



**JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO MIXTO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE
MONTERÍA**

Montería, nueve (9) de septiembre del año dos mil veintidós (2022)

AUTO RESUELVE INCIDENTE DE DESACATO DE ACCIÓN POPULAR

Medio de control:	Incidente de Desacato de Acción Popular
Ley bajo la cual se tramita:	Ley 1437 de 2011
Radicado:	23-001-33-33-005-2013-00194
Demandante:	Luis Carlos Arguello y Otros
Demandado:	Municipio de San Carlos y Otros

Vista la nota secretarial que antecede, procede el Despacho previo los siguientes,

ANTECEDENTES

Mediante sentencia de fecha veinticinco (25) de febrero de 2015, se resolvió:

“SEGUNDO: Ampárense los derechos e intereses colectivo al goce de un ambiente sano y a la salubridad pública.

TERCERO: En consecuencia, se ordena lo siguiente al municipio de San Carlos:

- a) *Conmíñese al municipio de San Carlos para que en el término de treinta (30) días, alleguen a esta Judicatura informe detallado donde conste el estado actual del contrato de licitación Pública No. 002 de 2013, suscrito entre el municipio y el Consorcio Alcantarillado San Carlos 2013, cuyo objeto era la “construcción del sistema de alcantarillado sanitario de la zona urbana del municipio de San Carlos”. Señalando la fecha de terminación, igualmente ejecutado el contrato en un 100% deberá allegar al Despacho constancia de su terminación y las obras realizadas. De haberse cumplido el objeto contractual, indique la fecha de culminación y todas las obras realizadas.*
- b) *En caso de no cumplirse a cabalidad con el objeto del contrato referido en el literal a) se ordena al municipio de San Carlos a que en el término de seis meses (6) contados a partir de la ejecutoria de esta providencia realice todas las gestiones administrativas y presupuestales pertinentes a fin de construir en forma efectiva en ese municipio el sistema de alcantarillado sanitario en la zona urbana del mismo. Debiendo restablecer los derechos colectivos amparados en esta providencia a los miembros de esa comunidad.*

CUARTO: Conmíñese a la empresa Regional Aguas del Sinú E.R.A.S S.A E.S.P y la empresa Uniaguas S.A E.S.P, para que en ejercicio de sus funciones certifiquen la construcción efectiva del sistema de alcantarillado sanitario de la zona urbana del municipio de San Carlos, cuya obra fue contratada en virtud de la Licitación Pública N. 002 de 2013, contrato suscrito entre ese municipio y el Consorcio Alcantarillado San Carlos 2013. En tal virtud, deberán indicar a este despacho en el término de treinta (30) días, las obras desarrolladas y el estado actual de las mismas.

Ahora, los señores Wilson Miguel Arguello Argumedo, Luis Carlos Arguello Luna, Carlos Andrés Durante Durango, y Karolyn Esther Humanez Otero, solicitaron que se dé cumplimiento inmediato a la decisión proferida por este juzgado el día veinticinco (25) de febrero de 2015, alegando el incumplimiento a lo ordenado en la sentencia proferida en el proceso de la recepción. Razón por la cual, esta Unidad Judicial, previo a dar apertura al incidente procedió a requerir al Comité de Verificación que fue ordenado en la sentencia

de fecha 25 de febrero de 2015, el cual se encontraba conformado por el Alcalde del municipio de San Carlos, el personero municipal, el representante legal de la empresa Regional Aguas del Sinú ERAS S.A, el representante legal de la empresa UniaguasSA ESP, la Procuraduría 78 Judicial I Administrativo, la Defensoría Regional del Pueblo, para que rindieran informe sobre el cumplimiento de la sentencia dentro del proceso de la referencia.

Rendido dicho informe, esta Unidad Judicial, dictó auto de fecha 11 de agosto hogaño, indicando que si bien se evidenciaba de los documentos aportados que el contrato LP 002 de 2013, fue ejecutado, finalizado y liquidado en un 94.89%, la administración municipal en la vigencia 2020 y 2021, realizó alrededor de 40 mesas de trabajo en conjunto con ENTerritorial, DPS, Contraloría General de la Nación, FONADE 007 (interventoría) contratista de obra AQUALIA S.A E.S.P (empresa a la cual se está concesionando el servicio), de donde salió como resultado que ENTerritorio aprobará los recursos necesarios para la puesta en marcha del sistema de alcantarillado sanitario en las zonas urbanas. Así mismo aportó cronograma para la realización de dicho contrato.

De esta manera, esta Unidad Judicial, dio apertura al presente incidente de desacato al advertir que no había cabal cumplimiento a la orden dada en la sentencia de fecha 25 de marzo de 2015, y como quiera que dentro cronograma aportado se evidenciaba que para el mes de mayo estaba dispuesta la elaboración minuta contractual y firma de contrato sobre la terminación y puesta en funcionamiento de la construcción del sistema de alcantarillado sanitario en la zona urbana del municipio de San Carlos del Departamento de Córdoba, esta Unidad Judicial requirió a la Representante Legal del Municipio de San Carlos, para que aportase el contrato, o indicase el estado del mismo.

CONSIDERACIONES

Marco legal del incidente de desacato en la acción popular

El incidente de desacato se encuentra regulado en el artículo 41 de la Ley 472 de 5 de agosto de 1998, el cual dispone que hay desacato cuando se incumple una orden proferida en el curso del trámite de la acción popular, habiéndose superado los términos concedidos para su ejecución. La citada norma indica:

“Artículo 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 el efecto devolutivo” (Resaltado de la Sala).

Así, tenemos que la Sección Primera del Consejo de Estado, ha indicado que la finalidad del desacato en las acciones populares, *no es otra que la de persuadir al responsable de que cumpla con la orden judicial.*¹

¹ Consejo De Estado. Sala De Lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Consejera Ponente: Nubia Margoth Peña Garzón. Bogotá, D. C., Veintiocho (28) De Octubre De Dos Mil Veintiuno (2021). Radicación Número: 20001-23-15-000-2003-01756-02(Ap)A

Ahora, sobre la sanción por desacato, la Sección Primera del Consejo de Estado², ha indicado que la potestad correctiva del juez de conocimiento para imponer la sanción (multa conmutable en arresto), está limitada por dos requisitos, a saber: (i) que se verifique el incumplimiento de la orden judicial, y (ii) que se determine la responsabilidad subjetiva del demandado en la renuencia para acatarla.

De esta manera, ha señalado 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, lo que garantiza que no se presuma la responsabilidad por el sólo hecho del desacato. Naturalmente, si la sanción implica la comprobación de una responsabilidad subjetiva, en el procedimiento para imponerla 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.

En ese sentido, la Sección Primera del Consejo de Estado, ha indicado que la sanción por desacato a la orden judicial de una acción popular, se enmarca en el régimen sancionatorio personal y no institucional³; 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.⁴

De otra parte, sobre el cumplimiento de la sentencia y la finalidad del desacato, es de señalar que tanto la jurisprudencia de la Corte Constitucional, como la del Consejo de Estado, han reiterado 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.

De esta manera tenemos la providencia de 16 de octubre de 2014 (Expediente 2014-02396-02, Consejero ponente: doctor Marco Antonio Velilla Moreno), donde la Sala indicó:

*“[...] 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 de la Sala).

En resumen, la finalidad de la imposición de la sanción cuando se ha verificado el incumplimiento de la orden judicial, es la de lograr la eficacia de ésta, para la protección cabal de los derechos protegidos.⁵

² Ibidem

³ Sobre este asunto en particular, consúltese la providencia de 4 de agosto de 2011, Expediente núm. 2003 01043 02, Consejera ponente María Elizabeth García González.

⁴ En efecto, la norma expresa “La persona que incumpliere una orden judicial... incurrirá en multa... conmutable en arresto. El sujeto pasivo del arresto, sólo puede ser una persona natural.

⁵ Consejo De Estado. Sala De Lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Consejera Ponente: Nubia Margoth Peña Garzón. Bogotá, D. C., Veintiocho (28) De Octubre De Dos Mil Veintiuno (2021). Radicación Número: 20001-23-15-000-2003-01756-02(Ap)A

ANÁLISIS DEL DESPACHO

Atendiendo el marco legal y jurisprudencial citado en la presente providencia, tenemos 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.

Así, es claro 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 renuencia a acatarla por parte de la persona encargada de su cumplimiento, en este caso por parte del Alcalde del Municipio Montería. Por lo anterior, es necesario analizar si desde el punto de vista subjetivo se observa negligencia o renuencia del responsable para lograr el cumplimiento la sentencia, para lo cual se hace necesario un análisis sobre las órdenes impartidas frente al trámite surtido desde la fecha en que se profirió la sentencia que ordenó la protección de los derechos colectivos.

En ese orden, tenemos que, mediante sentencia de veinticinco (25) de febrero de 2015, se profirieron las siguientes ordenes:

“SEGUNDO: Ampárense los derechos e intereses colectivo al goce de un ambiente sano y a la salubridad pública.

TERCERO: En consecuencia, se ordena lo siguiente al municipio de San Carlos:

- c) Conmínese al municipio de San Carlos para que en el término de treinta (30) días, alleguen a esta Judicatura informe detallado donde conste el estado actual del contrato de licitación Pública No. 002 de 2013, suscrito entre el municipio y el Consorcio Alcantarillado San Carlos 2013, cuyo objeto era la “construcción del sistema de alcantarillado sanitario de la zona urbana del municipio de San Carlos”. Señalando la fecha de terminación, igualmente ejecutado el contrato en un 100% deberá allegar al Despacho constancia de su terminación y las obras realizadas. De haberse cumplido el objeto contractual, indique la fecha de culminación y todas las obras realizadas.*
- d) En caso de no cumplirse a cabalidad con el objeto del contrato referido en el literal a) se ordena al municipio de San Carlos a que en el término de seis meses (6) contados a partir de la ejecutoria de esta providencia realice todas las gestiones administrativas y presupuestales pertinentes a fin de construir en forma efectiva en ese municipio el sistema de alcantarillado sanitario en la zona urbana del mismo. Debiendo restablecer los derechos colectivos amparados en esta providencia a los miembros de esa comunidad.*

CUARTO: Conmínese a la empresa Regional Aguas del Sinú E.R.A.S S.A E.S.P y la empresa Uniaguas S.A E.S.P, para que en ejercicio de sus funciones certifiquen la construcción efectiva del sistema de alcantarillado sanitario de la zona urbana del municipio de San Carlos, cuya obra fue contratada en virtud de la Licitación Pública N. 002 de 2013, contrato suscrito entre ese municipio y el Consorcio Alcantarillado San Carlos 2013. En tal virtud, deberán indicar a este despacho en el término de treinta (30) días, las obras desarrolladas y el estado actual de las mismas.

De esta manera, se procede a revisar las actuaciones surtidas por el municipio de San Carlos, así:

Revisadas las pruebas aportadas dentro del presente incidente se evidencia que pese a que el contrato LP 002 de 2013, fue ejecutado, finalizado y liquidado en un 94.89%, la administración municipal en la vigencia 2020 y 2021, realizó alrededor de 40 mesas de

trabajo en conjunto con ENTerritorial, DPS, Contraloría General de la Nación, FONADE 007 (interventoría) contratista de obra AQUALIA S.A E.S.P (empresa a la cual se está concesionando el servicio), de donde salió como resultado que ENTerritorio aprobará los recursos necesarios para la puesta en marcha del sistema de alcantarillado sanitario en las zonas urbanas.

En ese sentido, fue aportado un documento donde se da apertura al proceso de INVITACION ABIERTA INA-007-2022, cuyo objeto consiste en contratar la “Revisión, actualización y complementación de estudios y diseños, en caso de ser necesario ajuste de los mismos, así como el avance, terminación y puesta en funcionamiento de la construcción del sistema de alcantarillado sanitario en la zona urbana del municipio de San Carlos del Departamento de Córdoba”, dentro del cual se indica que el proceso de selección se encuentra amparado presupuestalmente según certificados de Disponibilidad Presupuestal.

Así mismo, señala que el contrato número 2220656 cuyo objeto es “*Revisión, actualización y complementación de estudios y diseños, en caso de ser necesario ajuste de los mismos, así como el avance, terminación y puesta en funcionamiento de la construcción del sistema de alcantarillado sanitario en la zona urbana del municipio de San Carlos del Departamento de Córdoba*” ya fue adjudicado a la Unión Temporal Arca San Carlos y registra en estado firmado, quedando pendiente realizar la socialización de la obra con la comunidad.

Finalmente, indica que la interventoría al contrato antes citado ya fue adjudicada al Consorcio Interventoría San Carlos 007 y registra en SECOP II en estado firmado.

Para acreditar lo anterior, fueron aportados los siguientes pantallazos, que dan cuenta del estado de los contratos así:

Información general	
Identificación del contrato	
ID del contrato en SECOP	CO1.PCCNTR.3746142
Versión del contrato	1
Estado de contrato	Firmado
Fecha de generación del estado	16/06/2022 12:32:28 PM ((UTC-05:00) Bogotá, Lima, Quito)
Número del contrato	2220833
Objeto del contrato	INTERVENTORIA TÉCNICA, JURÍDICA, ADMINISTRATIVA, DE CONTROL FINANCIERO, AMBIENTAL Y SOCIAL PARA LA REVISIÓN, ACTUALIZACIÓN Y COMPLEMENTACIÓN DE ESTUDIOS Y DISEÑOS, EN CASO DE SER NECESARIO AJUSTE DE LOS MISMOS, ASÍ COMO EL AVANCE, TERMINACIÓN Y PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DE LA CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA DE ALCANTARILLADO SANITARIO EN LA ZONA URBANA DEL MUNICIPIO DE SAN CARLOS DEL DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA
Tipo de Contrato	Prestación de servicios
¿Asociado a otro contrato?	<input checked="" type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No
Duración del contrato	10 Meses
¿Justificación de la asociación?	<input checked="" type="checkbox"/> Interventoría <input type="checkbox"/> Intermediario
Contrato(s) asociado(s)	2220656
Fecha de inicio de contrato	-
Fecha de terminación del contrato	13/08/2023 11:59:00 PM ((UTC-05:00) Bogotá, Lima, Quito)
Tiempo adiciones en días	0 días
Liquidación	<input type="checkbox"/> Sí <input checked="" type="checkbox"/> No
Obligaciones Ambientales	<input type="checkbox"/> Sí <input checked="" type="checkbox"/> No
Obligaciones pos consumo	<input type="checkbox"/> Sí <input checked="" type="checkbox"/> No
Reversión	<input type="checkbox"/> Sí <input checked="" type="checkbox"/> No

Zoom

“interventoría técnica jurídica, administrativa de control financiero, ambiental y social para la revisión, actualización y complementación de estudios y diseños en caso de ser necesarios ajuste de los mismos, así como el avance, terminación y puesta en funcionamiento de la construcción del sistema de alcantarillado sanitario en la zona urbana del municipio de San Carlos del Departamento de Córdoba”. El segundo, con numero de contrato 2220656, identificado en SECOP como CO1.PCCNTR.3731615, que tiene por objeto *“Revisión, actualización y complementación de estudios y diseños, en caso de ser necesario ajuste de los mismos, así como el avance, terminación y puesta en funcionamiento de la construcción del sistema de alcantarillado sanitario en la zona urbana del municipio de San Carlos del Departamento de Córdoba”.*

En virtud de lo anterior, se advierte que actualmente hay suscritos 2 contratos, los cuales se encuentran en estado firmado, y registrados en el SECOP, que tienen por objeto la terminación y puesta en marcha del sistema de alcantarillado sanitario en la zona urbana del municipio de San Carlos Córdoba, razón por la cual, pese al incumplimiento en los plazos para dar cumplimiento a la orden dada en sentencia de 25 de febrero de 2015, se evidencia que no ha habido negligencia, y por el contrario se han realizado las gestiones necesarias, para lograr poner en marcha el sistema de alcantarillado en el citado municipio.

Atendiendo lo anterior, es claro que no hay lugar a imponer sanción por desacato, pues se reitera, la finalidad del desacato, no es otra que la de persuadir al responsable de que cumpla con la orden judicial. En mérito de lo expuesto, el Juzgado Quinto Administrativo Mixto del Circuito Judicial de Montería,

RESUELVE:

PRIMERO: Abstenerse de sancionar por Desacato a la Representante Legal del Municipio de San Carlos Córdoba, señora Leda Lucia López Gómez, conforme a las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Notifíquese la presente decisión a las partes.

NOTIFÍQUESE Y CUMPLASE



LUZ ELENA PETRO ESPITIA
JUEZ

	Rama Judicial Consejo Superior de la Judicatura República de Colombia		JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE CÓRDOBA	SIGCMA
JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO MIXTO DEL CIRCUITO DE MONTERÍA				
La anterior providencia se notifica por estado electrónico No. <u>56</u> , el día 12/09/2022 , a las 8:00 AM, el cual puede ser consultado en la página web de la Rama Judicial https://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-05-administrativo-de-monteria .				
ZEUS ALFONSO CEBALLOS RAMOS Secretario				