



**JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ**  
**CARRERA 6 NÚMERO 30-07 TERCER PISO B/ CESAR CONTO**  
**[i02admqdo@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:i02admqdo@cendoj.ramajudicial.gov.co)**  
**Tel: 323 516 1533**  
**QUIBDÓ – CHOCÓ**

Quibdó, veintitrés (23) de noviembre de dos mil veintiuno (2021)

**AUTO INTERLOCUTORIO No. 1517/**

**EXPEDIENTE:** 27001- 33- 33- 002- 2018-00018-00  
**ACCIÓN:** INCIDENTE DE DESACATO - PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
**ACCIONANTE:** SHIRLEY ROMAÑA MACHADO  
**ACCIONADO:** MUNICIPIO DE QUIBDÓ

**1.- ASUNTO A DECIDIR.**

Surtido el trámite correspondiente se profiere por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Quibdó, la decisión que en derecho corresponde, con el fin de establecer si la accionada desacató la orden impartida en la sentencia impartida dentro del medio de control de protección de derechos e intereses colectivos de la referencia.

**2.- ANTECEDENTES.**

La señora **SHIRLEY ROMAÑA MACHADO**, instauró ACCIÓN POPULAR, en contra del Municipio de Quibdó, por la presunta violación a los derechos e intereses colectivos, al goce de un ambiente sano, al goce del espacio público, el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes y de los derechos fundamentales a la salud, la vida y la dignidad humana de los habitantes del Barrio las Mercedes, parte baja.

El Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Quibdó, por medio de sentencia número 0344 del 09 de septiembre de 2019, protegió los derechos colectivos invocados en la demanda, accediendo a las pretensiones de la demanda, así:

***“PRIMERO: PROTÉJANSE los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, al goce del espacio público, el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.***

***SEGUNDO: En orden a cesar la vulneración de los derechos e intereses colectivos, ORDÉNASE al MUNICIPIO DE QUIBDÓ que adelante dentro de los seis (6) meses siguientes a la ejecutoria de esta providencia las gestiones administrativas tendientes a evaluar el estado de la zona objeto de los hechos de la demanda y ejecutar según los resultados de los anteriores estudios técnicos las obras requeridas por la comunidad.***

***TERCERO: En orden a cesar la vulneración de los derechos e intereses colectivos, ORDÉNASE al municipio de Quibdó que adelante dentro de los dos (2) meses siguientes a la ejecutoria de esta providencia las gestiones administrativas tendientes a la construcción en el Barrio las Mercedes – Sector Pampón, calle 21 con carrera 10 y áreas circundantes, de un muro de contención y crear desagües o canalizaciones de aguas lluvia que las lleven a una disposición segura.***

**CUARTO:** *En orden a cesar la vulneración de los derechos e intereses colectivos, **ORDÉNASE** al municipio de Quibdó que adelante **dentro de los seis (6) meses** siguientes a la ejecutoria de esta providencia las gestiones administrativas tendientes a realizar un estudio de las viviendas de la zona y sus condiciones de habitabilidad y, en el caso que las condiciones de riesgo no sean mitigables deberá adoptar medidas para reubicar a sus habitantes en lugares donde no se ponga en riesgo su vida.*

**QUINTO: CONDÉNASE** en costas a la parte demandada, correspondiente al pago de las expensas que se encuentren causadas, por Secretaría se liquidarán en la medida de su comprobación. Fíjense como agencias en derecho equivalente a dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes, es decir, la suma de **un millón seiscientos cincuenta y seis mil doscientos treinta y dos pesos (\$1.656.232)**, que se tendrán en cuenta en la liquidación de las costas procesales en favor de la parte demandante. (...)"

### **3.- EL INCIDENTE DE DESACATO.**

Mediante escrito del 30 de agosto de 2021 (folios 1-14), la parte accionante invocó INCIDENTE DE DESACATO, en contra del MUNICIPIO DE QUIBDÓ, por el incumplimiento a la sentencia No. 0344 del 09 de septiembre de 2019, proferida por este despacho.

### **4.- TRAMITE PROCESAL.**

**4.1.-** Con auto de sustanciación No. 592 del 07 de septiembre de 2021 (folio 15), se dispuso requerir al señor Martín Emilio Sánchez Valencia, Alcalde del municipio de Quibdó, para que en el término de 3 días siguientes a la notificación de la actuación se sirviera acreditar los trámites adelantados tendientes al correcto y cabal cumplimiento a la orden impartida en la sentencia N° 0344 del 09 de septiembre de 2019, proferida por este despacho.

La providencia anterior, fue notificada en debida forma a la parte incidentada tal y como consta a folio 16, con oficio 2018-018-1133, se le comunicó la decisión al Alcalde del Municipio de Quibdó. (Folio 17)

Los actores en fecha del 25 de octubre de 2021, solicitan al despacho impulso procesal para que fuera estudiado de fondo el incidente de desacato a resolución judicial por el incumplimiento de la sentencia mencionada, imponiendo las sanciones correspondientes, dado que el señor Alcalde del Municipio de Quibdó, se le concedió un término para rendir informe sobre el cumplimiento de la sentencia, sin obtener respuesta alguna. (Folio 18-19)

Seguidamente el despacho profirió auto interlocutorio No. 1290 del 26 de octubre de 2021, con el que se ordenó iniciar el trámite incidental en contra del señor Martín Sánchez Valencia, Alcalde del Municipio de Quibdó por incumplimiento a orden judicial y se ordenó la notificación personal al mandatario, misma que se efectuó el 27 de octubre de los cursantes.

### **5.- PRUEBAS QUE OBRAN EN EL EXPEDIENTE.**

1.- Original de la solicitud de incidente de desacato. (Folio 1-2)

2.- Queja – riesgo inminente de inundaciones y deslizamiento, impetrada por la señora **Shirley Romaña Machado**, ante el alcalde de Quibdó: Martín Sánchez Valencia, la Personería de Quibdó, la Defensoría del Pueblo Regional Quibdó y al Procurador de Quibdó. (Folio 3-4)

3.- Respuesta a la solicitud de cumplimiento de sentencia popular, signada por el Alcalde del Municipio de Quibdó: Martín Emilio Sánchez Valencia. (Folios 4 reverso a 6)

4.- Informe de construcción de obras de protección en la vía que comunica a los barrios Mercedes con la Aurora de la Ciudad de Quibdó emanado de la Secretaría Municipal de Infraestructura. (Folios 6 reverso a 8)

5.- Informe Técnico de Gestión del Riesgo de Desastres de la visita realizada al Barrio Las Mercedes (vía que comunica al barrio la Aurora). (Folios 8 reverso a 10)

6.- Respuesta signada por el Alcalde Municipal de Quibdó, dirigida a la señora Shirley Romaña Machado, con la que le remite informe técnico de Gestión del Riesgo para su conocimiento. (Folio 11 a 13)

## 6.- CONSIDERACIONES.

El incidente de Desacato en materia de acciones populares, está regulado por el artículo 41 de la Ley 472 de 1998, que dentro del capítulo XII, sobre medidas coercitivas y otras disposiciones dispone: “*ARTICULO 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.”.*

### 6.1.- Problema Jurídico.

¿El Alcalde del Municipio de Quibdó, ha incurrido o no en desacato a la sentencia No. 0344 del 09 de septiembre de 2019, dentro del medio de control de Protección de Derechos e intereses colectivos?

Corresponde examinar entonces, en el presente caso, si la actitud asumida por la autoridad obligada a cumplir el fallo, fue acorde con la orden impartida en la sentencia No. 0344 del 09 de septiembre de 2019, o si por el contrario se predica incumplimiento de la orden de protección de derechos colectivos, como lo manifiesta la parte incidentista.

### 6.2.- Tesis.

Para el despacho, el Alcalde Municipal de Quibdó, incurrió en desacato a toda vez que en el plenario no se evidencia que el ente territorial, haya dado cumplimiento a cabalidad a la orden impartida en la sentencia No. 0344 del 09 de septiembre de 2019.

### 6.3.- Razones de la tesis.

El Consejo de Estado, en diversos pronunciamientos ha esbozado la finalidad que le asiste a la figura del incidente de desacato dentro del trámite de una acción popular, señalando los siguientes planteamientos: “(...)

#### **ACCION POPULAR - Presupuestos para que exista desacato**

*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*

#### **DESACATO – Finalidad**

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

**FUENTE FORMAL: LEY 472 DE 1998 - ARTICULO 41**

*(...) 2. La imposición de la sanción no es una finalidad en sí misma del desacato Según las voces del 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.*

*En los términos del precepto legal en cita 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 será en el efecto devolutivo.*

*Por manera que el desacato está concebido por el legislador como una medida coercitiva frente al incumplimiento de las órdenes judiciales proferidas en los procesos que se adelantan por acciones populares, sanción que debe imponerse previo trámite incidental por la autoridad que profirió la orden judicial. Esta decisión es pasible del grado jurisdiccional de consulta, en virtud del cual el superior jerárquico de quien impuso la sanción decidirá si la revoca o no.*

*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 fallo (se subraya).*

*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. 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.*

*Asimismo, esta Corporación ha sentado en forma unánime que en el incidente serán de recibo y se estudiarán todos los aspectos relacionados con el acatamiento o no de la orden proferida, pero de ninguna manera constituye un nuevo escenario para los reparos o controversias propias de la acción popular.<sup>1</sup>*

Si bien la jurisprudencia exige que se estudie el factor subjetivo, previo a imponer o no la sanción al incidentado, su fundamento se encuentra en el hecho que la figura del incidente de desacato, no fue instituida como medida para imponer una sanción, sino,

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Radicación número: 15001-23-31-000-2004-00966-02(AP)

como una figura persuasiva del ente accionado, para que cumpla con lo ordenado en la sentencia; en el presente caso, encontramos que el Alcalde del Municipio de Quibdó, Martín Emilio Sánchez Valencia, se ha excusado para el no acatamiento del fallo en cuestión, en la ocurrencia de la pandemia del Covid -19, situación que no es de recibo del despacho, en tanto la falta de recursos públicos no es excusa para la protección de los derechos e intereses colectivos.

La Sección Primera del Consejo de Estado, en la sentencia proferida el 16 de mayo de 2019, reiteró que las autoridades no pueden excusar el incumplimiento de una orden judicial de protección de derechos e intereses colectivos en la falta de recursos. En esa oportunidad, se precisó lo siguiente:

***“[...] la falta de recursos públicos no es óbice para proteger los derechos e intereses colectivos habida cuenta que la efectividad de los derechos colectivos garantizados por la Constitución y la ley demandan atención prioritaria de las autoridades administrativas, y si su actuación no colma las exigencias de protección impuestas por el ordenamiento jurídico, es deber del Juez Constitucional de Acción Popular velar porque dicha situación sea debidamente atendida.*”**

*83. En el caso concreto, el Municipio aduce que con la decisión proferida por el Tribunal, en primera instancia, se está afectando el presupuesto de dicha entidad territorial sin consultar con su sostenibilidad financiera. Sobre el particular, se reitera, la Sala estima que dicho argumento no resulta suficiente para revocar la decisión de primera instancia, como quiera que las obligaciones fijadas en la sentencia son razonables y no resultan desproporcionadas.  
[...]”<sup>2</sup> (Resaltado fuera de texto original).*

En síntesis, la jurisprudencia de la Sección Primera del Consejo de Estado ha considerado que la falta de capacidad presupuestal de las entidades que deben cumplir una orden judicial para la protección o el restablecimiento de los derechos e intereses colectivos no es un motivo suficiente para evitar una obligación a cargo de la parte demandada, toda vez, que ello desconoce que el Estado Social de Derecho tiene como fin garantizar la efectividad de los derechos y principios constitucionales, así como la vigencia de un orden justo.

#### **6.4.- Caso concreto.**

La sentencia en la acción popular, ordenó al **Municipio de Quibdó** que adelantara en un término de seis (6) meses siguientes a la ejecutoria de la misma, las gestiones administrativas tendientes a evaluar el estado de la zona objeto de los hechos de la demanda y ejecutar según los resultados de los anteriores, estudios técnicos las obras requeridas por la comunidad. Al igual que debía el ente municipal dentro de los dos (2) meses siguientes a la ejecutoria de la sentencia, adelantar las gestiones administrativas tendientes a la construcción en el Barrio las Mercedes – Sector Pampón, calle 21 con carrera 10 y áreas circundantes, de un muro de contención y crear desagües o canalizaciones de aguas lluvia que las lleven a una disposición segura, además de llevar a cabo las gestiones administrativas tendientes, a realizar un estudio de las viviendas de la zona y sus condiciones de habitabilidad y, en el caso que las condiciones de riesgo no sean mitigables, debía adoptar medidas para reubicar a sus habitantes en lugares donde no se ponga en riesgo su vida.

Revisado el plenario, si bien se tiene que con el escrito de incidente de desacato, se aportan algunos documentos que demuestran que el Municipio de Quibdó, realizó a

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia proferida el 16 de mayo de 2019, C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez, radicación núm. único de identificación 170012333000201700452-01

través de sus distintas Secretarías, un informe de construcción de obras de protección en la vía que comunica a los barrios Mercedes con la Aurora de la Ciudad de Quibdó; como también un Informe Técnico de Gestión del Riesgo de Desastres de la visita realizada al Barrio Las Mercedes (vía que comunica al barrio la Aurora), no menos cierto es, que el ente municipal, manifiesta en las respuestas dadas a la accionante, su imposibilidad de la realización de las obras necesarias para la protección de los derechos de los accionantes.

Adujo el Alcalde del Municipio de Quibdó: **Martín Emilio Sánchez Valencia**, en respuesta enviada el 27 de julio de 2020, a la señora Shirley Romaña Machado, con ocasión de la solicitud de cumplimiento de la sentencia de la acción popular, lo siguiente: "(...) **Ítems 1.** Remito copia autentica del informe de construcción de las Obras Requeridas, que soportan las gestiones administrativas que ha realizado el Ente territorial, a fin de acatar las órdenes impartidas.

**Ítems 2.** En el momento la administración Municipal se encuentra en la etapa Precontractual (elaboración de los estudios técnicos) Y como quiera que todos los actos administrativos que expida el Municipio de Quibdó y que afecten apropiaciones presupuestales deben de estar respaldados por un certificado de disponibilidad, que garantice el cumplimiento del objetivo, la existencia de apropiación presupuestal disponible y libre de afectación para la asunción de Compromisos, se solicitó a la secretaria de Hacienda disponibilidad en los recursos, pero debemos de tener en cuenta que en la actualidad los mismos se encuentran reorientados para atender la pandemia ocasionada por el Covid - 19.

Por otro lado, le hacemos saber que con la Emergencia Económica, social y Ecológica, decretada por el Gobierno Nacional las Entidades Territoriales deben darle prelación a la atención de actividades de salud públicas; esto para garantizar la atención que la Ciudadanía requiera para mitigar la situación conllevando a que os recursos propios sean redistribuidos en asistencia social, campaña entre otros, significando esto la disminución de recursos para la ejecución de obras, amén de las obligaciones contraídas con la suscripción del acuerdo de reestructuración de pasivos que nos obliga a pagar las acreencias con recursos propios.

En ese orden de ideas nos hemos planificado para atender las sentencias que están pendientes para cumplimiento.

En consecuencia, al no contar con estos requisitos y darle viabilidad a las obras requeridas, estos actos estarían viciados de nulidad, dado que no consultan los fines generales de la contratación pública y, además, vulneran las normas imperativas y de orden público, tal y como lo estipula el decreto 111 de 1996 (Enero 15) por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto. (...)

**Ítems 3.** Como se anunció anteriormente se anexa el informe de construcción de las Obras requeridas, en donde se detalla la situación real del barrio objeto de intervención, a la fecha no existen viviendas objeto de reubicación.

**Ítems 4.** Notificada la sentencia esta se envió a la Secretaria de hacienda para su posterior pago, evidenciándose que se encuentra en turno para el pago de las agencias en derecho concedidas. (...)"<sup>3</sup>

De los documentos aportados al incidente y sin que el Alcalde del Municipio de Quibdó: **Martín Emilio Sánchez Valencia**, haya brindado alguna respuesta durante el presente trámite incidental, acerca del cumplimiento del fallo citado, se advierte necesariamente, que la entidad accionada hasta la fecha no ha dado cumplimiento a la sentencia referida.

---

<sup>3</sup> Ver folios 4 reverso a 6.

En virtud de la anterior situación y de conformidad con las consideraciones aquí expuestas, se evidencia que el Alcalde del Municipio de Quibdó, ha incurrido en desacato a la orden judicial, en consecuencia el despacho impondrá las sanciones legales por considerar que se encuentran inmerso en desacato respecto de la sentencia No. 0344 del 09 de septiembre de 2019.

## 7.- DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ**.

### RESUELVE:

**PRIMERO.- DECLARAR** que el doctor **MARTÍN EMILIO SÁNCHEZ VALENCIA**, en su calidad de Alcalde del Municipio de Quibdó, ha incurrido en DESACATO en el cumplimiento de la sentencia número No. 0344 del 09 de septiembre de 2019.

**SEGUNDO.- SANCIONAR** al doctor **MARTÍN EMILIO SÁNCHEZ VALENCIA**, en su calidad de Alcalde del Municipio de Quibdó, con multa de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, los que deberá consignar en la cuenta denominada MULTAS Y CAUCIONES –CONSEJO SECCIONAL DE LA JUDICATURA, CÓDIGO RENTISTICO 5011-02-03 BANCO AGRARIO DE COLOMBIA 3-0070-0030-4 Y/O BANCO POPULAR No. 1100050-00118 -9. Para efectuar la consignación se le concede el término de diez (10) días a partir de la ejecutoria de esta providencia, la sanción será conmutable con tres (3) meses de arresto.

**TERCERO.-** Notifíquese esta decisión al doctor **MARTÍN EMILIO SÁNCHEZ VALENCIA**, en su calidad de Alcalde del Municipio de Quibdó.

**CUARTO.-** Prevéngase al Alcalde del Municipio de Quibdó, para que proceda con el cumplimiento del fallo dictado dentro de la acción de la referencia con No. 0344 del 09 de septiembre de 2019, proferida por este despacho.

**QUINTO.-** Remítase el expediente en consulta ante el Honorable Tribunal Administrativo del Chocó.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

<b>JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO          ORAL DE QUIBDO</b>
En la fecha se notifica por Estado N° <u>56</u> a las partes de la anterior providencia,
Quibdó, <u>24 de noviembre de 2021</u> . Fijado a las 7:30 A.M.
<b>EVER YESID MENA RENTERIA</b> Secretario

Firmado Por:

**Yudy Yineth Moreno Correa**  
**Juez**  
**Juzgado Administrativo**  
**Oral 002**  
**Quibdo - Choco**

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: **4c0336c6d0462efe1593365c99c5b37c126b9541d3f53e64721dc4dca36974df**

Documento generado en 23/11/2021 06:57:08 AM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL: <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>