



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA DE DECISIÓN NO. 6
MAGISTRADO PONENTE: OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO

Tunja, 26 OCT 2016.

Demandante	Ángela Licette Carreño Parra y otros
Demandado	Municipio de Tunja
Expediente	15001-33-31-002-2009-00020-01
Clase de proceso	Acción Popular - Grado de consulta
Asunto	Resuelve grado de consulta

Decide la Sala el grado de consulta respecto de la sanción impuesta mediante auto del 13 de octubre de 2016, proferida dentro de trámite incidental adelantado por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Tunja (fls. 222 a 224).

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA Y EL TRÁMITE

La señora Ángela Licette Carreño Parra interpuso demanda de acción popular en contra del Municipio de Tunja y el señor Fideligno Mozo Sainea con el fin de obtener la instalación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado en el sector de la carrera 17 N° 27-12 de la ciudad de Tunja (fls. 2 a 6).

Indicó que ella y los señores Gloria Yesenia Mayorga, Ángela Licette Carreño, Deisy Yadira Mayorga, William Alfonso Zapata y Rumilde Rincón compraron al señor Fideligno Mozo unos lotes de terreno que resultaron ser pertenecientes a una calle, situación que les generó múltiples problemas al solicitar la instalación de los servicios públicos domiciliarios puesto que la Alcaldía municipal les negó la prestación de estos por tal razón.

La demanda fue admitida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Tunja mediante auto del 11 de marzo de 2009 (fls. 61 y 62) y notificados los accionados, procedieron a contestar la demanda (fls. 77 a 87).

Posteriormente, mediante auto del 8 de julio de 2009, el despacho de conocimiento dispuso vincular a Proactiva Aguas de Tunja (fls. 149 y 150), la cual contestó la demanda dentro de la oportunidad para ello (fls. 154 a 159).



Accionante: Ángela Liccette Carreño Parra y otros
Accionado: Municipio de Tunja
Expediente: 150013331002200900020-01
Acción Popular-Grado de consulta

Posteriormente, el 26 de octubre de 2009 se celebró la respectiva audiencia de pacto de cumplimiento, en la cual, el demandado Fideligno Mozo Sainea propuso efectuar por su parte, la cesión a favor del municipio, del predio que sirve de acceso a los predios de los accionantes, propuesta que fue aceptada por los demás intervinientes (fls. 200 a 202) y fue aprobada mediante proveído del 4 de diciembre de 2009 (fls. 221 a 234)

2. DECISIÓN DESACATADA (fls. 509 a 512)

El 28 de julio de 2015, el Juez Segundo Administrativo Oral de Tunja al decidir el incidente iniciado de forma oficiosa por su despacho para precisar el cumplimiento de las órdenes contenidas en la sentencia proferida el 4 de diciembre de 2009, dispuso, lo siguiente:

“PRIMERO.- ORDENAR a los representante legales del Municipio de Tunja y a la empresa PROACTIVA AGUAS DE TUNJA, que en el término de dos (02) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, inicien las gestiones y actuaciones administrativas tendientes a la expropiación de la franja de terreno objeto de cesión, establecida por el Municipio de Tunja según la documentación que obra en el expediente. De la misma manera, deberán imponer las servidumbres necesarias que permitan la instalación de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, conforme a la facultad prevista en los artículos 56 y 57 de la Ley 142 de 1994. De igual forma, el Municipio de Tunja, deberá iniciar las gestiones para el cobro coactivo del impuesto predial, de la franja de terreno objeto de expropiación.

SEGUNDO.- DESIGNAR como auditores para el cumplimiento de lo ordenado tanto en el fallo como en el presente auto, al Delegado de la Defensoría del Pueblo para el presente asunto, lo mismo que al señor Procurador 67 para Asuntos Administrativos delegado para este Despacho.

(...)”

Como sustento de tal decisión, el *a quo* señaló que el 26 de octubre de 2009 se llevó a cabo audiencia de pacto de cumplimiento con la asistencia de todas las partes y en ella se formuló proyecto de pacto por el apoderado del señor Fideligno Mozo Sainea, consistente en que este se comprometía a ceder al Municipio de Tunja los predios enajenados por él a los demandantes, para que una vez hecha la cesión, la empresa Proactiva instalara de manera definitiva los servicios de agua potable y alcantarillado en los inmuebles vendidos. Por último, el Municipio se comprometió a recibir el área con la finalidad de expedir la certificación de la condición de la vía y con el fin de que Proactiva instalara los servicios de agua potable y alcantarillado.

Indicó que el pacto se aprobó mediante sentencia del 4 de diciembre de 2009 y en ella se fijó un término de 2 meses para el cumplimiento de las obligaciones asumidas por las partes, pero vencido dicho plazo, el pacto no se ha cumplido por los obligados a ello, incumplimiento que se agravó con el fallecimiento del señor Fideligno Mozo el 6 de abril de 2010.



Accionante: *Ángela Liccette Carreño Parra y otros*
 Accionado: *Municipio de Tunja*
 Expediente: *150013331002200900020-01*
Acción Popular-Grado de consulta

Indicó que pese a la vinculación de los herederos del mencionado señor a estas actuaciones y los diversos requerimientos efectuados a ellos para cumplir el pacto celebrado, estos no acataron las órdenes y en los diferentes comités de verificación del pacto se ha establecido la imposibilidad del Municipio de Tunja y Proactiva Aguas de Tunja de cumplir con sus obligaciones adquiridas dado el condicionamiento de la cesión que debía hacer el señor Fideligno Mozo (q.e.p.d.).

Señaló que persiste la vulneración o amenaza de los derechos colectivos invocados por los accionantes, como lo es el derecho de acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, vulneración que deriva de falta de acciones concretas de los accionados para proveer a los habitantes de la carrera 17 N° 27-12 del servicio de agua potable y alcantarillado.

Sostuvo que han transcurrido más de 5 años sin que se haya cumplido el pacto celebrado entre las partes, lo cual se dio en primer lugar por el fallecimiento del particular vinculado a esta acción, así como porque sus causahabientes no han efectuado la cesión de la franja de terreno necesaria para que se construya la vía pública con las correspondientes redes de acueducto y alcantarillado que requieren los habitantes del sector.

Señaló que a pesar de lo anterior, se observa que el Municipio no ha realizado las gestiones necesarias para que la cesión se concrete, como lo es iniciando el cobro coactivo del impuesto predial para efectos que el bien se encuentre a paz y salvo con dicho tributo, y adicionalmente, no ha efectuado acciones tendientes a la declaratoria de utilidad pública del bien objeto de cesión para efectos de garantizar a la comunidad de dicho sector, la prestación adecuada y eficiente de los servicios públicos domiciliarios que reclaman, los cuales se encuentran a cargo del municipio a través de Proactiva Aguas de Tunja.

Determinó que a pesar que la muerte del señor Fideligno Mozo ha impedido que se cumplan las obligaciones a las cuales se comprometió, esto no es óbice para que las otras demandadas (Municipio de Tunja y Proactiva Aguas de Tunja), cumplan con sus obligaciones, toda vez que cuentan con las herramientas legales para su cometido, de las cuales no han hecho uso, persistiendo en la vulneración de los derechos colectivos.

Concluyó que la franja de terreno requerida para la instalación de las redes es susceptible de ser expropiada por parte del ente territorial para conjurar la vulneración del derecho colectivo.

3. TRÁMITE DEL INCIDENTE DE DESACATO

Mediante proveído del 13 de abril de 2016, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Tunja dispuso iniciar el trámite del incidente de



Accionante: Ángela Liccette Carreño Parra y otros
Accionado: Municipio de Tunja
Expediente: 150013331002200900020-01
Acción Popular-Grado de consulta

desacato en contra del alcalde mayor de Tunja por incumplimiento a lo ordenado en providencia del 28 de julio de 2015 (fl. 1 c3).

Dentro de la oportunidad para ello, el apoderado del Municipio de Tunja dio contestación al incidente y solicitó se declare la nulidad de lo actuado desde la apertura del incidente (fls. 5 a 9).

Recepcionadas las pruebas, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Tunja se constituyó en audiencia pública con el fin de decidir el incidente en relación (fls. 222 a 224).

4. PROVIDENCIA CONSULTADA

Se trata de la providencia de fecha 13 de octubre de 2016 (fl. 222 a 224), mediante la cual el Juzgado Segundo Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Tunja, resolvió:

“PRIMERO.- Sancionar por desacato al señor PABLO EMILIO CEPEDA NOVOA en su calidad de representante Legal del MUNICIPIO DE TUNJA por incumplir la orden contenida en el auto de fecha 28 de julio de 2015, conforme a lo anteriormente expuesto.

SEGUNDO.- Como consecuencia de lo anterior, imponer al señor PABLO EMILIO CEPEDA NOVOA en su calidad de Representante Legal del MUNICIPIO DE TUNJA, multa en cuantía equivalente a la suma de CINCO SALARIOS MINIMOS MENSUALES LEGALES VIGENTES (5 SMLMV) a favor del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos administrado por la Defensoría del Pueblo. Por secretaría se deberán compulsar copias auténticas del presente auto con constancia de ejecutoria, con destino a la DEFENSORIA DEL PUEBLO, para que haga efectiva la multa impuesta en el presente auto.

(...)”

Para arribar a dicha conclusión, la juez de instancia señaló que una vez revisado el informe presentado por la apoderada del Municipio de Tunja, se constata que no se ha dado cumplimiento a la providencia del 28 de julio de 2015.

Indicó que el artículo 41 de la Ley 472 de 1998 estipula que en las acciones populares se inicia incidente de desacato contra la persona que incumpliere una orden judicial proferida por la autoridad competente, y en los procesos que se adelantan contra una entidad pública, el funcionario encargado de cumplir una orden judicial es quien representa a la entidad sin importar si dio lugar o no a la demanda o al incidente.

Sostuvo que en el caso concreto, quien debe responder por la decisión proferida es el actual alcalde mayor de Tunja, señor Pablo Emilio Cepeda Novoa, funcionario que representa legalmente al municipio y por tanto, es el



Accionante: *Ángela Liccette Carreño Parra y otros*
 Accionado: *Municipio de Tunja*
 Expediente: *150013331002200900020-01*
Acción Popular-Grado de consulta

competente para tomar las decisiones administrativas necesarias para el cumplimiento de las obligaciones del ente que representa.

Indicó que en la actualidad no tiene objeto sancionar a los funcionarios de la administración pasada por cuanto no son los ordenadores del gasto y no representan legalmente al Municipio de Tunja y la decisión que se ordenó cumplir no ha sido satisfecha.

Sostuvo que ante el incumplimiento de las demandadas, el despacho requirió en varias oportunidades al Municipio de Tunja para que atendiera las órdenes contenidas en la providencia del 28 de julio de 2015, sin que a la fecha exista prueba del cumplimiento de dicha decisión, tendiente a la cesación de la vulneración de los derechos colectivos que ampara el fallo proferido.

Señaló que si bien se acreditó en debida forma que el alcalde mayor de Tunja ya inició las gestiones tendientes al recaudo del impuesto predial que adeudan los herederos del señor Fideligno Mozo Sainea, y que fue un motivo invocado por la administración para no darle cumplimiento a la sentencia proferida en este asunto, estas actuaciones no son suficientes para acreditar el cumplimiento íntegro de la providencia judicial.

Refirió que no existe prueba con la que se acredite que la orden emitida en el fallo del 28 de julio de 2015 se encuentra cumplida en su integridad. En especial, lo referente a las actuaciones administrativas tendientes a la expropiación de la franja de terreno objeto de cesión, pues a la fecha no existe la declaratoria de utilidad pública del terreno, con lo cual cesaría la vulneración del derecho colectivo de acceso a los servicios públicos.

Indicó que en el escrito de descargos no se evidencian circunstancias de exoneración del funcionario investigado sino que por el contrario, en el mismo se acepta que se debe dar cumplimiento a la orden judicial sin que existan nuevas pruebas que acrediten una actuación positiva con las cuales se acate la orden judicial.

Por último, consideró que debe sancionarse por desacato al alcalde actual del Municipio de Tunja y para la graduación de la sanción a imponer, indicó que se observa que este ha actuado en un grado medio de diligencia puesto que en lo transcurrido de 9 meses de mandato, el funcionario incidentado adelantó actos previos que dan a entender que prontamente se acatará la decisión judicial, y por tanto, no se le puede imponer la sanción máxima.

II. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

Es competente la Sala para decidir lo referente a la sanción impuesta por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja,



Accionante: *Ángela Licette Carreño Parra y otros*
Accionado: *Municipio de Tunja*
Expediente: *150013331002200900020-01*
Acción Popular-Grado de consulta

conforme a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 41 de la Ley 472 de 1998.

2. PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde a la Sala determinar si la decisión adoptada por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja en providencia de fecha 13 de octubre de 2016, mediante la cual se sancionó al señor Pablo Emilio Cepeda Novoa, en su condición de alcalde mayor de Tunja, por haber incumplido el fallo del 28 de julio de 2015, se ajustó o no a derecho.

3. POSTURA DE LAS PARTES

De la interpretación de la sentencia apelada y de los motivos de inconformidad propuestos en el recurso, la Sala concreta las tesis argumentativas del caso, para dirimir el objeto de la litis, e igualmente anuncia la posición que asumirá así:

a) Tesis argumentativa propuesta por el a quo

Consideró que debe sancionarse por desacato al alcalde actual del Municipio de Tunja por cuanto no existe prueba con la que se acredite que la orden emitida en el fallo del 28 de julio de 2015 se encuentra cumplida en su integridad. En especial, lo referente a las actuaciones administrativas tendientes a la expropiación de la franja de terreno objeto de cesión, pues a la fecha no existe la declaratoria de utilidad pública del terreno, con lo cual cesaría la vulneración del derecho colectivo de acceso a los servicios públicos.

Indicó que en el escrito de descargos no se evidencian circunstancias de exoneración del funcionario investigado sino que por el contrario, en el mismo se acepta que se debe dar cumplimiento a la orden judicial sin que existan nuevas pruebas que acrediten una actuación positiva con las cuales se acate la orden judicial.

b) Tesis argumentativa propuesta por el incidentado

Señaló que la variación efectuada por la *a quo* al pacto de cumplimiento, al invertir la responsabilidad ya no en cabeza de los herederos del señor Fideligno Mozo, sino del municipio, implica encaminar nuevos esfuerzos para materializar una orden que no discutida por las partes y mucho menos, aceptada por el municipio, lo cual convalidó el indebido actuar de los compradores y le impone al municipio, cargas que no se había comprometido a cumplir.

Manifestó además que la responsabilidad en este tipo de asuntos es subjetiva y no objetiva y desde que el alcalde actual se posesionó, se han



Accionante: Ángela Liccette Carreño Parra y otros
 Accionado: Municipio de Tunja
 Expediente: 150013331002200900020-01
Acción Popular-Grado de consulta

adelantado una serie de actuaciones tendientes al cumplimiento de la orden, demostrando su diligencia en ello, a pesar de que las órdenes dadas no son de fácil cumplimiento.

c) Tesis argumentativa propuesta por la Sala

La Sala dirá que en el presente caso, la conducta desplegada el Alcalde Mayor de Tunja ha estado encaminada a efectuar acciones tendientes al cumplimiento de la orden impartida por la Juez de primera instancia y no se denota un actuar doloso o gravemente culposo de su parte que permita inferir la necesidad de imponer una sanción por desacato, como la impuesta por la *a quo*, razón por la cual se revocará la decisión consultada.

Para desatar el problema jurídico planteado, la Sala abordará los siguientes aspectos: *i)* de las sanciones por desacato en los trámites de las acciones populares, y *ii)* el caso concreto.

4. DE LAS SANCIONES POR DESACATO EN LOS TRÁMITES DE ACCIONES POPULARES

En relación con el incumplimiento de las decisiones dictadas dentro del curso de las acciones populares, resulta preciso citar lo normado por el artículo 41 de la Ley 472 de 1998 *“por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”*, así:

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

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

Al tenor de la norma en cita, se predica que existe desacato cuando se incumple una orden proferida en el curso del trámite de la acción popular, habiéndose superado los términos concedidos para su ejecución. Para la imposición de la sanción se requiere evacuar el trámite incidental especial, cuya decisión será consultable ante el superior funcional.

Frente al trámite a adelantar previo a la sanción, el Consejo de Estado¹ ha señalado lo siguiente:

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del



Accionante: Ángela Liccette Carreño Parra y otros
Accionado: Municipio de Tunja
Expediente: 150013331002200900020-01
Acción Popular-Grado de consulta

“La sanción por desacato constituye el ejercicio de la potestad disciplinaria del juez que profirió la decisión que no ha sido cumplida. Su finalidad no es otra que la de persuadir al responsable de que cumpla con la orden de protección de los derechos colectivos. Ahora bien, el juez cuenta con otras herramientas para lograr este fin; sin embargo, la sanción por desacato representa una medida de carácter coercitivo y disciplinario para restaurar el orden constitucional quebrantado; quedando a salvo, claramente, su competencia para tomar las medidas necesarias para la verificación del cumplimiento del fallo y la ejecución de la sentencia.

Esta potestad disciplinaria del juez de conocimiento para imponer la sanción (multa conmutable en arresto), está limitada por dos requisitos, a saber: que se verifique el incumplimiento de la orden judicial, y que se determine la responsabilidad subjetiva del demandado en la renuencia para acatarla.

Así lo ha precisado la Jurisprudencia de la Sala al señalar que **no es suficiente para sancionar que se haya inobservado el plazo concedido para la atención de la orden impartida, sino que debe probarse la negligencia de la persona encargada de su cumplimiento.**

Este deber de indagar por la presencia de elementos que van dirigidos a demostrar la responsabilidad subjetiva de quien incurre en desacato, garantiza que no se presuma la responsabilidad por el sólo hecho del incumplimiento; de allí que en el grado jurisdiccional de consulta, el Superior del Juez que impone la sanción deba establecer la legalidad de la decisión, a partir de las garantías que informan el debido proceso en el trámite incidental.

Como el desacato implica la comprobación de una responsabilidad subjetiva, en el procedimiento para imponerlo se destacan primordialmente los elementos propios del régimen sancionatorio, verbigracia, los grados y modalidad de la culpa o negligencia con que haya actuado el funcionario, las posibles circunstancias de justificación, agravación o atenuación de la conducta, y por supuesto, el derecho de defensa y contradicción.

Todo lo anterior supone que la sanción por desacato a la orden judicial en una acción popular, se enmarca en el régimen sancionatorio personal y no institucional; de lo que se colige que la multa conmutable en arresto señalada en el artículo 41 de la citada Ley 472, procede respecto de la persona responsable del incumplimiento y no de la Autoridad o Entidad Pública, genéricamente considerada”.

Posteriormente, sobre los alcances de la figura del desacato, en providencia del 15 de diciembre de 2011, el Consejo de Estado², señaló lo siguiente:

“Sobre el alcance de esta figura, la jurisprudencia tiene determinado de tiempo atrás que es preciso establecer no sólo si materialmente se presenta un incumplimiento de la orden judicial (factor objetivo), sino que además es preciso verificar si está acreditada la negligencia o renuencia de la autoridad

4 de mayo de 2011, Rad. N° 25000-23-25-000-2001-00544-02(AP), C.P. Dra. María Elizabeth García González.

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, providencia del 15 de diciembre de 2011, Rad. N° 15001-23-31-000-2004-00966-02(AP), C.P. Dra. Ruth Stella Correa Palacio.



Accionante: Ángela Liccette Carreño Parra y otros
Accionado: Municipio de Tunja
Expediente: 150013331002200900020-01
Acción Popular-Grado de consulta

(factor subjetivo), por lo que no es posible presumir la responsabilidad por el sólo hecho del incumplimiento:

“El artículo 41 de la Ley 472 de 1998 consagra un trámite incidental especial que concluye con un auto que si es sancionatorio debe ser objeto del grado de jurisdicción llamado consulta, cuyo objeto consiste en que el superior jerárquico revise si está correctamente impuesta la sanción...”

Es decir, el Juez encargado de hacer cumplir el fallo tiene también la facultad de sancionar por desacato del mismo, sin que sea dable confundir una actuación (cumplimiento del fallo) con la otra (el trámite del desacato).

En efecto, el desacato consiste en una conducta que, mirada objetivamente por el juez, 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. En síntesis, la procedencia de la sanción por desacato consagrada en el artículo 41 de la Ley 472 de 1998 exige comprobar que, efectivamente y sin justificación válida, se incurrió en rebeldía contra el fallo 2 (se subraya).

En tal virtud, la finalidad del incidente de desacato no es la imposición de la sanción en sí misma, sino que es una de las formas de búsqueda del cumplimiento de la sentencia³. De ahí que el desacato no es más que un medio disuasorio del que se dota al juez del conocimiento de la acción popular, en orden a que en ejercicio de su potestad disciplinaria proceda a sancionar a quien deliberadamente desatienda las órdenes judiciales impartidas para hacer efectiva la protección de los derechos e intereses colectivos.

Asimismo, esta Corporación ha sentado en forma unánime que en el incidente serán de recibo y se estudiarán todos los aspectos relacionados con el acatamiento o no de la orden proferida, pero de ninguna manera constituye un nuevo escenario para los reparos o controversias propias de la acción popular⁴.”

(Destacado por la Sala).

De las providencias citadas se infiere entonces que dentro del trámite de consulta de la sanción impuesta dentro de este tipo de incidentes de desacato, se hace necesario verificar si la sanción consultada fue impuesta determinando los siguientes requisitos: *i)* si se verificó el incumplimiento de la orden judicial, y *ii)* si se determinó la responsabilidad subjetiva del demandado en la renuencia para acatarla.

5. LAS PRUEBAS RECAUDADAS EN EL TRÁMITE INCIDENTAL

Dentro del trámite incidental adelantado para verificar el cumplimiento de la orden dada en la sentencia del 28 de julio de 2015, reposa el siguiente material probatorio que es relevante para verificar la pertinencia de la sanción impuesta:

- Copia del Oficio 1.9.441 del 4 de marzo de 2016, por medio del cual, el secretario de desarrollo de Tunja se dirige al secretario de



Accionante: *Ángela Liccette Carreño Parra y otros*

Accionado: *Municipio de Tunja*

Expediente: *150013331002200900020-01*

Acción Popular-Grado de consulta

infraestructura del mismo ente, solicitando la actualización del levantamiento topográfico de la franja de terreno relacionada con esta acción (fl. 19 c3).

- Copia del oficio 1.9.607 del 11 de marzo de 2016, por medio del cual, el secretario de desarrollo solicita al secretario de planeación se le remita la información solicitada en relación con esta acción popular (fl. 20 c3).
- Copia del oficio 1.9.608 del 11 de marzo de 2016, por medio del cual, el secretario de desarrollo de Tunja solicita al secretario de hacienda se informe el valor del impuesto predial correspondiente a la franja de terreno a expropiar (fl. 21 c3).
- Copia de informe de actividades presentado por el secretario de desarrollo a la Profesional universitario de la Secretaría jurídica de la Alcaldía, el 11 de marzo de 2016 mediante oficio 1.9.609 (fls. 22 y 23 c3).
- Copia de oficio 1.10-2 378 del 18 de marzo de 2016, dirigido por el secretario de infraestructura al secretario de desarrollo de Tunja, informando que se remite el plano físico actualizado de la franja de terreno en cuestión (fl. 25 c3).
- Copia de oficio 1.14.3-3-1-1195- del 4 de abril de 2016, por medio del cual, el asesor de planeación del municipio, informa al secretario de desarrollo que se solicitó a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos el correspondiente certificado de tradición del predio en cuestión (fl. 26 c3).
- Copia del oficio 1.14.3-3-1-1167- por medio del cual, el asesor de planeación solicita a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Tunja, se expida certificado de tradición del predio identificado con matrícula inmobiliaria N° 070-89394 (fl. 27 c3).
- Copia del oficio 1.4.5-1-0527 del 6 de abril de 2016, por medio del cual, el secretario de hacienda informa al secretario de desarrollo que el impuesto predial se determina por la totalidad del terreno que aparece unificado y no es posible determinarlo sobre franjas de terreno sin que el predio se haya dividido (fl. 28 c3).
- Copia del oficio 1.9.1020. del 26 de abril de 2016, por medio del cual, el secretario de desarrollo solicita a la secretaria jurídica del municipio, el respectivo estudio de títulos para continuar con el trámite de adquisición de la franja de terreno (fl. 30 c3).
- Copia de la escritura pública N° 2074 del 22 de octubre de 2012, correspondiente al predio identificado con folio de matrícula



Accionante: Ángela Liccette Carreño Parra y otros
 Accionado: Municipio de Tunja
 Expediente: 150013331002200900020-01
Acción Popular-Grado de consulta

inmobiliaria N° 074-89394 de propiedad de los herederos del señor Fideligno Mozo Sainea (fls. 31 a 39 c3).

- Oficio 1.4.1-5-522 del 6 de octubre de 2016, por medio del cual, el secretario de hacienda del municipio, en respuesta al requerimiento que le fuera hecho por el Juzgado Segundo Administrativo, informa que se están adelantando las gestiones pertinentes para el cobro coactivo del impuesto predial adeudado por los herederos del señor Fideligno Mozo y anexa los soportes correspondientes al proceso de cobro coactivo (fls. 48 a 169 c3).
- Copia del estudio de títulos efectuado por la Alcaldía Municipal de Tunja respecto del predio objeto de expropiación y allegado al Juzgado de primera instancia mediante oficio radicado el 11 de octubre de 2016 (fls. 217 a 221 c3).
- Constancia de consulta de procesos de la Rama Judicial en que se evidencia que se encuentra en curso Proceso de imposición de servidumbre iniciado por la Alcaldía Municipal de Tunja contra los señores Pablo Antonio Mozo Pulido, Mardia Cruhz Mozo Pulido y Libarda Mozo Pulido (fl. 244 c3).

6. EL CASO CONCRETO

Conforme se señaló en precedencia, la orden cuyo desacato se sancionó por la *a quo*, fue la introducida en la providencia del 28 de julio de 2015, que en síntesis consistió en lo siguiente:

“PRIMERO.- ORDENAR a los representante legales del Municipio de Tunja y a la empresa PROACTIVA AGUAS DE TUNJA, que en el término de dos (02) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, inicien las gestiones y actuaciones administrativas tendientes a la expropiación de la franja de terreno objeto de cesión, establecida por el Municipio de Tunja según la documentación que obra en el expediente. De la misma manera, deberán imponer las servidumbres necesarias que permitan la instalación de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, conforme a la facultad prevista en los artículos 56 y 57 de la Ley 142 de 1994. De igual forma, el Municipio de Tunja, deberá iniciar las gestiones para el cobro coactivo del impuesto predial, de la franja de terreno objeto de expropiación.”

Dicha orden estuvo sustentada en la posibilidad que conforme con la Ley 142 de 1994 le asiste al Municipio de Tunja a través de su contratista Proactiva, de adquirir la franja de terreno requerida para instalar los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, y la posibilidad de imponer servidumbres, más aun cuando en el expediente se encuentra delimitada el área objeto de cesión. Para verificar su cumplimiento se designó como auditores al delegado de la Defensoría del Pueblo y al procurador 67 para asuntos administrativos.

No obstante, transcurrido el lapso conferido para el cumplimiento de la orden impartida, no se observó por parte de la administración de Tunja, ninguna



Accionante: *Ángela Liccette Carreño Parra y otros*
Accionado: *Municipio de Tunja*
Expediente: *150013331002200900020-01*
Acción Popular-Grado de consulta

acción tendiente al acatamiento de la misma; tanto así, que mediante oficio radicado el 20 de octubre de 2015, la delegada de la Defensoría del Pueblo solicitó el inicio del incidente de desacato por tal razón (fl. 515).

En vista del requerimiento efectuado por el *a quo* mediante proveído del 18 de noviembre de 2015, el secretario de desarrollo del Municipio de Tunja rindió un informe de las actividades adelantadas por el municipio para el cumplimiento de la decisión en cita, enlistando los diferentes oficios que se enviaron por su parte a la empresa de aguas y la Oficina de registro de Instrumentos Públicos con la finalidad de obtener algunos documentos relacionados con la franja de terreno a expropiar (fls. 518).

Anexo a tal respuesta el secretario de desarrollo allega los documentos con los cuales pretende acreditar el cumplimiento de la decisión, de los cuales se puede inferir el acatamiento de la orden de dar inicio a los trámites tendientes a efectuar el cobro coactivo de los impuestos adeudados por los herederos del señor Fideligno Mozo Sainea (fls. 527 a 554).

Sin embargo, pese a la presentación de dichos documentos, mediante oficio radicado el 7 de diciembre de 2015 por el procurador 67 para asuntos administrativos, se informó que los días 25 y 26 de noviembre de 2015, se hizo presente en la Alcaldía de Tunja a fin de establecer el cumplimiento de las órdenes impartidas, pero se encontró que a esa fecha no se habían ejecutado actividades concretas por la administración municipal (fls. 555 a 556).

Posteriormente y previo a dar apertura al incidente, el *a quo* mediante auto del 3 de febrero de 2016 dispuso requerir al alcalde municipal a fin de que rindiera un informe del cronograma a adelantar y la fecha probable en la que culminará el proceso de expropiación.

Pese a tales requerimientos, mediante escritos de fechas 24 y 26 de febrero de 2016, una de las accionantes y la delegada de la Defensoría del Pueblo informaron que la autoridad municipal no acató las órdenes impartidas (fls. 601 y 602), y tan solo hasta el 14 de marzo del corriente año, se evidenció informe de actividades suscrito por la Profesional universitario de la Secretaría Jurídica del municipio (fls. 603 a 609).

Luego, atendiendo nuevo requerimiento efectuado por el *a quo* mediante auto del 13 de abril de 2016, el apoderado de Proactiva Aguas de Tunja S.A.E.S.P, presentó escrito informativo de las actividades desplegadas por ellos, indicando que no se ha dado cabal cumplimiento a la orden de la acción popular, por responsabilidad de los herederos del señor Fideligno Mozo, a quienes les corresponde efectuar la cesión del predio (fls. 612 a 614).

Una vez se dio inicio al trámite incidental del desacato, el Municipio de Tunja se pronunció a través de apoderado judicial advirtiendo las causales por las



Accionante: *Ángela Liccette Carreño Parra y otros*
Accionado: *Municipio de Tunja*
Expediente: *150013331002200900020-01*
Acción Popular-Grado de consulta

cuales no se ha dado cabal cumplimiento a la orden impartida e informando las actuaciones adelantadas por ellos, para lo cual allegó los soportes pertinentes (fls. 5 a 9 c3).

En tal oportunidad, el apoderado del incidentado señaló que la variación efectuada por la *a quo* al pacto de cumplimiento, al invertir la responsabilidad ya no en cabeza de los herederos del señor Fideligno Mozo, sino del municipio, implica encaminar nuevos esfuerzos para materializar una orden que no discutida por las partes y mucho menos, aceptada por el municipio, lo cual convalidó el indebido actuar de los compradores y le impone al municipio, cargas que no se había comprometido a cumplir.

Manifestó además que la responsabilidad en este tipo de asuntos es subjetiva y no objetiva y desde que el alcalde actual se posesionó, se han adelantado una serie de actuaciones tendientes al cumplimiento de la orden, demostrando su diligencia en ello, a pesar de que las órdenes dadas no son de fácil cumplimiento.

Al respecto, observa la Sala que pretendiendo demostrar las actuaciones adelantadas por el Municipio de Tunja, el incidentado allegó los documentos que se relacionan a continuación:

- Copia del Oficio 1.9.441 del 4 de marzo de 2016, por medio del cual, el secretario de desarrollo de Tunja se dirige al secretario de infraestructura del mismo ente, solicitando la actualización del levantamiento topográfico de la franja de terreno relacionada con esta acción (fl. 19 c3).
- Copia del oficio 1.9.607 del 11 de marzo de 2016, por medio del cual, el secretario de desarrollo solicita al secretario de planeación se le remita la información solicitada en relación con esta acción popular (fl. 20 c3).
- Copia del oficio 1.9.608 del 11 de marzo de 2016, por medio del cual, el secretario de desarrollo de Tunja solicita al secretario de hacienda se informe el valor del impuesto predial correspondiente a la franja de terreno a expropiar (fl. 21 c3).
- Copia de informe de actividades presentado por el secretario de desarrollo a la Profesional universitario de la Secretaría jurídica de la Alcaldía, el 11 de marzo de 2016 mediante oficio 1.9.609 (fls. 22 y 23 c3).
- Copia de oficio 1.10-2 378 del 18 de marzo de 2016, dirigido por el secretario de infraestructura al secretario de desarrollo de Tunja, informando que se remite el plano físico actualizado de la franja de terreno en cuestión (fl. 25 c3).
- Copia de oficio 1.14.3-3-1-1195- del 4 de abril de 2016, por medio del cual, el asesor de planeación del municipio, informa al secretario de



Accionante: Ángela Liccette Carreño Parra y otros

Accionado: Municipio de Tunja

Expediente: 150013331002200900020-01

Acción Popular-Grado de consulta

desarrollo que se solicitó a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos el correspondiente certificado de tradición del predio en cuestión (fl. 26 c3).

- Copia del oficio 1.14.3-3-1-1167- por medio del cual, el asesor de planeación solicita a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Tunja, se expida certificado de tradición del predio identificado con matrícula inmobiliaria N° 070-89394 (fl. 27 c3).
- Copia del oficio 1.4.5-1-0527 del 6 de abril de 2016, por medio del cual, el secretario de hacienda informa al secretario de desarrollo que el impuesto predial se determina por la totalidad del terreno que aparece unificado y no es posible determinarlo sobre franjas de terreno sin que el predio se haya dividido (fl. 28 c3).
- Copia del oficio 1.9.1020. del 26 de abril de 2016, por medio del cual, el secretario de desarrollo solicita a la secretaria jurídica del municipio, el respectivo estudio de títulos para continuar con el trámite de adquisición de la franja de terreno (fl. 30 c3).
- Copia de la escritura pública N° 2074 del 22 de octubre de 2012, correspondiente al predio identificado con folio de matrícula inmobiliaria N° 074-89394 de propiedad de los herederos del señor Fideligno Mozo Sainea (fls. 31 a 39 c3).
- Oficio 1.4.1-5-522 del 6 de octubre de 2016, por medio del cual, el secretario de hacienda del municipio, en respuesta al requerimiento que le fuera hecho por el Juzgado Segundo Administrativo, informa que se están adelantando las gestiones pertinentes para el cobro coactivo del impuesto predial adeudado por los herederos del señor Fideligno Mozo y anexa los soportes correspondientes al proceso de cobro coactivo (fls. 48 a 169 c3).
- Copia del estudio de títulos efectuado por la Alcaldía Municipal de Tunja respecto del predio objeto de expropiación y allegado al Juzgado de primera instancia mediante oficio radicado el 11 de octubre de 2016 (fls. 217 a 221 c3).
- Constancia de consulta de procesos de la Rama Judicial en que se evidencia que se encuentra en curso Proceso de imposición de servidumbre iniciado por la Alcaldía Municipal de Tunja contra los señores Pablo Antonio Mozo Pulido, Mardía Cruhz Mozo Pulido y Libarda Mozo Pulido (fl. 244 c3).

Lo anterior, evidencia que a pesar de que a la fecha no se ha llevado a efecto, el proceso correspondiente de declaratoria de utilidad pública o expropiación del bien, si se han adelantado por la Alcaldía Municipal de Tunja a través de varios de sus secretarios de despacho, acciones tendientes a tramitar el proceso en mención, lo cual no permite aseverar que existe



Accionante: *Ángela Liccette Carreño Parra y otros*
Accionado: *Municipio de Tunja*
Expediente: *150013331002200900020-01*
Acción Popular-Grado de consulta

pleno incumplimiento de la orden dada mediante proveído del 28 de julio de 2015.

En este escenario, debe advertirse que para la configuración de una conducta que pueda considerarse como desacato y pasible de sanción, se requiere no solamente del factor objetivo correspondiente al incumplimiento de la orden impartida, sino además del factor subjetivo atinente a la conducta del obligado a cumplir.

Para la Sala, resulta evidente que durante los dos primeros meses conferidos por el proveído del 28 de julio de 2015 en cita, no se dio cumplimiento a la orden allí impartida, lo cual acaeció en vigencia de la administración pasada y que fue por ello que se dio inicio al trámite del presente desacato, pero ello no constituye motivación suficiente para predicar el desacato endilgado.

Lo anterior, por cuanto para la Sala es claro que el incumplimiento de la orden contenida en una sentencia judicial no implica *per se* desacato habida consideración de que no puede presumirse la responsabilidad por el sólo hecho de no dar cumplimiento en los plazos señalados a lo dispuesto en la sentencias. Así entonces, para predicar responsabilidad por el incumplimiento, debe analizarse si existe o no justificación valedera al desacato.

Aun cuando a la fecha no se ha adelantado a satisfacción el proceso de expropiación de la franja de terreno necesaria para la instalación de los servicios públicos de acueducto, no es menos cierto que no se demostró dolo o culpa grave por parte del Alcalde Mayor de Tunja, para cumplir lo dispuesto por las sentencias respectivas, sino que por el contrario, junto con la contestación al presente incidente, el apoderado del incidentado allegó documentos importantes que permiten evidenciar que a través de las Secretarías de Infraestructura, Desarrollo, Planeación y Hacienda se han adelantado gestiones necesarias y fundamentales para acatar la orden impartida.

Nótese que las órdenes cuyo incumplimiento se endilga al señor Pablo Emilio Cepeda Novoa estuvieron encaminadas a que se *inicien las gestiones y actuaciones administrativas tendientes a la expropiación de la franja de terreno objeto de cesión, establecida por el Municipio de Tunja y se impongan las servidumbres necesarias que permitan la instalación de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, así como que se inicien las gestiones para el cobro coactivo del impuesto predial, de la franja de terreno objeto de expropiación.*

Es decir, ninguna de las órdenes estuvo encaminada a que el proceso de expropiación de la franja de terreno se adelantara de forma total en el lapso de los 2 meses concedidos, sino que se iniciaran las acciones tendientes en procura de lo cual, se observa que a través de la Secretaría de Desarrollo, la



Accionante: *Ángela Liccette Carreño Parra y otros*
Accionado: *Municipio de Tunja*
Expediente: *150013331002200900020-01*
Acción Popular-Grado de consulta

Secretaría de Planeación y la de Infraestructura, el Municipio de Tunja efectuó actualización del levantamiento topográfico de la misma, solicitó a la Oficina de Instrumentos Públicos de Tunja la expedición del correspondiente certificado de tradición y libertad, obtuvo las copias respectivas de la última escritura del predio, y se adelantó el estudio de títulos.

Adicionalmente, conforme a los documentos allegados por el secretario de planeación del municipio, se encuentra en curso contra los herederos del señor Fideligno Mozo (q.e.p.d.) el correspondiente proceso de cobro coactivo de los impuestos adeudados por ellos respecto del predio objeto de la litis y de igual forma, conforme a la constancia de consulta de procesos de la Rama Judicial, se encuentra en curso en el Juzgado Séptimo Civil Municipal de Tunja, proceso de imposición de servidumbre iniciado por la Alcaldía Municipal de Tunja contra los señores Pablo Antonio Mozo Pulido, Mardia Cruz Mozo Pulido y Libarda Mozo Pulido (fi. 244 c3).

En criterio de la Sala, las pruebas recaudadas hasta el momento no apuntan a establecer que el alcalde mayor de Tunja ha desplegado un proceder doloso o gravemente culposo frente al cumplimiento de la decisión del 28 de julio de 2015 proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Tunja, sino que a pesar de que ha transcurrido más de un año desde que dicha orden se dictó, si se han desplegado y se encuentran en curso las actuaciones tendientes a gestionar los servicios requeridos por los accionantes.

Debe hacerse énfasis en que la finalidad del desacato en este tipo de procedimientos no es en sí misma la imposición de la sanción, sino que se trata de una de las formas de búsqueda del cumplimiento de la sentencia que permite la imposición de la sanción cuando se observe una conducta deliberada de quien desatiende las órdenes judiciales.

Por consiguiente, la imposición de una sanción debe estar sustentada plenamente en un incumplimiento de la decisión y dicho incumplimiento debe ser el producto de un actuar negligente y falto de diligencia de quien está obligado a cumplir, aspectos que no se configuran en este asunto.

En consecuencia, como quiera que en el caso de marras, se denota que la administración municipal ha emprendido las acciones necesarias para dar cumplimiento a la decisión adoptada mediante proveído del 28 de julio de 2015, la Sala revocará la providencia objeto de consulta.

7. CONCLUSIÓN

Encuentra la Sala que en el presente caso, la conducta desplegada el Alcalde Mayor de Tunja ha estado encaminada a efectuar acciones tendientes al cumplimiento de la orden impartida por la Juez de primera instancia y no se denota un actuar doloso o gravemente culposo de su parte



Accionante: *Ángela Licette Carreño Parra y otros*
Accionado: *Municipio de Tunja*
Expediente: *150013331002200900020-01*
Acción Popular-Grado de consulta

que permita inferir la necesidad de imponer una sanción por desacato, como la impuesta por la *a quo*, razón por la cual se revocará la decisión consultada.

8. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión No 6 del Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO: REVÓQUESE la sanción impuesta por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja, mediante providencia de fecha 13 de octubre de 2016, conforme a lo expuesto.

SEGUNDO: En firme esta decisión, por Secretaría remítase el expediente al Juzgado de origen. Déjense las anotaciones del caso.

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

CÓPIESE, NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE

OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
Magistrado

FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
Magistrado

LUIS ERNESTO ARCINIÉGAS TRIANA
Magistrado

HOJA DE FIRMAS
Acción: *Acción Popular- Grado de consulta*
Accionante: *Ángela Licette Carreño Parra y otros*
Accionado: *Municipio de Tunja*
Expediente: *150013331002200900020-01*

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
NOTIFI
El auto de notificación se presentó
No 86 3.3 OCT 2016
EL SECRETARIO

