



13001-23-33-000-2019-00447-01

Cartagena de Indias D.T. y C., primero (1ª) de octubre de dos mil diecinueve (2019).

I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

Medio de control	Acción de tutela
Radicado	13001-23-33-000-2019-00447-00
Demandante	Luis Enrique Romero Rodríguez
Demandado	Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Cartagena – Distrito de Cartagena.
Magistrado Ponente	Edgar Alexi Vásquez Contreras

II.- PRONUNCIAMIENTO.

Procede la Sala a decidir la acción de tutela presentada por la Luis Enrique Romero Rodríguez, por intermedio de apoderado, contra el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Cartagena – Distrito de Cartagena

III.- ANTECEDENTES

3.1. Demanda (Fs. 1-4).

a). Pretensiones:

La accionante solicitó el amparo de su derecho fundamental al acceso a la administración de justicia y a la tutela judicial efectiva y, como consecuencia de ello, se ordene a los accionados a dar cumplimiento a la orden contenida en el fallo de acción popular 25 de junio de 2010 por el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Cartagena, dentro de la acción popular radicada con el No. 13001-33-31-007-2009-00163-00.

b). Hechos.

El accionante afirmó, en resumen, lo siguiente:

El barrio El Carmelo es uno de los barrios tradicionales de Cartagena, dentro del cual la calle Cádiz nunca ha sido pavimentada, perjudicando a sus moradores y convirtiéndose en un sector insalubre, en detrimento para sus moradores.

En 23 de enero de 2011 solicitó al Alcalde Distrital que le informara si en los archivos de la oficina de planeación u otra competente, aparecía pavimentada la carrera 68 A entre calle 16 y 17, correspondiente a la calle Cádiz del Barrio El Carmelo; en caso de encontrarse pavimentada se le suministrara las copias del





13001-23-33-000-2019-00447-01

contrato y, de no encontrarse pavimentada, se le informara si existe algún plan o proyecto programado para la pavimentación de la calle.

Mediante oficio AMC-OFI-0012607-2012 el Coordinador del Banco de Programas y Proyectos de la Secretaría de Planeación Distrital de Cartagena, señaló que en la base de datos del banco de proyectos se encuentra inscrito el proyecto construcción pavimento rígido de la calle Cádiz con código de registro 201130010105.

Mediante oficio AMC- OFI-0022969-2013 del 26 de abril de 2013, el Secretario de Infraestructura informó que la mencionada calle no aparece pavimentada; que en el mes de marzo se llevó a cabo una visita donde se miró el estado de la vía y se realizó un presupuesto por valor de \$172.353.125; y que dicha vía estaba incluida como prioritaria en la administración. Sin embargo, en el año 2013 no fue pavimentada muy a pesar de estar incluida como prioritaria.

Como consecuencia del deterioro de la vía, los taxis no pueden ingresar al barrio.

El 11 de enero de 2016 solicitó nuevamente la pavimentación de la calle, pero se le respondió nuevamente lo mismo. Sin embargo pasó el año 2016 y tampoco se pavimentó.

En el año 2017 interpuso una acción popular, identificada con el radicado 13-001-33-33-014-2017-0080-00, la cual fue admitida el 25 de abril de 2017 por el Juzgado Décimo Cuarto.

El 21 de marzo de 2018 el Juzgado mencionado declaró la cosa juzgada, y dispuso estarse a lo resuelto en la sentencia proferida el 25 de junio de 2010 por el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Cartagena dentro de la acción popular radicada con el No. 13-001-33-31-007-2009-00163-00, confirmada por el Tribunal Administrativo de Bolívar el 15 de julio de 2011.

En 3 de julio de 2019 promovió un incidente dentro del cual el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Cartagena declaró en desacato al Alcalde Distrital de Cartagena por incumplimiento de los fallos de tutela, y le impuso una multa de 5 S.M.L.M.V., sanción que fue confirmada por el Tribunal Administrativo de Bolívar.

El Alcalde Distrital hizo caso omiso al incidente de desacato, y por ello el Juzgado Séptimo, mediante auto del 12 de agosto de 2019, remitió copias del cobro de la multa a la Defensoría del Pueblo. Sin embargo, dicho Juzgado no continuó con el arresto por el incumplimiento al fallo de la acción popular.



La presente acción no pretende el castigo de un funcionario público, sino la tutela efectiva de los derechos fundamentales que han sido vulnerados sistemáticamente desde el año 2011.

Alegó que el acceso a la Administración de Justicia se erige como uno de los pilares que sostiene el modelo del Estado social y democrático de derecho, porque abre las puertas para que los individuos ventilen sus controversias ante las autoridades judiciales, y de esta forma se protejan sus derechos fundamentales.

3.2 Contestación.

- **El Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Cartagena, (fs. 18 - 20),** manifestó en resumen, lo siguiente:

Adelantó el proceso seguido por la señora Helena Mena de Palacios, en ejercicio del medio de control de acción popular, en contra el Distrito de Cartagena, radicado bajo el No. 13-001-33-31-007-2009-00163-00, y profirió fallo el 25 de junio de 2010 donde dispuso: "**SEGUNDO:** Ordenar al Distrito de Cartagena adoptar las siguientes medidas; Pavimentar con desagües y andenes de la denominada calle Cádiz del barrio El Carmelo de esta ciudad, o carrera 66 a, que hace parte del inventario de vías públicas, con la extensión y delimitaciones que aparecen en el certificado visible a folio 62 del expediente emitido por el Distrito de Cartagena.

El Distrito de Cartagena apeló la sentencia anterior y el Tribunal Administrativo de Bolívar la confirmó integralmente mediante sentencia del 15 de junio de 2011.

Después de siete años, el señor Luis Enrique Romero Rodríguez promovió incidente de desacato contra el Alcalde Distrital de Cartagena por el incumplimiento de las sentencias antes reseñadas, dentro del cual el Juzgado desplegó las siguientes actuaciones:

- Mediante providencia del 11 de febrero de 2019 requirió al Alcalde de Cartagena para que rindiera un informe sobre el cumplimiento de las sentencias objeto de la actuación.
- En vista que no rindió el informe requerido, mediante auto del 25 de febrero de 2019, solicitó explicaciones de la desatención al requerimiento y previno sobre las sanciones legales que puede aplicar el juez en estos casos.
- El 1º de abril de 2019 el Distrito accionado rindió un informe por conducto de la Secretaría de Infraestructura.



- El 3 de mayo de 2019 se dio apertura al incidente de desacato, y el Distrito guardó silencio nuevamente, lo que motivó al Despacho a que, junto con el análisis de las pruebas sobre el cumplimiento de las sentencias desatendidas, decidiera mediante auto del 30 de mayo de 2019, declarar en desacato al señor Alcalde de Cartagena Pedrito Tomas Pereira Caballero e le impuso una sanción de multa de cinco (5) SMLMV, conmutables con arresto de cinco (5) días, conforme lo indica el artículo 41 de la Ley 472 de 1998.

- Esta decisión fue objeto del grado jurisdiccional de consulta ante el Tribunal Administrativo de Bolívar, quien mediante auto del 14 de Junio de 2019, confirmó en su integridad la sanción impuesta por este despacho al Alcalde de Cartagena.

- Una vez recibido el expediente, el Juzgado, por auto del 3 de Julio de 2019 dispuso obedecer lo resuelto por el superior.

- De manera oficiosa, el Juzgado decidió verificar el cumplimiento de las órdenes impartidas al Alcalde de Cartagena y mediante auto del 15 de Julio de 2019, requirió al Alcalde del Distrito de Cartagena para que informara sobre el pago de sanción impuesta en el auto del 30 de mayo de 2019, confirmada el 14 de Junio de 2019 por el Tribunal Administrativo de Bolívar; así como el cumplimiento de la sentencia.

El apoderado judicial del Distrito de Cartagena, con memorial del 23 de julio de 2019, manifestó que: i) El Alcalde está realizando gestiones para el pago de la multa, y ii) La Secretaria de Infraestructura está realizando las gestiones para culminar la pavimentación de la vía objeto de la demanda, y manifestó que dicha Secretaria celebró contratos de obras con el Consorcio Vial de Cartagena para la pavimentación de vías en la ciudad, en donde se logró incluir un tramo de la calle Cádiz, correspondiente a la calle Bogotá y la calle 19 de Blas de Lezo, esto es, calle 17 y 19. b) Existe tramo pendiente correspondiente a la calle 19, para lo cual se tiene un presupuesto por la suma de \$ 440.746.033, actualizado a enero de 2019 y c) se está gestionando la autorización ante el Concejo Municipal para un préstamo con el fin de atender obligaciones a cargo del Distrito.

- Nuevamente de manera oficiosa el Juzgado accionado dispuso, mediante auto del 12 de agosto de 2019, remitir copias a la Defensoría del Pueblo, como beneficiaria de la multa impuesta por desacato al Alcalde de Cartagena, para que adelantara el proceso de cobro coactivo.

- El apoderado del Distrito de Cartagena, el 23 de agosto de 2019, aportó



13001-23-33-000-2019-00447-01

constancia del pago de la multa por parte del sancionado.

Manifestó que de lo anteriormente descrito se concluye que ha cumplido con la tarea constitucional que le ha sido encomendada, esto es, administrar justicia en forma pronta y oportuna, tanto en el proceso ordinario como en el incidente de desacato.

El accionante estima vulnerados sus derechos fundamentales derivados del artículo 229 Constitucional, porque el Despacho no ha conmutado la sanción de multa impuesta al Alcalde de Cartagena mediante auto del 3 de mayo de 2019, por arresto, dado el incumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia del 25 de Junio de 2010. No obstante, en el expediente que contiene el trámite incidental no aparece ninguna solicitud al respecto formulada por el accionante, de manera que no se le ha dado la oportunidad al Despacho de pronunciarse al respecto, de manera que no resulta procedente tal reproche.

- **El Distrito de Cartagena (fs. 24 -25)** manifestó que, contrario a lo manifestado por el actor, la Calle Cádiz del Barrio Carmelo fue objeto de pavimentación de manera parcial, dado que la misma se encuentra ubicada entre la calle 15 y la calle 19 y se ha logrado la pavimentación del tramo que va desde la calle 19 a la calle 15.

- El Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Cartagena amparó los derechos de los accionantes, y en virtud de ello ordenó la construcción y/o adecuación de la calle Cádiz o carrera 66, del barrio El Carmelo.

- Con el objeto de dar cumplimiento a la acción referenciada la Alcaldía, por medio de la Secretaría de Infraestructura Distrital, celebró con el Consorcio Vial de Cartagena "contrato de obra No.84-85-86-87-88-89-92-93-94-95-96-97-98-99-100101-102-103-104-105-106-107-08- 109-112-113-114-115-116-117-2014", con el fin de realizar las obras de construcción, mejoramiento y adecuación de vías y otras obras de Infraestructura de diferentes barrios y sectores de las localidad Industrial y de la Bahía del Distrito de Cartagena Historia y del Caribe Norte.

Dentro del marco del contrato, se logró la construcción de la Calle Cádiz del Barrio Carmelo correspondiente al tramo comprendido entre la calle Bogotá y la calle 19 del Barrio Blas de Lezo, esto es, entre la calle 17 y 19 del correspondiente tramo vial.

La calle Cádiz o carrera 66 realmente se encuentra entre calle 19 y calle 15, motivo por el cual, existe un saldo de tramo vial por realizar y para la pavimentación del último tramo, ya se tiene presupuesto estimado, que asciende a la suma de \$ 440.746.033,19, que se encuentra actualizado a mes de enero de 2019.





La providencia judicial que resolvió el incidente de desacato en contra de la Alcaldía Distrital no adolece de vicio procesal o material alguno que permita inferir en su parte decisoria o argumentativa error que permita invalidar su acción por vía de tutela.

La Corte Constitucional, en la sentencia SU-297/2015, estableció que para establecer la procedencia de acción de tutela debe verificarse uno de los siguientes presupuestos: (i) el asunto tenga relevancia constitucional, (ii) el interesado haya agotado los recursos judiciales ordinarios y extraordinarios antes de acudir al juez de tutela, (iii) la petición cumpla con el requisito de inmediatez, de acuerdo con criterios de razonabilidad y proporcionalidad, (iv) en caso de tratarse de una irregularidad procesal, cuando esta tenga incidencia directa en la decisión que resulta lesiva de los derechos fundamentales, (v) cuando el accionante identifique, de forma razonable, los errores de la autoridad judicial que generan la violación y que ésta haya sido alegada al interior del proceso judicial, en caso de haber sido posible y (vi) cuando el fallo impugnado no sea de tutela.

De igual forma debe verificarse alguno de dichos presupuestos debe a región seguido establecer que se ha configurado un defecto orgánico, sustantivo, procedimental, táctico o un error inducido o que se trate de una decisión sin motivación, o en la que se ha desconocido un precedente constitucional y una violación directa a la Constitución.

Ninguno de los presupuestos antes descritos se encuentra configurados en el presente proceso, puesto que el Juzgado de conocimiento soportó de forma suficiente la sanción impuesta al Distrito.

4. Trámite procesal.

La acción de tutela fue admitida mediante proveído 18 de septiembre de 2019 (Fl. 16), mediante el cual se ordenó la notificación al Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Cartagena, al Distrito de Cartagena y al Procurador Judicial delegado ante este Tribunal, requiriéndoles un informe detallado sobre los hechos que dieron origen al litigio, para lo cual se concedió el término de dos (2) días.

IV. CONTROL DE LEGALIDAD.

Una vez examinado el expediente, no se advierten irregularidades constitutivas de nulidad o que ameriten saneamiento, por lo que se procede decidir la presente acción.



V. CONSIDERACIONES.

5.1. Competencia.

El Tribunal Administrativo de Bolívar, por virtud de los artículos de los artículos 86 de la Constitución Política y 37 del Decreto Ley 2591 de 1991 es competente en primera instancia para resolver la solicitud de tutela de la referencia.

5.2. Finalidad de la acción de tutela.

El artículo 86 de la Constitución Política y el Decreto 2591 de 1991 establecen que las personas pueden interponer acción de tutela para reclamar ante los jueces, mediante un procedimiento preferente y sumario, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad.

Dicha acción no puede ser utilizada válidamente para pretender sustituir recursos ordinarios o extraordinarios. Tampoco para desplazar o variar los procedimientos de reclamo judicial preestablecidos, ni para revivir con ella términos precluidos o acciones caducadas.

Las normas enunciadas establecen la improcedencia de esta acción al existir otros medios de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable sobre uno o varios derechos fundamentales de la parte demandante.

En conclusión, para la procedencia de la acción de tutela cuando exista otro medio de defensa judicial, el juez constitucional debe tener en cuenta la eficacia e idoneidad del otro medio y la existencia de un perjuicio irremediable al momento del estudiar el amparo constitucional.

5.3. Problema Jurídico.

Corresponde a esta Sala establecer si es procedente la acción de tutela para que se ordene al Distrito de Cartagena, cumplir con la orden impuesta en el fallo proferido el 25 de junio de 2010, dentro de la acción popular radicada con el No. 13001-33-31-007-2009-00163-00.

5.4. Tesis de la Sala.

La Sala declarará la improcedencia de la acción de tutela, porque el accionante cuenta con otro medio de defensa idóneo para la satisfacción de sus derechos, como lo es el incidente de desacato del fallo de acción popular.

5.5. Pruebas relevantes para decidir.





13001-23-33-000-2019-00447-01

- Copia de la providencia del 3 de julio de 2019, por medio de la cual el Juzgado accionado obedeció y cumplió lo dispuesto por este Tribunal en providencia del 14 de junio de 2019 (fs. 05 – 06).
- Copia de la providencia del 12 de agosto de 2019, por medio de la cual el Juzgado accionado remitió a la Defensoría del Pueblo copias de las piezas procesales de la acción popular radicada con el No. 13001233300720090016300, para que adelantara las gestiones del cobro coactivo de la sanción impuesta por el juzgado (fs. 7 – 8).
- CD que contiene las piezas procesales del incidente de desacato promovido dentro de la acción popular radiada con el No. 13001233300720090016300.

5.6. Caso concreto.

En el presente asunto, el accionante presentó acción de tutela para que se le ordene a las accionados dar cumplimiento a la orden contenida en el fallo de acción popular del 25 de junio de 2010, por el cual el Juzgado accionado decidió la acción popular radicada con el No. 13001-33-31-007-2009-00163-00, confirmada por este Tribunal mediante sentencia de 15 de junio de 2011. Allí se ordenó lo siguiente:

"PRIMERO: DECLARAR que el DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS, ha vulnerado los derechos colectivos de la seguridad pública y el goce del espacio y la utilización y defensa de los bienes de uso público de los habitantes del barrio el Carmelo sector calle Cádiz o carrera 66 A.

SEGUNDO: ORDENAR al DISTRITO DE CARTAGENA adoptar las siguientes medidas: Pavimentar con desagües y andenes de la denominada calle Cádiz del barrio el Carmelo de esta ciudad, o carrera 66 a que hace parte del inventario de vías públicas, con la extensión y delimitaciones que aparecen en el certificado visible a folio 62 del expediente emitido por el DISTRITO DE CARTAGENA.

TERCERO: Para que inicie el cumplimiento de estas medidas adoptando las decisiones administrativas, técnicas y presupuestales que sean necesarias se le concede el término de cuatro (4) meses y para culminar su ejecución se le concede un término de seis (6) meses. Estos términos se computaran a partir de la ejecutoria de esta providencia.

La Sala declarará la improcedencia de la acción de tutela de la referencia, porque el accionante cuenta con otro medio de defensa idóneo para la satisfacción de sus derechos, como lo es el incidente de desacato del fallo de acción popular.

En efecto, tal como lo ha manifestado la jurisprudencia del Consejo de Estado, entre otras en la sentencia 25 de mayo de 2017, dentro del proceso radicado con el No. 68001-23-33-000-2017-00139-01, **"el incidente de desacato en la acción popular puede interponerse cuantas veces sea necesario mientras la orden permanezca incumplida. Además de ser un mecanismo expedito para lograr el**



objetivo planteado en esta solicitud de amparo, es también, el más indicado en cuanto a los efectos que pueda lograr".

La acción popular está consagrada en el artículo 88, inciso primero de la Constitución Política, y se fundamenta en la necesidad de tutelar el interés público, la cual concede a todas las personas la protección de los derechos e intereses colectivos.

La Ley 472 de 1998, señaló que la acción popular es el medio procesal que cualquier persona natural o jurídica, organización o entidad pública con funciones de control, intervención o vigilancia puede ejercer para "evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible".

La misma Ley describe los recursos que proceden contra las providencias que se dictan dentro del proceso y contempla las medidas coercitivas que puede adoptar el juez para hacer cumplir su decisión, así:

Artículo 41º.- 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.

Una vez el juez popular emite el fallo adquiere una serie de responsabilidades específicas relacionadas con la materialización de su decisión, ya que conserva la competencia para tomar las medidas conducentes para hacer efectivas las órdenes impartidas.

La Corte Constitucional, en sentencia SU- 034/18, señaló que el incidente de desacato tiene como propósito lograr el cumplimiento efectivo de la orden de tutela pendiente de ser ejecutada.

El Consejo de Estado en la sentencia anteriormente descrita, señaló que el incidente de desacato ha sido entendido como el ejercicio del poder disciplinario del juez ante la desatención de una orden proferida en una acción popular.

Desde el punto de vista objetivo consiste en la inobservancia de esa orden, y desde el plano subjetivo se entiende como una actitud negligente del funcionario encargado de cumplir lo ordenado.



13001-23-33-000-2019-00447-01

De lo anteriormente expuesto se tiene que el actor tiene otras herramientas procesales que posibilitan el efectivo y oportuno cumplimiento del fallo de la acción popular, la cual resulta idónea y eficaz para perseguir y obtener su cumplimiento, razón suficiente para declarar la improcedencia de la acción de tutela, por cuanto no se cumple el requisito de la subsidiariedad.

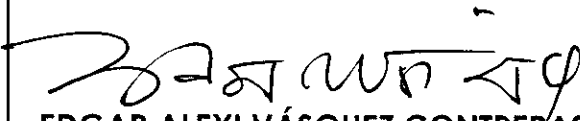
En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución;

FALLA

PRIMERO. Rechazar por improcedente la acción de tutela de la referencia.

SEGUNDO.- En caso de no ser impugnada la presente decisión, remitir el expediente para su eventual revisión a la Honorable Corte Constitucional.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS
Magistrado

MOISÉS DE JESUS RODRÍGUEZ PÉREZ
Magistrado
Ausente con permiso


CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE
Magistrada