

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, agosto once (11) de dos mil diecisiete (2017)

SALA DE DECISIÓN:

CONSULTA

REFERENCIA: INCIDENTE DE DESACATO (ACCIÓN POPULAR).

ACCIONANTE: JOSÉ MARTÍN GARCÍA ROJAS

ACCIONADO: MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO

MAGISTRADA: TERESA HERRERA ANDRADE.

RADICACIÓN: 50001-33-31-002-2010-00012-03.

Resuelve la Sala, en grado jurisdiccional de **CONSULTA** el incidente de desacato propuesto por la **JOSÉ MARTÍN GARCÍA ROJAS** en contra del **MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO**.

I. ANTECEDENTES.

Mediante sentencia del 09 de octubre del año 2013, el **JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**, declaró que el **MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO** vulneró el derecho e interés colectivo al acceso a los servicios públicos, íntimamente relacionado con los derechos al goce de un ambiente sano, la salubridad pública y a la dignidad humana. Como consecuencia de lo anterior, ordenó a **VILLAVIVIENDA** y al **MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO**, mitigar la vulneración a los derechos e intereses colectivos, realizando un censo de necesidades insatisfechas en temas de acueducto y alcantarillado de la población del barrio Quintas de San Fernando y realizar los estudios técnicos y financieros necesarios, para implementar medidas tanto técnicas como de infraestructura, que permitan mitigar la situación de los habitantes del sector y garantizar el suministro de agua potable. (fl. 513-526 cuad. 2, de 1ª inst.)

El 13 de mayo de 2014, fl- 23-29 cuad. 2 de 2ª inst., el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META**, confirmó parcialmente la sentencia de 1ª instancia, modificando el numeral cuarto del fallo, absolviendo de las obligaciones impuestas a **VILLAVIVIENDA EICE.**, revocó el numeral séptimo que reconoció el incentivo al actor popular, y adicionó 2 numeral, en sentido de ordenar al **MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO.**, que realizara las gestiones necesarias para incorporar legalmente como asentamiento humano, al barrio **QUINTAS DE SAN FERNANDO**, adoptando las medidas necesarias

para que se asegure a sus habitantes la prestación efectiva, eficiente y oportuna del servicio de acueducto y alcantarillado.

El 27 de agosto de 2014, el actor popular promovió incidente de desacato, al considerar que la **ALCALDIA DE VILLAVICENCIO** no ha dado cumplimiento al fallo de acción popular, pues vencido el término otorgado por la providencia, no se habían iniciado las gestiones para legalizar el asentamiento urbano y la autoridad se había sustraído de obligaciones impuestas. Fl. 1-3 cuad. Incidente de Desacato.

II. PROVIDENCIA CONSULTADA.

Mediante auto del 20 de junio de 2017, el **JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO** declaró que **WILMAR ORLANDO BARBOSA ROZO, ALCALDE MUNICIPAL DE VILLAVICENCIO**, había incurrido en desacato de los fallos del 9 de octubre de 2013 y del 13 de mayo de 2014, por considerar que durante su administración, desde enero de 2016, actuó con pasividad frente a las obligaciones impuestas por las Autoridades judiciales, realizando como única actuación, en aproximadamente año y medio de gestión, la socialización del estudio técnico y la suscripción de un contrato de consultoría No. 069 del 1 de abril de 2016.

El A Quo estableció que las labores a realizar por el Municipio eran i) elaborar un censo de las familias que habitan el barrio **QUINTAS DE SAN FERNANDO**, ii) realizar estudios técnicos y económicos para mitigar y superar la carencia de servicios de acueducto y alcantarillado, iii) tomar medidas técnicas o de infraestructura para mitigar el vertimiento de aguas servidas en el barrio, iv) tomar medidas técnicas y/o de infraestructura que garanticen el suministro de agua potable al barrio, v) determinar el riesgo de inundación, vi) adelantar los trámites para incorporar legalmente como asentamiento urbano al barrio y presentar proyectos de Acuerdo para incluirlo en el POT, vii) legalizar el barrio y viii) asegurar la prestación efectiva, eficiente y oportuna de los servicios de acueducto y alcantarillado, a partir de la legalización del barrio.

De las anteriores órdenes impartidas, la primera instancia determinó que se habían cumplido los numerales i, ii, v, vi y vii, presentándose incumplimiento, respecto de la adopción de medidas para mitigar el vertimiento de aguas servidas, el suministro de agua potable y la prestación efectiva de los servicios de acueducto y alcantarillado en el barrio.

III. CONSIDERACIONES:

COMPETENCIA.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley 472 de 1998, este Tribunal Administrativo es competente para conocer en grado de consulta de la sanción interpuesta, por el **JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO** mediante providencia del 20 de junio de 2017.

El artículo 41 de la Ley 472 de 1998, dispone:

"Art. 41. Desacato. La persona que incumpliere una orden judicial proferida por la autoridad competente en los procesos que se adelanten por acciones populares, incurrirá en multa hasta de cincuenta (50) salarios mínimos mensuales con destino al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, conmutables en arresto hasta de seis (6) meses, sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar.

La sanción será impuesta por la misma autoridad que profirió la orden judicial, mediante trámite incidental y será consultada al superior jerárquico quien decidirá en el término de tres (3) días si debe revocarse o no la sanción."

GRADO DE CONSULTA DEL INCIDENTE DE DESACATO EN LA ACCION POPULAR

Por disposición legal, la sanción impuesta por el Juez de conocimiento deberá ser consultada ante el superior funcional, quien tiene a su cargo verificar si resulta proporcionada y adecuada, procurando garantizar el debido proceso del sancionado¹. Sobre la naturaleza del incidente de desacato y el régimen sancionatorio, la Jurisprudencia del **CONSEJO DE ESTADO** ha resaltado que el trámite lo que pretende es hacer cumplir la orden del Juez Constitucional, pues dicha obligación de cumplir persiste, así sea de manera tardía.

El Tribunal de cierre de esta jurisdicción, en un pronunciamiento reciente, señaló:²

Es por ello que la Sala es del criterio de que al juez de la consulta le compete, únicamente, revisar si la sanción decretada por el juez del desacato estuvo bien o mal impuesta³, para lo cual debe determinar si hubo o no incumplimiento (elemento objetivo) y si el funcionario renuente fue negligente respecto del acatamiento de la orden judicial (elemento subjetivo). Esto sin perjuicio de que, a su vez, pueda adoptar medidas adicionales tendientes a garantizar el goce efectivo del derecho puesto que la finalidad esencial de la sanción por desacato es propender por el goce del derecho tutelado en el fallo⁴.

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 17 de noviembre de 2016. Radicación 23001-23-33-000-2013-00361-02, Consejera Ponente: María Elizabeth García González.

² Consejo de Estado, Sección Primera, rad. 41001-23-31-000-2004-00006-02, del 2 de junio de 2017, C.P.: Roberto Augusto Serrato Valdés.

³ Evidentemente, la competencia del juez del incidente de desacato debe partir de lo decidido en la sentencia, específicamente de la parte resolutive del fallo cuyo cumplimiento se alega, puesto que no le está permitido reabrir el debate constitucional.

⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-086 de 2003 señaló: "Las materias sobre las cuales es competente un Juez en consulta se definen por el motivo de la misma, en razón al interés que se busca proteger. Se advierte fácilmente el fin que se deduce de la figura misma: garantizar la corrección

RESPONSABILIDAD SUBJETIVA DEL OBLIGADO A DAR CUMPLIMIENTO DE LA ORDEN JUDICIAL

El desacato tiene como finalidad lograr el acatamiento de la orden impartida por el juez constitucional, razón por la cual es posible requerir y sancionar al responsable de ese incumplimiento, no obstante, para este procedimiento, se requiere que se apliquen 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.

El **CONSEJO DE ESTADO** ha señalado que para sancionar, no es suficiente acreditar la inobservancia del plazo concedido para acatar la orden impartida, sino que además, debe probarse la negligencia o renuencia en el cumplimiento, a fin de que se garantice que no se presuma la responsabilidad por el sólo hecho del desacato.⁵

Respecto de la responsabilidad subjetiva del funcionario sancionable en sede de desacato, ha señalado lo siguiente:

“Ahora bien, se advierte que esta Sala frente a la finalidad del incidente de desacato, en fallo de 24 de septiembre de 2015⁶, retomó el criterio jurisprudencial que había sido abandonado a partir del auto de 11 de julio de 2013⁷, en el sentido de considerar que el incidente de desacato tiene un carácter persuasivo y, por tanto, es considerado como una de las herramientas más efectivas que el ordenamiento jurídico contempla para obtener el cumplimiento de las órdenes judiciales. En consecuencia, en el evento en que se verifique el cumplimiento del fallo de tutela, sin importar en la instancia en que se encuentre el incidente, o incluso posterior al mismo, resulta viable modificar y/o revocar la sanción por desacato impuesta. “

En dicha oportunidad, se consideró lo siguiente:

*“Todo lo anterior pone de presente que, en cuanto a las Altas Cortes de la Rama Judicial Colombiana se refiere, es criterio generalizado el **indiscutible carácter persuasivo del incidente de desacato**, como una de las herramientas efectivas*

*de la sanción impuesta por el Juez de tutela en un incidente de desacato. El Juez encargado de resolver la consulta debe verificar que la decisión sometida a control no contravenga la Constitución ni la ley y, que, en las circunstancias específicas del caso, se haya presentado un incumplimiento que merezca ser sancionado como desacato. Este es pues, el primer contenido sobre el cual se puede ocupar el auto que resuelve la consulta. Pero no es el único fin que esta institución persigue. El incidente por desacato se enmarca dentro del proceso de tutela, y ello implica que la consulta es una de las herramientas procesales diseñadas para garantizar la protección de los derechos fundamentales. (...). Ello introduce un segundo elemento que puede ser objeto del auto en el que se resuelve la consulta: un pronunciamiento sobre **si es necesario que se dicten medidas adicionales para garantizar el goce efectivo del derecho**, puesto que la finalidad esencial de la sanción por desacato es propender por el goce del derecho tutelado en el fallo para lo cual, en determinadas circunstancias, la medida adecuada puede comprender complementos o ajustes a la orden inicial dentro de los límites antes mencionados. (...) Considera la Sala que el Juez encargado de resolver la consulta en un incidente por desacato, puede complementar, o ajustar las órdenes impartidas, cuando tiene competencia para ello, por haber sido Juez de primera o segunda instancia dentro del proceso; ha comprobado que tal modificación a las órdenes originalmente impartidas es indispensable para asegurar el goce efectivo del derecho amparado en la sentencia; y existe una relación directa entre el objeto del proceso de desacato y la necesidad de adoptar medidas adicionales para que dadas las circunstancias del caso concreto el fallo sea cumplido.”*

⁵ 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.

⁶ Expediente núm. AC2015-00542-01. Consejera ponente, María Elizabeth García González.

⁷ Expediente núm. 2012-00364. Consejero ponente, Guillermo Vargas Ayala.

que el ordenamiento jurídico establece para obtener el amparo otorgado a los derechos fundamentales, mediante sentencia de tutela, lo cual permite modificar y/o revocar sanciones por desacato cuando se verifica el cumplimiento de la orden tutelar; criterio éste, que no puede desconocerse con hipótesis como la planteada en el auto de 11 de julio de 2013, cuyas consideraciones se abandonan a través de la presente rectificación Jurisprudencial.”

Siendo ello así, comoquiera que la finalidad del desacato no es la imposición de una sanción en sí misma, sino perseguir el cumplimiento de una orden judicial, **no resultaría congruente con la posición expuesta sancionar a quienes ya no representan la persona jurídica destinataria de la orden judicial al momento de iniciarse y/o decidirse el incidente de desacato**, pues, debido a su separación del cargo, ya no tienen la posibilidad real y cierta de efectuar todas las actuaciones tendientes a efectivizar la orden de amparo. **Ello es así, por cuanto la imposición de la multa al exfuncionario no tendría el efecto de persuadirlo y, por ende, no se lograría la finalidad del desacato, que es el cumplimiento de la sentencia judicial.**

Es por las consideraciones expuestas, que en esta oportunidad la Sala rectifica su posición de sancionar a las personas que al momento de iniciar y/o decidirse el incidente de desacato de una sentencia judicial ya no representan la persona jurídica destinataria de ésta, para considerar que éstos no son pasibles de la amonestación pecuniaria o de arresto, toda vez que no está a su alcance el cumplimiento de la orden judicial y, por ende, cualquier sanción que se les impusiera no tendría el efecto esperado que es lograr el amparo de los derechos vulnerados. Claro está que ello no es óbice para compulsar copias a la Procuraduría General de la Nación a fin de que establezca si hay lugar o no a una sanción disciplinaria; y así lo dispondrá la Sala en casos como el sub examine.

En virtud de lo precedente, **estima la Sala que el sujeto de una eventual sanción por desacato debe ser quien tenga la representación de la persona jurídica a la cual se le impartió la orden de amparo, pues, es respecto de éste que tendría el efecto persuasivo la imposición de la sanción.**

De igual forma, la Sala precisa que el anterior criterio no significa el desconocimiento de que la responsabilidad es subjetiva y no institucional, pues en todo caso, el trámite incidental debe adelantarse en contra del funcionario que representa la persona jurídica destinataria de la orden, quien debe ser individualizado con sus correspondientes nombres y apellidos con el fin de salvaguardar los derechos al debido proceso y de defensa, y respecto del cual se debe estudiar si su conducta fue omisiva, negligente o, si por el contrario, se encentra alguna excusa que justifique el incumplimiento de la orden judicial. Una vez se evalúen estos aspectos, el juez constitucional debe determinar si hay lugar o no a la imposición de la sanción por desacato, la cual, se repite, solamente debe recaer en quien tenga la posibilidad de dar cumplimiento a la orden judicial desconocida.”⁸

Ahora bien, es necesario resaltar que la sanción por desacato a la orden judicial, por estar enmarcada en el régimen sancionatorio, es de carácter personal y no institucional; lo que quiere decir que no resultaría plausible imponer una sanción a quien no ostente actualmente la representación de la Entidad o no tenga a su cargo la

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 28 de julio de 2016, Radicación 25000-23-41-000-2015-02098-01, Consejera Ponente: María Elizabeth García González.

responsabilidad de cumplir con la decisión judicial, además, que la multa pueda ser conmutable en arresto y, por tanto, éste procede respecto de la persona responsable del incumplimiento y no de la autoridad o entidad pública.

GOCE DE UN AMBIENTE SANO, DE CONFORMIDAD CON LO ESTABLECIDO EN LA CONSTITUCIÓN, LA LEY Y LAS DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS

La Constitución consagra la garantía del *goce de un ambiente sano*, como un derecho y un interés constitucional de carácter colectivo, que involucra aspectos relacionados con el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica y cultural, el desarrollo sostenible, y la calidad de vida del hombre entendido como parte integrante de ese mundo natural⁹.

Tal consideración suprema la reafirma el legislador en el artículo 7° del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente o Decreto 2811 de 1974 al disponer que "Toda persona tiene derecho a disfrutar de ambiente sano", y al relacionar en el artículo 8, ibídem, como factores que deterioran el ambiente, se señalan entre otros:

- La contaminación del aire, de las aguas, del suelo y de los demás recursos naturales renovables. Se entiende por contaminación la alteración del ambiente con sustancias o formas de energía puestas en él, por actividad humana o de la naturaleza, en cantidades, concentraciones o niveles capaces de interferir el bienestar y la salud de las personas, atentar contra la flora y la fauna, degradar la calidad del ambiente de los recursos de la nación o de los particulares. Se entiende por contaminante cualquier elemento, combinación de elementos, o forma de energía que actual o potencialmente pueda producir alteración ambiental de las precedentemente descritas. La contaminación puede ser física, química o biológica;

(...)

- La introducción y propagación de enfermedades y de plagas;
- La acumulación o disposición inadecuada de residuos, basuras, desechos y desperdicios;

(...)

- La concentración de población humana urbana o rural en condiciones habitacionales que atenten contra el bienestar y la salud. (Negrillas fuera del texto).

ACCESO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y A LA PRESTACIÓN EFICIENTE Y OPORTUNA

La Constitución consagró que los servicios públicos son inherentes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, su prestación se

⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno Sentencia del 5 de octubre de 2009. Radicación Número: 15001-23-31-000-2004-00970-01 (AP)

constituye en una finalidad social del Estado y, en consecuencia, éste debe mantener su regulación, control y vigilancia, además de asegurar su ejecución eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, así como dar solución a las necesidades básicas insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y agua potable. Le corresponde tanto a la Nación como a las entidades territoriales realizar las finalidades sociales del Estado, las cuales deben ser priorizadas en los planes y presupuesto del gasto público social. Para llevar a cabo tales finalidades, es menester que tanto la Nación como todas las entidades territoriales, antepongan ante cualquier otra inversión el gasto público social debido a que éste cubre las necesidades inherentes de la población. Además, se resalta, como ya se dijo, que la Carta Política impone el deber a los Municipios, de disponer de cierta parte del presupuesto, a través de los planes de desarrollo, para atender las necesidades básicas de la población, que son de carácter esencial.¹⁰

El artículo 365 de la Constitución establece que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y que es su deber asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Así mismo, señala que los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la Ley, y podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas o por particulares.

En el artículo 311 *ibidem.*, se establece la competencia de los Municipios, donde se resalta que les corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y la Ley; por su parte, el artículo 367 *ibidem.* Señala que **deberán prestar directamente los servicios públicos domiciliarios cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen.**

En este orden de ideas, el artículo 315 numeral 3° de la Carta Política preceptúa que le compete a los Alcaldes, entre otras, dirigir la acción administrativa del municipio y asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios que se encuentran a su cargo

En desarrollo de estos preceptos se expidió la Ley 142 de 1994, por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios, la cual se aplica a los servicios de **acueducto, alcantarillado**, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía fija pública básica conmutada y la telefonía local móvil en el sector rural, entre otros.

¹⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejera Ponente: Maria Elizabeth Garcia Gonzalez. Sentencia del 5 de marzo de 2015. Radicación Número: 23001-23-33-000-2013-00361-01 (AP)

IV. CONTESTACIÓN:

RESPUESTA DE LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE VILLAVICENCIO

El señor Alcalde Municipal, **WILMAR ORLANDO BARBOSA ROZO**, señaló que no compartía los fundamentos de la providencia por la cual fue sancionado por desacato a orden judicial, dado que no se tuvo en cuenta las gestiones adelantadas por la **EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE VILLAVICENCIO -EAAV ESP.-**, con la cual se suscribió el contrato de consultoría 069 de 2016, en virtud del cual se han realizado estudios previos para los sistemas de acueducto y alcantarillado necesarios, además de adelantar estudios de diseño (estudios topográficos, de suelos, hidrológico, diseño hidráulico, estructural de sifón, entre otros.)

Expone que debe valorarse el elemento subjetivo en su incumplimiento, y asegura que dentro del proyecto para la construcción del sistema de alcantarillado sanitario del barrio **QUINTAS DE SAN FERNANDO**, se incluyó también a los barrios **VILLA HERMOSA** y **JUAN PABLO II**, los cuales son aledaños y que tampoco cuentan con los servicios requeridos. Manifiesta que como el resultado del estudio, se estableció que la obra costaría \$ 13.287.882.744, 97, recursos con los que no cuenta actualmente y que deben ser gestionados a través del **SISTEMA GENERAL DE REGALIAS**, para lo cual se presentó el proyecto "**CONSTRUCCIÓN DE LA RED DE ALCANTARILLADO SANITARIO PARA LOS BARRIOS VILLA HERMOSA, JUAN PABLO Y SAN FERNANDO, EN EL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO – META**".

El funcionario refiere además que durante el proceso, se han expedido 17 documentos, entre certificaciones, solicitudes de permiso y presupuesto para la red de alcantarillado, durante el año 2016, y explica que una vez girados los recursos por el OCAD, podrá ejecutarse la obra, previo agotamiento de la etapa contractual. Según señaló, la misma situación ocurre con la construcción de la red de acueducto para el barrio **QUINTAS DE SAN FERNANDO**, que tiene un costo aproximado de \$ 1.002.465.421,71 que una vez sean gestionados ante el OCAD, cumpliendo los requisitos estipulados en el Acuerdo 038 de 2017.

Por lo anterior, al señalar que los demás deberes impuestos ya fueron cumplidos, el funcionario resalta que para imponerse sanción por desacato debe considerarse el elemento subjetivo en el incumplimiento, que en su caso, se han adelantado gestiones para el cumplimiento del mismo pero el término otorgado fue demasiado corto.

CASO CONCRETO.

Observa la Sala que las órdenes impartidas recaen sobre el **Dr. WILMAR ORLANDO BARBOSA ROZO**, quien funge como Alcalde de Villavicencio, a quien se le impuso sanción por desacatar la gestión a su cargo, respecto del cumplimiento de las órdenes impartidas en fallos de Acción Popular del 9 de octubre de 2013 y del 13 de mayo de 2014, particularmente, por la pasividad frente a las obligaciones respecto de la adopción de medidas para mitigar el vertimiento de aguas servidas, el suministro de agua potable y la prestación efectiva de los servicios de acueducto y alcantarillado en el barrio.

En ese sentido, el funcionario manifiesta que si bien existe el alegado incumplimiento, ha realizado gestiones para abordar la solución definitiva de la problemática que aqueja a los pobladores del barrio **QUINTAS DE SAN FERNANDO**, para lo cual, ha realizado contrato para asesoría con la Empresa de Alcantarillado de Villavicencio, **EAAV ESP.**, y está a la espera de contar con la disponibilidad presupuestal para emprender la ejecución de las etapas contractuales y de la obra, las cuales tienen un valor superior a los \$ 13.287.882.744, 97 mc., fondos con los cuales no cuenta la administración municipal y que deben ser gestionados a través del **SISTEMA GENERAL DE REGALIAS**.

En el trámite del Grado Jurisdiccional de Consulta, el funcionario sancionado manifiesta que cuenta con un presupuesto definido para la ejecución de la **"RED DE ALCANTARILLADO SANITARIO PARA LOS BARRIOS VILLA HERMOSA, JUAN PABLO II Y QUINTAS DE SAN FERNANDO"** fl. 22-23 cuad. consulta y presupuesto para la **RED DE ACUEDUCTO QUINTAS DE SAN FERNANDO**, fl. 41 Cuad. Consulta. Expone además, que conforme a la gestión adelantada, se han aportado todas las certificaciones y trámites para gestionar los recursos para la construcción de la Red de Alcantarillado Sanitario, y en lo que respecta a la red de acueducto del barrio Quintas de San Fernando, se encuentra pendiente por realizar la gestión presupuestal a través del **SISTEMA NACIONAL DE REGALÍAS**.

Ahora bien, dentro de los documentos aportados en el trámite de consulta, el Alcalde Municipal aportó la Resolución No. 1000.56.11/067 de 2017, por medio de la cual modifica parcialmente la Resolución 1000-56-11/228 de 2015, que legalizó y regularizó urbanísticamente el asentamiento denominado **QUINTAS DE SAN FERNANDO**. La Administración Municipal modificó los artículos 2, 3, 4, 5, 6, 15, 16 y 18 de la Res. 228 de 2015, luego de advertir que existe una diferencia entre el área superficiaria que registra el inmueble y la cabida que realmente ocupa, dado posiblemente a un error de transcripción, ya que el certificado del IGAC contiene el área correcta del inmueble, que cuenta con un

área de 57.431 m²., mientras que la escritura pública No. 3479 de 2003, registra un área de 5.743,10 m², y fue este dato el que sirvió de base para la resolución ahora modificada.

Advierte la Sala que dentro de la motivación de la Resolución 067 de 2017, se especifica que tanto la señora **ALCIRA BUITRAGO DE GARCÍA**, como el actor, **JOSÉ MARTÍN GARCÍA**, solicitaron a la administración municipal la modificación de la Resolución 228 de 2015, sobre el área superficiaria que ocupa el asentamiento.

Con la corrección de áreas, distribución de manzanas, reconocimiento de asentamiento aprobado en planos y del perímetro de planificación, la Administración realizó un acto que varía la legalización del asentamiento urbano, el cual si bien fue reconocido desde el 2015, solo hasta el 01 de junio de 2017, con la Resolución 067, fl. 42-49 cuad. consulta, fue adecuado conforme a la dimensión real y efectiva del predio, definiéndose la capacidad de urbanización y la delimitación del inmueble, aspectos que de forma transversal, afectan la legalización y regularización del asentamiento urbano.

En ese sentido, es pertinente recordar que al funcionario se le censura por no acatar la orden impuesta en el fallo de 2da instancia, proferido el 13 de mayo de 2014, por este mismo Tribunal Administrativo, consistente en adoptar las medidas de todo orden, para asegurar a los habitantes del barrio, la prestación efectiva, eficiente y oportuna de los servicios de acueducto y alcantarillado, dentro de un plazo máximo de 18 meses siguientes a la legalización del barrio **QUINTAS DE SAN FERNANDO**.(Fl. 29 cuad. 2ª inst.)

Conforme a lo anterior, la Administración Municipal cuenta con un plazo de 18 meses a partir de la efectiva legalización del barrio **QUINTAS DE SAN FERNANDO**, el cual debe computarse desde el mes de junio de 2017, cuando se definió de forma correcta y definitiva la regularización del asentamiento urbano, dado que la primera Resolución (fl. 207-216 cuad. Incid. Desacato) incurrió en imprecisiones respecto de la dimensión del predio y debió modificarse incluso, en su artículo 3º, respecto del reconocimiento del asentamiento y la aprobación de plano, para el barrio **QUINTAS DE SAN FERNANDO**.

En ese sentido, no podría predicarse, como lo hace el A Quo, que exista objetivamente un incumplimiento al fallo de acción popular en este punto, dado que la obligación de garantizar la prestación efectiva, eficiente y oportuna de los servicios de acueducto y alcantarillado, se contabiliza desde la regularización y legalización del asentamiento urbano, la cual ocurrió en junio de 2017. Fl. 42-49 cuad. Consulta Desacato.

Ahora bien, al abordar la responsabilidad del funcionario en el presunto incumplimiento a las órdenes de realizar gestiones técnicas y de infraestructura para

mitigar el vertimiento de aguas servidas en el barrio y para garantizar el suministro de agua potable, advierte la Sala que si bien no se encuentra acreditado el cumplimiento de tales obligaciones, lo cierto es que no existen elementos de juicio que determinen la responsabilidad subjetiva del sancionado, ya sea por un actuar doloso o negligente frente al incumplimiento, razón por la cual, no es necesario aplicar el procedimiento sancionatorio en su contra, pues el cometido del trámite incidental no es la mera ejecución del poder sancionatorio, sino materializar las órdenes del Juez en sus providencias.

Sobre el mismo asunto, el **CONSEJO DE ESTADO**, ha señalado¹¹:

“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. (Art. 41 Ley 472 de 1998). Objetivamente el desacato se concibe como una conducta que evidencia el incumplimiento de cualquier orden proferida en el curso del trámite de la acción popular, 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 a acatarla por parte de la persona encargada de su cumplimiento. 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.”

Bajo estas consideraciones, advierte la Sala que el funcionario ha venido adelantando diversas gestiones para la realización de un plan ambicioso en materia de infraestructura, para la realización de un acueducto sanitario para los barrios **VILLA HERMOSA, JUAN PABLO II** y **QUINTAS DE SAN FERNANDO**, por un valor aproximado de 13 mil millones de pesos, y la red de alcantarillado para el barrio **QUINTAS DE SAN FERNANDO**, por un valor superior a los mil millones de pesos.

En ese sentido, es claro que el **ALCALDE DE VILLAVICENCIO** pretende ejecutar obras que resuelvan de forma definitiva la problemática que padece la comunidad del barrio **QUINTAS DE SAN FERNANDO**, a través de la construcción de las redes de alcantarillado para el barrio, incluyendo el manejo de aguas servidas y el servicio de agua potable. Así las cosas, no podría desconocerse que la Administración a cargo de **WILMAR ORLANDO BARBOSO ROZO**, si está realizando las labores necesarias para tomar medidas de infraestructura necesarias, con miras no solo a mitigar los problemas, sino solucionarlos de fondo.

Así las cosas, no resulta claro que el funcionario tenga responsabilidad subjetiva por el incumplimiento al fallo de acción popular, pues en su actividad, existen

¹¹ Auto de 24 de agosto de 2006. Ref.: 73001233100020030072101(AP). Actor: Álvaro Alvira Rincón. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

muestras de su intención de acatar la decisión judicial y solucionar de manera definitiva los problemas que padecen los habitantes del barrio **QUINTAS DE SAN FERNANDO**, a través de la ejecución de proyectos de infraestructura con un costo superior a los 14 mil millones de pesos, lo que representa una inversión significativa de recursos públicos, los cuales deben gestionarse ante el Sistema de Regalías, para su financiación.

Si bien en este caso puede predicarse un incumplimiento al fallo de acción popular, lo cierto es que existen elementos de juicio que determinan gestiones para el cumplimiento del mismo y debido a que la naturaleza del trámite de desacato es lograr el cumplimiento de la orden impartida y no la sanción del funcionario, estima este Juez colègiado que la sanción debe ser revocada, toda vez que para la imposición de la misma, no se valoró debidamente la gestión del sancionado, ni se tuvo en cuenta el cometido principal del trámite incidental, el cual es, el cumplimiento efectivo de las decisiones judiciales.

Sin perjuicio de lo anterior, estima esta Corporación, que corresponde al Juez de conocimiento evaluar constantemente el cumplimiento de las órdenes impartidas, máxime cuando, como en el caso, las obligaciones que se impusieron en cabeza de la **ALCALDIA DE VILLAVICENCIO**, es salvaguardar el derecho **A UN AMBIENTE SANO** de la población del barrio **QUINTAS DE SAN FERNANDO**, comunidad que necesita contar con una solución eficiente y definitiva al problema de aguas servidas y el suministro de agua potable.

Corresponde al A Quo verificar, monitorear y evaluar constantemente la evolución de los proyectos que adelanta la **ALCALDÍA MUNICIPAL** para cumplir con las órdenes impartidas, así como velar por la concreción y ejecución eficiente y oportuna de todas las etapas contractuales que conlleven a la puesta en marcha de la **RED DE ALCANTARILLADO SANITARIO PARA LOS BARRIOS VILLA HERMOSA, JUAN PABLO II Y QUINTAS DE SAN FERNANDO**, y la **RED DE ALCANTARILLADO DEL BARRIO QUINTAS DE SAN FERNANDO**.

Así mismo, debido a la situación advertida por la comunidad del barrio **QUINTAS DE SAN FERNANDO**, sobre la falta de redes de acueducto y alcantarillado, que afecta ostensiblemente la calidad de vida de los pobladores del asentamiento urbano, es necesario que la **ALCALDÍA MUNICIPAL DE VILLAVICENCIO**, emprenda todas las gestiones administrativas, financieras, técnicas y jurídicas, para que se garantice, mientras se implementan las redes de alcantarillado proyectadas para el barrio, una solución temporal pero eficiente, que permita a la comunidad controlar el problema de las aguas servidas, y evitar la posible propagación de enfermedades a causa del mal manejo de este

tipo de residuos. Así mismo, deben ponerse en marcha planes o proyectos transitorios que puedan habilitar el suministro de agua potable al barrio, permitiendo que la comunidad cuente con este servicio esencial para la calidad de vida.

Lo anterior, por cuanto si bien no es procedente la imposición de una sanción sobre el funcionario incidentado, no es menos cierto que las condiciones de vida que pretende proteger el fallo de acción popular, no pueden quedar supeditadas a la construcción de obras y proyectos que pueden durar mucho tiempo en su ejecución, persistiendo latente, la vulneración al goce de un ambiente sano de los habitantes de **QUINTAS DE SAN FERNANDO**. Aunado a lo anterior, las decisiones adoptadas en la Acción Popular, datan de los años 2013 y 2014, por lo que a la fecha, es razonable exigir a las Autoridades Municipales, ejecutar planes o programas transitorios, para solventar de manera temporal la falta de acueducto y alcantarillado en el barrio **QUINTAS DE SAN FERNANDO**, mientras entra en funcionamiento las obras de infraestructura que tiene proyectada la **ALCALDÍA MUNICIPAL**.

Por consiguiente, la Sala **REVOCARÁ** el auto del 20 de junio de 2017, por medio del cual el **JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO** impuso sanción por desacato al **ALCALDE DE VILLAVICENCIO, WILMAR ORLANDO BARBOSA ROZO**, por presunto incumplimiento al fallo de Acción Popular del 9 de octubre de 2013 y 13 de mayo de 2014.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL META**,

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR el auto del 20 de junio de 2017, por medio del cual el **JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO** impuso sanción por desacato a **WILMAR ORLANDO BARBOSA ROZO**, como **ALCALDE DE VILLAVICENCIO**.

SEGUNDO: REQUIERASE a la **ALCALDÍA MUNICIPAL DE VILLAVICENCIO**, en cabeza de **WILMAR ORLANDO BARBOSA ROZO**, o quien haga sus veces, para que emprenda todas las gestiones administrativas, financieras, técnicas y jurídicas, para que se garantice, mientras se implementan las redes de alcantarillado proyectadas para el barrio, una solución temporal pero eficiente, que permita a la comunidad controlar el problema de las aguas servidas. ii) para que ponga en marcha

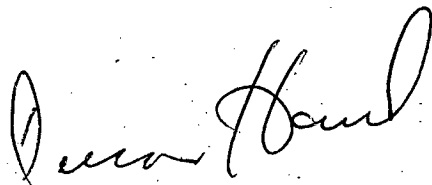
planes o proyectos transitorios, que puedan habilitar el suministro de agua potable al barrio, permitiendo que la comunidad cuente con este servicio esencial para la calidad de vida.

TERCERO: REQUIERASE al **JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**, para que una vez reciba el expediente de la referencia, proceda a realizar el seguimiento a las actividades adelantadas por la **ALCALDÍA MUNICIPAL**, tendientes al cumplimiento del fallo de Acción Popular, al fin de verificar que se cumpla con todos los procedimientos y trámites necesarios para ejecutar con celeridad, los proyectos de infraestructura de la **RED DE ACUEDUCTO SANITARIO PARA LOS BARRIOS VILLA HERMOSA, JUAN PABLO II Y QUINTAS DE SAN FERNANDO**, y la **RED DE ACUEDUCTO PARA EL BARRIO QUINTAS DE SAN FERNANDO** en el **MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO**.

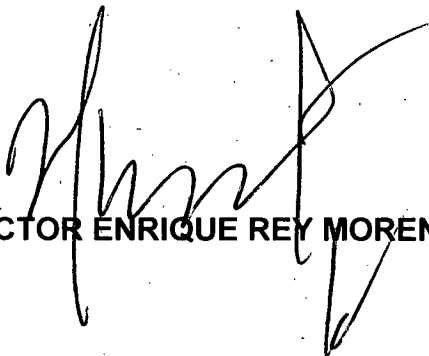
CUARTO: En firme la presente providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, para lo de su cargo, previa **DESANOTACIÓN** en los libros radicadores.

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE.

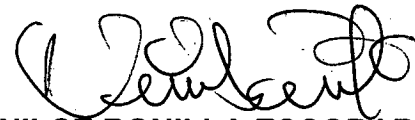
Discutido y aprobado en Sala de Decisión de la fecha, según Acta 064



TERESA HERRERA ANDRADE



HECTOR ENRIQUE REY MORENO



NILCE BONILLA ESCOBAR