



República de Colombia  
Rama Judicial  
Tribunal Administrativo del Tolima  
Mag. José Aleth Ruiz Castro

Ibagué, diecinueve (19) de agosto de dos mil veintiuno (2021)

Expediente:	No. 73001-33-01-2008-00125-03
Interno	0194-2021
Acción:	CONSULTA INCIDENTE DE DESACATO (Acción Popular)
Demandante:	NESTORY GREGORY DIAZ
Demandado:	MUNICIPIO DE ICONONZO

## I. ASUNTO

Decide la Sala el grado jurisdiccional de consulta respecto de la providencia calendada el 07 de mayo de 2021, proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Ibagué, mediante la cual sancionó a la señora Margoth Morales Rodríguez, en su condición de Alcaldesa Municipal de Icononzo, con una multa equivalente a un (01) salario mensual vigente, al considerar que incurrió en desacato respecto a las obligaciones impuestas en la sentencia proferida por dicho Despacho judicial Ibagué, el día 18 de noviembre de 2009.

## II. ANTECEDENTES

El Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Ibagué, en sentencia calendada el 18 de noviembre de 2009, ordenó proteger los derechos colectivos al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, a la salubridad pública y al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, y en consecuencia ordenó al Municipio de Icononzo, lo siguiente:

*“(...) SEGUNDO: ORDENAR, al MUNICIPIO DE ICONONZO, que en el término de 15 meses contados a partir de la ejecutoria del presente fallo, apropie los recursos necesarios para la consecución del lugar, construcción, adecuación y puesta en funcionamiento permanente del coso municipal según las indicaciones técnicas, logísticas, y ambientales que tiene previstas las normas vigentes siguiendo las pautas que para el efecto le de la Dirección de Salud Pública del Departamento del Tolima y las autoridades ambientales debiendo tener en cuenta que el lugar debe contar con espacios adecuados para especies mayores, especies menores y fauna silvestre. Así mismo deberá continuar realizando campañas periódicas de concientización a la comunidad de Icononzo relacionadas con la tenencia responsable de mascotas y animales de trabajo y coordinar con la policía la recolección de animales callejeros, maltratados o abandonados con fines de rehabilitación y reintegración dirigidos a generar control sobre poblacional y a disminuir la incidencia de enfermedades potencialmente trasmisibles al ser humano (...)”*

### III. INCIDENTE DE DESACATO

Por estimar que, no se ha dado cumplimiento de forma estricta a lo ordenado en el anterior fallo constitucional, el juzgado de conocimiento de oficio inició incidente de desacato.

El Juzgado Primero Administrativo, mediante proveído del 12 de marzo próximo pasado, ordenó la apertura del incidente de desacato en contra de la señora Margoth Morales Rodríguez, en calidad de Alcaldesa Municipal de Icononzo, por el incumplimiento a la sentencia del 18 de noviembre de 2009, proferida dentro de la acción popular de la referencia.

#### INFORME RENDIDO

- **Municipio de Icononzo:** Manifestó su mandataria que, asumió el cargo como Alcaldesa del Municipio de Icononzo el día 29 de diciembre de 2019, y desde entonces ha venido saneado el déficit en que tomó la entidad, debido entre otras cosas al crédito adquirido por el Municipio para la compra de un inmueble destinado a la construcción del COSO municipal, con el propósito de dar cumplimiento al fallo proferido el 18 de noviembre del año 2009.

Indicó que, se encuentra afrontando todas las consecuencias económicas que desde el mes de marzo del año 2020, afectan a los Municipios con ocasión de la pandemia del Coronavirus COVID-19, limitando la ejecución de los procesos administrativos que requerían de vital atención y solución.

Agregó que Icononzo es un municipio de sexta categoría, y sus recursos son insuficientes e impiden la ejecución concomitante de varios proyectos sobre un mismo programa de inversión, como lo sería en este caso el COSO municipal, que además del pago del crédito para adquisición del lote y la construcción de inmueble, requiere de inversión en el personal y medios para el adecuado funcionamiento del mismo.

Por lo anterior solicitó negar el presente incidente de desacato y otorgar un plazo máximo de seis (6) meses, con el objetivo de lograr la suscripción de algún tipo de convenio con una entidad pública o privada o en su defecto la consecución de un crédito, con el fin de poner en funcionamiento el Albergue Municipal para Fauna, conforme a las disposiciones de la ley 2054 de 2020.

#### LA PROVIDENCIA CONSULTADA

El Juzgado Primero Administrativo de Oralidad del Circuito de Ibagué, en providencia calendada el 07 de mayo del discurriente año, encontró demostrado el desacato a la orden judicial impartida, por parte del Municipio de Icononzo, en consecuencia, procedió a imponer sanción pecuniaria en contra de su mandataria, en los siguientes términos:

*“(...) PRIMERO: SANCIONAR por DESACATO a la señora Margoth Morales Rodríguez, en su condición de Alcaldesa Municipal de Icononzo, con una multa equivalente a un (01) salario mínimo legal mensual vigente con destino al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, la cual deberá ser cancelada de su propio peculio dentro de los 10 días siguientes a la ejecutoría de esta providencia. (...)”*

Rituado el presente incidente conforme a las solemnidades legales, y encontrándose el proceso al despacho procede la Sala a decidir el grado jurisdiccional la consulta, conforme a las siguientes:

### III. CONSIDERACIONES

- **El incidente de desacato en la acción popular**

Facultades del juez popular. Cumplimiento de las sentencias populares. Incidente de desacato.

Corresponde al juez de primera instancia, de acuerdo con el marco normativo vigente, velar por el cumplimiento de una sentencia de acción popular y tramitar el incidente de desacato si a ello hubiera lugar.

Al respecto, la Ley 472 de 1998 establece en relación con el cumplimiento de la sentencia proferida:

*“Artículo 34: SENTENCIA. Vencido el término para alegar, el juez dispondrá de veinte (20) días para proferir sentencia. La sentencia que acoja las pretensiones del demandante de una acción popular podrá contener una orden de hacer o de no hacer, condenar al pago de perjuicios cuando se haya causado daño a un derecho o interés colectivo a favor de la entidad pública no culpable que los tenga a su cargo, y exigir la realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o del interés colectivo, cuando fuere físicamente posible. La orden de hacer o de no hacer definirá de manera precisa la conducta a cumplir con el fin de proteger el derecho o el interés colectivo amenazado o vulnerado y de prevenir que se vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que dieron mérito para acceder a las pretensiones del demandante. Igualmente fijará el monto del incentivo para el actor popular.*

(...)

*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.*

*También 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.*

Y sobre el desacato dispone:

*“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”.*

*Conforme a las anteriores disposiciones, el juez de primera instancia, además de velar por la observancia del fallo proferido dentro de la acción popular, en caso de incumplimiento, debe tramitar un incidente de desacato para que el obligado obedezca la orden impartida, cuya finalidad “no es la imposición de la sanción en sí misma considerada, sino la intimación, como una de las formas de búsqueda del cumplimiento de la sentencia”*

En el *sub-lite*, se precisa que el fallador de primera instancia fue quién tramitó el correspondiente incidente de desacato, vale decir que, desde el punto de vista de la competencia, no existe objeción alguna por parte de esta Sala sobre este aspecto medular.

Una vez establecida la competencia del Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Ibagué, procede la Sala al estudio del asunto *sub examen*, en los siguientes términos:

- **Cuestión de fondo**

De conformidad con lo dispuesto en el inciso final del artículo 41 de la Ley 472 de 1998, esta Corporación es competente para decidir el grado jurisdiccional de consulta respecto de la sanción que por desacato impuso el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Ibagué a la señora Margoth Morales Rodríguez, en su condición de Alcaldesa Municipal de Icononzo, en providencia del pasado 07 de mayo de la presente anualidad, por incumplimiento a la sentencia de la acción popular tramitada en la misma instancia:

De otra parte, esta Sala considera pertinente inicialmente anotar, que objetivamente el desacato se entiende como una conducta que evidencia el incumplimiento de cualquier orden proferida en el curso del trámite de la acción popular, por haberse superado el término concedido para su ejecución, sin proceder a atenderla, y desde un punto de vista subjetivo, se tiene como un comportamiento negligente frente a lo ordenado, lo cual excluye la declaratoria de responsabilidad por el mero incumplimiento.

En tal sentido, no es entonces suficiente para sancionar, que se haya inobservado el plazo concedido para la atención de la orden impartida, sino que debe probarse la renuencia a acatarla por parte de la persona encargada de su cumplimiento, en este caso por parte del Municipio de Icononzo.

Por lo anteriormente anotado, es necesario analizar si desde el punto de vista subjetivo, se observa negligencia o renuencia del responsable para lograr su cumplimiento, que obligue la confirmación de la declaratoria del desacato y de la sanción impuesta, para lo cual se hace indispensable un análisis sobre las órdenes impartidas frente al trámite surtido desde la fecha en que se profirió la sentencia que dispuso la protección de los derechos colectivos.

Así pues, tal como anteriormente se reseñó, el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Ibagué, mediante providencia del 18 de noviembre de 2009, dispuso lo siguiente:

“(…)

*SEGUNDO: ORDENAR, al MUNICIPIO DE ICONONZO, que en el término de 15 meses contados a partir de la ejecutoria del presente fallo, apropie los recursos necesarios para la consecución del lugar, construcción, adecuación y puesta e funcionamiento permanente del coso municipal según las indicaciones técnicas, logísticas, y ambientales que tiene previstas las normas vigentes siguiendo las pautas que para el efecto le da la Dirección de Salud Pública del Departamento del Tolima y las autoridades ambientales debiendo tener en cuenta que el lugar debe contar con espacios adecuados para especies mayores, especies menores y fauna silvestre.*

*Así mismo deberá continuar realizando campañas periódicas de concientización a la comunidad de Icononzo relacionadas con la tenencia responsable de mascotas y animales de trabajo y coordinar con la policía la recolección de animales callejeros, maltratados o abandonados con fines de rehabilitación y reintegración dirigidos a generar control sobre poblacional y a disminuir la incidencia de enfermedades potencialmente transmisibles al ser humano.*

*(...)"*

Para adoptar la sanción por desacato, la juez de instancia expresó que la incidentada no mostro compromiso ni un verdadero ánimo de cumplimiento, pues se limitó a solicitar un tiempo, sin que adelantara un trámite, un informe, un presupuesto de financiación, que le permitiera evaluar un empeño o diligencia para con el acatamiento de las órdenes del fallo del 18 de noviembre de 2009.

En este orden de ideas, la Sala verificará si la Alcaldesa del Municipio de Icononzo, es merecedora de la sanción pecuniaria impuesta por el Juzgado Primero Administrativo mediante proveído del 07 de mayo del año que discurre, por el incumplimiento de la sentencia proferida por la Jueza *a-quo* el 18 de noviembre de 2009, que señaló como responsables de la vulneración a los derechos colectivos al Municipio de Icononzo.

Del análisis de los hechos y de las pruebas allegadas al trámite incidental, se tiene lo siguiente:

- Informe del 20 de febrero de 2018, suscrito por el Alcalde Municipal de Icononzo, en el cual manifestó que para la construcción del coso municipal fue adquirido a través de compraventa el bien inmueble identificado con matrícula inmobiliaria No. 366-39471, el 15 de febrero de 2018, a través de escritura pública celebrada ante la Notaria Única de Melgar.

Asimismo, indicó que ha venido realizando jornadas de vacunación de animales, capacitaciones a la comunidad con el fin de mitigar la proliferación de animales callejeros, y de enfermedades transmisibles.<sup>1</sup>

- Informe de la situación del Coso Municipal de Icononzo, de fecha 25 de febrero de 2021, suscrito por la Secretaria de Salud del Tolima, en la cual se indicó que la infraestructura construida está completa, cuenta con las especificaciones técnicas ambientales y de bienestar animal, cumpliendo con todas las condiciones para su funcionamiento, pero pese a ello aún no está funcionando, por lo que se requiere realizar los ajustes administrativos necesarios para que empiece a funcionar.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Ver pags. 481-482 pdf Cdo comité de verificación 3

<sup>2</sup> Ver pags. 511-518 pdf Cdo comité de verificación 3.

- Acta de finalización del contrato de obra pública No. LP -003-2018 celebrado entre la Alcaldía Municipal de Icononzo y GEPLANT, cuyo objeto es “ *la construcción del Coso Municipal de Icononzo, incluye revisión y ajuste a estudios técnicos y diseños*”<sup>3</sup>
- Copia del Contrato No. CD-051-2018 de compraventa de bien inmueble, suscrito entre el Municipio de Icononzo y MARIA ELISA BAQUERO DE ALDANA.<sup>4</sup>

Es así entonces que, al revisar los elementos de juicio obrantes en el expediente, se observa que, si bien el Municipio de Icononzo dio el primer paso para el cumplimiento de la sentencia popular, en cuanto adquirió el terreno y construyó el Coso Municipal, lo que se pone en tela de juicio es la falta de diligencia, celeridad y eficacia por parte de la actual mandataria, la señora Margoth Morales Rodríguez, con lo que respecta a la puesta en funcionamiento del Coso Municipal, pues, se reitera, no obstante, la decisión se profirió hace más de 11 años, y pese a que los antecesores en el cargo, lograron construir la infraestructura cumpliendo con las normas vigentes para su funcionamiento, a la fecha la Alcadesa no ha realizado trámite alguno tendiente a la puesta en marcha del pluricitado Coso Municipal.

Recuérdese que las órdenes impartidas son actividades propias e inherentes a la entidad accionada, que además le obligan en virtud del mandato judicial, es decir, que las mismas no se encuentran al arbitrio, discrecionalidad o mera liberalidad de las autoridades encargadas de dar cumplimiento a las decisiones judiciales.

Así entonces, no satisfizo el Municipio de Icononzo el objetivo principal de la acción popular, por lo que de manera clara y objetiva se tienen como trasgredidos los derechos colectivos deprecados por el actor, cuando ya han transcurrido más de once (11) años, desde el momento que quedó ejecutoriada la orden judicial que le impuso las correspondientes obligaciones, para la ejecución de las obras pertinentes; sin embargo, durante el tiempo transcurrido en el mandato de la señora Margoth Morales Rodríguez, no se avizora gestión alguna adelantada por la burgomaestre, desconociendo por completo que la sentencia judicial desacatada le otorgó un término perentorio de tan solo quince (15) meses para gestionar y ejecutar las obras dispuestas por el *a quo* siendo evidente entonces que para el burgomaestre la orden impartida se constituyó en una burla a la administración de justicia.

En consecuencia, se tiene que la entidad incidentada sigue vulnerando los derechos colectivos de la comunidad, pues no solo no ha puesto en funcionamiento el Coso Municipal, sino que tampoco ha realizado las campañas de concientización relacionadas con la tenencia responsable de mascotas y animales de trabajo, por lo que, de manera clara y objetiva, se tienen como trasgredidos los derechos colectivos deprecados por la parte actora.

En casos como el que nos ocupa, al presentarse el desconocimiento de una orden proferida por el juez constitucional, nuestro sistema jurídico tiene prevista una vía procesal específica, con el fin de obtener que las sentencias se cumplan, imponiendo sanciones pecuniarias o privativas de la libertad, en caso de no ser acatadas.

Por consiguiente, la figura jurídica del desacato se traduce en una medida de carácter coercitivo y sancionatorio con que cuenta el juez de conocimiento, en

---

<sup>3</sup> Ver pag.520 a 530 pdf cdo comité de verificación 3

<sup>4</sup> Ver pag .533-534 pdf- Cdo comité verificación 3

ejercicio de su potestad disciplinaria, para sancionar con arresto y multa, a quien desatienda las órdenes o resoluciones judiciales que se han expedido para hacer efectiva la protección de los derechos colectivos, a favor de quienes han solicitado su amparo.

Así las cosas, al ser evidente el desacato a la decisión judicial del 18 de noviembre de 2009, proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Ibagué, es procedente la imposición de una sanción por esa conducta, tal como lo ordena la Ley 472 de 1998. No obstante, se adicionará la sanción impuesta en el sentido de prevenir a la incidentada en el sentido que, de no consignar el valor de la multa impuesta en los precisos términos señalados por el Juzgado, se dispondrá su conversión en arresto, en los términos señalados en el artículo 41 de la Ley 472 de 1998.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Tolima, Sala de decisión,

### RESUELVE

**PRIMERO: ADICIÓNENSE** la decisión proferida por el Juzgado Primero Administrativo de Ibagué, el 07 de mayo de 2021, en el sentido de prevenir al incidentado, de que, en caso de no consignar el valor de la multa impuesta en el término señalado por el Juzgado de conocimiento, se dispondrá su conversión en arresto, en los términos señalados en el artículo 41 de la Ley 472 de 1998.

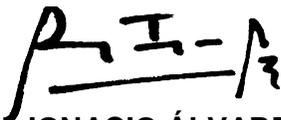
**SEGUNDO:** En lo demás se CONFIRMA la decisión materia de consulta.

En firme esta providencia, regresen los autos al Juzgado de origen.

Esta providencia fue estudiada y aprobada en Sala de discusión de la fecha.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,



**ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA**  
Aclara voto



**BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS**  
Salva voto



**JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO**

Se suscribe esta providencia con firmas electrónica y escaneada, ante las medidas de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el Gobierno Nacional con el fin de evitar la propagación de la pandemia del COVID-19 –coronavirus-en Colombia. No obstante, se deja expresa constancia que la presente providencia fue discutida y aprobada por cada uno de los magistrados que integran la Sala de Decisión a través de la plataforma tecnológica Teams y correos electrónicos institucionales

**Firmado Por:**

**Jose Aleth Ruiz Castro**

**Magistrado**

**Oral 006**

**Tribunal Administrativo De Ibague - Tolima**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **1ab745793ffe9d79607149f4f82a1c14771ac2b01a72f6500d9e18071af141b5**

Documento generado en 20/08/2021 03:14:16 PM