

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
DEL VALLE DEL CAUCA

Auto Interlocutorio

PROCESO No. 76-001-23-31-000-2004-00656-00
ACCIONANTE: JULIO CESAR CABRERA CANO
INCIDENTALISTA: CLAUDIO BORRERO QUIJANO
ACCIONADO: MUNICIPIO DE CALI – CVC Y OTROS
PROCESO: INCIDENTE DE DESACATO DE POPULAR

Magistrado Ponente: JHON ERICK CHAVES BRAVO

Santiago de Cali (V.), veinte (20) de noviembre de dos mil veinte (2020).

Se pronuncia la Sala, sobre los escritos radicado el 26 de octubre y 06 de noviembre por el señor Claudio Borrero Quijano al interior de la acción popular de la referencia.

ANTECEDENTES

I. ANTECEDENTES

En la actualidad se encuentra tramitándose la acción popular con Radicación No. 2004-00656-00 cuyas partes son el señor Julio Cesar Cabrera Cano y por la parte pasiva el Ministerio de Medio Ambiente, la Corporación Autónoma del Valle, Municipio de Cali y la Superintendencia de Notariado y Registro, la cual se encuentra en la etapa de verificación de cumplimiento de fallo, reconociéndose al ingeniero **CLAUDIO BORRERO QUIJANO** como parte coadyuvante.

Con base en lo anterior, se debe señalar que el Consejo de Estado mediante sentencia de segunda instancia del 26 de junio de 2015 ordenó al Ministerio del Medio Ambiente, Municipio de Cali y la Superintendencia de Notariado y Registro inscribir la declaración del Parque Nacional Natural Los Farallones de Cali ante la oficina de instrumentos públicos, dentro de los inmuebles que hacen parte del parque natural, la protección de baldíos, y prevenir la disposición, ocupación y explotación irregular de dichos bienes

El 26 de octubre de los cursantes, se recibió comunicación remitida por el Consejo Seccional de la Judicatura del Valle dentro de la vigilancia administrativa 2020-166 en la que se conoció un escrito presentado por el señor Claudio Borrero Quijano de fecha 19 de octubre de 2020, dirigido a este

despacho y en el que afirma adjuntar una memoria usb contentiva de la relación de inmuebles usurpados y de forma poco clara, señala el desacato transcurridos 5 años, tres meses y 3 días a la sentencia proferida por el Consejo de Estado del 26 de junio de 2015.

De igual forma, el 6 de noviembre del 2020, se recibió en el correo institucional escrito por parte del Ingeniero Claudio Borrero en el que adjuntó petición dirigida al presidente de la República, Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la Nación, en el que indicó entre otras que después de quince audiencias públicas el suscrito y el Procurador Judicial delegado ante el Tribunal Dr. Solís Ovidio Guzmán Burbano continúan vulnerando derechos constitucionales por las usurpaciones masivas de los predios en el Parque Natural Farallones de Cali.

Por lo anterior y si bien de los escritos presentados por el Ingeniero Claudio Borrero, no era posible determinar en concreto si se estaba presentando un incidente de desacato, por haber sido dirigidos a diversas autoridades y no establecer una conducta en particular, el Despacho consideró pertinente en aras de salvaguardar el derecho al acceso a la administración de justicia del peticionario, requerir a las entidades accionadas para que se pronunciara sobre los escritos presentados por el mismo.

Pronunciamientos de las entidades

- **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible**

El apoderado judicial del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, señaló que, respecto del primer memorial, la entidad no tiene conocimiento de la información que presuntamente contiene una memoria USB aportada por el Ingeniero Claudio Borrero y que no le constan las afirmaciones contenidas en el escrito, porque no se refieren a acciones u omisiones de la entidad.

En relación con el memorial del 6 de noviembre de 2020, precisó que en este se hacen afirmaciones que no le constan a la entidad y que nada tienen que ver con acciones u omisiones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, ni con alguna conducta atribuible a la entidad frente al presunto incumplimiento de las órdenes judiciales contenidas en la sentencia del 26 de junio de 2015 proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado dentro del trámite de la acción popular de la referencia, razón por la cual no hay lugar a emitir pronunciamiento alguno.

Finalmente precisó, que la etapa de cumplimiento del fallo se ha dirigido con total apego al debido y con miras a la efectividad material del fallo y que todas las entidades accionadas han realizado un trabajo conjunto con avances significativos en orden al cumplimiento del fallo.

- **Parques Nacionales.**

La Entidad accionada hizo un recuento de todas las actividades realizadas en el presente año con miras a dar cumplimiento, entre las cuales se destaca:

	Reuniones Interinstitucionales 2020 en el marco de la Acción popular No. 76-001-23-31-000-2004-00656-00	
20/04/2020	Acercamiento introductorio entre la nueva administración de la SVSH y la nueva jefatura del PNN Farallones de Cali, con el fin de coordinar juntos para dar cumplimiento a la acción popular ya referenciada	Personal del PNN Farallones de Cali y se la SVSH
21/07/2020	Articulación interinstitucional Protección PNN Farallones de Cali y Reserva Forestal	Min Ambiente - SVSH - PNN Farallones de Cali / DTPA y Grupo de Predios - CVC
27/07/2020	Reunión preparatoria audiencia Farallones	Min Ambiente - SVSH - PNN Farallones de Cali / DTPA y Grupo de Predios - Oficina de Registro de
6/ 08/2020	Evaluar otro tipo de acciones a implementar (acciones conductores) para enfrentar el tema de ocupación ilegal - Seguimiento sentencia PNN Farallones de Cali	Personal del PNN Farallones de Cali / DTPA y de la SVSH
19/08/2020	Seguimiento de la reunión adelantada el día 06 de agosto de 2020	Personal del PNN Farallones de Cali / DTPA y de la SVSH
24/09/2020	Estrategias frente al seguimiento de la sentencia PNN Farallones de Cali	Min Ambiente - PNN Farallones de Cali / DTPA y Grupo de Predios
14/10/2020	Reunión estudio de predios RFPN	SVSH - PNN Farallones de Cali / DTPA y Grupo de Predios - Oficina de Registro de Instrumentos Públicos - CVC - Subdirección de Catastro
20/20/2020	Reunión enfocada en analizar tema de proindiviso	SVSH - PNN Farallones de Cali / DTPA y Grupo de Predios - Oficina de Registro de Instrumentos Públicos - CVC - Subdirección de Catastro - Superintendencia de Notariado y Registro
21/20/2020	Mutaciones Catastrales	SVSH - PNN Farallones de Cali / DTPA y Grupo de Predios - Oficina de Registro de Instrumentos Públicos - CVC - Subdirección de Catastro - Superintendencia de Notariado y Registro
27/10/2020	Presentación normatividad jurídica predial de Parques Nacionales Naturales	SVSH - PNN Farallones de Cali / DTPA y Grupo de Predios - Oficina de

		Registro de Instrumentos Públicos - CVC - Subdirección de Catastro - Superintendencia de Notariado y Registro
04/11/2020	Marco jurídico para estrategia de pedagogía	SVSH - PNN Farallones de Cali / DTPA y Grupo de Predios - Oficina de Registro de Instrumentos Públicos - CVC - Subdirección de Catastro - Superintendencia de Notariado y Registro
10/11/2020	Recorrido en el Sector de Quebrada Honda y los Cárpato, con el fin de hacer reconocimiento espacial en aras de implementar estrategias de recuperación de predios propiedad del Distrito.	Grupo operativo PNN Farallones de Cali - Unidad de Bienes y Servicios de la Alcaldía de Santiago de Cali - Asesor de la Alcaldía Cesar Lemos

Por lo anterior, la entidad indica que, como consecuencia del trabajo adelantado, se evidencian avances significativos en cuanto a las afectaciones ambientales inscritas en los Folios de Matrícula Inmobiliaria de predios ubicados al interior del Área Protegida, razón por la cual no se puede predicar negligencia por parte de la Entidad frente al cumplimiento de lo ordenado, toda vez que su actuar demuestra cumplimiento de la sentencia.

- **Secretaría de Vivienda Social y hábitat del Municipio de Cali**

La entidad accionada contestó el requerimiento indicado que han desplegado todas las acciones necesarias con el fin de darle cumplimiento a la sentencia, por lo que han adelantado mesas de trabajo interinstitucionales, con el propósito de abordar los planteamientos realizados en el transcurso del cumplimiento y coadyuvar a la creación de rutas de atención a las situaciones presentadas.

Respecto del memorial presentado por el Ingeniero Claudia Barrero el 26 de octubre de 2020, indicó que a la fecha no se evidenció en el correo institucional del Despacho de la Secretaría de Vivienda Social y Hábitat, ni en el sistema de gestión documental -Orfeo, un archivo remitido por el al actor; sin embargo, del contenido de dicho documento se puede catalogar como una comunicación informativa, y no como un requerimiento en el marco de las competencias que pueda atender la entidad.

Señaló, que tampoco la entidad tuvo conocimiento del contenido de la memoria USB a la que hace alusión el Ingeniero Claudio Borrero, razón por la cual no es posible pronunciarse sobre este aspecto.

Finalmente, y en relación con el memorial del 6 de noviembre de 2020, señala que el mismo si fue recibido en la entidad, pero en el mismo es de carácter informativo y contiene información difusa de la

cual no se evidencia un presunto incumplimiento de las órdenes judiciales contenidas en la sentencia del 26 de junio de 2015, por parte de la entidad.

Las demás entidades no se pronunciaron.

CONSIDERACIONES

El Artículo 88 de la Constitución Política consagra la acción de popular como el medio de defensa para obtener la para la protección de los derechos e intereses colectivos, y la Ley 472 de 1998 establece que esta acción se ejerce para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre este tipo de derechos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

Conforme con lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley 472 de 1998, 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, y además señala que estas sanciones serán impuesta por la misma autoridad que profirió la orden judicial, para lo cual hará uso del trámite incidental.

En este punto, es preciso anotar que el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, ha sido enfático en señalar que el desacato, consiste en una conducta que, mirada objetivamente, implica que el fallo no ha sido cumplido y, desde el punto de vista subjetivo, entraña una negligencia comprobada de la persona en el cumplimiento de la decisión, sin que pueda “presumirse” la responsabilidad por el sólo hecho del incumplimiento.

La Alta Corporación ha manifestado también, *“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”*¹, por lo tanto, la figura jurídica del desacato no es más que un medio que utiliza el Juez del conocimiento de la acción popular en ejercicio de su potestad disciplinaria, para inducir al cumplimiento de las órdenes judiciales que se han expedido para hacer efectiva la protección de los derechos colectivos.

Ahora bien, teniendo en cuenta que el desacato encierra el ejercicio de un poder disciplinario del Juez, es preciso indicar, que para la viabilidad de aperturar y dar trámite al incidente de desacato, debe

¹ Auto del Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. C.P. Dra. Ruth Stella Correa Palacio. Bogotá, 15 de diciembre de 2011. Radicación No. 15001-23-31-000-2004-00966-02(AP).

verificarse así sea sumariamente, que existe incumplimiento de la orden de la orden impartida en razón de la negligencia del obligado.

Lo anterior, precisamente porque el Consejo de Estado ha explicado 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 quien deliberadamente desatienda las órdenes judiciales*”², de tal suerte, que resulta inviable iniciar el trámite disuasivo del cumplimiento de la orden en la acción popular, cuando no hay indicios de su incumplimiento.

Del análisis de los escritos del coadyuvante en la presente acción popular, se observa que en los mismos no indica de forma concreta las razones que presuntamente conllevan a un incumplimiento del fallo, , cabe mencionar que el Consejo de Estado mediante sentencia del 26 de junio de 2015, cuya copia (parte pertinente) se adosa a folios 1 a 3 del cuaderno de desacato No. 2, ordenó a las accionadas una serie de actuaciones a efecto de registrar en primer lugar en los predios que hacen parte del Parque Nacional Natural Farallones de Cali, el registro de la Resolución 92 de 1968, en la cual se declara como tal; la ejecución de actividades de conservación en dicha área; la prohibición de enajenación de inmuebles y de baldíos.

Como se expresó en su momento en el cuaderno de desacato No. 1 y se reliva en el presente cuaderno de desacato No. 2, se han ejecutado desde aproximadamente hace cuatro años, audiencias de verificación de cumplimiento de fallo, con la asistencia de la totalidad de las entidades accionadas, el 5 de agosto del presente año se realizó audiencia de verificación de cumplimiento en la cual se solicitó a las entidades informe sobre lo siguiente; 1) Logros finales sobre la marcación y bloqueo de predios; 2) Alinderamiento final de la reserva; 3) Inexistencia en los formatos de registro ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de ese tipo de registros; 4. Los baldíos; 5) Los procesos sancionatorios por parte de la CVC, Municipio de Cali, Dagma y Parques Nacionales; 6) Control de los ocupantes de la reserva; 7) La existencia de otros predios que no estaban incluidos dentro de lo que ordenó el Consejo de Estado, Y ;8)la existencia de terrenos ejidales en la reserva.

Posteriormente el 6 de octubre de los corrientes se desarrollaron los temas anteriormente propuestos y se ordenó a las entidades que para la próxima reunión tenían que rendir un informe sobre los avances en el registro en la matrícula inmobiliaria de los distintos terrenos del Parque Nacional Natural; el tema de los baldíos; las actividades de policía realizadas en este periodo, y las inquietudes del Ministerio Público sobre los recursos para la financiación del proyecto.

Aunado a lo anterior, la secretaría de Vivienda y Hábitat Social hizo constar la ejecución de todas las actividades que se han desarrollado para el cumplimiento de la sentencia, tales como la celebración de los contratos interadministrativos con el fin de abordar los aspectos técnicos, jurídicos y sociales

² *Ibidem*.

del área, que hace parte de la reserva para efecto de la caracterización de los mismos por parte del municipio, determinar qué predios hacen parte y cuáles no en los polígonos de la reserva y cuáles tienen mejoras. En este sentido, según los informes solo queda pendiente el 0,3% de las obligaciones.

De igual forma la oficina de catastro expidió las correspondientes resoluciones, definiendo la situación catastral de los inmuebles y según lo indican en las contestaciones se realizó la marcación en la base de datos catastral de 977 predios ubicados al interior del PNN Farallones de Cali, así mismo, instrumentos públicos bloqueó por prevención las matrículas inmobiliarias de todos los predios que presuntamente hacen parte de la reserva, procediendo a desbloquear caso a caso los predios que demuestren que no se hallen en dicha área.

Además, se han ejecutado reuniones con los Notarios y Curadores urbanos a efecto de que estos organismos no permitan ni la escrituración, ni la expedición de licencias sin previa consulta de la situación jurídica de los inmuebles, además de recorridos por el sector Quebrada Honda y los Cárpatos, con el fin de hacer reconocimiento espacial en aras de implementar estrategias de recuperación de los predios propiedad del Distrito.

El Consejo de Estado ha sido enfático en el hecho de que para que pueda hablarse de desacato en sede de la acción popular, no solamente se exige el incumplimiento por parte de la autoridad encargada de acatar la sentencia, sino que además debe acreditarse la negligencia o renuencia para la ejecución del fallo, veamos:

*"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:*

'El artículo 41 de la Ley 472 de 1998 consagra un trámite incidental especial que concluye con un auto que si es sancionatorio debe ser objeto del grado de jurisdicción llamado consulta, cuyo objeto consiste en que el superior jerárquico revise si está correctamente impuesta la sanción...

Es decir, el Juez encargado de hacer cumplir el fallo tiene también la facultad de sancionar por desacato del mismo, sin que sea dable confundir una actuación (cumplimiento del fallo) con la otra (el trámite del desacato).

*En efecto, el desacato consiste en una conducta que, **mirada objetivamente por el juez, implica que el fallo no ha sido cumplido y, desde el punto de vista subjetivo, la negligencia comprobada de la persona para el cumplimiento de la decisión; no pudiendo por tanto presumirse la responsabilidad por el sólo hecho del incumplimiento**. En síntesis, la*

procedencia de la sanción por desacato consagrada en el artículo 41 de la Ley 472 de 1998 exige comprobar que, efectivamente y sin justificación válida, se incurrió en rebeldía contra el fallo³.

*En tal virtud, **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**⁴. 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 quien deliberadamente desatienda las órdenes judiciales impartidas para hacer efectiva la protección de los derechos e intereses colectivos.*⁵ (Negrillas y subrayado fuera de la cita.)

Para decidir observa la Sala que en sub examine, no se evidencia discusión respecto de los puntos que se han tratado en las audiencias de verificación de cumplimiento, ya que el ingeniero Claudio Borrero no indicó concretamente cual es el motivo de su inconformidad, sin embargo en aras de darle prevalencia a su derecho a la administración de justicia se requirió a las entidades para que se pronunciaran respecto de los memoriales presentados por el peticionario los días 30 de octubre y 6 de noviembre de 2020.

Ahora bien, de los informes presentados por las entidades accionadas y expuestos en precedencia, para la Sala es claro que no es posible inferir desacato de las órdenes impartidas por el juez de la acción popular y mucho menos que el cumplimiento parcial de la orden obedezca a un comportamiento negligente o renuente por parte de las mismas, en tanto no han sido indiferentes al cumplimiento de las órdenes impartidas por el juez de la acción popular y han adelantado todas las acciones para darle cumplimiento a la misma.

Y de las actuaciones desplegadas en los escritos se evidencia lo siguiente:

1. No se evidencia presentación de la solicitud del 26 de octubre de 2020 ante este despacho ni ante la secretaria.
2. No se evidencia presentación o aporte de la memoria USB relacionada en el escrito, adicional a la información otorgada en audiencias.
3. Si bien hubo una petición del petente con anterioridad a la audiencia de verificación del 5 de agosto de 2020, se le dio trámite ante el Municipio de Cali como miembro del Comité de verificación ya que se trataba analizar información catastral y de ubicación dentro de la reserva.

³ Cita de cita. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, auto AP 3508 de 30 de abril de 2003, CP González Murcia. En tanto poder disciplinario la responsabilidad de quien incurra es de carácter subjetivo vid. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Auto AP 1522 de 28 de octubre de 2010, CP María Elizabeth García González

⁴ Cita de cita. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera Bogotá, auto AP 496 de 3 de junio de 2010, CP Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta.

⁵ Auto del Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. C.P. Dra. Ruth Stella Correa Palacio. Bogotá, 15 de diciembre de 2011. Radicación No. 15001-23-31-000-2004-00966-02(AP).

4. En la audiencia del 6 de octubre de 2020 se otorgo la respuesta al punto concreto del petente informandose que los inmuebles ya estan marcados catastralmente dentro de la reserva, aparte de la verificacion del cumplimiento de la sentencia.
5. La proxima verificacion de cumplimiento se realizara el 9 de diciembre de los cursnates con las actuaciones que debe realizar los accionados.

En ese orden de ideas, es claro que no se ha configurado en el *sub lite* el ingrediente objetivo y *subjetivo* necesario para aperturar el incidente de desacato e imponer sanción, toda vez que como se dijo, las accionada mostraron interés en cumplir la orden y desplegaron todas las acciones pertinentes para el cumplimiento de la misma, razón por la cual la Sala se abstendrá de abrir el trámite incidental.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca en Sala de decisión,

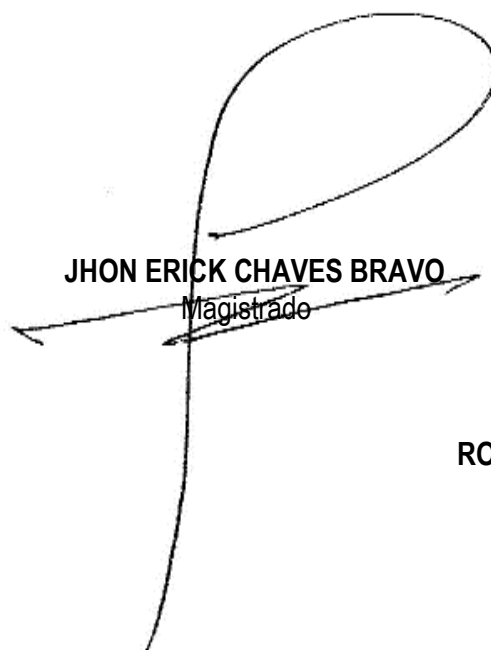
RESUELVE

1. INHIBIRSE DE ABRIR INCIDENTE DE DESACATO, en consecuencia, ARCHIVAR las presentes diligencias.

2. Archívese lo actuado respecto del desacato, bajo el entendido de que el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca conserva competencia para la verificación en el cumplimiento de lo ordenado en la sentencia del 26 de junio de 2015 proferida por el Consejo de Estado.

3. Notifíquese este proveído a las partes incluyendo al Ministerio Público, al Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, a Parques Nacionales, al Ejército Nacional, a la Policía Nacional, al municipio de Santiago de Cali, CVC, supernotariado y oficina de instrumentos publicos y al incidentalista Claudio Borrero Quijano.

Providencia discutida y aprobado en Sala de Decisión, según consta en acta de la fecha


JHON ERICK CHAVES BRAVO
Magistrado

Notifíquese y Cúmplase,


FERNANDO AUGUSTO GARCÍA MUÑOZ
Magistrado

RONAL OTTO CEDEÑO BLUME
Magistrado
En ausencia legal.

