

Cartagena de Indias D. T. y C., once (11) de mayo de dos mil veintidós (2022).

I. IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICADO Y PARTES INTERVINIENTES.

Medio de control	CONSULTA INCIDENTE DE DESACATO DE ACCIÓN POPULAR
Radicado	13-001-33-33-013-2015-00497-02
Demandante	EDUARDO JOSÉ FERRER LUNA
Demandado	DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS
Magistrado Ponente	LUÍS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ

Procede la Sala a pronunciarse, en Grado jurisdiccional de Consulta, sobre la decisión tomada el día veintisiete (27) de abril de dos mil veintidós (2022), dentro del trámite incidental de Desacato promovido por el señor EDUARDO JOSÉ FERRER LUNA, contra el señor William Dau Chamat, en su calidad de Alcalde del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y el señor Luis Villadiego Cárcamo en su calidad de Secretario de Infraestructura del Distrito de Cartagena; providencia mediante la cual, el Juzgado Décimo Tercero Administrativo del Circuito de Cartagena, declaró en desacato y sancionó a los incidentados.

II.- ANTECEDENTES

1.La Acción Popular.

Los señores EDUARDO JOSÉ FERRER LUNA y JORGE LUIS JIMENEZ JULIO, actuando en nombre propio, interpusieron Acción Popular contra, el DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS, con el fin de que se protegieran los derechos colectivos al goce del espacio público, la utilización y defensa de los bienes de uso público y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, como el de la salubridad pública.



Dicha acción fue fallada en primera instancia por el Juzgado Décimo Tercero Administrativo del Circuito de Cartagena el 21 de julio de 2017, disponiendo:

“PRIMERO. AMPARAR LOS DERECHOS COLECTIVOS los derechos al goce del espacio público, la utilización y defensa de los bienes de uso público y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, como el de la salubridad pública vulnerados por el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena, atendiendo lo dicho en esta sentencia.

SEGUNDO. Como consecuencia de lo anterior, se ordena:

1. Al Distrito de Cartagena, a través de la Secretaría de Infraestructura o en la que corresponda, hacer, en el término máximo de 4 meses, contados desde la ejecución de esta providencia, los estudios para la pavimentación y obras de recolección de aguas lluvias en la calle La Libertad, ubicada entre los barrios El Silencio y Nueva Jerusalén.

2. Al Distrito de Cartagena, a través de la Secretaría de Infraestructura o en la que corresponda, una vez hecho el estudio anterior, realizar, en el término máximo de siete (7) meses, contados desde la ejecutoria de esta sentencia, la contratación y ejecución de las obras necesarias para la pavimentación y recolección de aguas lluvias en la calle La Libertad, ubicada entre los barrios El Silencio y Nueva Jerusalén.

3. Al Distrito de Cartagena, a través del DADIS, para el control de vectores





yroedores en la zona, por estancamiento de aguas lluvias, proceder, dentro del mes siguiente a la ejecutoria de este fallo, a la fumigación del sector colindante a la calle La Libertad, ubicada entre los barrios El Silencio y Nueva Jerusalén.

El anterior fallo que fue apelado por el demandado, para que así el Tribunal Administrativo de Bolívar profiriera sentencia de segunda instancia de fecha diez (10) de diciembre de dos mil dieciocho (2018), en la que dispuso:

“PRIMERO: MODIFICAR el numeral segundo de la parte resolutive de la sentencia de 21 de julio de 2017 proferida por el Juzgado Décimo Tercero Administrativo de Cartagena, el cual quedará así:

SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, se ordena:

Al Distrito de Cartagena, a través de la Secretaría de Infraestructura o en lo que corresponda, hacer, en el término máximo de 4 meses, contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, los estudios y etapa precontractual que culmina con la selección del contratista, para la pavimentación y obras de recolección de aguas lluvias en la calle La Libertad, ubicada entre los barrios el Silencio y Nueva Jerusalén.

Al Distrito de Cartagena, a través de la Secretaría de Infraestructura, o en la que corresponda, una vez surtida la etapa anterior, realizar en el término máximo de ocho (8) meses, contados a partir del vencimiento del término anterior, la contratación y ejecución de las obras necesarias para la pavimentación y recolección de aguas lluvias en la calle La Libertad, ubicada entre los barrios el Silencio y Nueva Jerusalén.



Al Distrito de Cartagena, a través del DADIS, para el control de vectores y roedores en la zona, por estancamiento de aguas lluvias, proceder dentro del mes siguiente a la ejecutoria de este fallo, a la fumigación del sector colindante a la calle la Libertad, ubicada entre los barrios El Silencio y Nueva Jerusalén”.

SEGUNDO: *Ejecutoriada esta providencia, envíese al juzgado de origen.”*

2.- Apertura de Incidente de Desacato.

El día veintidós (22) de marzo de dos mil veintidós (2022) fue enviado mediante correo electrónico, solicitud de apertura de incidente de desacato al Juzgado Décimo Tercero Administrativo del Circuito de Cartagena, dicho Juzgado mediante auto de fecha veinticinco (25) de marzo de dos mil veintidós (2022) resolvió.

ABRIR el incidente de desacato en contra de:

- El Alcalde Mayor del Distrito de Cartagena de Indias, señor William Dau Chamat.
- El Secretario de Infraestructura Distrital de Cartagena, señor Luis Villadiego Cárcamo

Para lo cual se ordenó remitir al incidentado, copia del escrito contentivo del incidente de desacato para que dentro de los dos (2) días siguientes a la notificación de dicha decisión presentara informe sobre los hechos que sustentan el desacato.

3. La Defensa





Observa el Despacho que, en cuanto al presente desacato, ni el Alcalde del Distrito de Cartagena de Indias, el señor William Dau Chamat ni el Secretario de Infraestructura, el señor Luis Villadiego Cárcamo emitieron pronunciamiento alguno sobre los informes solicitados que sustentaran el cumplimiento de las órdenes de primera y segunda instancia dictadas dentro del asunto de la referencia.

4.- Providencia Consultada.

El Juzgado Décimo Tercero mediante auto de fecha veintisiete (27) de abril de dos mil veintidós (2022) resolvió:

“PRIMERO: DECLARAR que el Alcalde del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, señor William Dau Chamat, y el Secretario de Infraestructura del Distrito de Cartagena, señor Luis Villadiego Cárcamo, incurrieron en desacato a las sentencias de 21 de julio de 2017 de primera instancia, y 10 de diciembre de 2018, segunda instancia en los términos ahí establecidos.

SEGUNDO: Como consecuencia de la anterior declaración, el Juzgado **ORDENA** al Alcalde del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, señor William Dau Chamat y al Secretario de Infraestructura del Distrito de Cartagena, señor Luis Villadiego Cárcamo, que proceda a dar **CUMPLIMIENTO INMEDIATO** a las órdenes proferidas en las sentencias dentro de la presente acción popular el de 21 de julio de 2017, primera instancia, y 10 de diciembre de 2018, segunda instancia.

TERCERO: IMPONER sanción al Alcalde del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, señor William Dau Chamat, y el Secretario de Infraestructura del Distrito de Cartagena, señor Luis Villadiego Cárcamo, correspondiente, para cada uno, de multa equivalente a diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes del año 2021. La suma anterior deberá ser depositada a favor del Fondo para la Defensa de los Derechos e





intereses Colectivos, en el término de cinco (5) días a la ejecutoria de esta decisión."

III. CONSIDERACIONES

1. Competencia.

El presente proceso ha llegado a esta Corporación para surtir el Grado Jurisdiccional de Consulta, en virtud de lo establecido en el artículo 41 de la Ley 472 de 1998.

2. Problema Jurídico.

Corresponde a la Sala, determinar ¿si el ALCALDE DEL DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS el señor WILLIAM DAU CHAMAT y el SECRETARIO DE INFRAESTRUCTURA el señor LUIS VILLADIEGO CÁRCAMO, se encuentran en desacato en el cumplimiento del fallo de acción popular de fecha veintiuno (21) de julio de dos mil diecisiete (2017), proferido por el juzgado Décimo Tercero Administrativo Del Circuito de Cartagena, y confirmado, con modificaciones, mediante sentencia del diez (10) de diciembre de dos mil dieciocho (2018), segunda instancia, proferida por este tribunal?

3. Tesis.

La Sala considera, que sí existe incumplimiento injustificado por parte de los señores WILLIAM DAUT CHAMAT en su calidad de Alcalde Distrital de Cartagena y el señor LUIS VILLADIEGO CÁRCAMO, en su calidad de Secretario de infraestructura del Distrito de Cartagena; de lo ordenado en el fallo de acción popular de fecha veintiuno (21) de julio de dos mil diecisiete (2017); proferida por el juzgado Décimo Tercero Administrativo Del Circuito de Cartagena; confirmado con modificaciones mediante sentencia del diez (10) de diciembre de dos mil dieciocho (2018), proferida en segunda instancia, por



el Tribunal Administrativo de Bolívar; por lo que se confirmará la providencia consultada, mediante la cual se declaró en desacato al incidentado y se le impuso sanción.

La anterior tesis, se soporta en los argumentos que a continuación se exponen.

4.- EL INCIDENTE DE DESACATO EN LA ACCION POPULAR.

El desacato en la acción popular, está regulado en el artículo 41 de la ley 472 de 1998, el cual señala:

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 efecto devolutivo.”

Por otra parte, precisa el Despacho, que el verdadero objetivo del Incidente de Desacato es el cumplimiento del fallo, independientemente que a partir de la declaratoria de desacato se deriven sanciones en contra de la autoridad incumplida.

Sobre el incidente de desacato en la acción popular, la Corte Constitucional¹ ha indicado lo siguiente:

¹ Corte Constitucional, sentencia T- 254 del 23 de abril de 2014. MP. Dr. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA.



“Tanto el juez de la acción popular como el de la acción de tutela puedan valerse de sus poderes disciplinarios para presionar el cumplimiento de sus decisiones, en el marco del incidente de desacato.

Como se indicó antes, el incidente es en esencia un procedimiento disciplinario que indaga sobre la responsabilidad subjetiva de la autoridad conminada a materializar el amparo y que, por esa vía, aspira a incidir en el restablecimiento del derecho trasgredido. Por eso, el incidente de desacato de un fallo de acción popular resulta idóneo para que el juez, investido de la competencia que le atribuyó la Ley 472 de 1998, verifique el cumplimiento de su decisión y aplique los remedios judiciales que considere apropiados para asegurar que sus órdenes sean cabal y oportunamente satisfechas. Con ese fin, puede requerir a los responsables del cumplimiento, solicitarles informes de su gestión y reclamar la intervención de los organismos de control”.

A su turno, el Consejo de Estado² ha informado:

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

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 sentencia. 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

² Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 15 de diciembre de 2011, exp. 15001- 23-31-000-2004-00966-01(AP), MP. Dra. RUTH STELLA CORREA PALACIO.





quien deliberadamente desatienda las órdenes judiciales impartidas para hacer efectiva la protección de los derechos e intereses colectivos”.

En este sentido, advierte la Sala, que objetivamente el desacato se entiende como una conducta que evidencia el mero incumplimiento de cualquier orden proferida en el curso del trámite de la acción popular, cuando se han superado los términos concedidos 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.

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, negligencia o capricho en acatarla por parte de la persona encargada de su cumplimiento.

VI.- CASO CONCRETO.

4.1 Análisis Crítico de las Pruebas

Mediante incidente de desacato presentado el día veintidós (22) de marzo de dos mil veintidós (2022) ante el Juzgado Décimo Tercero Administrativo del Circuito de Cartagena, por el señor Eduardo José Ferrer Luna, se solicitó declarar en desacato al alcalde mayor del Distrito de Cartagena de Indias, debido al no cumplimiento del fallo judicial por medio de sus dependencias, de la sentencia de la acción popular del veintiuno (21) de julio de dos mil diecisiete (2017) y diez (10) de diciembre de dos mil dieciocho (2018) primera instancia y segunda instancia respectivamente, pidiendo que se tenga en cuanta de igual manera las peticiones de incidente de desacato anteriores que han sido presentadas dentro del mismo asunto.



Por lo anterior, el Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Cartagena da apertura al incidente de desacato el día veinticinco (25) de marzo de dos mil veintidós (2022) contra el alcalde Mayor del Distrito de Cartagena de Indias, señor William Dau Chamat y el Secretario de Infraestructura Distrital de Cartagena, señor Luis Villadiego Cárcamo, mediante el cual ordenó dar traslado en un término de dos (02) días para que los mencionados rindan informe sobre el cumplimiento del fallo de la acción popular de la referencia, asimismo requirió a los miembros del comité de verificación, para que dentro de los dos (02) días siguientes a la notificación de dicho auto, informen sobre el cumplimiento del fallo.

Sin embargo, los incidentados, no presentaron informe alguno sobre el cumplimiento del fallo en cuestión.

En ese orden, el Juzgado Décimo Tercero mediante auto de fecha veintisiete (27) de abril de dos mil veintidós (2022) resolvió declarar en desacato a los incidentados e imponerles las sanciones que son objeto de consulta.

En este contexto, procede la Sala a resolver la Consulta, del auto que declaró en desacato a los incidentados; teniendo en cuenta el marco normativo y jurisprudencial expuesto.

En primer lugar, precisa la Sala, que, para efectos de declarar en Desacato, es necesario examinar los aspectos objetivos y subjetivos en la conducta del incidentado; pues como se anotó ut supra, lo primero se concreta en el mero incumplimiento y lo segundo en la falta de justificación del incumplimiento, es decir en la renuencia. Por ello, no todo incumplimiento constituye necesariamente desacato, pues se requiere la concurrencia de los dos elementos.

Así, para la constatación del incumplimiento de una sentencia basta con que el juez encuentre demostrado que la orden impartida no se ha materializado; y no interesa averiguar el grado de culpa o negligencia de la autoridad encargada de darle cumplimiento, pues de lo que se trata es de tomar medidas para que la orden sea finalmente cumplida.



En cambio, el desacato busca establecer la responsabilidad subjetiva del funcionario o funcionarios por cuya conducta se ha omitido el cumplimiento de la sentencia. En este escenario, sí juegan papel importante todos los elementos propios de un régimen sancionatorio, verbigracia, los grados y modalidad de culpa o negligencia con que haya actuado el funcionario, las posibles circunstancias de justificación, agravación o atenuación de la conducta e incluso el dolo.

En el sub iudice, se advierte, que los incidentados no rindieron los informes solicitados por el A quo, ni aportaron prueba alguna que acredite el cumplimiento de las órdenes emitidas en los fallos en cuestión

Lo anterior, fuerza concluir, que en el sub lite, concurren los elementos objetivo y subjetivo, que estructuran el desacato; al no existir prueba alguna del cumplimiento o justificación alguna del incumplimiento.

Por las anteriores consideraciones, se confirmará la providencia consultada.

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR la providencia de fecha veintisiete (27) de abril de dos mil veintidós (2022), proferida por el Juzgado Décimo Tercero Administrativo del Circuito de Cartagena, por los motivos expuestos en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** por Secretaría, el expediente al Juzgado de Origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LOS MAGISTRADOS





LUÍS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ

JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL

OSCAR IVÁN CASTAÑEDA DAZA