



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO

JUZGADO TRECE CIVIL DEL CIRCUITO DE ORALIDAD DE MEDELLÍN

Veintidós (22) de septiembre de dos mil veinte (2020)

Proceso	INCIDENTE DE DESACATO – ACCIÓN POPULAR
Actor popular	BERNARDO ABEL HOYOS MARTÍNEZ
Accionado	JUANBÉ CENTRO MUNDIAL DE LLANTAS S.A.S.
Radicado	05001 31 03 013 2017 00713 00
Decisión	IMPONE SANCIÓN POR DESACATO

Procede el Despacho a resolver el **INCIDENTE POR DESACATO** a sentencia de acción popular, promovido por **BERNARDO ABEL HOYOS MARTÍNEZ**, en contra de **JUANBÉ CENTRO MUNDIAL DE LLANTAS S.A.S.**, a través de su representante legal **ANGELA MARÍA ISAZA DE ROBLES**.

ANTECEDENTES

Mediante auto del 25 de febrero de 2020 se requirió, previa apertura de incidente de desacato, a la representante legal de la sociedad condenada, la cual, a través de memorial allegado directamente a la Secretaría del Juzgado el 4 de marzo de esta anualidad puso de presente que la orden dada en sentencia calendada el 13 de noviembre de 2019 ya había sido atendida y gestionada por la persona jurídica que representa.

En respuesta a lo antelado, el Juzgado puso en conocimiento del actor popular el material fotográfico referenciado, anunciando que en firme dicha providencia -del 6 de marzo de 2020, notificada por estados 31 del 9 del mismo mes y año-, se daría por terminado el desacato incoado.

Posteriormente, el 27 de agosto de 2020, el señor **HOYOS MARTÍNEZ** insistió en la solicitud de incidente de desacato, anexando fotografías del 25 de agosto, en las cual se observan varias vallas en la dirección donde se encuentra el

establecimiento comercial de propiedad de la sociedad de **JUANBÉ CENTRO MUNDIAL DE LLANTAS S.A.S.**, que actúa a través de su representante legal **ANGELA MARÍA ISAZA DE ROBLES**.

Y fue por ello, por lo que este Despacho, el 3 de septiembre de 2020, encontró procedente iniciar el trámite del incidente de desacato previsto en el artículo 41 de la Ley 472 de 1998 con las formalidades del artículo 129 del C.G.P, advirtiendo a la señora **ISAZA DE ROBLES**, en su calidad de representante legal de la empresa **JUANBE CENTRO MUNDIAL DE LLANTAS S.A.S.**, las consecuencias que se derivan de la disposición normativa contenida en el artículo 41 de la Ley 472 de 1998.

De igual manera, se decretó oficiosamente la siguiente prueba:

“Ofíciase a la ALCALDÍA DE MEDELLÍN, a través de su SECRETARIA DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA, SUBSECRETARÍA DE ESPACIO PÚBLICO, a la PROCURADURÍA PROVINCIAL DEL VALLE DE ABURRÁ, a la DEFENSORIA DEL PUEBLO, para que remitan con destino a este Despacho, informe acerca de las gestiones adelantadas dentro del Comité de Verificación creado, de conformidad con el numeral 3º de la parte resolutive de la sentencia del 13 de noviembre de 2013. Ofíciase por Secretaría para lo propio”.

Ante el silencio de la accionada y de los miembros integrantes del Comité de Verificación, se dio formalmente apertura al trámite incidental que en esta fecha se resuelve, con proveído del 11 de este mes y año, el cual se notificó a todas las partes e intervinientes.

Hecho lo anterior, brilló por su ausencia el pronunciamiento de la persona jurídica que vulneró los derechos colectivos y tampoco se allegó manifestación alguna de parte del referido Comité.

Bajo el escenario fáctico y jurídico planteado, corroborado como está que se ha excedido cualquier término prudencial, tanto para la ejecución de la orden dada en la sentencia de acción popular de radicado 013-2017-00713-00, como para el presente trámite incidental, y como quiera que no resulta necesario practicar

pruebas adicionales a las que obran en este trámite, se abre paso la resolución de lo que en derecho corresponda.

CONSIDERACIONES

En lo concerniente al rol del juez en la acción popular de cara a la protección eficaz de los derechos e intereses colectivos y las facultades para asegurar el cumplimiento de sus providencias, verbigracia, el incidente de desacato que se origina en la desatención a la orden consignada en la sentencia de una acción popular, ha dicho la Corte Constitucional:

<<El artículo 88 de la Carta Política le asignó al legislador la tarea de regular las acciones populares *"para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza (...)"*. En cumplimiento de ese mandato, la Ley 472 de 1998 las definió como 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 norma señala que las acciones populares proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que viole o amenace los derechos e intereses colectivos, que puede promoverse durante el tiempo que subsista la amenaza o peligro y precisa los aspectos procesales que rigen su trámite: los términos para su traslado y contestación, la posibilidad de dictar medidas cautelares en cualquier etapa del proceso, la viabilidad de concluirlo a partir de la celebración de un pacto de cumplimiento y el contenido y los efectos de la sentencia. Por último, especifica los recursos que proceden contra las providencias que se dictan mientras son tramitadas y contempla las medidas coercitivas que puede adoptar el juez del caso con el objeto de hacer efectiva su decisión. En este punto, se refiere, específicamente, al incidente de desacato.

Partiendo de ese marco normativo, la Corte ha destacado los aspectos más sobresalientes de las acciones populares, centrándose, específicamente, en las

características que les son intrínsecas en su condición de acciones constitucionales. Así, ha puntualizado que se trata de acciones públicas, dado que pueden ser promovidas por cualquier persona directamente, sin necesidad de apoderado judicial, y ha resaltado la celeridad de su trámite, el cual se sujeta a los principios de prevalencia del derecho sustancial, publicidad, economía, celeridad y eficacia.

Este último principio, el de eficacia, consagrado en el artículo 2º de la Carta Política como un fin esencial del Estado, compromete a las autoridades con la adopción de medidas encaminadas a "*garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución*". Eso significa que las decisiones que se adopten en aras de proteger tales derechos -colectivos, en el caso de las acciones populares- deben garantizar, también, que la situación que motivó la solicitud de amparo se resuelva efectivamente.

Es precisamente ese propósito –la protección *efectiva* de los derechos colectivos- el que inspira las responsabilidades que la Ley 472 de 1998 le atribuyó al juez de la acción popular en relación con el impulso del proceso y con la adopción de las medidas necesarias para hacer realidad las órdenes que en ese sentido se impartan en el respectivo fallo>>.¹

Y fue el conjunto de disposiciones normativas proferidas por el legislador de 1998, que dotó al juez de la causa de facultades exclusivamente destinadas a lograr que tanto durante el trámite, como en la fase de cumplimiento de la orden jurisdiccional, a partir de los principios de eficacia y prevalencia del derecho sustancial, se abriera paso la protección del derecho o interés colectivo amenazado o vulnerado.

En respuesta a lo anterior, el Tribunal de cierre de la jurisdicción Constitucional acotó:

"En efecto, se debe tener en cuenta que las acciones populares poseen una estructura especial que las diferencia (sic) de los demás procesos litigiosos, en cuanto son un mecanismo de protección de los derechos colectivos, radicados para efectos del reclamo judicial en cabeza de quien actúa a nombre de la sociedad, pero de los que al mismo tiempo son titulares cada uno de los miembros que

¹ Sentencia T – 254 de 2014.

*forman la parte demandante de la acción judicial. En consecuencia, como director del proceso, el juez puede conminar, exhortar, recomendar o prevenir, a fin de evitar una eventual vulneración o poner fin a una afectación actual de los derechos colectivos que se pretenden proteger, sin que tal decisión constituya un capricho del juez constitucional. Es así como, un elemento esencial de las acciones populares es el carácter oficioso con que debe actuar el juez, sus amplios poderes y con miras a la defensa de los derechos colectivos”.*²

Lo que corrobora que en virtud de la trascendencia de los derechos que se procuran proteger, el juez de la acción popular tiene facultades oficiosas para adoptar las medidas que a bien tenga con miras que las órdenes contenidas en sus providencias tengan efectos, en particular, en curso del trámite del incidente de desacato:

<< Uno de los requisitos básicos de cualquier providencia judicial que aspire a ser plena y oportunamente cumplida es la precisión de las órdenes que imparte. Eso explica que la Ley 472 de 1998 haya sido especialmente cuidadosa al delimitar el contenido de los fallos de acción popular que son favorables al accionante.

El artículo 34 exige, en efecto, que las sentencias estimatorias de la acción popular i) contengan una orden de hacer o de no hacer que, a su vez, defina de forma precisa la conducta que se deberá cumplir para proteger el derecho o interés colectivo amenazado o vulnerado y prevenir que se vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que justificaron el amparo concedido. Además, el fallo ii) debe condenar al pago de perjuicios, si es del caso, iii) exigir que se realicen las conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o interés colectivo, si esto es físicamente posible, y iv) señalar el plazo prudencial dentro del cual deberá iniciarse su cumplimiento y culminarse su ejecución.

Eso en cuanto al contenido de la sentencia. De ahí en adelante, el juez popular adquiere otra serie de responsabilidades específicas con respecto a la materialización de su decisión, derivadas de la jerarquía especial de los derechos involucrados en los procesos a su cargo y cuyo punto de partida son las facultades

² Sentencia T – 443 de 2013

que el mismo artículo 34 le concedió en aras de la ejecución efectiva y oportuna de la sentencia.

La norma precisa que, durante el término prudencial fijado en el fallo, el juez conserva su competencia para tomar las medidas que conduzcan a materializar las órdenes de protección, de conformidad con las disposiciones del Código de Procedimiento Civil; y que puede conformar un comité para la verificación su cumplimiento, el cual podrá estar integrado por él mismo, por las partes, por la entidad pública encargada de velar por el derecho o interés colectivo, por el Ministerio Público y por una organización no gubernamental con actividades en el objeto del fallo. También lo faculta para comunicar a las entidades que puedan incidir en el cumplimiento, para que presten su colaboración en ese sentido.

Adicionalmente, el juez de la acción popular cuenta con la posibilidad de presionar el cumplimiento del fallo a través del incidente de desacato, como ocurre respecto de las sentencias de tutela.

El artículo 41 de la Ley 472 de 1998 sostiene que quien incumpla 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 hasta con arresto hasta de seis meses, sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar"*. La sanción debe ser impuesta por la misma autoridad que profirió la orden judicial, a través de trámite incidental, y ser consultada al superior jerárquico, quien deberá decidir, en el efecto devolutivo, si la sanción debe revocarse.

En esa línea, es posible identificar similitudes en las facultades que el Decreto 2591 de 1991 y la Ley 472 de 1998 les concedieron al juez de tutela y al de la acción popular para que impulsaran el cumplimiento de sus sentencias.

Como punto de partida, se destaca el hecho de que ambos cuerpos normativos hayan considerado que dichas autoridades debían conservar su competencia, después de proferido el fallo, para adoptar las medidas que conduzcan a hacer efectivo el amparo. Eso explica que tanto el juez de tutela como el de la acción popular puedan convocar a las entidades encargadas de ejecutar las órdenes de

protección, cuantas veces sea necesario; practicar pruebas para establecer los motivos de su negligencia y adelantar las diligencias que correspondan para corregir tales obstáculos.

El juez de la acción popular cuenta con una herramienta adicional para esos efectos: la conformación del comité para la verificación del cumplimiento que, integrado de la manera en que se anunció previamente cumple la función de asesorar al funcionario judicial en la formulación de propuestas que conduzcan a realizar la protección concedida y, además, permite hacer un seguimiento de las gestiones que los responsables de restablecer el derecho colectivo vulnerado han adoptado con ese objeto.

Una segunda similitud tiene que ver con el hecho de que 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. La responsabilidad del juez, en estos casos, no es otra que la de desplegar la gama de facultades que le fueron conferidas en su condición de director del proceso, para procurar que la protección que reconoció se concrete de una forma coherente con los mandatos de celeridad y eficacia que guían el trámite de las acciones populares.

Para finalizar, la Sala estima oportuno resaltar las precisiones que hizo la Sentencia C-542 de 2010 acerca de la naturaleza y el contenido del incidente de desacato de un fallo de acción popular y de su papel frente al cumplimiento de las órdenes de

protección impartidas. Esto, en atención a la relevancia que tales aspectos tienen frente al examen de la procedibilidad formal de las tutelas bajo estudio.

La Sentencia C-542 de 2010 declaró exequible el artículo 41 de la Ley 472 de 1998, que obliga a consultar las sanciones impuestas por el incumplimiento de un fallo de acción popular, pero no prevé la posibilidad de que las decisiones de absolucón sean impugnadas. Aunque los demandantes alegaron que dicha omisión vulneraba los derechos a la igualdad, acceso a la administración de justicia, contradicción y defensa del promotor del incidente, la Corte descartó tal argumento, porque el legislador puede exigir la consulta en unos casos y en otros no, y limitar el acceso a la segunda instancia, en ejercicio de su potestad de configuración de los procesos judiciales. Finalmente, el fallo destacó algunas características del incidente de desacato de las sentencias de acción popular cuya mención es relevante para los efectos del análisis que la Sala emprenderá a continuación:

-El incidente de desacato fue concebido como instrumento preferente y sumario destinado a salvaguardar los derechos colectivos protegidos por la sentencia de la acción popular. Por eso, los mecanismos de impugnación previstos para los incidentes de desacato del Código de Procedimiento Civil y del Código Contencioso Administrativo no le son homologables.

-El incidente no es un proceso contencioso entre el promotor del incidente y el investigado, sino un trámite correccional que puede concluir con medidas disciplinarias, aunque su imposición no garantice *per se*, el cumplimiento de la decisión judicial.

-El trámite incidental debe garantizar los elementos mínimos del debido proceso disciplinario, es decir: i) el principio de legalidad de la falta y de la sanción disciplinaria, ii) el principio de publicidad; iii) los derechos de defensa, contradicción y controversia de la prueba; iv) el principio de doble instancia; v) la presunción de inocencia, vi) el principio de imparcialidad; vii) el principio de non bis in ídem; viii) el principio de cosa juzgada y ix) la prohibición de la reformatio in pejus >>.³

³ Sentencia T – 254 de 2014.

En este orden de ideas, el desacato consiste en una conducta que observada objetivamente por el Juez, implica que la desobediencia del obligado frente a la orden contenida en el fallo de la acción popular; y desde luego, en el ámbito subjetivo, consiste en establecer la responsabilidad de quien ha dado lugar a tal incumplimiento.

ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

Mediante sentencia proferida el día 13 de noviembre de 2019, dentro de la acción popular impetrada por **BERNARDO ABEL HOYOS MARTÍNEZ**, en contra de **JUANBÉ CENTRO MUNDIAL DE LLANTAS S.A.S.**, se ordenó:

“PRIMERO: PROTEGER los derechos colectivos invocados por el actor popular, por lo expuesto en la parte motiva de esta decisión.

SEGUNDO: ORDENAR a la sociedad JUANBE CENTRO MUNDIAL DE LLANTAS S.A.S, que dentro del mes siguiente a la ejecutoria de esta sentencia, retire toda la publicidad exterior visual que se encuentren en el establecimiento de comercio ubicado en la en la calle 37 No. 44-11 de Medellín, en el que garantice los derechos colectivos que aquí fueron alegados.”

En esas condiciones, partiendo de las competencias que en la actualidad le asisten a la señora **ANGELA MARÍA ISAZA DE ROBLES** en su calidad de representante legal de **JUANBÉ CENTRO MUNDIAL DE LLANTAS S.A.S.**, es de cardinal importancia entrar a verificar si la mencionada persona moral -que actúa a través la pluricitada ciudadana-, incumplió la orden impartida, en cuyo caso, necesario resulta esclarecer si dicho incumplimiento tiene alguna justificación o si, por el contrario, obedeció al querer o intención de sustraerse o rebelarse contra la decisión de este Juzgado, y en ese evento, determinar si hay lugar o no a imponerle las sanciones previstas en el canon 41 de la Ley 472 de 1998, a cuyas voces:

“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”.

Deteniéndose en el análisis del caso concreto, se puede apreciar que **JUANBÉ CENTRO MUNDIAL DE LLANTAS S.A.S.**, sí incurrió en el incumplimiento de la sentencia de la acción popular que da origen a este trámite incidental, pues aunque se ejerció el poder oficioso conferido en la variedad de disposiciones normativas y jurisprudenciales que gobiernan la materia; decretando una prueba de oficio, los únicos elementos probatorios que obran en el dossier son las fotografías allegadas por el actor popular, mismas que en ningún momento fueron controvertidas por la sociedad, pues, se itera, su representante legal hizo caso omiso a los requerimientos hechos por esta judicatura a través de providencias calendadas el 3 y 9 de septiembre adiados, ampliamente referenciados en acápites anteriores de este proveído. Adicionalmente, el Comité de Verificación conformado en el numeral tercero de la sentencia del 13 de noviembre de 2019, no se manifestó, aun cuando se enteró íntegramente de las gestiones adelantadas.

Por lo antelado, de la revisión de lo acontecido dentro del presente trámite incidental, se advierte, que la señora **ANGELA MARÍA ISAZA DE ROBLES** en su calidad de representante legal de la **JUANBÉ CENTRO MUNDIAL DE LLANTAS S.A.S.**, efectivamente se sustrajo de su obligación de cumplir con lo ordenado, en tanto a la fecha persiste toda la publicidad exterior visual que se encuentra en el establecimiento de comercio ubicado en la en la calle 37 No. 44-11 de Medellín, de conformidad con el material fotográfico que obra en el expediente digital, manteniéndose vigente la vulneración a los derechos colectivos invocados por el actor popular, protegidos por la suscrita en la sentencia que puso fin a la acción de la referencia.

De lo anterior, se colige entonces, por un lado, la confirmación de la vigencia de la vulneración y, por el otro, la identificación y responsabilidad subjetiva de la persona natural que representa a **JUANBÉ CENTRO MUNDIAL DE LLANTAS**

S.A.S., de manera que procede la imposición de las sanciones establecidas en el artículo 41 de la Ley 472 de 1998, a la señora **ANGELA MARÍA ISAZA DE ROBLES**, identificada con la cédula de ciudadanía No. 32.522.458.

Sin necesidad de otras consideraciones, el Juzgado Trece Civil del Circuito de Oralidad de Medellín,

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR que la señora **ANGELA MARÍA ISAZA DE ROBLES**, identificada con la cédula de ciudadanía No. 32.522.458, en su calidad de Representante legal de **JUANBÉ CENTRO MUNDIAL DE LLANTAS S.A.S.**, incurrió en desacato a la sentencia de acción popular proferida el día 13 de noviembre de 2019, notificada por estados del 14 del mismo mes y año.

SEGUNDO: En consecuencia, acorde con lo previsto en el artículo la Ley 472 de 1998, se **IMPONE SANCIÓN** en contra **ANGELA MARÍA ISAZA DE ROBLES**, identificada con la cédula de ciudadanía No. 32.522.458., en su calidad de Representante legal de **JUANBÉ CENTRO MUNDIAL DE LLANTAS S.A.S.**, consistente en multa equivalente a CINCO (5) salarios mínimos mensual legales vigentes, en favor del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, conmutables en arresto, sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar.

TERCERO: ADVERTIR a la citada ciudadana que la sanción impuesta no la exime del cumplimiento del fallo, para lo cual deberá adoptar todas las medidas necesarias tendientes a restablecer los derechos colectivos protegidos por vía de la acción popular. Específicamente, deberá garantizar el retiro de toda la publicidad exterior visual que se encuentren en el establecimiento de comercio ubicado en la en la calle 37 No. 44-11 de Medellín.

CUARTO: NOTIFICAR esta providencia al actor popular, a **JUANBÉ CENTRO MUNDIAL DE LLANTAS S.A.S.**, la ciudadana sancionada y a la **ALCALDÍA DE MEDELLÍN (SECRETARIA DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA, SUBSECRETARÍA DE ESPACIO PÚBLICO)**, la **PROCURADURÍA PROVINCIAL DEL VALLE DE ABURRÁ** y la

DEFENSORIA DEL PUEBLO, personalmente, a través del envío de la misma al canal electrónico establecido para notificaciones judiciales.

QUINTO: ORDENAR la consulta de esta decisión, ante la Sala Civil del Tribunal Superior de Medellín, que decidirá en el término de tres (3) días si debe revocarse o no la sanción. Remítase por la Secretaría, una vez se surtan las notificaciones dispuestas en el ordinal anterior.

SEXTO: Una vez se decida la consulta, se dispondrán, si fuere el caso las medidas para le ejecución de las sanciones y la investigación penal a que hubiere lugar.

NOTIFÍQUESE



MARÍA CLARA OCAMPO CORREA
JUEZ

-JCSG-

Firmado Por:

MARIA CLARA OCAMPO CORREA
JUEZ CIRCUITO
JUZGADO 013 CIVIL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN

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: **97160473d49224136165cad2f59fd9caa30c7d151e69b5da175d961d6ad8a10c**

Documento generado en 23/09/2020 11:39:28 a.m.