



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO

Sincelejo, doce (12) de octubre de dos mil dieciocho (2018)

Acción Popular –Cuaderno de Incidente No. 2.

Radicación No. 70001– 33 – 33- 002 – 2017-000275-00

Demandante: **PROCURADURIA AMBIENTAL Y AGRARIA**

Demandado: **INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL “INCODER”**

Vista la nota secretarial que antecede, procede esta Unidad Judicial a resolver el posible incumplimiento de la sentencia de 26 de septiembre de 2014 proferida por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo y confirmada por el H. Tribunal Administrativo mediante decisión de 05 de febrero de 2015, en la cual se ordenó a las entidades incidentada algunas obligaciones.

ANTECEDENTES

EL INCIDENTE DE DESACATO

El accionante, promovió incidente de desacato en contra de las entidades accionadas, por el presunto incumplimiento de la sentencia.

Mediante auto de 04 de diciembre de 2015, se requirió a la entidad accionada, para que informaran sobre el cumplimiento de las sentencias de fecha 27 de septiembre de 2014 proferida por el Juzgado primero Administrativo. Aperturando incidente desacato contra el Gerente y Director de INCODER.

Posteriormente, mediante auto de fecha 07 de septiembre de 2016 se ordenó requerir nuevamente a la entidad accionada para el cumplimiento de la sentencia.

No obstante, mediante auto de 22 de septiembre de 2017¹, proferido por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, se declaró impedido ordenando remitir la presente diligencia a esta Unidad Judicial. Así las cosas, mediante auto de 10 de abril de 2018, esta Unidad Judicial decretó las respectivas pruebas².

Seguidamente, a través de auto de fecha 30 de abril de 2018³ se ordenó requerir el cumplimiento de la sentencia e igualmente se apertura incidente de desacato a la Dra. Carolina Rodríguez Bolívar en calidad de Subdirectora de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas de la Agencia Nacional de Tierras.

¹ Fl. 371-372 reverso, Cuaderno de Incidente No. 02

² Fl. 379 reverso, Cuaderno de Incidente No. 02

³ Fl. Fl. 380 reverso, Cuaderno de Incidente No. 02

Así las cosas, dicha entidad mediante Oficio de fecha 8 de mayo de 2018⁴ presentó informe de las actuaciones realizadas para el cumplimiento del fallo. Así las cosas, mediante auto de 24 de mayo de 2018⁵, se ordenó el decreto de pruebas, en la cual se ordenó escuchar en audiencia a los representantes de las familias beneficiarias, e igualmente se requirió a la Dra. Carolina Rodríguez Bolívar para que presentará informe frente al cumplimiento de la sentencia.

En efecto, dicha diligencia se llevó a cabo el 09 de julio de 2018⁶ siendo suspendida y retomada el 10 de septiembre de 2018⁷. Igualmente, la entidad accionada-ANT presentó el informe de cumplimiento de sentencia el 31 de agosto de 2018⁸ y el 10 de septiembre de 2018⁹ respectivamente.

En virtud de lo anterior, se plantea como **problema jurídico**,

¿Se debe sancionar a la Dra. Carolina Rodríguez Bolívar como Subdirectora de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas, teniendo en cuenta que no han dado cumplimiento al fallo de fecha 26 de septiembre de 2014 confirmado por el H. Tribunal Administrativo de Sucre el 05 de febrero de 2015?

Sosteniendo como **TESÍS**,

Si, se debe sancionar a la Dra. Carolina Rodríguez Bolívar como Subdirectora de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas, teniendo en cuenta que no han dado cumplimiento al fallo de fecha 26 de septiembre de 2014 confirmado por el H. Tribunal Administrativo de Sucre el 05 de febrero de 2015

Argumentándose centralmente,

En el **CASO BAJO ESTUDIO**, mediante providencia de fecha 26 de septiembre de 2014, el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, resolvió proteger a los derechos e intereses colectivos al acceso a la defensa del patrimonio público de la comunidad adjudicataria del predio MONSERRATE I, así:

“(...) SEGUNDO: AMPARESE el derecho colectivo a la defensa del Patrimonio público de la comunidad adjudicataria del predio MONSERRATE I ubicado en el Corregimiento de Malambo, Jurisdicción del Municipio de Sucre (Sucre), como usaría del Programa de Reforma social Agraria...

TERCERO: ORDENESE al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural-INCODER que en un término no superior a seis (6) meses, contados a partir de la ejecutoria de la presente providencia, reubique a las familias que fueron beneficiarias con la adjudicación del predio MONSERRATE I a un predio que cuente con los requisitos previstos en el artículo 25 del Acuerdo 108 de 2007 del Consejo Directivo del INCODER y este conforme al Programa de Reforma Social Agraria como desplazados a causa del conflicto interno (...).”

De conformidad con la sentencia, se debía *“en un término no superior a seis (6) meses, contados a partir de la ejecutoria de la presente providencia, reubicar las familias que fueron beneficiarias con la adjudicación del predio MONSERRATE I a un predio que cuente con los requisitos previstos en el artículo 25 del Acuerdo 108 de 2007 del Consejo Directivo del INCODER y este conforme al Programa de Reforma Social Agraria como desplazados a causa del conflicto interno”*.

⁴ Fl. 396-400 C. Incidente No. 2 y 401-410 C. Incidente No. 3

⁵ Fl. 426-428 C. Incidente No. 3

⁶ Fl. 451-461 C. Incidente No. 3

⁷ Fl. 503-517 C. Incidente No. 3

⁸ Fl. 485-495 C. Incidente No. 3

⁹ Fl. 518-595 C. Incidente No. 3

En ese orden, para efectos de proceder a decidir el presente incidente es menester en primera instancia traer a colación lo dispuesto por el INSTRUCTIVO PARA LA ADJUDICACIÓN Y MATERIALIZACIÓN DEL SUBSIDIO INTEGRAL DE REFORMA AGRARIA – SIRA Y PARA LA MATERIALIZACIÓN DEL SUBSIDIO INTEGRAL DIRECTO DE REFORMA AGRARIA – SIDRA, expedido MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS – ANT, en el cual se realiza un análisis detallados de las etapas y trámite que se debe seguir para la adjudicación y materialización del Subsidio SIRA.

Así las cosas, el numeral 6.1. del referido instructivo señala lo siguiente:

6.1. Adquisición del predio

La etapa de adquisición del predio se llevará a cabo mediante el siguiente procedimiento:

6.1.1. Pedagogía para la adquisición del predio

La ANT debe diseñar una estrategia de pedagogía para facilitar la comprensión y apropiación por parte de los adjudicatarios del paso a paso y de los requisitos que se deben cumplir para la adquisición del predio, de manera que los adjudicatarios, postulen predios que logren el concepto de viable, conozcan el procedimiento y los tiempos requeridos para verificación jurídica, técnica y ambiental de estos y su corresponsabilidad para el logro de la materialización del subsidio.

Para el mínimo se deben realizar las siguientes etapas:

- *Diseño de estrategia de pedagogía*
- *Desarrolla pieza comunicativa o material divulgativo*
- *Talleres de pedagogía para la materialización en adquisición del predio (en la realización de los talleres se debe diligenciar una ayuda memoria que describa las actividades desarrolladas y la entrega de material divulgativo, acompañada de la respectiva lista de asistencia y registro fotográfico –INTI-F-008-FORMA PARA ELABORAR ACTA DE REUNIÓN y INTI-F-009-FORMA LISTADO ASISTENCIA)*

6.1.2. Postulación del predio

La postulación del predio es una responsabilidad del adjudicatario quién por el principio de voluntariedad, debe postular el predio que cumple con sus expectativas y exigencias establecidas en el Acuerdo 005 de 2016 y el presente manual. *La postulación debe ser individual que corresponde a la presentada para el beneficio de una sola familia en uno o más predios, siempre y cuando los mismos cumplan con los requisitos establecidos en el Acuerdo 005 de 2016. A continuación, se indica como el (los) adjudicatario(s) deberán postular el(los) predio(s):*

1. *Diligenciar completamente ACCTI-F-003 FORMA POSTULACIÓN Y NEGOCIACIÓN DEL PREDIO, este debe ser diligenciado por cada uno de los predios postulados, así corresponda al mismo propietario (...)*

6.1.3. Verificación del (los) vendedor(es)

Una vez allegada la postulación del predio, se procede a la conformación del expediente y/o a subir los documentos en el aplicativo o la herramienta que disponga la ANT para tal fin, y procederá a analizar las condiciones de los vendedores, a fin de reconocer posibles inhabilidades, garantizar legitimidad al proceso y la correcta destinación de los recursos públicos; *al evitar negociaciones con personas naturales o jurídicas que presenten antecedentes delictivos o situaciones que sean incompatibles con la finalidad del programa.*

Una vez verificado las condiciones que los vendedores se debe diligenciar el ACCTI-F-004 FORMLA VERIFICACIÓN CONDICIONES VENDEDOR, en éste se genera el concepto definitivo: *Habilitado* o *NO Habilitado*, si el vendedor es habilitado se continua con la verificación de las condiciones jurídicas de los predios, por el contrario, si este no es habilitado deberá informarse mediante comunicación escrita el concepto negativo del vendedor al adjudicatario y este deberá postular otro predio.

6.1.4. Verificación Jurídica de los Predios

La verificación jurídica consiste en el análisis de la tradición de los predios objetos de negociación entre el (los) adjudicatario(s) y el (los) vendedor(es), que es (son) susceptible(s) de enajenación para ser adquirido(s) mediante el SIRA, teniendo como insumo la copia de la escritura pública y el certificado de tradición y libertad.

(...)

En cumplimiento a lo anterior se procederá a realizar un estudio de títulos, el cual debe realizarse por un abogado con experiencia acreditada en estudio de títulos. En este sentido se deberá diligenciar ACCTI-F-005 FORMLA ESTUDIO DE TITULOS...

Sobre el concepto definitivo del estudio de títulos: El concepto definitivo del estudio de títulos podrá darse en los siguientes términos:

- CUMPLE:
- NO CUMPLE
- **CONDICIONADO:** Es aquel predio que presenta alguna limitación que impide su negociación, pero que puede ser subsanada o levantada del respectivo folio de matrícula mediante anotación a propósito. Las causales para que un predio quede condicionado serán las siguientes:
 - Hipoteca
 - Afectación a vivienda familiar y/ o patrimonio de familia
 - Inscrito en el Registro de predios y territorios abandonados a causa de la violencia – RUPTA. o reclamado en procesos de restitución y/ o reparación:
 - Sucesión
 - Venta parcial

Los predios que presenten el concepto de **CONDICIONADO** deberán someterse a la verificación técnica y ambiental, para aquellos predios que surtan y cumplan con cada una de las etapas de dicha verificación, podrán ser sometidos a la valoración integral de los aspectos jurídicos, técnicos y ambientales de los predios, una vez se subsane y/ o levante el condicionamiento dentro del tiempo que se establezca como termino para la adquisición del predio (...).

6.1.5. Verificación Condiciones Técnicas y Ambientales de los Predios

Las condiciones mínimas técnicas y ambientales que deben cumplir los predios para poder ser negociados en el proceso del SIRA implicarán cuatro etapas: la primera es la verificación de uso del suelo y restricciones ambientales, la segunda visita técnica, la tercera el levantamiento topográfico, y la cuarta el Avalúo, como se especifica a continuación:

6.1.5.1. Etapa 1. Verificación de uso del suelo y condiciones ambientales

Revisar las condiciones de uso del suelo y aspectos ambientales conforme al artículo 14 del Acuerdo 005 de 2016, para ello se deberá consultar: i) la certificación de uso del suelo, expedida por la secretaria de planeación del municipio o quien haga sus veces, ii) la certificación ambiental del predio expedida por la autoridad ambiental competente o quien haga sus veces. iii) concepto de verificación consulta SIG – ANT - formato cruce de información geográfica. (...)

6.1.5.2. Etapa 2. Visita Técnica

La visita técnica es el instrumento para verificar en campo las características generales de los aspectos biofísicos de los predios, como son: localización con coordenadas, suelos, agua, cobertura vegetal y uso actual, documenta eventos actuales y/o precedentes de amenazas y riesgo de fenómenos naturales, identifica las condiciones de infraestructura productiva, accesibilidad y vías y uso del suelo.

6.1.5.3. Etapa 3. Levantamiento Topográfico de predio(s) postulado(s) al SIRA

La ANT realizará el levantamiento topográfico con fundamento en lo dispuesto por la reglamentación vigente para tales fines establecida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IG-AC- y de la ANT (Acuerdo 180 de 2009). El levantamiento debe estar acompañado de la siguiente información:

6.1.5.4. Etapa 4. Avalúo Comercial de predio(s) postulado(s) al SIRA

La ANT, a través de un tercero de reconocida idoneidad, persona natural o jurídica legalmente habilitada e inscrita en una lonja de propiedad raíz, elaborará los respectivos avalúos comerciales que deberán cumplir los parámetros y criterios técnicos conforme a las disposiciones reglamentarias vigentes sobre la materia (Resolución No. 620 de 2008, expedida por el IG-AC). En los avalúos se requiere capturar la siguiente información.

Ahora bien, una vez analizado el trámite correspondiente que debe surtir los adjudicatarios del subsidio SIRA así como Agencia Nacional de Tierras, advierte esta Unidad Judicial que a folios 485-495, 518-596 del expediente reposa los informes presentados por la entidad accionada, en relación con el trámite y gestión realizada por la ANT para cumplimiento del fallo de acción popular, informe del cual se desprende las siguientes actuaciones:

Proyecto	Postulante	Estado actual
Proyecto ST-SUC-132	<p>Ángel Navarro Álvarez y Adela Méndez Blanco, Julio Yépez Meneses y Jazmín Hernández Aguas, Margarita Silva Hernández Carmen Romero Tuirán y José Montes Zabala María Eugenia Bedoya Jaramillo y Robinson Méndez Pacheco Edilberto Domínguez Silva y Liris María Rodríguez Vanegas Jorge Eliecer Díaz Henao y Esilda del Socorro Suarez Pérez Eduardo Elias Díaz Polo y Grisela del Carmen Vides Arias Ángel Domínguez Silva y Martha Ramírez Erazo Fredis Manuel Geney Navarro y Glendys del Carmen Mercado Pérez</p>	<p>Se realizó reunión el 27 de Julio de 2018 en las instalaciones del ICA Sincelejo ante la manifestación expresa del vendedor (Luis Enrique Montes Valero) de no continuar con la negociación del predio, los beneficiarios manifestaron estar de acuerdo, y desistir de la compra del predio denominado "San José" Teniendo en cuenta el desistimiento del predio "San José", los beneficiarios de subsidios SIRA postularon bajo el proyecto ST-SUC-132 el predio "El Gomeró", ubicado en el municipio de Sampués (Sucre).</p> <p>Se realizó visita técnica al predio el día 13 de Agosto de 2018.</p> <p>Para el predio "El Gomeró", postulado en el mes de agosto de 2018, se han agotado las siguientes etapas: Estudio de títulos, Concepto ambiental y uso del suelo, Visita Técnica. Actualmente se encuentra en la etapa de avalúo comercial ante el IGAC</p>

<p>Proyecto ST-SUC-117</p>	<p>Arturo José Cárcamo Álvarez y Cándida López Vergara José de Jesús Manjarres Rivera</p>	<p>El señor Arturo Cárcamo y el señor José de Jesús Manjarres Rivera remitieron vía correo electrónico el 23 de Agosto de 2018, documentos de postulación del predio denominado "San Pablo" del municipio de Sincelejo, Sucre.</p> <p>La ANT mediante oficio solicitó a la Alcaldía Municipal de Sincelejo, certificación del Uso del suelo para el predio "San Pablo" y mediante radicado 20184100733981 se solicitó a la Corporación Autónoma Regional de Sucre-CARSUCRE, certificación Ambiental.</p> <p>En ese sentido, la Subdirección de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas una vez postulado el predio "San Pablo" ha agotado las siguientes etapas: Estudio de títulos, Solicitud de certificado ambiental y uso del suelo. Una vez se cuente con la información ambiental y de uso del suelo, se programará visita al predio "San Pablo".</p>
<p>Proyecto ST-SUC-118</p>	<p>Enrique Segundo Canchilla Salcedo y Rosa María Contreras Yepes Alfonso de Jesús Macareno Acosta Mariluz Macareno Acosta</p>	<p>De conformidad con lo anterior, la Subdirección de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas ha agotado las siguientes etapas: Estudio de títulos, Concepto uso y condiciones ambientales Visita técnica, Levantamiento topográfico y concepto del levantamiento topográfico, Concepto de Avalúo.</p> <p>Actualmente el trámite se encuentra en etapa de expedición de la resolución de materialización, una vez sea registrada en el folio de matrícula 342-3018. la Resolución No.70-702-000055-2018 del 24 de mayo de 2018, por medio de la cual se realiza la aclaración de área al predio "El contenido"</p> <p>El señor José de Jesús Manjarrez Rivera, en la reunión celebrada el 26 de Julio, manifestó no continuaren el proyecto ST-SUC-118. Por lo anterior, el señor José de Jesús Manjarres Rivera, en compañía del señor Arturo Cárcamo, remitieron vía correo electrónico el 23 de Agosto de 2018, documentos de postulación del</p>

		predio denominado "San Pablo" del municipio de Sincelejo, Sucre, dentro del proyecto ST-SUC-117
Proyecto ST-SUC-126	Enilda María Moreno Vergara y Robinson Jame Cuello Torres	<p>En reunión del 13 de Julio de 2018, se informó a la señora Enilda María Moreno sobre la necesidad de corregir el formulario, en el sentido de establecer que la venta del predio es parcial, ya que la compra será de 7/8 cuotas del predio, y no sobre la totalidad del predio.</p> <p>Se recibió formulario de postulación corregido.</p> <p>Por parte de a ANT, se solicitó al IGAC el avalúo del predio.</p> <p>De conformidad con lo anterior, la Subdirección de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas ha agotado las siguientes etapas: Estudio de títulos, Concepto uso y condiciones ambientales, Visita técnica, Levantamiento topográfico y concepto del levantamiento topográfico.</p> <p>Una vez se cuente con el correspondiente avalúo del predio, se procederá con la valoración integral y expedición del acto administrativo por medio del cual se materialice el subsidio y se ordene el pago del predio.</p> <p>Hasta la presente fecha, el IGAC no ha remitido avalúo del predio "Los Araujos".</p>
Proyecto ST-SUC-131	Luis Eduardo Martínez Mercado y Sirley Torres Silgado	<p>La Subdirección de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas ha agotado las siguientes etapas: Estudio de títulos, Concepto uso y condiciones ambientales, Visita técnica, Levantamiento topográfico y concepto del levantamiento topográfico, Concepto de Avalúo.</p> <p>Una vez se subsane la situación jurídica del predio por parte del señor Antonio José Gómez (vendedor), la cual ha sido informada claramente al beneficiario, no se podrá continuar</p>

		con las siguientes etapas de materialización de subsidio como lo es la valoración integral y expedición del acto administrativo de materialización.
--	--	---

En ese orden, afirma la Agencia Nacional de Tierras-ANT, que desde el marco de competencias de la Subdirección de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas, se encuentra dispuesta a dar el trámite que corresponde en el proceso de reubicación de las familias protegidas por el fallo emitido dentro del proceso de la referencia, para lo cual, ha dado trámite a cada una de las etapas que corresponde al proceso de materialización a partir de la postulación de predio que han realizado los beneficiarios. Sin embargo, señala que dentro del proceso de materialización, existen trámites que no dependen de la ANT, sino que corresponde su impulso a los beneficiarios y/o de otras entidades, como es el caso de las solicitudes de certificados ambientales, uso del suelo y avalúo catastral.

No obstante, advierte esta Unidad Judicial que a la luz del trámite antes expuesta, uno de las obligaciones que recae en cabeza en la Agencia Nacional de Tierras es realizar el respectivo proceso de Pedagogía para la adquisición del predio, la cual de acuerdo con el numeral 6.1.1. del Instructivo para la adjudicación y materialización del subsidio integral de reforma agraria SIRA, consiste en diseñar por parte de la ANT una estrategia de pedagogía para facilitar la comprensión y apropiación por parte de los adjudicatarios del paso a paso y de los requisitos que se deben cumplir para la adquisición del predio, de manera que los adjudicatarios, postulen predios que logren el concepto de viable, conozcan el procedimiento y los tiempos requeridos para verificación jurídica, técnica y ambiental de estos y su corresponsabilidad para el logro de la materialización del subsidio.

Para ello mínimo se deben realizar las siguientes etapas:

- Diseño de estrategia de pedagogía
- Desarrolla pieza comunicativa o material divulgativo
- Talleres de pedagogía para la materialización en adquisición del predio (en la realización de los talleres se debe diligenciar una ayuda memoria que describa las actividades desarrolladas y la entrega de material divulgativo, acompañada de la respectiva lista de asistencia y registro fotográfico –INTI-F-008- FORMA PARA ELABORAR ACTA DE REUNIÓN y INTI-F-009- FORMA LISTADO ASISTENCIA)

Ahora si bien, a folio 528-579 del expediente reposa el acta de reunión expedida por la Agencia Nacional de Tierras, en el cual especifican cada una de las actuaciones surtidas por dicha entidad frente a cada uno de los predios postulados por los adjudicatarios, con el cual se puede constatar la asistencia de los beneficiarios, así como el estudio de títulos realizados hasta la fecha respecto a los predios postulados.

No obstante, dichas actuaciones no cumplen con los criterios normativos antes expuestos, pues si bien la ANT ha realizado una caracterización de las actuaciones realizadas, no allegó al expediente material probatorio que permita determinar que efectivamente ha surtido de forma integral el proceso pedagógico, orientado al acompañamiento de los adjudicatarios, como el Desarrollo de piezas comunicativas o material divulgativo y los respectivos Talleres de pedagogía para la materialización en adquisición del predio. Además, dentro del expediente no se avizora por parte de esta unidad Judicial que la parte accionada hubiese allegado el soporte probatorio que permita establecer el porque no se ha dado el

trámite antes descrito dentro de un término prudencial, teniendo en cuenta que el fallo de segunda instancia data de fecha 26 de septiembre de 2014 y el proferido en segunda instancia por el H. Tribunal Administrativo mediante el cual se confirmó la decisión data de 05 de febrero de 2015, maxime teniendo en cuenta que en sentencia confirmada por el Tribunal Administrativo de Sucre, se otorgó un término no superior a seis (6) meses, contados a partir de la ejecutoria de la presente providencia, para reubicar las familias que fueron beneficiarias con la adjudicación del predio MONSERRATE I a un predio que cuente con los requisitos previstos en el artículo 25 del Acuerdo 108 de 2007 del Consejo Directivo del INCODER y este conforme al Programa de Reforma Social Agraria como desplazados a causa del conflicto interno.

Así las cosas, advierte esta Unidad Judicial que en el presente proceso se configura mérito sancionatorio, teniendo en cuenta la omisión por parte de la entidad- Agencia Nacional de Tierras-ANT, de realizar el respectivo trámite proceso pedagógico con los adjudicatorios con el fin de que estos últimos, conozcan las bases para escoger los predios objeto de postulación y los requisitos que deben cumplir que se deben cumplir para la adquisición del predio, con el fin de poder dar cumplimiento a la orden impartida en sentencia la cual determinó reubicar a los beneficiarios con la adjudicación del predio MONSERRATE I en un término no superior a seis (6) meses.

Ahora bien, en el marco de la delegación de funciones realizadas por la Resolución 135 de 28 de septiembre de 2016 se asignó a la Subdirección de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas el otorgamiento del Subsidio Integral de Reforma Agraria SIDRA y la Resolución 136 del 30 de septiembre de 2016 por medio del cual se adicionada la Resolución 135 en el sentido de distribuir en virtud de lo establecido en el numeral 18 del artículo 11 del Decreto 2363 de 2015 la competencia de adjudicar el Subsidio Integral de reforma Agraria.

Teniendo como Sub Argumentos,

EL INCIDENTE DE DESACATO EN LA ACCIÓN POPULAR.

El artículo 41 de la Ley 472 de 1998 dispone:

“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 será en el efecto devolutivo.

El Consejo de Estado se ha pronunciado sobre el incidente de desacato en los siguientes términos:

*“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 del trámite de la acción popular, y trae como consecuencia la imposición de una sanción de multa conmutable en arresto, previo trámite incidental especial, consultable con el superior jerárquico quien decidirá si debe revocarse o no. 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 se correrá traslado a la autoridad o el 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 recurso¹⁰.**

Según lo señalado por la Corte Constitucional¹¹, el **desacato es un ejercicio del poder disciplinario y por lo mismo la responsabilidad de quien incurra en aquel es una responsabilidad subjetiva. Es decir, que debe haber negligencia comprobada de la persona para el incumplimiento del fallo, no pudiendo presumirse la responsabilidad por el solo hecho del incumplimiento.** Así mismo esa Corporación, al referirse sobre la facultad del juez para sancionar por desacato a quien incumple un fallo de tutela reconocida en el artículo 27 del Decreto Ley 2591 de 1991 (criterio que la Sala también considera aplicable a las acciones populares), precisó, entre otras cosas, que la finalidad del incidente de desacato no es la imposición de la sanción en sí misma, sino la sanción como una de las formas de brisqueda del cumplimiento de la sentencia, que la imposición o no de una sanción dentro del incidente puede implicar que el demandado se persuada o no del cumplimiento de una sentencia, y que en caso de que se haya adelantado todo el trámite y resuelto sancionar por desacato, para que la sanción no se haga efectiva, el reuente a cumplir podrá evitar ser sancionado acatando. (Sentencia T-421 de 2003)".

En síntesis,

En ese orden, es claro para esta Unidad judicial que la Subdirección de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas ES LA ENTIDAD ENCARGADA DE ADJUDICAR el Subsidio Integral de Reforma Agraria-SIRA A LOS BENEFICIARIOS DE DICHO PROGRAMA. Así las cosas, dicha subdirección está representada actualmente por la Dra. CAROLINA RODRÍGUEZ BOLÍVAR como Subdirectora de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas. Bajo estas consideraciones, esta Unidad Judicial, procederá a imponer sanción por desacato de la sentencia popular.

En mérito de lo expuesto, se

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR que la subdirectora de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas Dra. CAROLINA RODRÍGUEZ BOLÍVAR Incumplió la orden emitida en la sentencia de fecha 26 de septiembre de 2014 confirmada por el H. Tribunal Administrativo de Sucre, mediante sentencia de 05 de febrero de 2015, según se motivó.

¹⁰ Providencia del 30 de abril de 2008. Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO Radicación número: 50001-23-31-000-2004-90696-02(AP).

¹¹ Corte Constitucional, sentencia T-763 de 1998. Aunque en esta providencia la Corte se refiere al desacato en la acción de tutela, establecido en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, sus consideraciones son plenamente aplicables en materia de acciones populares, pues la naturaleza de dicha institución es la misma.

SEGUNDO: SANCIONAR a la Subdirectora de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas Dra. CAROLINA RODRÍGUEZ BOLÍVAR con arresto de tres (3) días y multa de 3 SMMLV, pagada de los propios haberes de la sancionada, dentro de los cinco (5) días siguientes a la firmeza de la sanción, so pena de iniciar el respectivo cobro coactivo.

TERCERO: ADVERTIR a la sancionada que la imposición de la sanción no la exonera del deber de dar cumplimiento a la orden emitida en sentencia de fecha 26 de septiembre de 2014 confirmada por el H. Tribunal Administrativo de Sucre, mediante sentencia de 05 de febrero de 2015, la cual deberá cumplirse de forma inmediata, conminándolos para ese efecto, de manera que se garantice la efectividad de los derechos colectivos amparados a la parte actora.

CUARTO: NOTIFICAR en forma personal, por el medio más expedito posible, la presente decisión a la accionada y por estado al incidentante.

QUINTO: REMITASE al H. Tribunal Administrativo de Sucre, para surtir la consulta de esta Decisión, a partir de la notificación del presente auto, la cual será concedida en el efecto devolutivo.

NOTIFÍQUESE,


LISSETE MAIRELY NOVA SANTOS
Juez Segunda Administrativa Oral del Circuito

jam