



**JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO**

Sincelejo, tres (3) de marzo de dos mil veinte (2020)

**MEDIO DE CONTROL:** Acción Popular.  
**RADICACIÓN N°** 70-001-33-33-000-2009-00013-00.  
**DEMANDANTE:** Jaider Rodríguez Armenta.  
**DEMANDADO:** Municipio de San Marcos - Sucre.  
**TEMA:** Apertura formal de incidente de desacato.

**OBJETO DE LA DECISIÓN:**

Pasa el despacho a resolver sobre la apertura formal del incidente de desacato en el trámite de cumplimiento de fallo proferido dentro de la acción popular de la referencia.

**ANTECEDENTES:**

Con fecha 28 de enero de 2009<sup>1</sup>, el señor Jaider Rodríguez Armenta, instauró Acción Popular contra el Municipio de San Marcos – Sucre, solicitando la protección de los derechos colectivos al goce del espacio público y acceso a los servicios públicos, como consecuencia de no disponer en las instalaciones del ente territorial demandado de una forma de acceso idónea para las personas en situación de discapacidad.

A través de auto del 30 de enero de 2009<sup>2</sup>, se admitió el medio de control seleccionado, ordenando la notificación al municipio accionado.

El 26 de octubre de 2010<sup>3</sup>, se llevó a cabo audiencia de pacto de cumplimiento de conformidad con el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, en la cual las partes decidieron acordar medidas tendientes a garantizar el acceso de las personas con discapacidad a las instalaciones públicas del municipio de San Marcos – Sucre, así como la toma de otras medidas por parte del ente territorial demandado.

Mediante sentencia del 3 de noviembre de 2010<sup>4</sup>, el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Sincelejo, decidió aprobar el pacto de cumplimiento celebrado entre el señor Jaider Rodríguez Armenta y el Municipio de San Marcos – Sucre, a través del cual el representante legal del ente territorial accionado se comprometió a "1) En el primer trimestre de 2011, adecuar una oficina en el primer piso del edificio donde funciona el Palacio Municipal, para atender exclusivamente a la población discapacitada, incluida en ella, los ciegos, sordos e hipeacusicas; 2) Realizar adecuaciones que conlleven a la eliminación de las barreras arquitectónicas con el objeto de facilitar la accesibilidad de los discapacitados; 3) La implementación de las señales táctiles y visuales para la población ciega, sorda e hipoacusica, en la oficina de atención a las discapacitados se realizara en el primer trimestre del año 2011".

<sup>1</sup> Folio 1 - 9 del cuaderno principal.

<sup>2</sup> Folio 12 - 14 del cuaderno principal.

<sup>3</sup> Folio 68- 71 del cuaderno principal.

<sup>4</sup> Folio 76 - 86 del cuaderno principal.

El accionante con fecha 8 de marzo de 2019<sup>5</sup>, elevó ante este despacho incidente de desacato en contra del Municipio de San Marcos – Sucre, requiriendo el cumplimiento de la sentencia de fecha 3 de noviembre de 2010<sup>6</sup>, en lo concerniente al incentivo reconocido en su favor.

A través de auto del 18 de marzo de 2019<sup>7</sup>, este juzgado previo al trámite incidental, ordenó requerir al Municipio de San Marcos – Sucre, a fin de que informaran sobre el cumplimiento dado a la sentencia proferida el día 3 de noviembre de 2010<sup>8</sup>, en lo referente a la cancelación del incentivo. El 28 de marzo de 2019<sup>9</sup>, el Alcalde del Municipio de San Marcos – Sucre, presentó informe sobre el cumplimiento de la sentencia del 3 de noviembre de 2010<sup>10</sup>.

**CONSIDERACIONES:**

Establece el artículo 41 de la ley 472 de 1998.

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

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

Luego entonces nos encontramos ante el ejercicio de una facultad disciplinaria del Juez que emitió la sentencia objeto de incumplimiento, para sancionar a quien ha desatendido las obligaciones en ella contenidas.

A criterio del Honorable Consejo de Estado<sup>11</sup>, la finalidad del incidente de desacato no es otra que la de persuadir al responsable de que cumpla con la orden judicial y la sanción 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<sup>12</sup>.

La potestad disciplinaria del Juez de conocimiento para imponer la sanción (multa conmutable en arresto), está limitada por dos requisitos, a saber: (i) que

<sup>5</sup> Folio 1 - 2 del cuaderno de incidente.

<sup>6</sup> Folio 76 - 86 del cuaderno principal.

<sup>7</sup> Folio 4 del cuaderno de incidente.

<sup>8</sup> Folio 76 - 86 del cuaderno principal.

<sup>9</sup> Folio 10 - 19 del cuaderno de incidente.

<sup>10</sup> Folio 76 - 86 del cuaderno principal.

<sup>11</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Providencia del 15 de diciembre de 2017. C.P. MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ. Rad N° 54001-23-31-000-2003-01007-02 (AP).

<sup>12</sup> Al respecto señala el artículo 34 de la Ley 472: "...En la sentencia el Juez señalará un plazo prudencial, de acuerdo con el alcance de sus determinaciones, dentro del cual deberá iniciarse el cumplimiento de la providencia y posteriormente culminar su ejecución. En dicho término **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".

se verifique el incumplimiento de la orden judicial, y (ii) que se determine la responsabilidad subjetiva del demandado en la renuencia para acatarla.

La Jurisprudencia ha sido enfática en indicar que la finalidad del incidente de desacato no es la imposición de la sanción en sí misma, sino que debe considerarse como una de las formas de buscar el cumplimiento de la respectiva sentencia.

En la sentencia T-652 de 2010<sup>13</sup>, la Corte Constitucional indicó, en relación con la finalidad del desacato, que:

"[...] El objetivo de la sanción de arresto y multa por desacato es el de lograr la eficacia de las órdenes impartidas por el Juez de amparo para la efectiva protección de los derechos... El objeto del incidente de desacato, de acuerdo a la Jurisprudencia de esta Corporación, se centra en conseguir que el obligado obedezca la orden impuesta en la providencia... Por tal motivo, **la finalidad del mencionado incidente no es la imposición de una sanción en sí misma sino una de las formas de buscar el cumplimiento de la respectiva sentencia** [...]" (Resaltado fuera del texto).

El Consejo de Estado en providencia de 27 de septiembre de 2012 (Expediente nro. 2011-00047-02),<sup>14</sup> señaló:

"[...] Ahora bien, es menester precisar que la finalidad del desacato en las acciones constitucionales no es otra que la de garantizar la efectividad de los derechos objeto de protección, persuadiendo al responsable de que cumpla con la respectiva orden judicial. Es decir, que se trata de una de las herramientas con las que cuenta el Juez para lograr dicho cometido. De ahí que, además de imponer una multa conmutable en arresto, con ocasión de la desatención de la orden de amparo, el fallador tiene la obligación de velar por el cabal cumplimiento del mismo, asegurándose de que cese la vulneración o amenaza de los derechos [...]"

En la providencia de 16 de octubre de 2014<sup>15</sup>, la misma corporación determinó:

"[...] Por lo expuesto, no resulta viable acceder a las pretensiones de la entidad accionada, en el sentido de revocar la decisión en razón al cumplimiento del fallo durante el trámite de la consulta, toda vez que ello, desdibujaría el propósito del incidente de desacato y de la multa, no porque la razón de ser de éste sea la imposición de una sanción, **pues la Jurisprudencia con suficiencia ha establecido que el fin último del incidente de desacato no es la sanción sino lograr el cumplimiento del fallo**; sino porque, precisamente, al rehusarse la entidad a acatar la orden judicial y persistir en la vulneración de los derechos fundamentales del actor, el Juez Constitucional está en el deber de imponer la sanción para persuadir a la demandada a cumplir, en ejercicio del poder disciplinario del Juez Constitucional [...]" (Resaltado fuera del texto).

En conclusión, el fin del trámite incidental y la posterior imposición de la sanción una vez se ha determinado el incumplimiento de las ordenes contenidas en la sentencia judicial, es la de lograr la eficacia de éstas, para la protección integral de los derechos colectivos protegidos.

Es necesario precisar que el tratamiento jurisprudencial del incidente de desacato y el grado jurisdiccional de consulta en materia de tutela, resulta aplicable a las

<sup>13</sup> Reiterada en la sentencia T-606 de 2011. Magistrado ponente Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>14</sup> Reiterada en el proveído de 3 de abril de 2014, Expediente nro. 2011-00160-01, Consejera ponente: María Elizabeth García González.

<sup>15</sup> Expediente 2014-02396-02, Consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno

acciones populares, toda vez que dichas acciones son de origen constitucional y su trámite se rige por idénticos principios.<sup>16</sup>

Así las cosas, siendo el incidente de desacato el mecanismo por el cual es posible exigir el acatamiento pleno de la sentencia proferida en una acción popular, su trámite debe garantizar los derechos fundamentales procesales de contradicción, defensa y debido proceso para ambas partes, siendo el procedimiento consagrado en el artículo 27 del decreto 2591 de 1991, la herramienta con que cuenta el Juez para lograr los fines previstos de cumplimiento del fallo<sup>17</sup>.

El trámite a seguir previo a la imposición de las sanciones a que haya lugar por el presunto incumplimiento del fallo de acciones de tutela y por ende de fallos proferidos en acciones populares, en aras de alcanzar la efectividad del mismo, concretando y garantizando la protección debida a los derechos fundamentales al debido proceso y defensa de los funcionarios renuentes, fue delimitado recientemente por la Corte Constitucional en la sentencia C-367 del 11 de junio de 2014, al indicar que:

"4.3.4.8. El trámite de cumplimiento sigue el procedimiento previsto en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, que otorga amplios poderes al juez de tutela para hacer cumplir la sentencia, valga decir, para garantizar el cumplimiento material y objetivo de la orden de protección de los derechos amparados. Hay tres etapas posibles en el procedimiento para cumplir con el fallo de tutela: (i) una vez dictado, el fallo debe cumplirse sin demora por la persona a la que le corresponda; (ii) si esta persona no lo cumpliere dentro de las 48 horas siguientes, el juez se debe dirigir al superior de esta persona para que haga cumplir el fallo y abra un proceso disciplinario contra ella; (iii) si no se cumpliere el fallo dentro de las 48 horas siguientes, el juez "ordenará abrir proceso contra el superior que no hubiera procedido conforme a lo ordenado y adoptará directamente todas las medidas para el cabal cumplimiento del mismo".

4.3.4.9. De no cumplirse el fallo, entre otras consecuencias, la persona puede ser objeto del poder jurisdiccional disciplinario, que se concreta en el incidente de desacato. Este incidente sigue un procedimiento de cuatro etapas, a saber: (i) comunicar a la persona incumplida la apertura del incidente del desacato, para que pueda dar cuenta de la razón por la cual no ha cumplido y presente sus argumentos de defensa; (ii) practicar las pruebas solicitadas que sean conducentes y pertinentes para la decisión; (iii) notificar la providencia que resuelva el incidente; y (iv) en caso de haber lugar a ello, remitir el expediente en consulta al superior. Para imponer la sanción se debe demostrar la responsabilidad subjetiva del sancionado en el incumplimiento del fallo, valga decir, que éste es atribuible, en virtud de un vínculo de causalidad, a su culpa o dolo".

Frente al caso sub lite se tiene que a través de la sentencia de fecha 13 de noviembre de 2010<sup>18</sup>, este despacho ordenó lo siguiente:

"PRIMERO: APRUÉBESE el pacto de cumplimiento celebrado entre el señor HAIDER RODRÍGUEZ ARMENTA, en su condición de actor popular y el MUNICIPIO DE SAN MARCOS, en virtud del cual el ente territorial asume el siguiente compromiso en aras de la protección de los derechos colectivos cuya protección

<sup>16</sup> Así lo ha precisado esta Sala en las providencias de 8 de junio de 2017 (Expediente 2011-00714. Consejera ponente María Elizabeth García González) y 23 de junio de 2017 (Expediente 2002-01487. Consejero ponente Roberto Augusto Serrato Valdés)

<sup>17</sup> Corte Constitucional, Sentencia C - 367 de 2014. "A pesar de ser una sanción, el objeto del desacato no es la sanción en sí misma, sino propiciar que se cumpla el fallo de tutela. Cumplir con la orden serviría para evitar la sanción, valga decir, evitar que se imponga el arresto y la multa previstos en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991. En la medida en que el desacato puede hacer que se cumpla con el fallo en comento, es un instrumento procesal que puede garantizar de manera adecuada el acceso a la administración de justicia". Al respecto igualmente consultar, Corte Constitucional, sentencias T-763 de 1998 y T- 421 de 2003

<sup>18</sup> Folio 76 - 86 del cuaderno principal.

se propende: 1) En el primer trimestre del año 2011 el Municipio de San Marcos adecuara una oficina en el primer piso del edificio donde funciona el Palacio Municipal, para atender exclusivamente a la población discapacitada, incluida en ella, los ciegos, sordos e hipoacusicas; 2) En el mismo lapso de tiempo se realizaran las adecuaciones que conlleven a la eliminación de las barreras arquitectónicas, con el objeto de facilitar la accesibilidad de los discapacitados, 3) La implementación de las señales táctiles y visuales para la población ciega, sorda y hipoacustica, en la oficina de atención a los discapacitados se realizara en el primer trimestre del año 2011.

**SEGUNDO:** CONFORMAR un Comité de Vigilancia que está integrado por la señora Agente del Ministerio Publico delgada ante este Despacho, El Defensor del Pueblo como promotor de los derechos humanos, el actor, además de este Juzgado por mandato legal.

**TERCERO:** El incentivo de que trata el artículo 39 de la Ley 472 de 1998, se señala en cuantía equivalente a DIEZ (10) salarios mínimos mensuales, que deberá ser cancelado por el MUNICIPIO DE SAN MARCOS (Sucre) a favor del actor."

La entidad demandada previo requerimiento realizado por este despacho, se pronunció manifestando que ha venido dando cumplimiento a la normatividad sobre población en situación de discapacidad, para ello su nueva sede se ha ajustado en la medida de lo posible a las necesidades de dicha población, con la instalación de baños especiales, un ascensor que le facilita el acceso a las oficinas públicas y una oficina de atención a la población con discapacidad, ubicada en el primer piso de la edificación, así mismo adelanta programas de emprendimiento, deportivos y culturales.

Sobre el pago del incentivo reconocido en la sentencia objeto de este incidente, refirió que en los archivos de la entidad se encontró una cuenta de cobro presentada el 17 de noviembre de 2010, por el señor Haider Rodríguez Armenta, por valor de \$5.350.000, equivalentes a 10 SMLMV, sobre la cual no existe certeza si fue cancelada o no, debido a que en el año 2013, el edificio donde funcionaba la Alcaldía Municipal fue objeto de una asonada en la que se incineraron una gran cantidad de documentos de diferentes dependencias.

Considera que la pretensión del accionante no se ajusta al trámite invocado, en atención a que la vía adecuada era la presentación de una acción ejecutiva, que dicho sea de paso se encuentra caduca, por lo que requiera se declare improcedente el incidente promovido.

Sobre el tema del trámite de incidente de desacato por no cumplimiento del pago del incentivo reconocido al actor popular, el Honorable Consejo de Estado ha señalado<sup>19</sup>:

"En efecto, en providencia de 4 de diciembre de 2014<sup>20</sup>, esta Sección consideró que pese a que para el cobro del incentivo, el actor contaba con la demanda ejecutiva, lo cierto era que el no pago del mismo se traducía **en un incumplimiento de una orden judicial** proferida por la autoridad competente y, en consecuencia, confirmó la sanción por desacato, pero disminuyó el monto de la multa por estimar que la desatención de la

<sup>19</sup> Sobre la procedencia del incidente de desacato para obtener el pago del incentivo, consúltense las providencias de 23 de junio de 2017 (Expediente 2003-001431-02. Consejera ponente María Elizabeth García González), 4 de agosto de 2016 (Expediente 2004-01304-02. Consejero ponente Roberto Augusto Serrato Valdés), 4 de junio de 2015 (Expediente 2003-02006-02. Consejera ponente María Elizabeth García González), 16 de octubre de 2014 (Expediente 2003-01406-01. Consejera ponente María Elizabeth García González) y 18 de marzo de 2010 (Expediente 2003-10432. Consejero Ponente Rafael E. Ostau De Lafont Planeta), entre otras.

<sup>20</sup> Expediente 2005-02966-02. Consejero ponente Guillermo Vargas Ayala.

administración no vulneraba o amenazaba los derechos colectivos. Para ello, se indicó lo siguiente:

"[...] Ahora bien, cabe precisar que la acción popular tiene como fin la protección de derechos colectivos, en tanto el incidente de desacato busca que los fallos proferidos en el trámite de acciones populares sean cumplidos.

Observa la Sala que el incumplimiento a la orden impartida por el Consejo de Estado no compromete derechos colectivos y si bien es cierto el actor cuenta con otro mecanismo de defensa judicial para cobrar el valor reconocido a título de incentivo, demanda ejecutiva contra el Municipio de Arboletes, no es menos cierto que el Municipio de Arboletes incumplió con una orden judicial proferida por autoridad competente.

En ese orden de ideas, atendiendo que el incumplimiento no vulnera o amenaza derechos colectivos, la Sala Concluye que resulta desproporcionada la multa impuesta. Así las cosas, para la Sala, la sanción impuesta a la señora Alcaldesa del Municipio de Arboletes debe ser confirmada, sin embargo no en cuantía de cinco salarios mínimos legales mensuales vigentes (5 S.M.L.M.V.), como quiera que el incumplimiento se predica del pago del incentivo al actor popular [...]"

En vista de lo anterior, y en aras de garantizar los derechos fundamentales de las partes, en el marco del derecho constitucional y encontrando ajustada la petición de inicio del trámite incidental del artículo 41 de la Ley 472 de 1998 y 129 del CGP, se dará inicio formal al Incidente de Desacato promovido contra el fallo del 13 de noviembre de 2010<sup>21</sup>.

En consecuencia, se ordenará notificar personalmente al señor Alcalde del Municipio de San Marcos - Sucre, para que en el término de tres (3) días, pida las pruebas que pretendan hacer valer y manifieste lo que considere pertinente, para lo cual se libraré el correspondiente oficio acompañado de copia del presente Auto y de solicitud de apertura del incidente.

En mérito de lo expuesto, **SE DECIDE:**

**PRIMERO:** Dar apertura formal al presente trámite incidental por desacato al fallo proferido por este despacho judicial el 13 de noviembre de 2010<sup>22</sup>, dentro de la Acción Popular instaurada por el señor Jaider Rodríguez Armenta contra el Municipio de San Marcos - Sucre.

**SEGUNDO:** Notifíquese personalmente de la presente actuación al señor Alcalde del Municipio de San Marcos - Sucre. Entréguesele copia de la providencia y de la petición de apertura de incidente de desacato.

**TERCERO:** Concédase al incidentado, un término de traslado de tres (03) días para la debida contestación, plazo durante el cual podrán aportar y solicitar las pruebas que consideren necesarias, esto en aras de salvaguardar su debido proceso y derecho de contradicción y defensa

**TERCERO: NOTIFÍQUESE** a la parte actora por el medio más expedito y eficaz.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**CESAR E. GÓMEZ CÁRDENAS**  
JUEZ

<sup>21</sup> Folio 76 - 86 del cuaderno principal.

<sup>22</sup> Folio 76 - 86 del cuaderno principal.