

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Magistrado ponente: CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO

Villavicencio, once (11) de marzo dos mil diecinueve (2019).

SALA DE DECISIÓN ESCRITURAL No. 3

REFERENCIA:	INCIDENTE DE DESACATO - ACCIÓN POPULAR
ACCIONANTE:	JESÚS ANTONIO ZAMBRANO GONZÁLEZ
ACCIONADO:	MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO
RADICACIÓN:	50001-33-31-001-2011-00222-02
ASUNTO:	CONSULTA SANCIÓN
APROBACIÓN:	Acta No. 20

Procede la Sala a resolver el grado jurisdiccional de consulta, de la providencia proferida por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Villavicencio de fecha 21 de septiembre de 2018, mediante la cual dispuso sancionar a los señores Juan Guillermo Zuluaga Cardona y Wilmar Orlando Barbosa Roza, en su calidades de Ex-Alcalde y Alcalde del Municipio de Villavicencio, respectivamente, por el presunto incumplimiento del fallo proferido el 21 de octubre de 2014 por el Tribunal Administrativo del Meta, que confirmó y modificó los numerales segundo y tercero de la sentencia del 23 de agosto de 2012, proferida por el Juzgado Primero Administrativo de Villavicencio.

I. ANTECEDENTES

El señor JESÚS ANTONIO ZAMBRANO, actuando en nombre propio, promovió Acción Popular en contra del Municipio de Villavicencio con el fin de obtener el amparo de los derechos colectivos al goce del espacio público y a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, seguridad y salubridad públicas establecidos en el artículo 4 de la Ley 472 de 1998.

El 21 de octubre de 2014, en segunda instancia, el Tribunal Administrativo del Meta, confirma y modifica los numerales segundo y tercero de la sentencia del 23 de agosto de 2012 proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Villavicencio en la cual se accedió a las pretensiones del actor popular.

El 20 de abril de 2015, el accionante presentó escrito¹ en el que manifestó que el Municipio de Villavicencio, no había cumplido con la decisión judicial, proferida dentro del proceso de la acción popular, frente a lo cual la Juez de Primera Instancia, ordenó iniciar el trámite incidental de desacato de acción popular, en providencia del 31 de julio de 2015. (fls 26).

1. Sentencia objeto de cumplimiento.

El Juez Primero Administrativo del Circuito de Villavicencio, mediante fallo del 23 de agosto de 2012, amparó los derechos colectivos previstos en los literales a) y g) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, el Tribunal Administrativo del Meta en sentencia del 21 de octubre de 2017, confirmó la decisión de primera instancia y modificó los numerales segundo y tercero y ordenó que en el término de diez (10) meses, i) realizara los estudios técnicos y presupuestales para la construcción del enmallado del puente ubicado en la carrera 26A - calle 24B entre los barrios Jorge Eliécer Gaitán y San Marcos y se elaborara un programa de mantenimiento periódico; ii) Se adopten medidas técnicas para asegurar la descontaminación y conservación del caño Maizaro especialmente en el sector objeto de la demanda; iii) adelantar las medidas pertinentes para el retiro de la basura que está ubicada a lado y lado de puente y que el servicio de aseo se preste de manera periódica, v) instalar en el puente avisos que informen la prohibición de arrojar basuras y las acciones disponibles; vi) implementar de manera permanente medidas de vigilancia administrativa que aseguren la observación estricta de la prohibición de arrojar basuras (fls. 36 a 57 cuaderno de apelación).

2. Trámite del incidente de desacato.

En la providencia que ordenó la apertura del incidente de desacato, el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Villavicencio mediante auto de fecha 31 de julio de 2015 (fl. 26 cuad. incidente), requirió a la entidad accionada para que en el término de tres (3) días informara detalladamente las acciones desplegadas para dar cumplimiento a la sentencia mencionada.

Con ocasión de lo anterior, la Jefe de la Oficina Jurídica del Municipio de Villavicencio informó respecto del cumplimiento de la acción judicial que el plazo concedido para la ejecución de las obras de encerramiento de puente, aún no se había cumplido, lo cual ocurriría hasta el 5 de octubre de 2015, en cuanto a las demás actividades para el cumplimiento del fallo señaló que estaba en ejecución el contrato de obra 645 de 2015; *"por medio del cual se intervienen lugares que estaban siendo utilizados por delincuentes como rutas de escape"*; así mismo, se dispuso la instalación de cámaras de seguridad en postes de concreto de 14 metros, en el puente y adicionalmente fueron instaladas cámaras en lugares cercanos: calle 25D con carrera 25 San Marcos - Simón Bolívar, Calle 26 con carrera 26ª sector Gaitán, Calle 23 con carrera 23 Sector Nogal Calle 25 con carrera 21ª sector Retiro y Diagonal 23 sector INEM (fls. 28 - 37 cuad. incidente) Frente al tema de salubridad, señaló la entidad que se habían realizado jornadas de sensibilización y

¹ Folios 1 y 2 del cuad. incidente

educación de los habitantes y estudiantes a través de jornada de capacitación, para la limpieza del sector (fls. 80-121 cuad. incidente).

Del mismo modo, se allegó el informe de actividades que realizaron funcionarios de la Secretaría de Medio Ambiente del Municipio de Villavicencio de la jornada de aseo integral comunitaria, para la recolección de residuos sólidos en la ronda hídrica del Caño Maizaro, con el soporte de las actividades realizadas (fl. 122 - 349)

Igualmente, el Secretario de Gobierno y Seguridad del Municipio de Villavicencio, informó en el oficio No. 1550-17.121531 del 15 de septiembre de 2015, que se habían gestionado recursos para la adición del contrato No. 645 del 7 de abril de 2015, y para la actualización del proyecto, con el fin de incluir el punto ubicado en el puente vehicular de la carrera 26A con calle 24B del barrio San Marcos. (fls. 350-353)

El Municipio de Villavicencio, en atención al requerimiento realizado por la Juez de Primera Instancia, presentó los siguientes informes: 1.) En oficio 1202-17.12/962 del 9 de agosto de 2016² indicó que el contrato de obra No. 645 de 2015, cuyo objeto era el "CERRAMIENTOS PROTECCIÓN Y CONTROL EN VARIOS PUNTOS DE LA CIUDAD DE VILLAVICENCIO PARA COMBATIR FOCOS DE INSEGURIDAD" en el barrio Jorge Eliécer Gaitán del puente sobre del caño Maizaro carrera 27A entre calles 24A y calle 24B había sido ejecutado; 2.) Mediante oficio No. 1552-17.12/1122 del 6 de agosto de 2016³, el Secretario de Gobierno y Seguridad y el Director de Seguridad informaron sobre la instalación de cámaras en el sector y la ejecución de actividades para mejorar la seguridad.

El 18 de enero de 2017, el *a quo* realizó comité de verificación del cumplimiento de la sentencia, en la cual se concluyó que se daba por cumplido parcialmente el numeral segundo de la sentencia de primera instancia modificado por la de segunda instancia y se concedió un plazo de 15 días para que se allegara el cronograma de mantenimiento del enmallado o encerramiento del puente y con el fin de verificar algunos puntos objeto de la decisión, se programó diligencia de inspección judicial para el 7 de febrero de 2017. (fl. 399 - 400)

El 7 de febrero de 2017, se llevó a cabo la diligencia de inspección ocular de la cual se dejó evidencia, a través de registros fotográficos, sobre la contaminación del caño Maizaro por la disposición de material de desecho en el cauce y la falta de los avisos de prohibido botar basuras en el mismo sitio, de igual manera a solicitud de la señora Procuradora se decretó como prueba, que la Policía Metropolitana remitiera al expediente el registro de las cámaras de seguridad ubicada en el lugar, de la misma fecha y hora de la diligencia. (fl. 407 a 408).

Finalmente, se profirió decisión de fondo el 21 de septiembre de 2018 declarando en desacato judicial a los señores Juan Guillermo Zuluaga Cardona, en calidad de Ex

² Folios 371 a 373 cuad. incidente

³ Folios 374 a 395 cuad. incidente

Alcalde del Municipio y al señor Wilmar Orlando Barbosa Rozo, como mandatario del municipio de Villavicencio, por el incumplimiento de las sentencias proferidas por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Villavicencio 23 de agosto de 2012 y confirmada y modificada por el Tribunal Administrativo del Meta el 21 de octubre de 2015, e impuso sanción consistente en multa de seis (6) salarios mínimos legales mensuales a cada uno. (fls. 447 - 453)

Durante el trámite de consulta de la decisión sancionatoria, el señor Wilmar Orlando Barbosa Rozo, en su condición de Alcalde de Villavicencio, expuso su inconformidad con el auto consultado, señalando que no se realizó una valoración subjetiva de las acciones desplegadas por el municipio de Villavicencio para dar cumplimiento a la sentencia, al respecto señaló que no comparte los argumentos expuestos por la *a quo* por los cuales decidió sancionarlo, resalta que el afluente hídrico a la altura de la carrera 26A si ha sido intervenido en varias oportunidades y en el expediente obran las pruebas que así lo demuestran; agrega que el servicio domiciliario de aseo se está prestando de manera periódica, se han realizado campañas de manejo de residuos sólidos en la fuente, en las viviendas y en los colegios del sector; sin embargo, ha faltado compromiso por parte de los residentes del sector para la conservación del afluente, así mismo considera que se están imponiendo cargas adicionales que no fueron previstas en la providencia que es objeto del trámite incidental.

Por último, concluyó que las órdenes dadas en la sentencia fueron cumplidas y de ello dan cuenta las pruebas aportadas al expediente, añade que no se encuentra acreditada la responsabilidad subjetiva en el presunto incumplimiento de la orden judicial (fls. 5-16 cuaderno de consulta).

3. Providencia consultada.

El Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Villavicencio mediante proveído del 21 de septiembre de 2018⁴, declaró en desacato de la decisión judicial del 21 de octubre de 2014 a los señores Juan Guillermo Zuluaga Cardona, como exalcalde del Municipio de Villavicencio y a Wilmar Orlando Barbosa Rozo, en calidad de Alcalde del Municipio de Villavicencio, sancionándolos con multa de seis (6) salarios mínimos legales mensuales vigentes, a cada uno.

Respecto del actual mandatario, el señor Wilmar Orlando Barbosa Rozo, la Juez de Primera Instancia, señaló como incumplidas las siguientes acciones: i) no se aportó el cronograma de mantenimiento periódico al enmallado realizado al puente ubicado sobre el caño Maizaro, exactamente en la carrera 26A con calle 24B y de existir no se ha puesto en conocimiento; ii) no se ha formulado ni ejecutado proyectos que aseguren la descontaminación y conservación del caño Maizaro, circunstancia que fue corroborada en la diligencia de inspección judicial, concluyendo que no se realizaron actividades periódicas de limpieza en el cauce del caño; y, que no se instalaron los avisos de prohibición de arrojar basuras y de las posibles sanciones que ello acarrearía.

⁴ Folios 447 - 453 cuad. incidente de desacato

Frente a las obligaciones que incumplió el señor Juan Guillermo Zuluaga Cardona, aseguró el *a quo* que no se demostró trámite alguno adelantado ante la Secretaría de Hacienda para solicitar la adición presupuestal del proyecto de "CERRAMIENTOS DE SEGURIDAD - LUGARES TRAMPA" con ese propósito, ni se acreditó coordinación alguna para las jornadas de limpieza.

El *a quo* fundamentó su decisión, en las siguientes consideraciones:

"Una vez analizado el aspecto subjetivo, este Despacho concluye que quien debió dar cumplimiento a la sentencias emitidas dentro del asunto, es el señor Juan Guillermo Zuluaga Cardona, puesto que el vencimiento de los plazos concebidos por el Tribunal Administrativo del Meta para el obediencia de las directrices impartidas fenecieron en su mandato.

Así mismo, que el señor Wilmar Orlando Barbosa Rozo, pese a que asumió la representación del Municipio de Villavicencio con el plazo vencido para el cumplimiento de las ordenes objeto de verificación, no ha realizado las gestiones suficientes para garantizar los derechos colectivos amparados, pese a que, ha transcurrido un término más que prudencial, para su obediencia, sin que se haya alegado y/o demostrado algún tipo de imposibilidad fáctica, jurídica y/o presupuestal.

En consecuencia, esta Operadora judicial declarará en desacato a los señores Juan Guillermo Zuluaga Cardona en su condición de Ex Alcalde de Villavicencio y Wilmar Orlando Barbosa Rozo en su calidad de Alcalde del Municipio de Villavicencio; y les impondrá las sanciones de que trata el artículo 41 de la Ley 472 de 1998, de manera proporcional y razonable.

(...)

En el sub iudice, se evidencia el incumplimiento por parte de los señores Juan Guillermo Zuluaga Cardona en su condición de Ex Alcalde de Villavicencio y Wilmar Orlando Barbosa Rozo en su calidad de Alcalde del Municipio de Villavicencio, a lo ordenado en las sentencias proferidas dentro del asunto, reprochándoseles el retraso al obediencia de las órdenes impartidas, por lo que, se considera razonable y proporcional al grado de incumplimiento, sancionarlos con multa de seis (06) salarios mínimos mensuales vigentes, para cada uno de ellos, suma que deberá ser consignada en la cuenta que el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos de la Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales de la Defensoría del Pueblo disponga para tal fin, dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de este proveído, sin perjuicio del cumplimiento de la decisión judicial por parte del actual Alcalde del Municipio de Villavicencio.

Agregó, que a pesar que se realizaron algunas acciones establecidas en la orden judicial, las mismas no son suficientes para tenerlas como cumplidas, la decisión fue notificada el 6 de noviembre de 2018 (fls. 467 cuaderno de desacato).

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia.

De conformidad con el artículo 41 de la Ley 472 de 1998, la Sala es competente para conocer en el grado de consulta, la sanción impuesta por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Villavicencio, mediante auto de fecha 21 de septiembre de 2018.

2. Problema Jurídico.

Corresponde a la Sala determinar la legalidad de la sanción impuesta a los señores Wilmar Orlando Barbosa Roza, en calidad de Alcalde del Municipio de Villavicencio y Juan Guillermo Zuluaga Cardona, como exalcalde de esta ciudad, mediante providencia del 21 de septiembre de 2018, por el presunto incumplimiento a lo ordenado en la sentencia de Acción Popular proferida el 21 de octubre de 2014 por el Tribunal Administrativo del Meta que confirmó y modificó la sentencia del 23 de agosto de 2012, del Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Villavicencio.

3. Marco jurídico.

El artículo 41 de la Ley 472 de 1998 contentivo del trámite de desacato, dispone lo siguiente:

"(...) 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 (...)".

Se concluye de esta norma, que la sanción tiene lugar, previo trámite incidental, cuando se verifica que se ha superado el término concedido para la ejecución de la orden y se demuestra la renuencia o negligencia en acatarla, por parte de la persona encargada de su cumplimiento. Concibiéndose así el desacato 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, que tiene como propósito, buscar el cumplimiento de la sentencia⁵, y eventualmente, puede traer como consecuencia la imposición de una sanción de multa conmutable en arresto.

Con el procedimiento de consulta, se busca garantizar el debido proceso del accionado incumplido⁶, quien de todas maneras se encuentra en la obligación de obedecer la orden constitucional; por lo que al juez de la consulta, le compete revisar si la sanción decretada por el juez del desacato estuvo bien o mal impuesta, partiendo de lo decidido en la sentencia, concretamente de la parte resolutive del fallo cuyo cumplimiento se alega, dado que no le está permitido reabrir el debate constitucional, para lo cual debe determinar si hubo o no incumplimiento -elemento objetivo-, y si el

⁵ Así lo ha señalado la Corte Constitucional en la sentencia T-652 de 2010 y la Sección Primera del Consejo de Estado en el auto del 28 de julio de 2016, Radicación 25000-23-41-000-205-02098-01.

⁶ 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.

"El grado jurisdiccional de consulta está previsto para proteger los derechos del incidentado, por cuanto se trata de un sujeto a quien se le ha impuesto una sanción de multa o privación de la libertad por el incumplimiento de la orden judicial, en virtud de lo cual el juez debe verificar si hubo un incumplimiento y si la sanción impuesta es adecuada y se ajusta a la Constitución y a la Ley, entendiendo que su estudio abarca la corrección de la sanción más no la legalidad de la sentencia en la cual se dio la orden que se alega incumplida".

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 colectivo amparado en el fallo como lo ha señalado la Corte Constitucional⁷.

En cuanto al *elemento objetivo*, éste hace referencia a que se compruebe que la decisión no ha sido acatada por la persona encargada de ejecutarla; lo que se determina de la parte resolutive de la providencia presuntamente desconocida; encontrándose allí los elementos referentes a: (i) a quién estaba dirigida la orden; (ii) el término otorgado para ejecutarla; y (iii) el alcance de la misma⁸.

Ahora, en cuanto a la comprobación de una *responsabilidad subjetiva*, se recuerda que el Juez tiene la posibilidad de sancionar al responsable del incumplimiento, aplicando 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 el derecho de defensa y contradicción. Aclarándose que el Consejo de Estado⁹, ha señalado 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.

4. Caso concreto.

Procede la Sala a realizar el análisis de la sanción objeto de consulta, bajo los parámetros jurisprudenciales arriba señalados, indicando que para estudiar el elemento objetivo del desacato en el *sub examine*, es pertinente hacer la remisión a la orden mediante la cual se pretende la protección de los derechos colectivos.

En ese orden, se tiene que la decisión definitiva proferida por el Tribunal Administrativo del Meta dentro de la Acción Popular, dispuso lo siguiente:

"PRIMERO: PROTEGER los derechos colectivos, a la seguridad y salubridad públicas y al goce de un ambiente sano, previstos en los literales a) y g) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998; en favor de los habitantes del municipio de Villavicencio, específicamente los residentes del sector del puente vehicular ubicado en carrera 26 A con calle 24 B, los cuales vienen siendo vulnerados por el municipio de Villavicencio y la Policía Nacional.

⁷ Sentencia T-086 de 2003

"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 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.(...) 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".

⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-399 de 2013. M.P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁹ 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.

SEGUNDO: ORDENAR al Municipio de Villavicencio para que previa elaboración de los estudios necesarios, la destinación de una suma del presupuesto municipal y la celebración del respectivo contrato en los términos que las normas correspondientes lo indican, adelante las obras tendientes al enmallado o encerramiento por razones de seguridad del puente vehicular ubicado Carrera 26a Calle 24B entre los Barrios Jorge Eliecer Gaitán y San Marcos. Esta medida deberá cumplirse como máximo en la siguiente vigencia fiscal a la ejecutoria de la presente providencia.

TERCERO: ORDENAR al Municipio de Villavicencio para que adelante de manera inmediata las medidas conducentes al retiro de las basuras y escombros que se localizan al lado y lado del puente vehicular ubicado Carrera 26a Calle 24B entre los Barrios Jorge Eliecer Gaitán y San Marcos sobre el caño Maizaro, y para que los servicios de aseo sean prestados con la periodicidad y la eficacia necesarias a fin de evitar la contaminación por basuras y desechos en el lugar.

Con la misma finalidad y de manera inmediata, deberá adelantar campañas educativas tendientes a concientizar a la población residente en el lugar de la importancia de la conservación del medio ambiente y la prohibición de contaminar el lugar con basuras y demás desechos, so pena de las sanciones policivas correspondientes.

CUARTO: ORDENAR al Municipio de Villavicencio y a la Policía Nacional, diseñen y pongan en marcha de manera inmediata un plan integral de seguridad en el sector del puente vehicular ubicado en la Carrera 26a Calle 24B entre los Barrios Jorge Eliecer Gaitán y San Marcos sobre el caño Maizaro, para el efecto deberá realizarse un estudio de seguridad y estrategias que garanticen que el lugar no siga siendo utilizado por personas con propósitos delictivos, de suerte que practiquen rondas y vigilancias en las condiciones y frecuencias que la seguridad del sector lo demande.

QUINTO: CONFÓRMESE un Comité de verificación del cumplimiento de este fallo, el cual estará integrado por el actor popular, el representante del Ministerio Público delegado ante este despacho judicial, y por el Alcalde Municipal, o su delegado; comisión que deberá entregar un informe mensual a este Despacho judicial sobre el cumplimiento de las órdenes impartidas.

SEXTO: Sin condena en costas.

SEPTIMO: Ordenar que por Secretaria una vez en firme esta decisión, se de (sic) cumplimiento a lo previsto en el artículo 80 de la ley 472 de 1998 remitiendo copia de la demanda, del auto admisorio y del presente fallo a la Defensoría del Pueblo de esta ciudad. (Fls. 136 al 143 del cuad. principal)"

Durante el trámite de verificación del cumplimiento, que inició el 31 de julio de 2015, con el requerimiento realizado por el Juzgado Tercero Administrativo de Descongestión de Villavicencio¹⁰, y posteriormente con la vinculación del señor Wilmar Orlando Barbosa Roza, en su condición de Alcalde del Municipio de Villavicencio (fl. 425 C2), en el expediente obran informes que dan cuenta de la realización de campañas educativas sobre el manejo de residuos sólidos en la zona

¹⁰ Folio 26 de cuad. incidente

residencial y en los colegios aledaños, recolección de residuos del lecho del caño y la construcción del cerramiento del puente.

Se encuentra que el 15 de septiembre 2015 la jefe de la Oficina Jurídica del Municipio de Villavicencio rinde el informe solicitado por el *a quo* y allega comunicación No. 1552.33.01-389 del 14 de agosto de 2015¹¹, en la cual el Secretario de Gobierno, informa que la administración municipal, estaba ejecutando el contrato No. 645 de 2015 y que se procedería a adicionar el proyecto "CERRAMIENTOS DE SEGURIDAD - LUGARES TRAMPA", con el propósito de ejecutar el cerramiento del puente sobre el caño Maizaro a la altura de la carrera 26ª con calle 24B. (fls. 28 - 34 cuad. incidente)

En la misma comunicación, frente al tema de seguridad, el Secretario de Gobierno y Seguridad afirmó que en desarrollo de los convenios No. 095 de 2014 y 967 de 2012 suscritos entre el Municipio de Villavicencio, la Federación de Municipios y el Ministerio se instalarían cámaras de seguridad en el sector que están enlazadas con el centro de monitoreo de la Policía Nacional; de igual manera, se informó que se había programado una jornada de limpieza en coordinación con las Secretarías de Gobierno y Seguridad, Medio Ambiente, Policía Metropolitana y la Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios Bioagrícola del Llano. (fl. 42)

Así mismo, el Secretario de Planeación del Municipio de Villavicencio (fl. 70-73), informó que se habían realizado jornada integral del aseo -el 14 de marzo de 2015- en el lecho del caño Maizaro, que inició en el puente sobre el mismo caño a la altura de la vía Puerto López - Alkosto hasta el puente sobre la carrera 26A con calle 24B (sector objeto de la acción popular)¹², así como la capacitación sobre separación de residuos sólidos en la fuente a la comunidad y a los estudiantes de los diferentes colegios ubicados en la zona, Instituciones Educativas Antonio Ricaurte, Pio XII, Abraham Lincoln y a usuarios residente y comerciales, realizados los días 2, 12 y 13 de marzo de 2015¹³.

En dicha comunicación se aportó registros fotográficos sobre la instalación de los avisos relacionados con la prohibición de arrojar residuos sólidos en las fuentes hídricas (fl. 73-74)

Mediante comunicación 1030-01.03/668 del 22 de septiembre de 2015 la Jefe de la Oficina Jurídica informó al Juzgado de Primera Instancia, que se habían adicionado los recursos al proyecto, razón por la cual se adicionaría el contrato 645 de 2015, cuyo objeto era "*Cerramientos, protección y control en varios puntos de la ciudad de Villavicencio, para combatir los focos de inseguridad*" y de esta manera incluir el cerramiento del puente ubicado de la carrera 26A con calle 24B (fl. 350 - 353).

Mediante comunicación 1202-17.12/962 del 9 de agosto de 2016 el Director Técnico de obras civiles del Municipio informó sobre la ejecución del cerramiento en el puente

¹¹ Folios 41 - 45 cuad. incidente

¹² Se aporta registro fotográfico y evidencias sobre la jornada de aseo (fl. 122 a 158)

¹³ Informe y registro de asistencia a las capacitaciones manejo de residuos sólidos desde la fuente y el Acuerdo 213 de 2013 (fl. 159 a 217, 218 a 289 y de 290 a 349).

sobre el caño Maizaro ubicado en la Carrera 26A con calle 24b, que había sido ejecutado, para lo cual aportó el respectivo registro fotográfico, objeto del contrato de obra No. 645 de 2015 (fl. 371 a 373).

La empresa Bioagrícola del Llano mediante oficio del 16 de junio de 2015¹⁴, informa a la oficina jurídica del Municipio, sobre las responsabilidades adquiridas en su calidad miembro del comité de verificación para el cumplimiento de la sentencia, como empresa prestadora del servicio de aseo en el municipio de Villavicencio, sobre las acciones realizadas indicó, que Bioagrícola, atendía a los usuarios de los barrios Jorge Eliécer Gaitán y San Marcos, sobre el caño Maizaro, ejecutando rutas de recolección durante los días miércoles y viernes, en horario nocturno; frente a la limpieza y barrido de calles se ha presentado dificultad por temas de seguridad en el sector; además, señaló: a) que el 10 de abril de 2015 la empresa había participado en el Comité de verificación, con la participación de la Secretaría de Medio Ambiente y la Secretaría, Secretaría de Gobierno y la Policía Nacional; b) que realizó campaña de sensibilización en compañía de la JAC el 30 de abril de 2015; y, c) que se brindaría apoyo en las brigadas de aseo, programadas para tal efecto.

Por su parte el Secretario de Gobierno y Seguridad, el 5 de agosto de 2016, comunicó a la oficina jurídica sobre la instalación de las cámaras de seguridad en el sector, teniendo en cuenta la solicitud de la comunidad, las estadísticas del observatorio de análisis y convivencia y seguridad ciudadana ubicado en el centro de mando y control de la Policía Metropolitana, con un total de 10 cámaras instaladas, las cuales han contribuido en la realización de capturas durante el año 2016. En cuanto a temas de cultura ciudadana, indicó que se realizaron la "III Feria de Cultura y Convivencia Ciudadana" y el programa "Colegios Entornos Seguros" (fls. 374 - 385).

El 18 de enero de 2017, la juez de primera instancia realizó comité de verificación de cumplimiento de la sentencia, de conformidad con el artículo 34 de la Ley 4725 de 1998, en la cual se dejaron las siguientes conclusiones:

"4. Conclusiones:

- 1. Se da por cumplido parcialmente el numeral segundo del fallo de primera instancia modificado por el de segunda instancia, en cuanto a que se realizó las obras tendientes al enmallado o encerramiento por razones de seguridad del puente vehicular ubicado en la carrera 26ª calle 24B entre los barrios Jorge Eliécer Gaitán y San Marcos.*
- 2. No se ha adoptado el Cronograma de mantenimiento periódico del enmallado o encerramiento puente vehicular ubicado en la carrera 26ª calle 24B entre los barrios Jorge Eliécer Gaitán y San Marcos.*
- 3. No se evidencia el cumplimiento de la orden relativa con la adopción de medidas técnicas, presupuestales y de planeación tendientes a la descontaminación y*

¹⁴ Folio 54 - 69 cuad. incidente

conservación del caño Maizaro especialmente en el sector objeto de la acción popular.

4. Se da por cumplido parcialmente el numeral tercero del fallo de primera instancia modificado por el de segunda instancia, condicionado a la inspección judicial que se realice.

5. No se evidencia el cumplimiento del numeral cuarto y quinto el fallo de primera instancia modificado por el de segunda.

COMPROMISOS DEL COMITÉ DE VERIFICACIÓN"

1. El Municipio de Villavicencio se compromete a adoptar un cronograma de mantenimiento o encerramiento del puente vehicular ubicado en la carrera 26ª calle 24b entre los barrios Jorge Eliécer Gaitán y San Marcos.

2. (...)" (fl. 399 vuelto)

Se encuentra la diligencia de inspección judicial, realizada por la Juez Novena Administrativa del Circuito de Villavicencio el 07 de febrero de 2017¹⁵ registrada en audio y 37 fotografías, como se constató en el medio magnético¹⁵; y de la cual se pueden extraer las conclusiones realizadas por la Juez de primera instancia que: **a)** que no se observan los carteles que indiquen la prohibición de arrojar basuras en el lugar de la diligencia; **b)** la señora procuradora manifiesta que se observa sobre el puente una cámara de seguridad, que concuerda con lo indicado por el Municipio por tanto solicitó al Despacho que se oficiara a la Alcaldía para que remitiera el registro de la cámara de seguridad, en ese mismo horario (8:40 a.m.), para verificar el funcionamiento de la cámara, ubicada en el poste adelaño al puente; **c)** el actor popular -Jesús Antonio Zambrano- indicó que se le había dado cumplimiento a una parte de la decisión judicial; **d)** se evidencia la presencia de basura en el lecho del caño y que de manera reciente no se ha hecho limpieza, **e)** que el puente no tiene paso peatonal. **f)** no se han adoptado planes para mejorar la seguridad. **g)** el Director de Seguridad de la Alcaldía, dejó constancia que se observa que en el sector hay presencia continua de la Policía que presta seguridad, por el contrario el accionante manifiesta que la presencia de policía es escasa.

En el trámite de la consulta, el señor Alcalde aportó nota interna No. 1202-17.12/0719 del 4 de octubre de 2018, en la cual el Director técnico de obras civiles del municipio, informó que el cerramiento construido en tiempo pasado por parte del Municipio de Villavicencio, se encuentra en "óptimas condiciones como se puede ver en el registro fotográfico, anexo, solo se encontró una rotura de un módulo de la malla eslabonada, de aproximadamente 0.80 m² por los cual se procederá a enviar personal de la Dirección Operativa de la Secretaría para que se encarguen de realizar el arreglo de la avería encontrada en los próximos días.

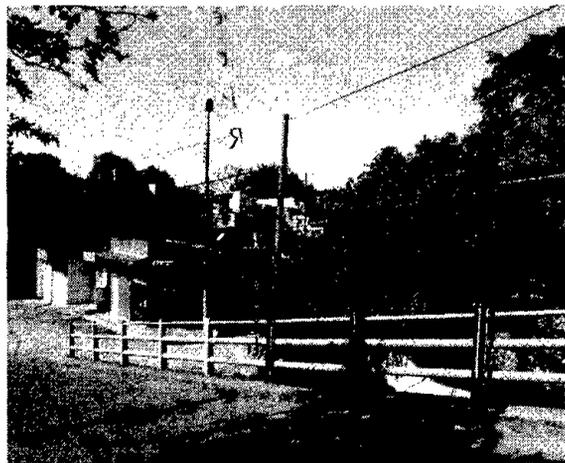
¹⁵ Folios 407-408 cuaderno de incidente.

En cuanto a la solicitud de cronograma de mantenimiento para dicho encerramiento, se procederá a realizar visitas técnicas semestralmente a partir de la fecha a fin de verificar el estado actual de la estructura metálica y realizar los arreglos necesarios con el personal operativo.." (fl. 17 - 18 cuad. consulta)

En este punto, la Sala estima necesario hacer un análisis de las órdenes que la juez de primera instancia, consideró incumplidas, en relación con cada uno de los informes remitidos por el Jefe de la Oficina Jurídica del municipio y que fueron ratificados mediante comunicación del 11 de enero del presente año, signada por el señor Wilmar Orlando Barbosa Rozo, visible a folios del 5 al 35 del cuaderno de consulta.

Frente a la orden contenida en el inciso primero del ordinal segundo de la providencia proferida dentro de la acción, popular, esto es "*...adelante las obras tendientes al enmallado o encerramiento por razones de seguridad del puente vehicular ubicado Carrera 26a Calle 24B entre los Barrios Jorge Eliecer Gaitán y San Marcos. Esta medida deberá cumplirse como máximo en la siguiente vigencia fiscal a la ejecutoria de la presente providencia.*"

Al respecto se observa, y como lo advirtió la juez de primera instancia, se construyó el enmallado del puente el caño Maizaro Carrera 26A con calle 24B; para lo cual el Municipio de Villavicencio gestionó los recursos con el fin de adicionar el proyecto "CERRAMIENTOS DE SEGURIDAD - LUGARES TRAMPA"¹⁶, para de esta manera adicionar el contrato No. 645 de 2015 cuyo objeto era la construcción de cerramientos para combatir la inseguridad en varios puntos de la ciudad¹⁷, como se evidencia en los registros fotográficos tomados el día de la inspección judicial, realizada el 7 de febrero de 2017¹⁸, por la Juez de primera instancia.



En lo que respecta al cronograma de mantenimiento, en el trámite de la consulta el señor Wilmar Orlando Barbosa Rozo, aportó información relacionada con este aspecto indicando que se tenía contemplado realizar visitas técnicas semestrales al sector por parte de la Secretaría de Infraestructura Municipal, acorde con lo señalado por el Director Técnico de Obras Civiles (fl. 17 - 18 cuad. consulta).

¹⁶ Folio 41 oficio 1552.33.01-839 del 14 de agosto de 2015

¹⁷ Folio 352 oficio 1550.17.12-1531 del 15 de septiembre de 2015

¹⁸ Folio 407 - 408 C-1 incidente.

Por lo anterior, considera la Sala que se encuentra acreditado el cumplimiento del inciso primero del ordinal segundo de la sentencia, de la misma manera se desvirtúa la conclusión del *a quo* relacionada con las obligaciones que incumplió el exalcalde del municipio, señor Juan Guillermo Zuluaga Cardona, al señalar: "no se demostró trámite alguno adelantado ante la Secretaría de Hacienda, para solicitar la adición presupuestal al proyecto "CERRAMIENTOS DE SEGURIDAD - LUGARES TRAMPA" con el propósito de ejecutar el cerramiento al puente y parte del caño Maizaro a la altura de la Carrera 26ª con calle 24B", en la medida que se demostró que durante su periodo de Gobierno se adelantaron las gestiones presupuestales ante la Secretaría de Hacienda para ajustar el proyecto y adicionar el contrato 645 de 2015 que se encontraba en ejecución, como dan cuenta las comunicaciones visibles a folios 41 - 45 y 352 cuad. incidente.

Así mismo, consideró la juez de primera instancia que ninguno de los mandatarios ejecutó acciones dirigidas a la descontaminación del caño Maizaro, a la altura del puente ubicado en la carrera 26A con calle 24B, sobre este asunto, no se comparte dicha afirmación como quiera que durante el año 2015 y 2016 se realizaron varias jornadas de limpieza por parte de los funcionarios de la administración municipal, como da cuenta el informe visible a folio 122 a 158 que se denominó "Jornada Integral de Aseo JIAC comunitaria" y jornadas de sensibilización para el manejo de residuos sólidos con la comunidad del sector y en los colegios de influencia (fl. 159 - 217, 218 - 289 y 290 - 349); de igual modo, la empresa Bioagrícola el 30 de abril de 2015, realizó jornada de sensibilización en las viviendas con el propósito de enseñarle a los habitantes de sector el manejo de los residuos sólidos. (fl. 63 a 69 cuad. incidente)

De otra parte, mediante comunicación 1030-17.03/415 el Jefe de la Oficina Jurídica, aportó copia del Convenio de Cooperación No. 1423 del 13 de diciembre de 2016, celebrado entre el Municipio de Villavicencio y la Empresa de Servicios Públicos Bioagrícola, con el fin de "AUNAR ESFUERZOS PARA ADELANTAR ACCIONES TENDIENTES A LA REDUCCIÓN DE LA CARGA SÓLIDA CONTAMINANTE Y LIMPIEZA DE CAÑOS GRAMALOTE, CUERERA Y PARRADO, ASÍ COMO ALGUNOS PUNTOS CRÍTICOS DE LA CIUDAD DE VILLAVICENCIO..." por un término de 15 días, se afirma en la comunicación que en el marco de dicho convenio, también se intervino el caño Maizaro, y aportan los registros fotográficos de la jornada de aseo realizada el 29 de diciembre de 2016. (fl. 419 cuad. incidente)

A pesar que de los registros fotográficos no es posible definir concretamente si la misma se realizó a la altura la carrera 26ª con calle 24B, sector objeto de la acción popular, si se puede deducir que el objeto del convenio era contribuir en la descontaminación de las fuentes hídricas del Municipio de Villavicencio, entre otras del Caño Maizaro, como se observa en las fotografías de fecha 29 de diciembre de 2016, que se encuentran en CD, visible a folio 419¹⁹.

¹⁹ Ruta: Unidad de DVD RW(E).FOTOS/OTROS/CAÑO MAIZARO



Ahora bien, frente a la instalación de los avisos de prohibición de arrojar basuras al cauce del caño, debe advertir la Sala que mediante comunicación No. 1300-17.60/0225 del 11 de agosto de 2015, el secretario de Planeación del Municipio de Villavicencio aportó los registros fotográficos sobre la instalación de los mismos (fls. 73- 75).

No obstante lo anterior, en la inspección judicial realizada el 7 de febrero de 2017, la Juez de Primera Instancia, encontró que el Caño Maizaro a la altura del puente ubicado en la carrera 26A con calle 24B continuaba contaminado por la inadecuada disposición de residuos sólidos y que los avisos de prohibido votar basura no se encontraban instalados, sin que obre en el expediente las razones por las cuales fueron retirados, circunstancias que cotejadas con las órdenes impartidas en la decisión judicial conduciría a concluir que la autoridad municipal no ejecutó las acciones encaminadas a dar cumplimiento a la decisión que amparó los derechos colectivos, lo cual no es acertado pues como quedó evidenciado anteriormente, los incidentados han realizado jornadas de limpieza en el cauce del caño y desarrollado programas de sensibilización en diferentes escenarios con esta misma finalidad.

Debe resaltarse que la orden dada por el Juez popular fue definida en términos de progresividad, o si quiere, en otras palabras, como un mandato de optimización, es decir, *"que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas reales y existentes"* desde esa óptica habrá de entenderse que la obligación de garantizar el cumplimiento de los derechos colectivos *-como mandatos de optimización-* debe realizarse en la medida y dentro de las posibilidades jurídicas reales y existentes, toda vez que el mandato normativo no indica de manera expresa las acciones que se deben ejecutar para garantizar su cumplimiento.

Lo anterior, encuentra aplicación en el caso concreto, cuando los incidentados han realizado una serie de acciones encaminadas a cumplir las órdenes impartidas en la decisión judicial, sin embargo las mismas no han resultado suficientes para garantizar de manera definitiva los derechos colectivos descritos en el literales a) y g) de la Ley 472 de 1998 el *"Goce de un ambiente sano y seguridad y salubridad públicas"* y que fueron amparados en el trámite de la acción popular; a pesar de ello, la Sala no encuentra justificación en la aplicación de la sanción, en la medida que las órdenes dadas en la providencia, se ha venido cumpliendo dentro de las posibilidades jurídicas, presupuestales y administrativas por parte de los incidentados tal y como lo se ha

señalado con anterioridad, circunstancia diferente se presenta en aquellos supuestos en los cuales la orden impartida no tiene la forma de un mandato de progresividad sino una acción claramente definida como el caso del encerramiento, cuya evaluación se circunscribía a constatar si existe o no un encerramiento.

Igualmente, resulta relevante para efectos de determinar la responsabilidad o no de los incidentados, que no obstante en dicho sector se encuentra garantizado el servicio de recolección de residuos sólidos domiciliarios, existe una mala práctica de la comunidad general respecto del manejo que se le da a los desechos domiciliarios, lo cual desborda la capacidad de la autoridad administrativa para darle cumplimiento a la orden judicial y debe ser valorado por el Juez al momento de imponer la sanción correspondiente, mucho más, cuando, como en el presente asunto, una de las órdenes impartidas consistía en generar procesos de educación cívica que redunden a favor de acciones efectivas tendientes a evitar la contaminación del río y del sector residencial.

Por lo hasta aquí expuesto, no es posible concluir que se hubiera desconocido caprichosamente y de manera deliberada la orden de amparo constitucional de los derechos colectivos, por cuanto la administración desplegó actuaciones con el fin de observar lo allí dispuesto, como fueron las jornadas de limpieza y de sensibilización a la comunidad residente y educativa, del sector; además de las actividades que desarrolló la empresa prestadora del servicio público de aseo Bioagrícola.

De esta manera, una vez analizado el trámite de la observancia a la orden impartida por el Tribunal Contencioso Administrativo del Meta, que modificó la decisión de primera instancia, se advierte que la administración no ha pretendido sustraerse del cumplimiento de la sentencia, como quiera que se han desarrollado acciones para atender la orden judicial, por lo que no se considera no se encuentra configurado el elemento subjetivo por parte de los funcionarios requeridos.

En ese contexto, y no obstante no tener como incumplidas la totalidad de la órdenes establecidas en la decisión judicial la anterior obligación, la Sala revocará la sanción impuesta a los señores Juan Guillermo Zuluaga Cardona y Wilmar Orlando Barbosa Roza y en su lugar se ordenará al actual Alcalde del Municipio de Villavicencio, que realice las siguientes acciones: i) que instale nuevamente los avisos de "PROHIBIDO ARROJAR BASURAS" en un punto que no sea de fácil acceso, a efectos de evitar que sean retirados, los cuales deberán advertir sobre las multas, que acarrea la ejecución de esta conducta y que se encuentran señaladas en el artículo 100 del Código Nacional de Policía; y, ii) continúe con el proceso de sensibilización a la comunidad y la realización de jornadas de limpieza, a efectos de contrarrestar la disposición de residuos sólidos en el cauce del caño Maizaro a la altura de la carrera 26A con calle 24B.

Lo anterior, no debe entenderse como la imposición de cargas adicionales dentro del trámite incidental, como lo afirma el incidentado, puesto que el amparo conferido en la sentencia proferida por el Juzgado Primero Administrativo de Villavicencio, el 23 de agosto de 2012, modificada el Tribunal Administrativo del Meta, el 21 de octubre de 2014, fue la protección de los derechos colectivos de seguridad y salubridad pública y

el goce al ambiente sano; por tanto, si bien las actividades realizadas han sido determinantes para verificar el cumplimiento de las providencias antes señaladas, las mismas no han resultado suficientes para superar la contaminación que se presenta en el sector el caño Maizaro.

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

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR el auto consultado de fecha 21 de septiembre de 2018 por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Villavicencio, mediante la cual se impuso sanción por desacato al señor Wilmar Orlando Barbosa Roza en su condición de Alcalde y al señor Juan Guillermo Zuluaga Cardona, como exalcalde del Municipio de Villavicencio, equivalente a seis (06) salarios mínimos mensuales legales vigentes, por las razones expuestas.

SEGUNDO: ORDENAR al Juzgado de Primera Instancia, que continúe con la verificación del cumplimiento de la sentencia proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo del Meta el 21 de octubre de 2014, que confirmó y modificó los numerales segundo y tercero de la sentencia proferida el 23 de agosto de 2012 por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Villavicencio.

TERCERO: El comité de verificación conformado por el actor popular y las autoridades descritas en el ordinal quinto de la sentencia proferida por Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Villavicencio, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la notificación de la presente providencia, deberá rendir un informe sobre la i) instalación de los avisos de prohibición de botar basura en el sector; y, ii) acerca de las campañas de sensibilización y de limpieza en la fuente hídrica - Caño Maizaro.

CUARTO: Ejecutoriada la presente providencia, vuelvan las diligencias al juzgado de origen.

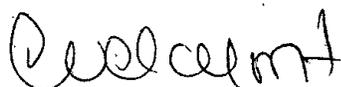
Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de Decisión Escritural No. 2, de la misma fecha.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

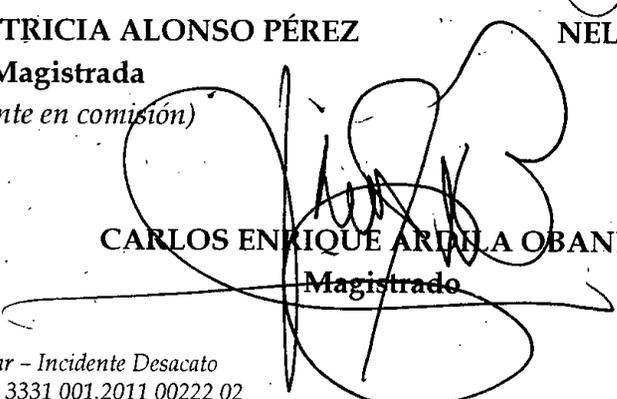
CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ

Magistrada

(Ausente en comisión)


NELCY VARGAS TOVAR

Magistrada


CARLOS ENRIQUE ARDIELA OBANDO

Magistrado

Acción: Popular - Incidente Desacato
Expediente: 50001 3331 001.2011 00222 02