

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



### JUZGADO CUARTO CIVIL DEL CIRCUITO

Manizales, agosto treinta y uno (31) de dos mil veinte (2020)

Auto Interlocutorio No. 486  
PROCESO: Acción Popular  
RADICADO: 2018-00260-00  
Demandante: Germán Murillo Garzón  
Coadyudantes: Francisco Javier Giraldo Rivera  
Natalia Prieto Castañeda  
Demandados: José Antonio Trujillo de los Ríos  
Luis Fernando Loaiza Castrillón  
Juan David Valencia  
Alberto Cuervo  
Municipio de Neira (Caldas)

#### I-. ANTECEDENTES

##### 1. DEMANDA

El señor Germán Murillo Garzón, con domicilio en Neira (Caldas), actuando en representación y vocería de la Junta de Acción Comunal y la comunidad en general de la vereda Pueblo Viejo del Municipio de Neira, Caldas, promovió Acción Popular en contra de José Antonio Trujillo de los Ríos, propietario de la Finca el Recreo, ubicada en el municipio de Neira, vereda Pueblo Viejo, y Luis Fernando Loaiza Castrillón, agregado del señor Trujillo, residente en la citada finca

En la acción comentada, en ejercicio de los derechos consagrados en el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 4° de la ley 472 de 1998, solicita se protejan los derechos e intereses colectivos que considera vulnerados a los habitantes de la vereda “Pueblo Viejo” del Municipio de Neira, Caldas, por parte de los accionados.

Manifiesta que “*el señor Loaiza*” ha venido “*tapando*” en la finca “*El Recreo*”, de propiedad del señor JOSÉ ANTONIO TRUJILLO DE LOS RÍOS “*después de la*

*portada principal y de las marraneras hacia abajo, vía a la vereda Pueblo Viejo el Segundo y tercer desagüe de aguas lluvias o servidumbre y desbordando cunetas con la intención (sic) de conducir el agua hacia las orillas de la carretera”.*

Afirma que los anteriores hechos vienen ocurriendo desde el mes de marzo de 2018, y que dicha circunstancia en principio fue puesta en conocimiento del Inspector de Policía de Neira y, como consecuencia de ello, las partes llegaron a unos acuerdos que fueron incumplidos por los accionados.

Agrega que las “aguas lluvias o servidumbre” a las que se hizo referencia previamente, tienen su desagüe desde hace más de 30 años en la carretera que conduce a la vereda “Pueblo Viejo” y entran al predio del señor JOSÉ ANTONIO TRUJILLO DE LOS RÍOS, alude que dichas aguas son recogidas “única y exclusivamente” del predio de éste.

Anota que la vulneración ocurre cuando las aguas lluvias se desvían a la carretera causando daños en la misma, dado que las mismas llegan hasta un lugar donde con anterioridad se derrumbó la banca de la carretera y que, de desprenderse 50 cm más, quedaría la vía sin acceso vehicular, viéndose afectada toda la comunidad.

Adicionalmente, manifiesta que “el señor Trujillo” está introduciendo en la vía vehículos de más de 10 toneladas de peso hasta el predio de propiedad del mismo, lo cual ha venido ocasionando daños en las huellas de la vía y que éstas solo tienen capacidad hasta 4 toneladas de peso “aproximadamente”, agregando que las mismas fueron construidas por la comunidad bajo mucho esfuerzo.

Pretende el accionante que, previo los trámites de rigor, se ordene a los accionados lo siguiente: **a)** “ejecutar las acciones tendientes a evitar el daño contingente, y hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos”, **b)** “Ordenar la restitución de las cosas a su estado anterior”.

La demanda fue admitida por auto adiado 10 de diciembre de 2018, en contra de los dos accionados.

## **2. PACTO DE CUMPLIMIENTO**

Previo el agotamiento del trámite procesal de enteramiento de los accionados y vinculados, Mediante sentencia de 09 de octubre de 2019, este despacho aprobó el pacto de cumplimiento acordado en audiencia llevada a cabo el día treinta (30) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), en los siguientes términos:

- **Placas Huellas y cámara o pantalla.**

**EI MUNICIPIO DE NEIRA CALDAS (vinculado):** A través de su representante legal Dr. MARINO MURILLO FRANCO, se comprometió a entregar a la comunidad de la vereda “Pueblo Viejo” de dicho municipio, a través de la Junta de Acción Comunal de la vereda, la suma de DIECISEIS MILLONES DE PESOS MCTE. (\$16.000.000), para la construcción de una “placa huella” en la vía de ingreso a dicha vereda, y además, una “recamara o pantalla” que recoja parte de las aguas de escorrentía que transitan por la vía, lo cual se hará a más tardar EL DÍA NUEVE (9) DE NOVIEMBRE DEL DOS MIL DIECINUEVE (2019), en el entendido que en dicho municipio laboran ese día.

El señor **JOSE ANTONIO TRUJILLO DE LOS RÍOS (accionado)**, se comprometió a entregar a la comunidad de la vereda “Pueblo Viejo” del municipio de Neira, a través de la Junta de Acción Comunal de dicha vereda, la suma de CINCO MILLONES DE PESOS MCTE (\$5.000.000), para los mismos fines mencionados previamente, cifra que deberá estar consignada a más tardar el día sábado (9) DE NOVIEMBRE DEL DOS MIL DIECINUEVE (2019).

El señor **ALBERTO CUERVO VALENCIA (vinculado):** como Presidente de la Junta de Acción Comunal de la vereda “Pueblo Viejo” del Municipio de Neira, se comprometió con la ayuda de la comunidad de dicha vereda a quien representa, a **DAR INICIO** a las obras mencionadas previamente, el día 15 de noviembre del 2019, y a **FINALIZARLAS** a más tardar día SÁBADO VEINTIOCHO (28) DE DICIEMBRE DEL MISMO AÑO.

- **Uso de la vía:**

Las partes acordaron que la “placa huella que se construya” en la vía de ingreso a la vereda “Pueblo Viejo” del municipio de Neira, Caldas, tendrá como especificación técnica que la misma soporte vehículos **hasta de 15 toneladas**

**con carga incluida, sin que ningún automotor con o sin carga que llegue sobrepasar dicho tonelaje pueda transitar por la vía.**

- **Desagües:**

El señor **JOSE ANTONIO TRUJILLO DE LOS RÍOS (accionado)**, se comprometió a devolver las aguas de esorrentía de la vía de ingreso a la vereda “Pueblo Viejo” del municipio de Neira, Caldas, a su **status quo**, esto es, a destapar los desagües que había tapado, lo que también dio lugar a la presente acción popular; ello a más tardar dentro de las dos (2) semanas siguientes a la fecha de celebración de la Audiencia de Pacto de Cumplimiento, es decir para el día quince (15) de Octubre del dos mil diecinueve (2019), debe haber cumplido con lo aquí acordado.

**EI ACTOR POPULAR**, como representante de la comunidad en la presente acción constitucional, se comprometió a prestar la mano de obra que se requiera para la construcción de la “placa huella” y la “cámara o pantalla”, que se necesita en la vía de acceso a dicha vereda, por lo que solamente se contratará un oficial, con el fin de optimizar los recursos a entregar por el MUNICIPIO DE NIERA y el señor JOSE ANTONIO TRUJILLO DE LOS RÍOS.

### **3. TRAMITE SOLICITUD DE DESACATO**

El 02 de diciembre de 2019, el accionante le informó al despacho que el Alcalde del Municipio de Neira no había consignado la suma acordada en la cuenta bancaria de la junta de acción comunal, por lo que le era imposible a la parte demandante cumplir con las fechas acordadas para la entrega de las obras.

Mediante providencia del 11 de diciembre de 2019, el despacho requirió al Municipio de Neira, Caldas, a través de su representante legal o quien haga sus veces, para que en el término de 8 días contados a partir de la notificación que se hiciera por estado, CUMPLIERA CON LO PACTADO en la audiencia de pacto de cumplimiento, llevada a cabo el 30 de septiembre de 2019, dentro de esta Acción Popular, entregando a la comunidad de la vereda PUEBLO VIEJO del municipio de NEIRA, CALDAS, la suma de \$16.000.000, para las obras de mantenimiento y adecuación de la vía que conduce a dicho lugar, so pena de dar inicio al trámite establecido en el artículo 41 de la ley 472 de 1998.

En dicho proveído se dispuso oficiar al Comité de Verificación del pacto de cumplimiento, comunicándole la anterior decisión, esto es, al PERSONERO DEL MUNICIPIO DE NEIRA, CALDAS y A LA PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION, REGIONAL CALDAS.

Vencido el término de los ocho días, sin que el Municipio de Neira, Caldas, hubiera dado cumplimiento a lo pactado, a través de auto calendado 20 de enero de 2020 se dispuso requerir nuevamente al mismo, a través de su nuevo representante legal, Dr. LUIS GONZAGA CORREA GARCIA, o quien hiciera sus veces, para que en el término de 8 días hábiles, contados a partir de la notificación que se hiciera por estado del citado proveído, CUMPLIERA CON LO PACTADO en la audiencia de pacto de cumplimiento, so pena de darse inicio al trámite establecido en el artículo 41 de la ley 472 de 1998.

El 28 de enero de la cursante anualidad, el nuevo Alcalde del Municipio de Neira, Caldas, le informó al despacho que las administraciones saliente y entrante, la cual lidera, se encuentra en etapa de culminación del proceso de empalme, conforme a los lineamientos de la ley 951 de 2005; que no obstante lo anterior, no se había puesto en conocimiento de la administración actual, de manera formal, la existencia de dicho pacto, como tampoco la existencia de un requerimiento que, previamente se había efectuado al alcalde saliente, quien en su momento omitió dar cumplimiento a lo pactado dentro de los términos otorgados por el Juzgado.

Que por otra parte, sumado al desconocimiento de la situación, debido a la ausencia de la información pertinente, se debe mencionar que se están adelantando todas las acciones pertinentes para poner en marcha la administración, lo cual implica un proceso altamente complejo, ya que se requiere de la planificación presupuestal y contractual necesaria para revestir de legalidad las actuaciones públicas, a lo cual se suma la necesidad de efectuar mediante el honorable Concejo Municipal todas las adiciones presupuestales pertinentes para apropiar el presupuesto necesario, de forma tal que se pueda cumplir el pacto.

Por ello, solicitó se le otorgara un tiempo prudencial de dos meses, para proceder a efectuar las adiciones presupuestales correspondientes y así mismo celebrar el respectivo convenio interadministrativo, de manera tal que se pueda dar cumplimiento a lo pactado el 30 de septiembre de 2019 y así solucionar la

problemática de la comunidad de la vereda Pueblo Viejo del Municipio de Neira, Caldas.

Fue por ello, que a través de auto de febrero 07 pasado, esta célula judicial considerando justificadas las razones aducidas por el Burgomaestre Luis Gonzaga Correa García, para no poder dar cumplimiento de manera inmediata al PACTO DE CUMPLIMIENTO aprobado por el juzgado, se accedió a lo solicitado, en todo caso, sin que pueda haber lugar a mas prórrogas, teniendo en cuenta que nos encontramos ante una acción constitucional, aclarando además, que el término otorgado de dos meses empezaría a correr a partir de la fecha en que se notificara dicha providencia por estado (10 de febrero) para cumplir con lo pactado.

El actor popular Germán Murillo Garzón, mediante escrito del 29 de abril de 2020, le hizo saber al despacho que al Municipio de Neira, Caldas, ya le había vencido el término otorgado mediante proveído del 07 de febrero de 2020 y que hasta la fecha del domingo 26 de abril pasado, no había depositado la suma acordada en la cuenta de la JAC, olvidando lo indicando en cuanto a que no podían haber más prórrogas.

Para el efecto, anexó los extractos bancarios de los meses de febrero y marzo, movimiento de la cuenta del mes de Abril, para que se considere dicha falta, como DESACATO.

El Personero Municipal de Neira Caldas, a través de memorial calendado 05 de mayo de 2020, informó al juzgado que desde la fecha que asumieron la situación, se ofició a través de requerimiento preventivo al Alcalde Municipal, para que le enviara las evidencias claras del cumplimiento de dicha acción.

Adujó que el 25 de marzo de los corrientes, se les allega oficio del Secretario de Planeación del Municipio de Neira, en el cual manifiesta que se están adelantando las gestiones pertinentes y conducentes de la etapa precontractual, para celebrar convenio solidario con la Junta de Acción Comunal de la Vereda Pueblo Viejo, que no obstante todos los procesos contractuales y administrativos, han sufrido retrasos en razón de la pandemia del COVID 19, lo cual ha volcado a dicha administración a atender tan delicada situación. Que a pesar de lo anterior, ya se encontraban con la disponibilidad presupuestal necesaria y que en los

próximos días se estaría efectuando la celebración del correspondiente convenio, dando así cumplimiento al pacto celebrado.

Que por parte del Municipio de Neira- Caldas se le allegó copia del convenio solidario No. 014 del seis (6) de abril de 2020, celebrado entre dicho ente municipal como contratante y la Junta de Acción Comunal de la Vereda Pueblo Viejo como contratista, por un valor de \$16.000.000.

Que dicho despacho es consciente de que, a raíz de la pandemia que se está viviendo, fueron suspendidas las obras que se iban a adelantar con ocasión del convenio celebrado. Que sin embargo, se iba a realizar el reinicio de las obras en virtud a las disposiciones contempladas en la circular 001 del 11 de abril de 2020, dirigida a los actores del sector de la construcción, edificaciones y su cadena de suministros.

Frente a lo anterior, y teniendo en cuenta que se encontraban suspendidos los términos judiciales, solo a través de providencia calendada julio 10 de 2020, se dispuso correr traslado a las partes de los memoriales enviados por el actor y el Personero Municipal de Neira Caldas, para que se pronunciaran dentro del término de cinco días. Así mismo, se ordenó oficiar al Comité de Verificación del Pacto de Cumplimiento, esto es al Personero Municipal de Neira, Caldas y a la Procuraduría General de la Nación, Regional Caldas, para que emitieran su concepto.

## **RESPUESTA DE LAS PARTES, Y DEL COMITÉ DE VERIFICACION**

### **EL ACTOR POPULAR**

El 16 de julio de 2020 adiciona escrito del 29 de abril de 2020, argumentando que el convenio o contrato que presentó el municipio no tiene validez alguna ya que tiene una fecha de convenio del 6 de Abril de 2020 y un plazo de vencimiento del 30 de Junio del mismo año.

Considera que la consignación de los \$16.000.000 a la Junta de Acción Comunal, no debe hacerse por contrato o convenio con el Municipio, ya que este es un **Aporte Obligado**, al cual se obligaron en el despacho judicial, que por lo tanto la Junta de Acción Comunal de la vereda Pueblo Viejo **no** está obligada a firmar

dicho Convenio o Contrato Solidario, y no tiene por qué ser regulado por la parte Accionada, como lo expone la cláusula quinta (5) del mismo.

Que no es necesario poner en conocimiento de la Población Beneficiaria mediante medios de Difusión Masivos el aporte del Municipio ya que esto, no es, una cofinanciación si no un aporte obligatorio.

Que la mano de obra se hará con la Comunidad de la misma Vereda, dejando claro que son personas de bajos recursos, que solo cuentan con una salud subsidiada y no pueden cumplir con unos de los puntos estipulados en dicho convenio, en especial el punto diez (10) del mismo.

Que las personas de la vereda Pueblo Viejo son una comunidad organizada, que ha cumplido con las medidas de bioseguridad y las seguirán cumpliendo, independientemente con el fin de evitar un contagio en la vereda, por este motivo no debe haber un contratista ya que todos están interesados en el bienestar de la vía, como quedó estipulado en el punto primero (1) del fallo Que el soporte Técnico e Ingeniería necesaria para la obra lo aportará el Comité de Cafeteros.

Que teniendo en cuenta el costo de la vida es importante para la comunidad que el Alcalde Municipal incremente el aporte, para que se alcance a realizar lo programado, máxime teniendo en cuenta el mal estado de la vía por falta de una intervención a tiempo y oportuna.

Que disponen de unos tiempos cortos para la ejecución, teniendo en cuenta que ya viene el tiempo de cosecha para los cafeteros, por este motivo solicita que este **Aporte Obligatorio** sea consignado en el menor tiempo posible, ya que en los meses de Septiembre, Octubre y mediados de Noviembre, les es imposible ejecutar dicha obra, de lo contrario, tocaría hacer la ejecución de la misma a partir del 10 de Noviembre del año en curso.

## **MUNICIPIO DE NEIRA – CALDAS - SECRETARIA DE PLANEACION**

Relata las actuaciones que ha adelantado el ente territorial, con el fin de dar cumplimiento a la presente acción constitucional:

- Que el 6 de abril de 2020 se suscribió un “convenido solidario de aportes para la realización de obras necesarias con el fin de mejorar las condiciones de la vía de acceso a la vereda Pueblo Viejo del municipio de Neira – Caldas, entre el Municipio de Neira-Caldas y la Junta de acción comunal de dicha vereda.
- Que dicho contrato cuenta con certificado de disponibilidad presupuestal No. 190 del 28 de febrero de 2020, por valor de \$16.000.000.
- Que el mismo 06 de abril del año en curso, se suscribió el acta de inicio del mencionado contrato, con la firma del representante legal de la junta de acción comunal de dicha comunidad, el señor Luis Alberto Cuervo.
- Que el 07 de abril se suscribió acta de suspensión del contrato, en consenso con la comunidad, en virtud de la contingencia generada por el Covid-19 y las medidas de aislamiento social adoptadas por el Gobierno Nacional y los gobiernos territoriales.
- Que nuevamente se dispuso suspender el aludido convenio, el 26 de mayo de 2020, en razón a la vigencia de las medidas de aislamiento social.
- Que se están adelantando diálogos con la comunidad para evaluar las condiciones específicas del municipio y en la medida de lo posible, reiniciar la ejecución del convenio el día primero de agosto del año en curso, para efectuar el mantenimiento a la vía, conforme a lo ordenado en el pacto de cumplimiento.
- Que de acuerdo con lo anterior el Municipio de Neira ha adelantado todas las acciones legales pertinentes para entregar y garantizar a la comunidad de la vereda Pueblo Viejo el debido mantenimiento de su vía de acceso, en el marco del estatuto de contratación estatal.
- El 28 de agosto pasado la Secretaría de Planeación de Neira, Caldas, a petición del despacho envía nuevo informe, en el cual rememora lo acordado en la audiencia de pacto de cumplimiento, y a renglón seguido expone que mediante resolución 065 del 30 de marzo de 2020 el doctor Luis Gonzaga Correa García, Alcalde Municipal, declaró justificada la

modalidad de contratación Directa, para suscribir convenio solidario entre el Municipio de Neira, Caldas y la Junta de Acción Comunal vereda Pueblo Viejo, representada por el señor Luis Alberto Cuervo, para desarrollar el objeto “CONVENIO SOLIDARIO DE APOORTE PARA LA REALIZACIÓN DE OBRAS NECESARIAS, CON EL FIN DE MEJORAR LAS CONDICIONES DE LA VIA DE ACCESO A LA VEREDA PUEBLO VIEJO DEL MUNICIPIO DE NEIRA-CALDAS” con la finalidad de iniciar el proceso precontractual tales como estudios previos y recolección de documentación exigida, a fin de dar cumplimiento a la acción popular de marras.

- Señala que el día 06 de abril de 2020 se celebró el convenio No. 014 entre el municipio de Neira representado por su Alcalde y la Junta de Acción Comunal de la Vereda Pueblo Viejo, el cual tiene como objeto “CONVENIO SOLIDARIO DE APOORTE PARA LA REALIZACION DE OBRAS NECESARIAS, CON EL FIN DE MEJORAR LAS CONDICIONES DE LA VIA DE ACCESO A LA VEREDA PUEBLO VIEJO DEL MUNICIPIO DE NEIRA, CALDAS” en cuyo numeral 11 hizo alusión a la sentencia 265 de octubre 09 de 2019 y el numeral 12 se expuso *“que en consecuencia de lo anterior y dando cumplimiento a lo acordado en el pacto establecido, el Municipio de Neira, por medio de su representante legal, decide realizar convenio solidario con la Junta de Acción Comunal de la Vereda Pueblo Viejo, con la finalidad de entregar, no solo la suma de dinero acordada, sino además para supervisar que las ejecuciones de los recursos sean destinadas en la reparación efectiva del tramo vial del acceso a la vereda que se encuentra deteriorada.”*
- Que el valor de \$16.000.000, tuvo respaldo en el CDP No. 190 del 28 de febrero de 2020 y Registro Presupuestal No. 345 del 06 de abril de 2020.
- Que el 06 de abril del corriente año se suscribe el convenio aludido, donde se indicó como supervisor del convenio al Secretario de Planeación Municipal encargado.
- Relata que el 07 de abril de 2020, mediante acta No. 1, se procedió a suspender la obra debido a la emergencia económica, ecológica y social con ocasión del Covid-19 y la cuarentena ordenada mediante decreto

nacional No. 417 del 17 de marzo de 2020, hasta finalizar la emergencia y se determinó como fecha tentativa de reinicio el 26 de mayo de los cursantes.

- Que seguidamente el 26 de mayo de 2020, mediante acta No. 2, nuevamente se suspendió el convenio celebrado, hasta tanto no se haya superado la situación de salud pública, con fecha tentativa de reinicio del 01 de agosto hogaño.
  
- Expresa que mediante oficio radicado en la ventanilla única de la Alcaldía Municipal con No. R00528-2020 del 01 de julio de 2020, el señor Luis Alberto Cuervo Morales, solicitó la nulidad de todo lo actuado, bajo la manifestación de que el único habilitado a través de poder especial, amplio y suficiente otorgado por los habitantes de la comunidad, es el señor Germán Murillo Garzón, para llevar a cabo todo lo relacionado con el convenio, no obstante mediante oficio SP-1752-2020 del 29 de julio de 2020, se negó la solicitud en consideración a que el señor Germán Murillo no ostenta la condición de abogado, es decir no le asiste el derecho de postulación, por lo tanto el poder otorgado carecía de efecto legal.
  
- Por último informa que, mediante acta de reunión realizada entre la Junta de Acción Comunal de la Vereda Pueblo Viejo y el Secretario de Planeación Municipal del 1 de agosto de 2020, elaborada de manera manual, se decidió por parte de los asistentes: a. esperar el fallo del juzgado, b. no firmar acta de reinicio del convenio en cuestión.
  
- Que corolario de lo anterior, la Alcaldía Municipal de Neira, Caldas, queda a la espera de la decisión que profiera el despacho para determinar la conveniencia de finalizar bilateralmente el convenio No. 014-2020 o, por el contrario, si a bien lo considera continuar con este proceso contractual y llevar a cabo la ejecución de las obras que propenderán no solo a cumplir lo establecido en el pacto de cumplimiento sino también a mejorar las condiciones de la vía de acceso a la Vereda Pueblo Viejo.

## **PERSONERO MUNICIPAL DE NEIRA-CALDAS**

- El 23 de julio de 2020, vía correo electrónico, allega al despacho memorial en el cual, después de hacer una relación de lo acontecido, indica que reenvía los oficios contentivos de la información brindada por la Alcaldía de Neira, Caldas, para que sea el despacho el que determine el cumplimiento o no de la acción.

## **PROCURADURIA PROVINCIAL DE MANIZALES**

- A través de memorial enviado correo electrónico el 24 de julio de 2020, la Procuraduría Provincial de Manizales indicó que, a través de oficio SP-1702-2020 del 22 de julio de 2020, el Secretario de Planeación Municipal les dio respuesta a su requerimiento, quien les informa que todos los trámites referentes al convenio los van a realizar con el Presidente de la Junta de Acción Comunal de la Vereda Pueblo Viejo, de quien es titular el señor LUIS ALBERTO CUERVO. Que así mismo, el dinero se desembolsa al número de la cuenta de la Junta de Acción Comunal, no a ninguna persona natural, y que los desembolsos se van a realizar como quedó estipulado en la forma de pago, es decir, de acuerdo al avance de la obra, aunque como primera medida se va a dar un desembolso, para dar inicio a las obras requeridas.
- Que se les allegó el convenio solidario No. 014 del 06 de abril de 2020.
- Asevera que dicho despacho es consciente de que, a raíz de la pandemia que se está viviendo, fueron suspendidas las obras que se iban a adelantar con ocasión del convenio celebrado.
- Que así las cosas, concluyen que los retrasos aparentemente se han producido por la contingencia presentada en el tema de la pandemia, que las obras están a punto de iniciarse y que el desembolso del recurso debe ser consignado a una cuenta de la Junta de Acción Comunal de la Vereda Pueblo Viejo.

### **III. CONSIDERACIONES**

**La regulación del incidente de desacato en la acción popular.**

El artículo 41 de la Ley 472 de 1998 establece:

*“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.”*

Respecto al contenido y alcance de la norma pre trascrita, el Consejo de Estado-Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Primera, en providencia del 06 de julio de 2018, enseñó:

*“De lo anterior se desprende que el desacato se concibe como ejercicio del poder disciplinario frente al incumplimiento de una orden proferida por la autoridad competente en el curso del trámite de la acción popular, y que este trae como consecuencia, la imposición de una sanción de multa conmutable en arresto, previo trámite incidental especial, consultable ante el superior jerárquico.*

*En esa misma línea, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha precisado que el desacato “busca establecer la responsabilidad subjetiva del funcionario o funcionarios por cuya culpa se ha omitido el cumplimiento de la sentencia. Ahí sí juegan papel importante todos los elementos propios de un régimen sancionatorio, verbi gratia, los grados y modalidad de culpa o negligencia con que haya actuado el funcionario, las posibles circunstancias de justificación, agravación o atenuación de la conducta, etc.”<sup>1</sup>*

*En tal sentido el desacato, tiene como finalidad lograr el acatamiento de la orden impartida por el juez constitucional, para lo que cuenta con la*

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Auto de 23 de abril del 2009, C.P. SUSANA BUITRAGO VALENCIA, Radicación N°: 250002315000-2008-01087.

*posibilidad de sancionar al responsable o responsables de ese incumplimiento, teniendo en consideración un componente subjetivo, en razón a que resulta necesario, determinar el grado de responsabilidad -a título de culpa o dolo- de la persona o personas que estaban obligadas a actuar en pro del cumplimiento de la sentencia; además de demostrar la inobservancia de la orden.*

*... Así lo ha precisado la Jurisprudencia de la Sala<sup>2</sup> 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 o renuencia de la persona encargada de su cumplimiento, lo que garantiza que no se presuma la responsabilidad por el sólo hecho del desacato.*

*... Naturalmente, si la sanción implica la comprobación de una responsabilidad subjetiva, en el procedimiento para imponerla se destacan primordialmente los elementos propios del régimen sancionatorio, asociados a los grados y las modalidades de la culpa o de la 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.*

### ***.2.1. Elemento objetivo de responsabilidad.***

*Para determinar si la imposición de la sanción por desacato se ajusta a la ley, en ejercicio de la potestad disciplinaria del juez de conocimiento, se debe encontrar acreditado el elemento objetivo, referente al incumplimiento del fallo, esto es, que se compruebe que la decisión contenida en el mismo no ha sido acatada por la persona encargada de ejecutarla al interior de la entidad responsable.*

*En ese orden de ideas, para declarar en desacato (elemento objetivo), debe precisarse cuál era la conducta ordenada, quién o quiénes debían cumplirla y dentro de qué término, a efectos de verificar si el destinatario de la orden la realizó de forma oportuna y completa.*

---

<sup>2</sup> 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.

*En resumen, el juez que decide la consulta debe, en primer lugar, comprobar si hubo un incumplimiento y si este fue total o parcial, para adoptar medidas necesarias que aseguren el acatamiento de lo decidido, protegiendo el debido proceso del sancionado.*

## **2.2. Elemento subjetivo de responsabilidad.**

*El desacato tiene como finalidad lograr el acatamiento de la orden impartida por el juez constitucional, para lo que cuenta con la posibilidad de sancionar al responsable o responsables de ese incumplimiento. Naturalmente, si la sanción implica la comprobación de una responsabilidad subjetiva, en el procedimiento para imponerla se destacan primordialmente los elementos propios del régimen sancionatorio, asociados a los grados y las modalidades de la culpa o de la 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; además de demostrar la inobservancia de la orden.*

*Así lo ha precisado la jurisprudencia de la Sala<sup>3</sup> 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 o renuencia de la persona encargada de su cumplimiento, lo que garantiza que no se presuma la responsabilidad por el sólo hecho del desacato.”*

### **El caso concreto.**

De acuerdo con lo expuesto, esta Corporación Judicial analizará si concurren los elementos objetivo y subjetivo para efectos de determinar si hay lugar a abrir el Incidente de Desacato a la orden judicial.

En relación con el elemento **objetivo**, explicado ampliamente en la jurisprudencia precitada, se tiene que en la audiencia de pacto de cumplimiento del 30 de septiembre de 2019 las partes llegaron, entre otros, al siguiente acuerdo:

---

<sup>3</sup> 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.

**“Placas Huellas y cámara o pantalla.**

**EI MUNICIPIO DE NEIRA CALDAS (vinculado):** A través de su representante legal Dr. MARINO MURILLO FRANCO, se comprometió a entregar a la comunidad de la vereda “Pueblo Viejo” de dicho municipio, a través de la Junta de Acción Comunal de la vereda, la suma de DIECISEIS MILLONES DE PESOS MCTE. (\$16.000.000), para la construcción de una “placa huella” en la vía de ingreso a dicha vereda, y además, una “recamara o pantalla” que recoja parte de las aguas de escorrentía que transitan por la vía, lo cual se hará a más tardar EL DÍA NUEVE (9) DE NOVIEMBRE DEL DOS MIL DIECINUEVE (2019), en el entendido que en dicho municipio laboran ese día.”

Dicho pacto de cumplimiento fue aprobado por este Juzgado mediante sentencia del día 09 de octubre de 2019.

En este aspecto, le compete al Municipio de Neira, Caldas, desplegar las actividades tendientes al cumplimiento del Pacto, por lo que este despacho pasa a verificar la materialización del precitado compromiso.

Es verdad innegable que el anterior Alcalde Municipal de Neira, Caldas, señor Marino Murillo Franco, dentro de su mandato no cumplió con el compromiso adquirido en el pacto de cumplimiento referido, sin que justificara su proceder.

Por lo anterior y a petición del accionante, por auto del 11 de diciembre de 2019, se requirió al Municipio de Neira, Caldas, a través de su representante legal o quien haga sus veces, para que en el término de 8 días contados a partir de la notificación que se hiciera por estado, CUMPLIERA CON LO PACTADO en la audiencia de pacto de cumplimiento, so pena de dar inicio al trámite establecido en el artículo 41 de la ley 472 de 1998, quien guardó silencio y se vio la necesidad de requerirlo nuevamente.

El 28 de enero de la cursante anualidad, el nuevo Alcalde del Municipio de Neira, Caldas, le informó al despacho que la administración saliente y la administración entrante, la cual lidera, se encontraba en etapa de culminación del proceso de empalme, conforme a los lineamientos de la ley 951 de 2005; que no obstante lo

anterior, no se había puesto en conocimiento de la administración actual de manera formal, la existencia de dicho pacto, como tampoco la existencia de un requerimiento que previamente se había efectuado al alcalde saliente, quien en su momento omitió dar cumplimiento a lo pactado dentro de los términos otorgados por el Juzgado.

Que por ello, se estaban adelantando todas las acciones pertinentes para poner en marcha la administración, lo cual implicaba un proceso altamente complejo, ya que se requería de la planificación presupuestal y contractual necesaria para revestir de legalidad las actuaciones públicas, a lo cual se suma la necesidad de efectuar mediante el honorable Concejo Municipal todas las adiciones presupuestales pertinentes para apropiar el presupuesto necesario de forma tal que se pueda cumplir el pacto.

Por ello, solicitó se le otorgara un tiempo prudencial de dos (2) meses, para proceder a efectuar las adiciones presupuestales correspondientes y así mismo celebrar el respectivo convenio interadministrativo, de manera tal que se pudiera dar cumplimiento a lo pactado el 30 de septiembre de 2019 y así solucionar la problemática de la comunidad de la vereda Pueblo Viejo del Municipio de Neira, Caldas; pedimento al que este Despacho accedió por auto de febrero 07 pasado, advirtiéndole que no habría lugar a más prórrogas, término que empezaría a correr a partir del 10 de febrero de esta anualidad.

En cumplimiento de lo anterior, el seis de abril de 2020, se celebró convenio solidario No. 014, entre dicho ente municipal como contratante y la Junta de Acción Comunal de la Vereda Pueblo Viejo como contratista, por un valor de \$16.000.000.

En dicho convenio se pactó como plazo a partir de la firma del acta de inicio hasta el 30 de junio de 2020, que la forma de pago se haría en actas mensuales de recibo parcial, final y/o de liquidación certificados por el supervisor, como tal se nombró a la Secretaría de Planeación.

La Secretaría de Planeación del municipio vinculado, con la respuesta otorgada al despacho el día 28 de agosto pasado, allegó el siguiente acervo probatorio:

- Copia de la resolución No. 065 de marzo 30 de 2020 suscrito por el Alcalde Municipal de Neira, Caldas, por medio del cual se justifica la suscripción de un contrato por la modalidad de selección de contratación directa, en la cual se resuelve *“declarar justificada la modalidad de Contratación Directa para suscribir convenio solidario entre el Municipio de Neira Caldas y la Junta de Acción Comunal vereda PUEBLO VIEJO representada legalmente por el señor LUIS ALBERTO CUERVO, para que desarrolle el OBJETO: “CONVENIO SOLIDARIO DE APOORTE PARA LA REALIZACION DE OBRAS NECESARIAS, CON EL FIN DE MEJORAR LAS CONDICIONES DE LA VIA DE ACCESO A LA VEREDA PUEBLO VIEJO DEL MUNICIPIO DE NEIRA CALDAS”.*
  
- *CONVENIO SOLIDARIO DE APOORTE PARA LA REALIZACIÓN DE OBRAS NECESARIAS CON EL FIN DE MEJORAR LAS CONDICIONES DE LA VIA DE ACCESO A LA VEREDA PUEBLO VIEJO DEL MUNICIPIO DE NEIRA CALDAS, suscrito el 06 de abril de 2020 y al cual ya se ha hecho referencia.*
  
- Registro presupuestal No, 345 del 06 de abril de 2020.
  
- Acta de inicio contrato de prestación de servicios, No. de convenio 014 de 2020, en la que el Secretario de Planeación Dr. Jesús David Valencia Ríos y la Junta de Acción Comunal Vereda Pueblo Viejo, establecieron como fecha de iniciación de acciones correspondientes al citado convenio, el día 06 de abril de 2020.
  
- Acta de suspensión del convenio No. 014 del 06 de abril de 2020, en la que se dejó expuesto que *El 07 de abril de 2020, se reunieron en la Secretaría de Planeación del municipio de Neira, Caldas, LUIS GONZAGA CORREA GARCIA, Alcalde Municipal, LUIS ALBERTO CUERVO representante legal de la junta de acción comunal de la Vereda Pueblo Viejo, en calidad de contratista y JESUS DAVID VALENCIA RIOS, secretario de Planeación, en calidad de supervisor, para SUSPENDER el convenio solidario mencionado ya que dada la emergencia sanitaria que atraviesa el país y por la suspensión de actividades por la cuarentena obligatoria decretada por el gobierno mediante el decreto No, 417 del 17 de marzo de 2020, se ordena suspender la obra hasta finalizar la*

*emergencia económica, social y ecológica por el COVID-19 y/o hasta levantar la cuarentena obligatoria, y/o hasta seguir todo el protocolo de Bioseguridad según circular conjunta No. 0000003 del 08 de abril de 2020, dicha acta fue suscrita por las personas ya indicadas*

Revisadas las pruebas en comento, en principio y desde un punto de vista objetivo el accionado Municipio de Neira – Caldas, no ha dado cumplimiento a lo que se comprometió en el pacto de cumplimiento, que era consignarle a la Junta de Acción Comunal de la Vereda Pueblo Viejo, la suma de \$16.000.000.

No obstante lo anterior, teniendo en cuenta que en nuestra Constitución Política está proscrita toda responsabilidad objetiva, se hace necesario examinar el segundo elemento establecido por la jurisprudencia, esto es el **elemento subjetivo**, encontrando de los medios de prueba allegados en respuesta a los requerimientos previos efectuados, que devienen claramente circunstancias que prueban que por parte del Alcalde de Neira-Caldas, si bien a la fecha no ha entregado a la Junta de Acción Comunal de la Vereda Pueblo Viejo de Neira-Caldas el dinero acordado en el pacto de cumplimiento, no ha sido por su negligencia o desidia.

En primer lugar, como se indicó con anterioridad, el nuevo Alcalde del Municipio de Neira, Caldas, el 28 de enero de la cursante anualidad, le informó al Despacho que la administración saliente y la administración entrante, se encontraba a ese momento en etapa de culminación del proceso de empalme, conforme a los lineamientos de la ley 951 de 2005; que no obstante lo anterior, no se había puesto en conocimiento de la administración actual, al menos de manera formal, la existencia de dicho pacto, como tampoco del requerimiento que previamente se había efectuado al alcalde saliente, quien en su momento omitió dar cumplimiento a lo pactado dentro de los términos otorgados por el Juzgado. Por lo que solicitó se le concediera el término de dos meses, para elaborar el contrato correspondiente.

Fue por ello, que a través de auto de febrero 07 pasado, esta célula judicial, considerando justificadas las razones aducidas por el citado funcionario, le concedió los dos meses requeridos.

No obstante que ese término judicial que empezó a correr a partir del 2 de febrero se suspendió el 16 de marzo de 2020, en atención a lo ordenado por el Consejo Superior de la Judicatura, quien mediante los acuerdos PCSJA2011517, PCSJA20-11518, PCSJA20-11519, PCSJA20-11521, PCSJA20-11526, PCSJA20-11527, PCSJA20-11528, PCSJA20-11529, PCSJA20-11532, PCSJA20-11546, PCSJA20-11549, PCSJA20-11556 y PCSJA20-11567 suspendió los términos judiciales desde el 16 de marzo al 30 de junio de 2.020, ante la emergencia sanitaria, económica y social derivada de la PANDEMIA POR COVID-19, y que el accionante radicó su solicitud de desacato sin haber vencido el término de suspensión, esto es el 29 de abril de 2020, lo que de suyo traería como consecuencia que para esa calenda no se podía endilgar incumplimiento alguno como el pretendido por el accionante, es lo cierto que, dentro de los dos meses siguientes, esto es el 06 de abril de 2020, se celebró contrato denominado “Convenio Solidario”, cuyo objeto es “CONVENIO SOLIDARIO DE APOORTE PARA LA REALIZACION DE OBRAS NECESARIAS, CON EL FIN DE MEJORAR LAS CONDICIONES DE LA VIA DE ACCESO A LA VEREDA PUEBLO VIEJO DEL MUNICIPIO DE NEIRA, CALDAS” entre el Municipio de Neira, Caldas y el Presidente de la Junta de Acción Comunal de la Vereda citada.

Lo anterior, en razón a que la administración debía legalizar la entrega del dinero a que se comprometió, a través de un acuerdo de voluntades, atendiendo los principios de la función pública, contratación estatal y la debida diligencia con que debe actuar, en especial los de eficiencia, oportunidad y transparencia, convenio que ha tratado de llevarse a cabo, pero que por circunstancias ajenas a la Administración del Municipio de Neira, no se ha podido ejecutar.

En efecto, el pasado 11 de marzo del presente año, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró el COVID-19 como una pandemia, debido a la velocidad de la propagación y la escala de transmisión del virus. Con el fin de poder controlarla, invitó a todos los países a emprender acciones que pudieran reducir el riesgo de contagio, siendo el aislamiento social la herramienta más efectiva para proteger la vida y salud de las personas.

Como consecuencia de esa declaración, el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, en la que declaró el estado de emergencia sanitaria en todo el país, con el propósito de facilitar el aislamiento social y tomar medidas que garantizaran la contención del virus.

Lo anterior constituye definitivamente un evento de fuerza mayor, que impacta necesariamente todas las actividades en el país, entre ellas la ejecución de los contratos, pues se trata de un hecho que no se encontraba previsto y afectó al mundo entero, de ahí que se haya tenido que suspender la ejecución del contrato que plasma el cumplimiento de lo pactado, en repetidas ocasiones, conforme lo indica el Secretario de Planeación del Municipio de Neira Caldas, máxime si se tiene en cuenta la orden de aislamiento, que se ha ido levantando escalonadamente hasta este próximo primero de septiembre.

De otro lado, el Secretario de Planeación Municipal manifestó que el 26 de mayo de 2020, mediante acta No. 2, nuevamente se suspendió el convenio celebrado, hasta tanto no se hubiera superado la situación de salud pública, con fecha tentativa de reinicio del 01 de agosto hogaño, siendo claro, en todo caso, que las suspensiones vienen siendo aceptadas por quien representa a la Junta de Acción comunal de la Vereda Pueblo Viejo.

Por último, informa el accionado que mediante acta de reunión realizada entre la Junta de Acción Comunal de la Vereda Pueblo Viejo y el Secretario de Planeación Municipal del 1 de agosto de 2020, elaborada de manera manual, se decidió por parte de los asistentes: a. esperar el fallo del juzgado, b. no firmar acta de reinicio del convenio en cuestión.

Extraña a este Juzgado que las partes pretendan dejar a decisión del despacho, circunstancias que ya fueron acordadas entre estas, como lo fue la celebración del acuerdo de voluntades tendiente a dar cumplimiento a lo ordenado en el pacto de cumplimiento, máxime si se tiene en cuenta que de las pruebas que militan en el expediente, no obra ninguna que conduzca a demostrar que el señor Luis Alberto Cuervo, en su calidad de representante legal de la Acción Comunal haya sido intimidado o presionado, para suscribir el mismo.

Así las cosas, no le corresponde a esta operadora judicial entrar a analizar la legalidad del citado convenio, como lo pretende el actor popular, pues ello escapa a la órbita de sus funciones, dentro del marco de la presente acción constitucional.

Adicionalmente, no entiende esta célula judicial porque el actor popular arremete contra el citado contrato solo hasta el 16 de julio, cuestionando varias de sus

cláusulas, cuando desde el mes de enero de 2020 el Alcalde del Municipio de Neira le había pedido al Juzgado le concediera dos meses para proceder a elaborar el mismo y nada dijo al respecto, pues guardó absoluto silencio frente a la decisión judicial que accedió a concederle el plazo solicitado.

No puede olvidar el actor popular que no es demandante único en la acción popular, pues en este tipo de trámites no se ventilan derechos de carácter individual sino colectivos, y está representando tanto a la Junta de Acción Comunal como a la comunidad de la Vereda Pueblo Viejo del Municipio de Neira Caldas y, por tanto, debe respetar la voluntad del Presidente de la Junta de Acción Comunal, en cuando a los trámites que adelante con el fin de llevar a buen término y dar acatamiento al pacto de cumplimiento.

En este orden de ideas, este despacho judicial NO advierte un comportamiento negligente por parte del referido funcionario municipal, en tanto las justificaciones por medio de las cuales pretende excusar la endilgada presunta ausencia de gestiones, prueban que no se debe a su propio descuido o negligencia, sino a eventos externos que frenaron la ejecución de lo pactado en la audiencia de pacto y del contrato o convenio celebrado para darle viabilidad.

Lo anterior no obsta para que se le dé celeridad al acatamiento del convenio administrativo, teniendo en cuenta las manifestaciones hechas por la parte actora, en cuanto a las dificultades que se pueden presentar a partir del mes de Septiembre para la ejecución de las obras y su perentoria necesidad.

Finalmente, se exhorta al Municipio de Neira – Caldas, al momento de proceder a consignar los dineros acordados en el convenio solidario referido, lo haga en la cuenta de la Junta de Acción Comunal de la Vereda Pueblo Viejo del municipio de Neira, como bien lo solicitó la Defensoría del Pueblo.

Por lo expuesto, **el Juzgado Cuarto Civil del Circuito, de Manizales, Caldas,**

#### **R E S U E L V E:**

**PRIMERO: ABSTENERSE** de dar apertura al incidente de desacato propuesto por el señor Germán Murillo Garzón, actor popular, dentro de la presente acción popular propuesta por éste y como coadyuvantes Natalia Prieto Murillo y

Francisco Javier Giraldo Rivera, en contra de José Antonio Trujillo de los Ríos, Luis Fernando Loaiza Castrillón, Juan David Valencia, Alberto Cuervo y el Municipio de Neira, por lo expuesto en la parte motiva.

**SEGUNDO: INSTAR** a las partes contratantes del convenio para que den acatamiento a lo dispuesto en la parte considerativa de este proveído.

**NOTIFÍQUESE,**



**MARÍA TERESA CHICA CORTÉS**  
**JUEZA**

