimiento a este puente de tierra lo que conllevó su destrucción.

Además, la Personería anuncia que de no hacerse tal mantenimiento, adelantará el correspondiente incidente de desatado para que se cumpla el objeto de la acción popular. En efecto, a folio 378 se observa la petición, cuyo texto parcial dice:

“(...) En este sentido este despacho solicita muy formalmente que se dé cumplimiento a lo pactado en la acción popular ya que no se ha dado mantenimiento a este puente de tierra que conllevó a su destrucción, con lo cual si no se hace este mantenimiento se entrablara el correspondiente INCIDENTE de DESACATO para que se cumpla el Objeto de esta Acción Popular”. (Trascripción literal del texto).

2.10. En razón de ello, nuevamente el Juzgado requirió al Municipio de Córdoba para que emita informe sobre el cumplimiento de la sentencia de la acción popular, según auto del 04 de octubre de 2018.

2.11. Seguido a ello, sin que el Municipio de hubiera pronunciado al respecto, el Juzgado expidió auto de fecha 16 de julio de 2019, por medio del cual decidió iniciar incidente de desatado en contra de los alcaldes del Municipio de Córdoba de los periodos 2012-2015 y 2016-2019. Trámite incidental que terminó con la sanción del señor Julio Albeiro Guerrero Cárdenas, en su condición de Alcalde del Municipio de Córdoba -2016-2019-con multa de 5 SMLMV.

III. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL.

1. Competencia.

En razón de lo dispuesto por el inciso segundo del art. 41 de la Ley 472 de 1998, el Tribunal es competente para conocer de la consulta de la sanción impuesta en el trámite incidental de desacato en el proceso de la acción popular al señor Julio Albeiro Guerrero Cárdenas, en su condición de Alcalde del Municipio de Córdoba -2016-2019.

2. Acción Popular - Desacato – Proposición y Trámite. Cumplimiento de la sentencia – Acción Popular.

2.1. El Tribunal advierte que en el asunto, el incidente de desacato no se inició a instancia de parte, sino que fue el Juzgado quien decidió iniciarlo de oficio.

2.2. Al respecto, valga precisar que la parte actora, en escrito del 14 de febrero de 2018, informó al Juzgado respecto del estado en el que se encontraba la vía y la falta de construcción de la placa huella, por lo que solicitó se ordene el cumplimiento de lo pactado y se haga mantenimiento de un puente de tierra que no permite el tránsito.

Sin embargo, en los términos del mismo escrito, sólo de no hacer dicho mantenimiento, se entablaría incidente de desacato para el cumplimiento de lo ordenado de la sentencia del 30 de septiembre de 2015.

2.3. Conforme a ello, NO podrá entenderse que el incidente de desacato, que se abrió según auto del 16 de julio de 2019, fue iniciado a instancia de parte, pues en el expediente no reposa escrito alguno con el que la Personería de Córdoba haya propuesto se inicie tal incidente.

2.4. Si bien el art. 41 de la Ley 472 de 1998 prevé que la imposición de la multa por incumplimiento de una orden judicial proferida por autoridad competente en los procesos que se adelantan por acciones populares se hará mediante trámite incidental, no deriva de allí que el mismo pueda ser iniciado de oficio por el Juez popular.

2.5. Ello si se considera lo previsto por el art. 210 de la Ley 1437 de 2011, -que se aplica por remisión del art. 44 de la Ley 472 de 1998, ante la falta de regulación de la Ley especial respecto del trámite incidental de desacato- en tanto prevé que “el incidente **deberá proponerse verbalmente o por escrito durante las audiencias o una vez dictada la sentencia**, según el caso, con base en todos los motivos existentes al tiempo de su iniciación, y no se admitirá luego incidente similar, a menos que se trate de hechos ocurridos con posterioridad”; de donde se entiende que el trámite inicia a instancia de parte y no de oficio, más aún si se tiene en cuenta que el mismo artículo en comento fija las reglas a las cuales se someterá la solicitud y trámite de dicho incidente.

2.6. Distinta es la facultad que la ley especial otorga el Juez de la acción popular en cuanto prevé, en el inciso final del art. 27 de la Ley 472 de 1998, que “el juez conservará la **competencia para su ejecución** –refiriéndose a la sentencia que aprueba el pacto de cumplimiento- y podrá designar a una persona natural o jurídica como auditor que vigile **y asegure el cumplimiento** de la fórmula de solución del conflicto”.

Igual facultad se lee en los incisos 4° y 5° del art. 34 de la Ley 472 de 1998, según los cuales “(...) el juez conservará la competencia para tomar las medidas necesarias para **la ejecución** de la sentencia de conformidad con las normas contenidas en el Código de Procedimiento Civil y podrá conformar un comité para **la verificación del cumplimiento de la sentencia** en el cual participarán además del juez, las partes, la entidad pública encargada de velar por el derecho o interés colectivo, el Ministerio Público y una organización no gubernamental con actividades en el objeto del fallo”.

También, indica la misma norma, el Juez “(...) comunicará a las entidades o autoridades administrativas para que, en lo que sea de su competencia, colaboren **en orden a obtener el cumplimiento del fallo**”.

2.7. La Corte Constitucional, en sentencia T254 de 2014, al referirse a la naturaleza y objeto del incidente de desacato y las diferencias con el cumplimiento de la acción de tutela, precisó lo siguiente:

“3.10. El incidente de desacato de los fallos de tutela opera en el marco de las pautas contempladas en los artículos 52 y 27 del Decreto 2591 de 1991. A partir de lo previsto en dichas normas, la Corte ha destacado las siguientes características relevantes de este instrumento procesal:

-Se tramita través de un incidente, que debe respetar el debido proceso de la persona o de la autoridad contra quien se ejerce. Esto, a su vez, exige que el presunto incumplido sea notificado sobre la iniciación del trámite; que se practiquen las pruebas necesarias para adoptar la decisión que corresponda; notificar la providencia que le ponga fin al trámite incidental y, si tal decisión es sancionatoria, remitir el expediente en consulta ante el superior.

-Se trata de un procedimiento disciplinario. Eso explica que el investigado esté cobijado por las garantías que el derecho sancionador consagra a favor del disciplinado, en particular, por la que impide presumir su responsabilidad por el solo hecho del incumplimiento. La imposición de la sanción está

vinculada, en esos términos, a que se pruebe la responsabilidad subjetiva de la persona o autoridad del caso, esto es, su negligencia en el cumplimiento de las órdenes de tutela.

-Su trámite tiene una incidencia definitiva en la garantía de acceso a la administración de justicia del ciudadano beneficiado con la tutela, dada la manera en que presiona la satisfacción del amparo concedido por los jueces constitucionales. El objetivo del desacato, se ha dicho, no es en sentido estricto la eventual imposición de la sanción, sino el pleno restablecimiento del derecho fundamental vulnerado o el cese de las acciones y omisiones que lo amenazan[22].

3.11. Esta última característica ha exigido identificar las diferencias que existen entre el trámite de cumplimiento de la sentencia de tutela y el incidente de desacato.

La jurisprudencia constitucional ha precisado al respecto que, aunque se trata de dos mecanismos diferentes, pueden tramitarse de forma simultánea o sucesiva para lograr que la orden de tutela se ejecute, bien sea, por cuenta de las medidas de impulso procesal intrínsecas al trámite de cumplimiento o como resultado del examen de la responsabilidad subjetiva de la autoridad renuente, propio del incidente de desacato. Tales mecanismos se distinguen por los siguientes aspectos:

“i) **El cumplimiento es obligatorio, hace parte de la garantía constitucional; el desacato es incidental**, se trata de un instrumento disciplinario de creación legal.

ii) La responsabilidad exigida para el cumplimiento es objetiva, la exigida para el desacato es subjetiva.

iii) La competencia y las circunstancias para el cumplimiento de la sentencia se basan en los artículos 27 y 23 del decreto 2591 de 1991. La base legal del desacato está en los artículos 52 y 27 del mencionado decreto. Es decir que en cuanto al respaldo normativo, existen puntos de conjunción y de diferencia.

iv) **El desacato es a petición de parte interesada; el cumplimiento es de oficio**, aunque

v) puede ser impulsado por el interesado o por el Ministerio Público

vi) el trámite del cumplimiento no es un prerequisite para el desacato, ni el trámite del desacato es la vía para el cumplimiento. Son dos cosas distintas el cumplimiento y el desacato. Puede ocurrir que a través del trámite de

desacato se logre el cumplimiento, pero esto no significa que la tutela no cumplida sólo tiene como posibilidad el incidente de desacato.”[23]

En conclusión, el trámite de cumplimiento y el incidente de desacato son figuras jurídicas distintas que comparten el propósito común de asegurar la efectiva salvaguarda del derecho fundamental protegido en el fallo de tutela. De ahí que el juez constitucional pueda adelantarlos de forma paralela y adoptar las medidas que considere necesarias para forzar la satisfacción de las órdenes de amparo, en ejercicio de las facultades que, con ese objeto, le concedió el Decreto 2591 de 1991.” (Negrillas y Subrayado del Tribunal).

2.8. Aun cuando la distinción que se advierte se construye respecto de las normas que frente al desacato y el cumplimiento prevé el Decreto 2591 de 1991 frente a la acción de tutela, resulta aplicable a la figura del desacato que prevé el art. 41 de Ley 472 de 1998, en tanto son similares.

2.9. De manera que la multa que autoriza imponer el art. 41 de la Ley 472 de 1998 a la persona que ha incumplido la orden de una sentencia proferida en el trámite de la acción popular, que ha de imponerse mediante trámite incidental, es una forma con la que cuenta el Juez de la acción popular para lograr el cumplimiento de la sentencia estimatoria, pues la norma señala que el Juez conservará la competencia para tomar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia y podrá conformar un comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia.

2.10. Por lo expuesto el Tribunal revocará la sanción impuesta al señor Julio Albeiro Guerrero Cárdenas, en su condición de Alcalde Municipal del Municipio de Córdoba-Nariño, por parte del Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Pasto, según auto 08 de octubre de 2019.

2.11. Sin perjuicio de lo antes expuesto, de la revisión del expediente, y la manifestaciones de la parte actora, es posible concluir que la entidad accionada -Municipio de Córdoba-Nariño- no ha dado cabal cumplimiento a los ordenamientos contenidos en la sentencia del 30 de septiembre de 2015.

De allí que corresponderá al Juzgado de instancia, en tanto mantiene la competencia según lo señalado en el art. 41 de la Ley 472 de 1998,

tomar las medidas que estime necesarias para lograr el cumplimiento de la sentencia, según lo requirió la Personería Municipal de Córdoba. (...)"

2. Ahora, revisado el expediente, se encuentra que el Juzgado A que procedió a abrir en contra de los señores **JULIO ALBEIRO GUERRERO CARDENAS** y **LUIS LEANDRO JARAMILLO PALACIOS**, incidente de Cumplimiento de la acción popular, sustentado en los incisos 4 y 5 del art. 34 y en el art. 41 de la Ley 472 de 1998.

3. Mediante auto de fecha 12 de agosto de 2021, el Juzgado Cuarto Administrativo de Pasto decidió sancionar por incumplimiento del pacto de cumplimiento suscrito en virtud del fallo de la acción popular N° 2015-00022, proferido el 30 de septiembre de 2015, al señor ex Alcalde del Municipio de Córdoba (Nariño), **JULIO ALBEIRO GUERRERO CARDENAS**, identificado con cédula de ciudadanía N° 75.083.550 de Manizales (C), en las vigencias 2018-2019.

Examinado el expediente el Tribunal procederá a pronunciarse de fondo sobre el incidente de cumplimiento de sentencia, para el efecto se remite a los argumentos expuestos en auto de fecha **30 de octubre de 2019**.

4. EL CASO CONCRETO.

4.1 El Juzgado Cuarto Administrativo de Pasto decidió sancionar al señor **JULIO ALBEIRO GUERRERO CARDENAS**, al encontrar demostrado que frente a la obligación de realizar **mantenimiento de la vía de forma**

periódica, de manera que permanezca transitable, fue incumplida durante las vigencias 2018-2019.

Advirtió el Juzgado que si bien se allegaron diferentes informes o certificaciones con el objeto de demostrar la realización de mantenimiento en la vía, no fueron allegados copias de los contratos o soporte alguno que permitiera evidenciar las obras o servicios para intervención o mantenimiento de la vía, en las vigencias 2018-2019.

Agregó el Juzgado que el anterior Personero Municipal de Córdoba allegó registro fotográfico de la vía, en la cual se observa su pésimo estado, resultando intransitable para vehículos e incluso riesgosa para su tránsito peatonal por las zanjas, vegetación abundante que invade el carril e incluso desprendimiento de banda que colapsó un puente, incomunicando el punto de los Arrayanes con el de Las Delicias.

Indicó el Juzgado que, con todo lo anterior, se evidencia la falta de voluntad de la administración de dar cumplimiento a su obligación adquirida mediante pacto de cumplimiento.

4.2. Descendiendo al caso en concreto se encuentra que la sanción impuesta obedece al incumplimiento de la obligación consistente “..en el mantenimiento de la vía Los Arrayanes – Las Delicias, ...”

4.3. A juicio de este Tribunal es procedente que se sancione al señor **JULIO ALBEIRO GUERRERO CARDENAS**, de conformidad a lo resuelto por el Juzgado Cuarto Administrativo de Pasto en providencia de 12 de agosto de 2021.

A esta conclusión llega el Tribunal por cuanto se evidencia que en el presente caso se configura tanto la responsabilidad objetiva y subjetiva que se requiere para que proceda la imposición de sanción por incumplimiento del fallo de fecha 30 de septiembre de 2015, por parte del señor **JULIO ALBEIRO GUERRERO CARDENAS**, quien se desempeñó como Alcalde Municipal para el periodo 2016-2019.

En este orden de ideas, frente al elemento objetivo, encuentra el Tribunal que a través de sentencia de 30 de septiembre de 2017 el Juzgado Cuarto Administrativo de Pasto aprobó el pacto de cumplimiento suscrito entre el Municipio de Córdoba y la Personería Municipal de Córdoba.

Ahora bien, se verifica que en el pacto de cumplimiento se determinó de manera clara y precisa, la obligación de Municipio de realizar actividades de mantenimiento de la vía Los Arrayanes – Las Delicias.

Por consiguiente, al no encontrar el Tribunal prueba alguna con la que se permita establecer que el señor **JULIO ALBEIRO GUERRERO CARDENAS**, en su condición de Alcalde Municipal para el periodo 2016-2019, dio cumplimiento a la providencia de fecha 30 de septiembre de 2015, a través de la cual se aprobó el pacto de cumplimiento, se concluye que se configura su responsabilidad objetiva.

Comparte el Tribunal los argumentos expuesto por el A quo, en torno a que no existen en el plenario los soportes que permitan demostrar que para el periodo 2018-2019 se adelantaron actuaciones para dar

cumplimiento a la providencia de 30 de septiembre de 2015. Por el contrario, obra en el expediente prueba del mal estado de la vía.

Ahora, desde el punto de vista subjetivo, si se quiere, debe advertir también este Tribunal que tampoco obra en el expediente prueba alguna que demuestre la presencia de hechos que hayan generado la imposibilidad de cumplir la orden de mantenimiento de la vía o razones de fuerza mayor o caso fortuito que hubieren impedido cumplir con tal orden, Se advierte también que ninguna manifestación al respecto se hizo por parte del incidentalista demandado.

De esta forma se procederá a confirmar la decisión adoptada por el Juzgado de primera instancia.

Por lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO,**

RESUELVE:

PRIMERO: Confirmar la sanción impuesta al señor Julio Albeiro Guerrero Cárdenas, en su condición de Alcalde Municipal del Municipio de Córdoba – Nariño, por parte del Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Pasto, según auto de fecha 12 de agosto de 2021.

SEGUNDO: Por Secretaría comuníquese el contenido de la presente providencia a los interesados.

TERCERO: Háganse las anotaciones pertinentes en el programa Siglo XXI.

Comuníquese y Cúmplase y Devuélvase.



PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA
Magistrado.