

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Villavicencio, veinte (20) de junio de dos mil diecisiete (2017)

REFERENCIA:	INCIDENTE DE DESACATO DE ACCIÓN POPULAR
ACCIONANTE:	JOSÉ MARTÍN GARCÍA ROJAS
ACCIONADO:	MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO
EXPEDIENTE:	500013331002-2010-00012-00

En virtud de lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley 472 de 1998, procede el Despacho a decidir el incidente de desacato propuesto por el señor JOSÉ MARTÍN GARCÍA ROJAS con ocasión del presunto incumplimiento de las órdenes impartidas en las providencias del nueve (9) de octubre de 2013 y trece (13) de mayo de 2014, dentro de la acción popular de la referencia, previas los siguientes,

I. ANTECEDENTES

1. En primera instancia se profirió fallo el 9 de octubre de 2013, y en él se resolvió:

“TERCERO: DECLARAR vulnerado por la Accionada – Municipio de Villavicencio el derecho e interés colectivo del acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente oportuna, derecho íntimamente relacionado con la garantía al goce de un ambiente sano, la salubridad pública consagrados en los literales a) y j) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998 y, el derecho fundamental a la dignidad humana, inmerso en el deber de garantía del Estado Social de Derecho, conforme a las razones expuesta en la parte motiva.

CUARTO: En orden a mitigar la vulneración de los Derechos e Intereses Colectivos vulnerados, las Accionadas – Municipio de Villavicencio y Villavivienda deberán: 1.- En el término de los 3 meses aludidos deberán realizar un censo inmediato de las familias que allí viven y de las necesidades básicas insatisfechas de Acueducto y Alcantarillado. 2.- Una vez realizado el censo, efectuar en el término máximo de 6 meses, los estudios técnicos y económicos necesarios para efecto de establecer la forma de mitigar y superar la carencia de los servicios de acueducto y alcantarillado de los residentes de la Comunidad Quintas de San Fernando del Municipio de Villavicencio. 3.- Realizado lo anterior y en el término máximo de 6 meses, las Accionadas habrán de efectuar las Acciones necesarias a efecto de tomar las medidas técnicas y/o de infraestructura requeridas, para mitigar e impedir que las aguas servidas provenientes de las viviendas, sean vertidas sin ningún control sanitario hacia el exterior. 4.- Deberán disponer las Accionadas, en el mismo término máximo de 6 meses, las Acciones necesarias a efecto de tomar las medidas técnicas y de infraestructura requeridas, para efecto de garantizar el suministro de agua potable a los residentes del Sector y 5.- En todo este proceso el ente territorial deberá determinar a través de la Secretaria o Departamento Administrativo de Planeación o quien haga sus veces, si hay riesgos de inundación conforme al concepto del uso del suelo, y en caso afirmativo, proceder a mitigarlo, si es posible, o en su defecto, la medida administrativa – policiva que considere pertinente dentro de su órbita de competencia.”



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

2. Sentencia que fue impugnada, obteniendo la siguiente decisión de segunda instancia por parte del Tribunal Administrativo del Meta el 13 de mayo de 2014, en la que se dijo:

“PRIMERO: CONFIRMAR la decisión tomada por el **JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**, el 9 octubre de 2013, mediante la cual se protegieron los derechos colectivos de **ACCESO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS, GOCE DE UN AMBIENTE SANO, LA SALUBRIDAD PÚBLICA Y DIGNIDAD HUMANA**, dentro de la acción incoada por **JOSÉ MARTÍN GARCÍA ROJAS** contra el **MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO, LA EMPRESA INDUSTRIAL COMERCIAL DEL MUNICIPIO – VILLAVIVIENDA -**, y **LA EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE VILLAVICENCIO E.A.A.V.**, respecto de los numerales **PRIMERO, SEGUNDO, TERCERO, QUINTO, SEXTO, OCTAVO, NOVENO, DECIMO, DECIMO PRIMERO y DECIMO SEGUNDO**.

SEGUNDO: MODIFÍQUESE el numeral **CUARTO** de la sentencia proferida por el **JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**, el 9 de octubre de 2013, dentro de la acción popular promovida por **JOSÉ MARTÍN GARCÍA ROJAS**, contra el **MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO, LA EMPRESA INDUSTRIAL COMERCIAL DEL MUNICIPIO – VILLAVIVIENDA -**, y **LA EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE VILLAVICENCIO E.A.A.V.**, en el sentido de absolver a la **EMPRESA INDUSTRIAL COMERCIAL DEL MUNICIPIO – VILLAVIVIENDA -**, de las órdenes dictadas en dicho numeral, a fin de mitigar la vulneración de los derechos e intereses colectivos, y estableciendo que las mismas se desarrollan mientras o de manera conjunta con el proceso de legalización del barrio denominado **QUINTAS DE SAN FERNANDO**.

TERCERO: REVÓQUESE el numeral **SÉPTIMO** de la sentencia proferida por el **JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**, el 9 de octubre de 2013, dentro de la acción popular promovida por **JOSÉ MARTÍN GARCÍA ROJAS**, contra el **MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO, LA EMPRESA INDUSTRIAL COMERCIAL DEL MUNICIPIO – VILLAVIVIENDA -**, y **LA EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE VILLAVICENCIO E.A.A.V.**, que reconoció el incentivo en favor del actor y en su lugar se **NIEGA** por improcedente dicho derecho al ser derogado.

CUARTO: ADICIÓNENSE 2 nuevos numerales, a la sentencia proferida por el **JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**, el 9 de octubre de 2013, dentro de la acción popular promovida por **JOSÉ MARTÍN GARCÍA ROJAS**, contra el **MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO, LA EMPRESA INDUSTRIAL COMERCIAL DEL MUNICIPIO – VILLAVIVIENDA -**, y **LA EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE VILLAVICENCIO E.A.A.V.**, que contendrán lo siguiente:

DECIMO TERCERO: ORDÉNESE al **MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO**, que tome las medidas necesarias, para que inmediatamente y en un término de dos (2) meses, contados a partir de la ejecutoria de la presente providencia, adelantando todos los trámites necesarios, conforme a lo dispuesto en los arts. 122 a 131, del Decreto 564 de 2006 y en la normatividad reglamentaria vigente, con el fin de incorporar legalmente como asentamiento urbano al barrio denominado **QUINTAS DE SAN FERNANDO**, debiendo presentarse ante el **CONCEJO MUNICIPAL DE VILLAVICENCIO** los proyectos de acuerdo pertinentes, para modificar o adicionar el Plan de Ordenamiento Territorial – POT, con la finalidad de incluir al mencionado barrio.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

DECIMO CUARTO: ORDÉNESE al MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO, conforme a la normatividad indicada, y una vez se legalice el barrio **QUINTAS DE SAN FERNANDO**, que en un plazo máximo de dieciocho (18) meses, adopte las medidas de todo orden, incluidas las presupuestales, para asegurar a los habitantes del citado barrio, la prestación efectiva, eficiente y oportuna de los servicios de acueducto y alcantarillado, en aras de que estas personas desarrollen su vida en adecuadas condiciones.

(...)

SEXTO : En firme esta decisión, remítase el expediente a su lugar de origen, previas las **DESANOTACIONES** del caso en los libros radicadores."

3. El señor **JOSÉ MARTÍN GARCÍA ROJAS** presentó escrito contentivo de incidente desacato (fol. 1-3).

4. Trámite del Incidente de Desacato

Mediante auto del 19 de septiembre de 2014, se ofició a la Defensoría del Pueblo, Regional Meta, en su calidad de integrante del comité de verificación, para que informara las actuaciones realizadas para el cumplimiento de la sentencia, quien remitió los documentos que obran a folios 16-19, de los cuales se puede concluir que esa entidad desarrolló varias reuniones con las partes, con el fin de que se diera cabal cumplimiento al fallo proferido por esta jurisdicción; sin embargo se consideró que la anterior respuesta no generaban certidumbre respecto del cumplimiento, por lo cual mediante providencia del 13 de febrero de 2015, se requirió nuevamente a la Defensoría del Pueblo y a los demás miembros del comité de verificación (fol. 11 y 33).

El actor popular presentó recurso de reposición en contra de la anterior decisión, el cual fue resultó con el auto del 20 de marzo de 2015, no reponiendo la providencia atacada y disponiéndose continuar con el trámite (fol.39-40); empero el 24 de abril de 2015 se resolvió sobre la recusación presentada por el actor popular al Juez de ese momento, remitiendo el expediente al Juzgado Tercero Administrativo de Villavicencio, quien el 8 de mayo de 2015, declaró infundada la recusación formulada por el incidentante y ordenó devolver nuevamente el proceso para continuar el trámite (fol. 50-51 y 60).

En cumplimiento del auto de fecha 13 de febrero de 2015, se respondió lo siguiente:



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

- La administradora del proyecto de vivienda Quintas de San Fernando, señaló que se habían realizado actuaciones y reuniones con el comité de verificación, pero que a esa fecha 27 de abril del año 2015, no se había dado cumplimiento al fallo de la acción popular que protegió los derechos colectivos (fol. 54-55).
- La Jefe de la Oficina Jurídica del municipio de Villavicencio, mediante memorial del 12 de mayo de 2015, informó que las órdenes impartidas en el numeral cuarto de la sentencia de primera instancia, conforme a lo dispuesto en la sentencia de segunda instancia, se han ejecutado a la par del proceso de legalización del barrio. Que se elaboró un estudio urbanístico y el censo de las familias el 1 de diciembre de 2014, y el estudio arrojó que el asentamiento se encuentra en suelo susceptible de inundación, lo cual impide el avance del proceso de legalización, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 123 del Decreto 564 de 2006 y el artículo 35 de la Ley 388 de 1997, por lo que administración municipal de vio obligada a solicitar a Cormacarena un pronunciamiento al respecto, así como también a la realización de una inspección ocular al barrio; situaciones que fueron socializadas con la comunidad el 19 de agosto de 2014, aclarando que para la legalización del mencionado asentamiento no es necesario la modificación del POT para incorporarlo al perímetro urbano, basta solo con adelantar el proceso de legalización que señalan las normas mencionadas, lo cual hasta el momento no ha sido posible por el inconveniente señalado.

En cuanto a la prestación de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, es una orden que se debe cumplir una vez legalizado el barrio, con el propósito de adelantar esta orden, se realizó reunión con la EAAV, a fin de que orientara al municipio respecto de las obras a ejecutar, señalando que para ello es necesario realizar una consultoría que indique las obras que se requieren construir, enviando una propuesta por valor de \$385.700.000, por lo cual se inician los trámites pertinentes para contratar (fol. 64-69).

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

El 19 de junio de 2015 el estrado judicial convocó directamente al comité de verificación para una audiencia de verificación de cumplimiento de la sentencia, para el día 18 de agosto de 2015, la cual se llevó a cabo en dicha data (fol.93).

Con el memorial de fecha 28 de agosto de 2015 la Jefe de la Oficina Jurídica del municipio de Villavicencio, nuevamente allegó informe de las actuaciones realizadas para dar cumplimiento a la sentencia, comunicando como actuaciones nuevas, que Cormacarena había dado respuesta sobre los requerimientos del suelo susceptible de inundación, pero que la misma no era completa, por lo que se había reiterado la solicitud, escrito en el cual se solicitó por parte del ente territorial, el decreto y práctica de pruebas documentales y testimoniales (fol.127-132).

El 31 de agosto de 2015 el Despacho decidió abrir el presente trámite incidental, contra el alcalde del municipio de Villavicencio Juan Guillermo Zuluaga Cardona, ordenando su notificación de manera personal, corriéndole traslado por el término de 3 días y solicitándole a la Oficina de Recursos Humanos del municipio, enviara copia de los documentos que acreditaran la calidad de alcalde del señor Zuluaga Cardona e informara los correos institucionales de todos los cargos responsables de dar cumplimiento a la decisión judicial (fol. 133-134).

Contestación del Incidente: El ex alcalde de Villavicencio Juan Guillermo Zuluaga Cardona recorrió el traslado del incidente de desacato e indicó que respecto de las acciones encaminadas a dar cumplimiento a las decisiones judiciales cuestionadas, el municipio ha rendido informes mediante los memoriales del 12 de mayo y 28 de agosto de 2015, en los cuales se informaba que hasta la fecha se habían cumplido las etapas señaladas en la hoja de ruta trazada para acatar la sentencia, empero que a esa data el municipio se encontraba dentro del plazo dado por el Tribunal para realizar las acciones y obras ordenadas. Seguidamente, manifestó que de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, en el caso no se ha estructurado el elemento subjetivo que conlleva a la sanción, por lo cual solicita archivar el presente trámite incidental; solicitando el decreto y práctica de pruebas (fol. 135-146).



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

El 25 de septiembre de 2015 la suscrita manifestó su impedimento para conocer del asunto, con fundamento en el artículo 131-1 de la Ley 1437 de 2011 y artículo 141-12 del CGP, al haber obrado como apoderada de Villavivienda, remitiéndose el expediente al Juzgado Tercero Administrativo de Villavicencio, quien declaró infundado el impedimento y ordenó devolver el incidente para continuar el trámite (fol. 175-178).

Por auto del 20 de enero de 2016 se le solicitó al alcalde del municipio de Villavicencio, informara el avance de cumplimiento y específicamente el avance alcanzado respecto del Auto 001 del 21 de septiembre de 2015, referente a la procedencia de legalización del asentamiento Quintas de San Fernando, dando respuesta el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica, informando que el 13 de octubre de 2015 el alcalde municipal y el secretario de planeación, profirieron la **Resolución No. 1000-56-11/228 del 13 de octubre de 2015** "por medio de la cual se Legaliza y Regulariza Urbanísticamente el asentamiento denominado "QUINTAS DE SAN FERNANADO", acto administrativo que fue aportado (fol. 188 y 190-200).

El 18 de marzo de 2016 el Despacho requirió al municipio informe sobre las actividades desplegadas, específicamente para dar cumplimiento a la orden impartida por el Tribunal Administrativo del Meta, en lo referente a la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado, providencia que fue objeto de recurso de reposición y en subsidio apelación por parte del actor popular, desistiendo del recurso de apelación, por lo que se resolvió el de reposición el 3 de junio siguiente, manteniéndose incólume la decisión (fol. 220, 221, 223 y 225 -226).

En cumplimiento del requerimiento del 18 marzo de 2016, el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del municipio, afirmó que el municipio para garantizar la prestación del servicio de acueducto y alcantarillado en el barrio Quintas de San Fernando, suscribió el 1 de abril de 2016, a través de la EAAV el Contrato de Consultoría No. 069 de 2016, cuyo objeto es "CONSULTORIA PARA LOS DISEÑOS DE LAS REDES DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE LA EAAV ESP Y APOYO ESPECIALIZADO PARA LA REVISION Y PROBACION DE LOS DISEÑOS DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE URBANIZADORES Y/O CONSTRUCTORES", con el cual se pretende diseñar el proyecto de alcantarillado

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

para la recolección, transporte y disposición de las aguas sanitarias de los habitantes de los barrios Villa Hermosa, Juan Pablo II y Quintas de San Fernando. Señalando el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica, que a esa fecha ya existía diseño del proyecto de alcantarillado sanitario de los mencionados barrios, y se encontraba en revisión por parte de la Gerencia Técnica para suscripción en el banco de programas y proyectos de la EAAV, con un presupuesto elaborado de \$13.287.882.744,97 (fol. 236-237).

En virtud de lo anterior y de la solicitud realizada por la Defensoría del Pueblo el 3 de agosto de 2016, mediante auto del 8 de noviembre de 2016 se citó a audiencia de verificación de cumplimiento del fallo, para el 1 de diciembre de esa anualidad, la cual se llevó a cabo exponiendo en esa oportunidad el municipio los avances de las gestiones, lo cual fue refutado por parte del actor popular y la administradora de la Junta de Vivienda Comunitaria del barrio Quintas de San Fernando, por lo que se fijó una nueva fecha de verificación, esto es, para el 14 de febrero de esta anualidad, la cual también se realizó, concediéndole en esta oportunidad al municipio un plazo de 5 días para que allegara un cronograma sobre las etapas desarrolladas en el proceso de dar cumplimiento a las órdenes judiciales y las etapas siguientes, fijando plazos razonables para su conclusión (fol. 253, 277 y 286).

Mediante auto del 23 de marzo pasado se requirió lo solicitado en la anterior audiencia, dándose respuesta mediante memorial del 27 de marzo hogaño (fol. 298 y 300).

Finalmente, el 12 de mayo de 2017 y previo a tomar decisión de fondo, el Despacho dispuso la notificación personal al alcalde WILMAR ORLANDO BARBOSA ROZO, teniendo en cuenta que al inicio del presente tramite incidental era otro mandatario el que ejercía como alcalde del municipio de Villavicencio, igualmente se allegara la documentación que lo acreditara como tal. A lo anterior se dio respuesta mediante los documentos obrantes a folios 325 a 328.

La Procuradora delegada ante este Juzgado el 6 de junio pasado, presentó solicitud tomar decisión de fondo (fol. 329).



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

El Despacho es competente para resolver el incidente de desacato presentado en la acción popular de la referencia, de conformidad con lo dispuesto el artículo 41 de la Ley 472 de 1998, que dispone:

“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.”

2. Problema jurídico

En el asunto el problema jurídico se centra en establecer si el MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO, incumplió las órdenes impartidas en las sentencias de primera y segunda instancia, proferidas el nueve (9) de octubre de 2013 por este Juzgado y trece (13) de mayo de 2014 por el Tribunal Administrativo del Meta, dentro de la acción popular de la referencia, en las cuales se ampararon los derechos colectivos consagrados en los literales a) y j) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998 y, el derecho fundamental a la dignidad humana.

3. Marco Jurídico

3.1 Del Desacato.

El desacato se concibe como un ejercicio del poder disciplinario frente a la desatención de una orden proferida por la autoridad competente en el curso de la acción popular, y trae como consecuencia la imposición de una sanción, previo trámite incidental especial, consultable con el superior quien decidirá si debe revocarse o no.



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Al respecto, el Honorable Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, M.P. MARCO ANTONIO VELILLA MORENO, en sentencia del 06 de diciembre de 2007, radicado No. 27001-23-31-000-2005-00494-01(AP), señaló:

“Objetivamente el desacato se entiende como una conducta que evidencia el mero incumplimiento de cualquier orden proferida en el curso del trámite de la acción popular, cuando se han superado los términos concedidos para su ejecución sin proceder a atenderla; y desde un punto de vista subjetivo se tiene como un comportamiento negligente frente a lo ordenado, lo cual excluye la declaratoria de responsabilidad por el mero incumplimiento. No es, entonces, suficiente para sancionar que se haya inobservado el plazo concedido para la atención de la orden impartida, sino que debe probarse la renuencia, negligencia o capricho en acatarla por parte de la persona encargada de su cumplimiento.

Para el desacato el legislador tiene previsto un trámite incidental especial, porque se trata de resolver un aspecto principal de la acción popular como lo es el relacionado con el acatamiento del fallo, distinto de aquel donde de ordinario se ventilan cuestiones accesorias al proceso. De la solicitud de sanción por desacato o de la decisión oficiosa de iniciarlo se correrá traslado a la autoridad o al particular contra quien se dirija para que la conteste, aporte y pida la práctica de las pruebas que pretenda hacer valer, en caso de no reposar en el expediente, relacionadas con el cumplimiento de la orden impartida. Luego de ello se resolverá sobre las pruebas solicitadas, abriendo el correspondiente período probatorio para su práctica, donde el juzgador está llamado también a decretar pruebas de oficio para establecer la responsabilidad subjetiva de los demandados, vencido el cual se decidirá de fondo.

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. Solo la sanción será consultada con el superior jerárquico, sin que en su contra o respecto del auto que decida no sancionar proceda ningún recurso”.

En tal caso y frente a la trascendencia que reviste para la acción popular en sí misma y los derechos protegidos, legalmente se dispuso un trámite incidental de carácter especial para el desacato, con el fin de brindar efectividad a las órdenes impartidas y sancionar a quien infringe una disposición judicial, garantizando el derecho de defensa de este último.

3.2. De la sanción por desacato

La sanción por desacato constituye el ejercicio de la potestad disciplinaria del juez que profirió la decisión que no ha sido cumplida. Su finalidad no es otra que la de persuadir al responsable de que cumpla con la orden de protección de los derechos colectivos. Ahora bien, el juez cuenta con otras herramientas para lograr este fin; sin embargo, la sanción por desacato representa una medida de carácter coercitivo y disciplinario para restaurar el orden constitucional quebrantado;



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

quedando a salvo, claramente, su competencia para tomar las medidas necesarias para la verificación del cumplimiento del fallo y la ejecución de la sentencia¹.

En este sentido, igualmente el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ, en sentencia del 04 de mayo de 2011, radicado No. 25000-23-25-000-2001-00544-02(AP), consideró:

"Está potestad disciplinaria del juez de conocimiento para imponer la sanción (...), está limitada por dos requisitos, a saber: que se verifique el incumplimiento de la orden judicial, y que se determine la responsabilidad subjetiva del demandado en la renuencia para acatarla.

Así lo ha precisado la Jurisprudencia de la Sala al señalar que no es suficiente para sancionar que se haya inobservado el plazo concedido para la atención de la orden impartida, sino que debe probarse la negligencia de la persona encargada de su cumplimiento².

Este deber de indagar por la presencia de elementos que van dirigidos a demostrar la responsabilidad subjetiva de quien incurre en desacato, garantiza que no se presuma la responsabilidad por el sólo hecho del incumplimiento; de allí que en el grado jurisdiccional de consulta, el Superior del Juez que impone la sanción deba establecer la legalidad de la decisión, a partir de las garantías que informan el debido proceso en el trámite incidental³.

Como el desacato implica la comprobación de una responsabilidad subjetiva, en el procedimiento para imponerlo se destacan primordialmente los elementos propios del régimen sancionatorio, verbigracia, los grados y modalidad de la culpa o negligencia con que haya actuado el funcionario, las posibles circunstancias de justificación, agravación o atenuación de la conducta, y por supuesto, el derecho de defensa y contradicción".

En este orden de ideas, existen elementos estructurales para la configuración por desacato de la acción popular, comoquiera que no basta con que objetivamente se incumpla la orden impartida por una autoridad judicial, sino que además se requiere de la valoración conjunta del comportamiento negligente o culposo frente al cumplimiento de lo ordenado, es decir, un examen de reproche de la conducta

¹ Al respecto señala el artículo 34 de la Ley 472 de 1998: "...En la sentencia el juez señalará un plazo prudencial, de acuerdo con el alcance de sus determinaciones, dentro del cual deberá iniciarse el cumplimiento de la providencia y posteriormente culminar su ejecución. En dicho término el juez conservará la competencia para tomar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia de conformidad con las normas contenidas en el Código de Procedimiento Civil y podrá conformar un comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia en el cual participarán además del juez, las partes, la entidad pública encargada de velar por el derecho o interés colectivo, el Ministerio Público y una organización no gubernamental con actividades en el objeto del fallo".

² Ver entre otras, sentencia de 24 de noviembre de 2005, Expediente 2000-3508, y sentencia de 10 de mayo de 2004, Expediente 2003-90007, con ponencia del Doctor Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

³ La Corte Constitucional, en sentencia C-533 de 1993, sostuvo que la finalidad del grado jurisdiccional de consulta, en las acciones constitucionales, "está prevista para proteger los derechos del incidentado, toda vez que éste se encuentra en una situación de indefensión. Lo anterior, por cuanto se trata de un sujeto a quien se le ha impuesto una sanción de multa o privación de la libertad por el incumplimiento de la orden de tutela. En este contexto, se encuentra que la consulta al proceder sin necesidad de solicitud de las partes comprometidas en el trámite, debe ser considerada como un mecanismo automático que conduce al juez de nivel superior a establecer la legalidad de la decisión adoptada por el inferior, generalmente con base en motivos de interés público o con el objeto de proteger a una de las partes dentro del mencionado procedimiento. De tal manera que, su estudio debe limitarse a la primera providencia, por tanto la consulta del incidente no puede extenderse al análisis de la legalidad de la sentencia de tutela en la cual se dio la orden que se alega como incumplida."



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

de quien debía cumplir lo que se le impuso y no lo hizo⁴; lo precedido, teniendo en cuenta las garantías al debido proceso que durante todo el trámite del incidente de desacato deben estar presentes, máxime cuando se trata de la potestad sancionatoria con la que cuenta el juzgador.

4. El caso concreto

Una vez definidos por el Despacho los parámetros de estudio del presente incidente de desacato, comoquiera que no se considera necesario el decreto y práctica de más pruebas que las que ya obran en el expediente, y habiéndose surtido el traslado por tres (03) días ordenado en el auto de apertura al incidente de desacato al señor alcalde del municipio de Villavicencio (fol.134 y 313), es procedente entrar a decidir, así:

Los hechos que dieron lugar a la apertura del actual incidente de desacato, obedecen al incumplimiento de las condenas impuestas al municipio de Villavicencio, el cual tiene que ejecutar varias tareas dentro de los plazos fijados por la jurisdicción contenciosa administrativa, en las sentencias de primera y segunda instancia ya referenciadas.

Para una mejor ilustración de las labores a realizar por el ente territorial condenado, se hace el siguiente cuadro:

TAREA	PLAZO	RESULTADO
Censo de las familia que habitan en el barrio por tener carencia del servicio público de acueducto y alcantarillado.	3 meses	Cumplió
Estudios técnicos y económicos para mitigar y superar la carencia de servicios de acueducto y alcantarillado.	6 meses	Cumplió
Tomar medidas técnicas y/o de infraestructura para mitigar el vertimiento de aguas servidas en el barrio.	6 meses	No cumplió.
Tomar las medidas técnicas y de infraestructura que garantice el suministro de agua potable en el barrio.	6 meses	No cumplió.
Determinar riesgo de inundación.	N.A	Cumplió.
Adelantar los trámites con el fin de incorporar	2 meses	Cumplió.

⁴ Al respecto, ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P.: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO, en sentencia del 24 de marzo de 2011, radicación No. 68001-23-15-000-2000-03032-02(AP).



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

legalmente como asentamiento urbano al barrio y presentar los proyectos de Acuerdo ante el Concejo de Villavicencio para incluirlo en el POT		
Legalizar el barrio	N.A	Cumplió.
Asegurar la prestación efectiva, eficiente y oportuna de los servicios de acueducto y alcantarillado, a partir de la legalización del barrio.	18 meses.	No cumplió.

Veamos cada caso en concreto, en relación al censo ordenado, se entiende que hubo cumplimiento de éste como quedó plasmado en el acta del comité de verificación realizado el día 9 de junio de 2015, en las instalaciones de la Defensoría del Pueblo - Regional Meta. En dicha audiencia el municipio afirma que realizó el censo, no habiendo oposición a tal aseveración (fol. 72-77).

En cuanto al estudio técnico y económico para mitigar y superar la carencia de servicios de acueducto y alcantarillado, se parte del cumplimiento del censo en donde se recaudó entre otros ítems, clases de vivienda, etc; aunado a la existencia del Contrato de Consultoría No. 069 del 1 de abril de 2016, que confirma que hay estudio técnico, para los diseños de las redes de acueducto y alcantarillado (fol. 236-247).

En lo concerniente a tomar medidas técnicas y/o de infraestructura para mitigar el vertimiento de aguas servidas en el barrio, el Despacho no cuenta con material probatorio que permitan inferir y/o colegir cumplimiento, todo lo contrario, la reunión a la que se ha hecho referencia, ante la Defensoría del Pueblo - Regional Meta, da cuenta de que hay una población con carencia de estos servicios, además de los sendos documentos allegados por el actor popular a lo largo del trámite incidental, y las manifestaciones de los miembros del comité de verificación en las audiencias de verificación de cumplimiento que realizó el Despacho los días 18 de agosto de 2015, 1 de diciembre de 2016 y 14 de febrero de 2017 (fol.75, 93, 276-277 y 285-287).

Aunado a que el informe 1201-17.12/637 del 15 de julio de 2015, el ingeniero que suscribió el documento en cita, afirma: “Vale la pena anotar que en esta vía no fue posible realizar el mantenimiento de una manera óptima debido al gran volumen



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

de agua que esta recibe por parte de los desagües de los predios vecinos" (fol. 95-97).

En lo correspondiente a determinar el riesgo de inundación, se entiende superada dicha etapa, pues, de lo contrario, el municipio no habría iniciado los trámites de legalización del barrio Quintas de San Fernando, pues para el Despacho queda claro de que la administración local realizó las actuaciones correspondientes para incorporar legalmente como asentamiento urbano al barrio Quintas de San Fernando; afirmación que se sustenta con la Resolución No 1000-56-11/-228 del 13 de octubre de 2015, por medio de la cual legaliza y regulariza urbanísticamente el asentamiento denominado "QUINTAS DE SAN FERNANDO" (fol. 191-200 y 207-216)

Por último, procedemos a evaluar lo concerniente al aseguramiento de la prestación efectiva, eficiente y oportuna de los servicios de acueducto y alcantarillado, a partir de la legalización del barrio, conforme a la orden dada por el Tribunal Administrativo del Meta.

Desde el punto objetivo no cumplió el municipio de Villavicencio, tan cierto es ello, que hasta ahora se socializó el estudio técnico (13 de abril de 2016) y se suscribió el Contrato de Consultoría No. 069 del 1 de abril de 2016 (fol.236).

Las fechas en mención son trascendentales, debido a que el barrio fue legalizado el 13 de octubre de 2015, y es desde esa época, es que se debe contabilizar el plazo de dieciocho (18) meses dados por el Tribunal Administrativo del Meta, en la providencia del 13 de mayo de 2014.

En la mentada sentencia de segunda instancia, en el numeral denominado **"DECIMO CUARTO:"** se dijo: **"ORDÉNESE al MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO, conforme a la normatividad indicada, y una vez se legalice el barrio QUINTAS DE SAN FERNANDO, que en un plazo máximo de dieciocho (18) meses, adopte las medidas de todo orden, incluidas las presupuestales, para asegurar a los habitantes del citado barrio, la prestación efectiva, eficiente y oportuna de los servicios de acueducto y alcantarillado, en aras de que estas personas desarrollen su vida en adecuadas condiciones."**



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Es decir, han transcurrido los dieciocho (18) meses establecidos en la decisión judicial de segunda instancia, sin que los habitantes de Quintas de San Fernando, hayan y/o estén próximos en días de recibir solución temporal o definitiva del servicio de acueducto y alcantarillado.

En cuanto al elemento subjetivo, se tiene que el alcalde del municipio de Villavicencio, ha realizado varios pronunciamientos en su defensa, como se pueden observar en la foliatura que compone el presente incidente de desacato, y a la cual se hizo referencia de manera específica en el acápite de trámite del incidente de desacato.

Pero en vez de ilustrar y/o demostrar las acciones y actuaciones para materializar la orden judicial de garantizar el servicio de acueducto y alcantarillado a los residentes del legalizado barrio Quintas de San Fernando, decidió retroceder en el cumplimiento. Es así como se pretende relevar la fecha de legalización del barrio en cita, como se desprende del último escrito de defensa del municipio visto a folio 300 del cuaderno de incidente desacato.

Es importante resaltar que la administración municipal no demostró cumplimiento en la mitigación de vertimiento de aguas servidas y del suministro de agua potable durante todo este tiempo, el cual inició el 27 de mayo de 2014, según desfijación del edicto visible a folio 30 del cuaderno de segunda instancia.

En conclusión, las obras físicas y materiales para subsanar la vulneración del derecho a la dignidad humana y los derechos colectivos, no se han efectuado a favor de las personas que habitan el barrio Quintas de San Fernando.

Así las cosas, encuentra el Despacho que el alcalde del municipio de Villavicencio, señor WILMAR ORLANDO BARBOSA ROZO⁵, o quien a la presente fecha haga sus veces, ha incurrido en desacato frente al cumplimiento al fallo de acción popular adiado el 13 de mayo de 2014 por parte del Tribunal Administrativo del Meta, pues su conducta ha sido pasiva y acarrea la procedencia de la sanción por

⁵ Autoridad que dentro del presente trámite incidental fue debidamente notificada y tenía conocimiento del mismo, así da cuenta el documento obrante a folio 272, en el cual confiere poder amplio y suficiente al Jefe de la Oficina Asesora Jurídica para que asista a la audiencia de verificación de cumplimiento de fallo; además mediante auto del 12 de mayo pasado con el fin de cumplir dicho requisito de ordenó su notificación personal y la documentación que lo acreditara como tal (fol. 313 y 325-328).



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

desacato, pues en el tiempo de su administración - enero de 2016 a la fecha, esto es, aproximadamente un (1) año y cinco meses, son pocas sus actuaciones para el cumplimiento de las órdenes judiciales, ya que debe tenerse en cuenta que el censo y todo el proceso de legalización que concluyó con la Resolución No 1000-56-11/-228 del 13 de octubre de 2015, por medio de la cual legaliza y regulariza urbanísticamente el asentamiento denominado "QUINTAS DE SAN FERNANDO", fueron realizados en la administración anterior, y fue solo hasta el 13 de abril de 2016 que se socializó el estudio técnico y se suscribió el contrato de Consultoría No. 069 del 1 de abril de 2016, siendo esta la única actuación en su mandato (fol.236).

Como consecuencia, se sancionará al señor WILMAR ORLANDO BARBOSA ROZO como alcalde del municipio de Villavicencio, o quien a la presente fecha haga sus veces, por el incumplimiento del referido fallo de acción popular, con MULTA de veinticinco (25) salarios mínimos mensuales vigentes con destino al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, conmutables en arresto hasta de cinco (5) días, sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar, al demostrar un total desinterés y renuencia para acreditar el cumplimiento de los fallos del 9 de octubre de 2013 y del 13 de mayo de 2014, proferidos por este Juzgado y por el Tribunal Administrativo del Meta, en el que se le amparó los derechos e intereses colectivos a la comunidad que habita en barrio QUINTAS DE SAN FERNANDO.

Por lo expuesto el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio,

RESUELVE

PRIMERO: DECLÁRESE por las razones expuestas en la parte considerativa de esta decisión, que el alcalde del municipio de Villavicencio - WILMAR ORLANDO BARBOSA ROZO, incurrió en desacato de los fallos del 9 de octubre de 2013 y del 13 de mayo de 2014, proferidos por este Juzgado y por el Tribunal Administrativo del Meta.



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

SEGUNDO: Como consecuencia de la anterior declaración **SANCIÓNÉSE** a WILMAR ORLANDO BARBOSA ROZO, como alcalde del municipio de Villavicencio, con **MULTA** de veinticinco (25) salarios mínimos mensuales vigentes, conmutables en arresto hasta de cinco (5) días, sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar.

Parágrafo: La multa impuesta debe ser consignada a favor del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos de la Defensoría del Pueblo.

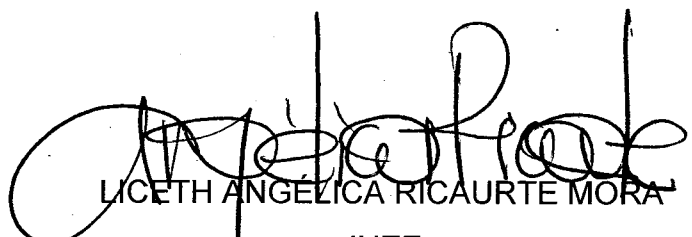
TERCERO: ORDENAR al sancionado que dé cumplimiento inmediato al numeral décimo cuarto de la orden proferida en sentencia de acción popular del 13 de mayo de 2014.

CUARTO: NOTIFICAR por Secretaría, el contenido de esta decisión a las partes y demás autoridades competentes, en forma electrónica de conformidad con el Artículo 21 de la Ley 472 de 1998 en concordancia con el C.P.A.C.A.

QUINTO: REMITIR el expediente ante el Tribunal Administrativo del Meta, una vez notificada la decisión.

SEXTO: Una vez devueltas las presentes diligencias, por Secretaría **ARCHÍVENSE** sin necesidad de auto que lo ordene.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


LICETH ANGÉLICA RICAURTE MORA
JUEZ

VILLAVICENCIO - META	
Fecha de fecha	20 del mes de Junio del año 2017
Se notificó a las partes en el ESTADO No 035 de fecha 21 JUN 2017	
