



REPUBLICA DE COLOMBIA  
JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

Cartagena de Indias D.T. y C., Veinticinco (25) de Abril de 2012.

**AUTO No. 196 AI**

**CLASE DE PROCESO:** INCIDENTE DESACATO ACCION POPULAR  
**RADICACION:** 13001-23-31-000-2005-00052-00  
**ACCIONANTE:** TOMÁS CHAPUEL TELLO  
**DISCIPLINADO:** CAMPO ELIAS TERAN DIX

**1. ANTECEDENTES**

**1.1 EL INCIDENTE DE DESACATO**

Mediante escrito presentado el día 8 de Marzo de 2012<sup>1</sup>, el actor popular Tomás Chapuel Tello presenta ante el Juzgado Doce Administrativo de Cartagena, incidente de desacato de acción popular en donde solicita:

- a) Declarar en desacato al señor Campo Elías Terán Dix en su calidad de Alcalde Mayor de Cartagena de Indias o quien haga sus veces al momento de resolver el presente desacato.
- b) Sancionar al señor Campo Elías Terán Dix en su calidad de Alcalde Mayor de Cartagena de Indias o quien haga sus veces con diez (10) salarios mínimos diarios legales vigentes, por cada día de retraso en el cumplimiento de la orden proferida en la sentencia del Tribunal Administrativo de Bolívar de fecha 25 de Noviembre de 2010, hasta llegar a los cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes con destino al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos.
- c) Reiterar al señor Campo Elías Terán Dix en su calidad de Alcalde Mayor de Cartagena de Indias, que la interposición de la presente sanción no lo exime del cumplimiento del fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Bolívar de fecha 25 de Noviembre de 2010.
- d) Compulsar copias a la Fiscalía General de la Nación Unidad de Delitos contra la Administración Pública para que investigue la conducta del señor Campo Elías Terán Dix en su calidad de Alcalde de Cartagena de Indias.
- e) comunicar lo resuelto en la presente providencia a la Defensoría del Pueblo como encargada del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos.
- f) Enviar el expediente al tribunal Administrativo de Bolívar para que se surta el grado de consulta de acuerdo con lo ordenado en el inciso 2º del artículo 41 de la Ley 472 de 1998.

Mediante auto del 12 de Marzo de 2012, el Juzgado Doce Administrativo del Circuito de Cartagena decide admitir el incidente de desacato presentado por el señor Chapuel Tello y ordena notificar personalmente al señor Campo Elías Terán Dix de la determinación tomada por el despacho, señalando que contra la misma no procede recurso alguno y adicionalmente solicita al notificado rendir un informe detallado sobre los hechos relacionados en el incidente, aportando las pruebas que pretenda hacer valer, para lo cual se le concedió un término de cinco (5) días (Ver folios 63 y 64).

En la misma providencia se solicitó a la Oficina de Personal del Distrito de Cartagena de Indias, expedir copia de los actos de elección, acta de posesión, última dirección residencial registrada en la hoja de vida del señor Alcalde y copia del Manual de Funciones vigente.

El día 23 de Marzo de 2012, se notificó personalmente al señor Campo Elías Terán Dix, en su calidad de Alcalde del Distrito de Cartagena de Indias, el contenido de la providencia fechada 12 de Marzo de 2012 por la cual se admite el incidente de desacato de acción popular formulado en su contra (Ver folio 66).

**1.2 INFORME DEL SEÑOR CAMPO ELIAS TERAN DIX EN SU CALIDAD DE ALCALDE DEL DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS**

<sup>1</sup> Ver folios 1 al 4 del expediente



REPUBLICA DE COLOMBIA  
JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

---

Mediante oficio AMC-OFI-0013258-2012 fechado 30 de Marzo de 2012, emanado de la Dirección de Talento Humano del Distrito de Cartagena de Indias (Ver folios 67 al 76), se allegan al expediente copias de la Credencial que declara la elección del Alcalde de Cartagena; copia del acta de posesión No. 001 del 1º de Enero de 2012; copia de la parte pertinente del Manual de Funciones vigente de la Alcaldía de Cartagena y copia de la hoja de vida del señor Campo Elías Terán Dix, en su calidad de Alcalde Mayor de Cartagena de Indias.

Así mismo, mediante oficio sin número, fechado 30 de Marzo de 2012, visible a folios 77 al 83 del expediente, suscrito por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Distrito de Cartagena de Indias, se presenta el informe solicitado al señor Campo Elías Terán Dix en su calidad de Alcalde Mayor del Distrito de Cartagena de Indias en auto del 12 de Marzo de 2012, relacionado con los hechos objeto del incidente de desacato, en donde se plantean dos aspectos básicos:

**1-** Se hace referencia a que el incidente propuesto es extemporáneo por anticipación, al no haber finalizado el término de un (1) año con que se cuenta para cumplir y superar lo mandado en la sentencia, deviniendo como consecuencia, la improcedencia del incidente. Lo anterior es fundamentado en que mediante pronunciamiento calendado 6 de Septiembre de 2011, notificado mediante estado del día 7 de Octubre de 2011, el honorable Consejo de Estado resolvió "no seleccionar para revisión la sentencia dictada el veinticinco (25) de noviembre de dos mil diez (2010)...", lo que lleva a concluir que, conforme a criterio reiterado del órgano de cierre de la justicia contenciosa administrativa, la concesión de la eventual revisión tiene como efecto obligado, por un lado, la suspensión de la ejecución de la sentencia, y por otro, que se trastoca la ejecutoria del fallo de condena impuesto al término de la acción popular.

De suerte que, al determinarse por parte del Consejo de Estado que no se seleccionaba para revisión el fallo de segunda instancia de la acción popular en cuestión, se causó ejecutoria formal a partir del día 12 de Octubre de 2011, lo que implica que se tendría como plazo por parte del Distrito de Cartagena de Indias para cumplir lo ordenado en dicho fallo de segunda instancia, hasta el día 12 de Octubre de 2012. En consecuencia, a la fecha, no se encuentra vencido el término para que el ente condenado en acción popular cumpla con lo ordenado en el sentido de realizar en el marco del Plan de Renovación Urbana del Mercado de Bazurto, los estudios necesarios para efectuar el traslado del Mercado antes mencionado a otra zona de la ciudad, conforme a los usos del suelo, de manera tal que no continúe afectando las fuentes de agua, tal como ha venido sucediendo con la Ciénaga de las Quintas.

**2-** Se plantea por parte del Distrito de Cartagena que si se ha estado atento al cumplimiento del fallo y para ello señala como prueba de cumplimiento No. 1 Reunión del Comité de Verificación del día 1º de Marzo de 2012, arrimada al cuaderno principal de la acción popular, documento que permite establecer el cumplimiento de lo ordenado. Como prueba de cumplimiento No. 2 señala el oficio AMC-OFI-0012774-2012 del 29 de Marzo de 2012 el cual se adjunta al informe, suscrito por el Dr. Danilo Contreras Guzmán, Asesor del Despacho de la Alcaldía de Cartagena en donde se destaca lo siguiente: (I) La Secretaría de Infraestructura adelanta el procedimiento administrativo pertinente para la estructuración de los estudios previos y posterior licitación de las obras de construcción del Mercado de Santa Rita, el cual cuenta con los diseños arquitectónicos completos y presupuestos asegurados en la presente vigencia fiscal. Estas obras se constituyen en el piloto que se tiene programado para el traslado de los comerciantes que ejercen su actividad en el Mercado de Bazurto. (II) Conforme consta en el documento técnico elaborado por la Secretaría de Planeación Distrital, se determinan las zonas de la ciudad donde es viable desde la perspectiva del POT, construir una central mayorista y 4 mercados minoristas a efecto de ejecutar el traslado de los comerciantes que ejercen sus actividades en la plaza de Mercado de Bazurto. (III) Se han contratado obras civiles con EDURBE para la habilitación del pabellón de carnes y pescados para la reubicación provisional de los comerciantes estacionarios de tales productos ubicados sobre la Avenida del Lago, las cuales se encuentran adelantadas en un 60% dándose cumplimiento a los cronogramas de ejecución. (IV) Se encuentra en curso la suscripción de un convenio con la Cámara de Comercio de Cartagena y varias Universidades que funcionan en el Distrito a fin de adelantar un proceso de acompañamiento a la operación de traslado, cuyo texto está siendo validado por las



REPUBLICA DE COLOMBIA  
JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

---

partes y (V) Es materia de elaboración el proyecto de acuerdo que ordena la creación de una Sociedad de Economía Mixta encargada de la promoción, construcción y operación de la Central de Abastecimiento Mayorista Regional de Cartagena, texto que será evaluado en el Consejo de Gobierno a efectos de que se presente ante el Concejo Distrital de Cartagena.

## 2. CONSIDERACIONES

Antes de entrar a decidir sobre el incidente de desacato que nos ocupa, vale señalar que no se solicitaron pruebas por parte del incidentante, y que por parte del Distrito de Cartagena de Indias se allegaron junto al informe presentado, en calidad de pruebas, copias de algunos documentos e informes que posteriormente se relacionarán, los cuales serán valorados de acuerdo a su mérito probatorio. Consecuentemente, y al tenor de lo dispuesto por el numeral 3º del artículo 137 del C.P.C., no habiendo pruebas que practicar, se decidirá el incidente.

### COMPETENCIA

Atendiendo las voces del artículo 41 de la Ley 472 de 1998, encontramos que este despacho es competente para dirimir el asunto puesto a su conocimiento.

### EL PROBLEMA JURIDICO

El problema jurídico en el presente caso se circunscribe a determinar si al incumplirse objetivamente una orden judicial proferida dentro de una acción popular, es dable declarar en desacato a la autoridad obligada aún cuándo desde el punto de vista subjetivo se ha venido mostrando voluntad de gestión para el cumplimiento de esa orden.

### TESIS

En el presente caso se encuentra acreditado que si bien, desde el punto de vista objetivo, no se ha cumplido a cabalidad con lo ordenado por el Juzgado Doce Administrativo del Circuito de Cartagena en sentencia del 9 de Febrero de 2010, confirmada, modificada y adicionada por el Tribunal Administrativo de Bolívar mediante providencia del 25 de Noviembre de 2010; desde el punto de vista subjetivo tenemos que el señor Campo Elías Terán Dix en su calidad de Alcalde del Distrito de Cartagena de Indias, durante el tiempo en que se ha desempeñado en el cargo, ha adelantado diversas gestiones encaminadas al cumplimiento de la orden judicial antes indicada, que aunque insuficientes, demuestran su interés en acatar lo ordenado, razón valedera para no declararlo en desacato.

### MARCO NORMATIVO

#### LEY 472 DE 1998

**Artículo 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. La consulta se hará en efecto devolutivo.*

En cuanto a lo relacionado a la suspensión en la ejecución de la sentencia de segunda instancia hasta tanto se decidiera sobre su eventual revisión y para ello resulta pertinente revisar lo manifestado por el Honorable Consejo de Estado, que sin lugar a dudas, aporta luces en cuanto a este tema:



REPUBLICA DE COLOMBIA  
JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

---

**(...) "3. Trámite de la solicitud y efectos de la presentación de la petición sobre el cumplimiento de la providencia.**

(...)

*En este orden de ideas, si el Consejo de Estado decide no seleccionar una determinada providencia, cualquiera de las partes o el Ministerio Público podrá insistir acerca de la respectiva selección, dentro de los 5 días siguientes a la notificación de la decisión de no escogencia.*

*En relación con la exigencia prevista en la norma, consistente en que el Tribunal deba enviar a esta Corporación la totalidad del expediente, la Sala estima pertinente poner en evidencia la incongruencia que presenta el texto final de dicho aparte normativo, respecto de los efectos de la providencia sobre la cual se solicite la revisión.*

*En efecto, la norma legal aludida dispone que el Tribunal deba enviar la totalidad del expediente -en original-, sin que se hubiere advertido que en los términos en los cuales quedó finalmente el artículo en cita -luego del control de constitucionalidad-, la presentación de la solicitud de revisión no suspende los efectos de la respectiva providencia.*

*En este sentido, el proyecto de Ley Estatuaria aprobado por el Congreso de la República -No. 023/06 Senado y 286/07 Cámara- planteaba que con la presentación de la revisión ante el Tribunal se suspenderían los efectos de la sentencia:*

**"Artículo 11. Apruébase como artículo nuevo de la Ley 270 de 1996, el artículo 36A, que formará parte del capítulo relativo a la organización de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, el cual tendrá el siguiente texto:**

**"Artículo 36A. Del mecanismo de revisión eventual en las acciones populares y de grupo y de la regulación de los recursos extraordinarios.** *En su condición de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, de oficio o a petición de parte o del Ministerio Público, el Consejo de Estado, a través de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo o de sus Secciones o Subsecciones, con sujeción a los criterios que establezca el reglamento de la Corporación, en los asuntos que correspondan a las acciones populares o de grupo podrá seleccionar, para su eventual revisión, las sentencias o las demás providencias que determinen la finalización o el archivo del respectivo proceso, proferidas por los Tribunales Administrativos, con el fin de unificar la jurisprudencia, asegurar la protección de los derechos constitucionales fundamentales o ejercer control de legalidad respecto de los fallos correspondientes. Al efectuar la revisión se decidirá sin las limitaciones propias de los recursos.*

*La selección o no de cada sentencia o providencia, para su eventual revisión, se efectuará sin necesidad de motivación. Por regla general las sentencias y demás autos acerca de los cuales resulte procedente la revisión eventual, sólo producirán efectos a partir del momento en el cual quede en firme la decisión de no seleccionarlás o a partir del vencimiento del plazo que señale la ley para que el Consejo de Estado decida sobre su eventual revisión sin que hubiere proferido pronunciamiento al respecto o, si a ello hubiere lugar, a partir de la ejecutoria de la decisión que se profiera en virtud de la revisión eventual. La ley podrá establecer excepciones.*



REPUBLICA DE COLOMBIA  
JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

---

*La petición de parte o del Ministerio Público deberá formularse dentro de los ocho (8) días siguientes a la notificación de la sentencia o providencia con la cual se ponga fin al respectivo proceso; los Tribunales Administrativos, dentro del término perentorio de ocho (8) días, contados a partir de la radicación de la petición, deberán remitir, con destino a la correspondiente Sala, Sección o Subsección del Consejo de Estado, el expediente dentro del cual se haya proferido la respectiva sentencia o el auto que disponga o genere la terminación del proceso, para que dentro del término máximo de tres (3) meses, a partir de su recibo, la máxima Corporación de lo Contencioso Administrativo resuelva sobre la selección, o no, de cada una de tales providencias para su eventual revisión. Cuando se decida sobre la no escogencia de una determinada providencia, cualquiera de las partes o el Ministerio Público podrán insistir acerca de su selección para eventual revisión, dentro del término de cinco (5) días siguientes a la notificación de aquella; durante la presentación y trámite de la insistencia también continuarán suspendidos los efectos de la respectiva providencia. La decisión que se adopte en relación con la respectiva insistencia tampoco requerirá motivación.*

(...)

*(...) Como puede verificarse, el proyecto de ley preveía de manera expresa que la sola presentación de la petición de revisión produciría la suspensión de los efectos de la providencia respectiva, lo cual se extendería bien hasta que quedare en firme la decisión de no seleccionarla, bien hasta el vencimiento del plazo previsto para la adopción de dicha decisión o bien hasta la ejecutoria de la decisión de fondo que se profiriere en virtud de la revisión eventual. De igual forma se había previsto originalmente que la providencia tampoco produjere efectos durante la presentación y el trámite de la insistencia de la solicitud de revisión.*

*De conformidad con lo anterior, resultaba acorde con esa estructura normativa que el Tribunal debiere enviar la totalidad del expediente al Consejo de Estado con el fin de que se estudiare la posibilidad de revisar una providencia, toda vez que los efectos de la misma estarían suspendidos y, por tanto, no habría lugar a pedir su cumplimiento.*

*Sin embargo, la Corte Constitucional, con ocasión del control previo y automático propio de las leyes estatutarias, declaró inexecutable el inciso 2° del artículo 11 del proyecto, así como la expresión "durante la presentación y trámite de la insistencia también continuarán suspendidos los efectos de la respectiva providencia. La decisión que se adopte en relación con la respectiva insistencia tampoco requerirá motivación", la cual forma parte del inciso 3° del mismo artículo; por consiguiente, el texto que finalmente fue promulgado no prevé la posibilidad de suspender los efectos de providencia objeto de la revisión <sup>2</sup>.*

*Dada la anterior modificación, surgió una incongruencia en el texto normativo final, toda vez que, por un lado, la presentación de la solicitud no suspenderá los efectos de la providencia y, por tanto, será procedente pedir el cumplimiento de la misma, mientras que por el otro, se le exige al Tribunal que envíe la totalidad del expediente al Consejo de Estado, lo cual, como resulta apenas natural, impediría precisamente el cumplimiento de la providencia por parte del respectivo Tribunal Administrativo por no contar para ello con el respectivo expediente, en el evento en el cual se hubiere accedido a las pretensiones de la demanda, en segunda instancia.*

---

<sup>2</sup> Ibidem. Numeral 11.3 de la sentencia.



REPUBLICA DE COLOMBIA  
JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

---

*En este orden de ideas, considera la Sala que para superar la anterior contradicción resulta pertinente interpretar de manera finalista dicho precepto normativo, así como resulta pertinente acudir a las demás normas que en el ordenamiento regulan casos similares, con el fin de armonizar el texto objeto de contradicción con el verdadero propósito de la norma.*

*Así pues, el artículo 354 del C. de P. C., prevé los diferentes efectos en los cuales es posible conceder el recurso de apelación:*

*“1. En el efecto suspensivo. En este caso, si se trata de sentencia, la competencia del inferior se suspenderá desde la ejecutoria del auto que la concede hasta que se notifique el de obediencia a lo resuelto por el superior. Sin embargo, el inferior conservará competencia para conocer de todo lo que se refiere a secuestro y conservación de bienes y al depósito de personas, siempre que la apelación no verse sobre algunas de estas cuestiones.*

*2. En el efecto devolutivo. En este caso, no se suspenderá el cumplimiento de la providencia apelada, ni el curso del proceso.*

*3. En el efecto diferido. En este caso, se suspenderá el cumplimiento de la providencia apelada, pero continuará el curso del proceso ante el inferior en lo que no dependa necesariamente de ella.”*

*Por su parte, en relación con el envío del expediente al superior con ocasión de la concesión del recurso de apelación, los incisos 3 y 4 del artículo 356 del C. de P. C., disponen lo siguiente:*

*“(…)*

*Cuando la apelación fuere en el efecto devolutivo o en el diferido, se remitirá al superior copia de las piezas que el juez señale, la cual se compulsará a costa del apelante.”*

*De conformidad con las anteriores disposiciones normativas, es posible concluir que cuando se concede en el efecto devolutivo un recurso de apelación, comoquiera que en este efecto no se suspende el cumplimiento de la providencia objeto de la impugnación ni el curso del proceso, se debe remitir al superior copia auténtica de las piezas procesales necesarias para decidir dicho recurso.*

*Aplicando de manera analógica la anterior disposición para efectos de determinar la forma en la cual deberá efectuarse el trámite de la revisión de las providencias proferidas en acciones populares y de grupo, con la salvedad de que la revisión no supone un recurso, hay lugar a concluir que el respectivo Tribunal Administrativo, en el evento en que se presente una solicitud de revisión, deberá abstenerse de enviar la totalidad del expediente al Consejo de Estado en caso de que la sentencia hubiere accedido a las pretensiones de la demanda y, en su lugar, deberá remitir únicamente las copias necesarias para surtir lo concerniente a la revisión, **toda vez que, se reitera, la presentación de la petición de revisión no suspende los efectos de la providencia y, por ende, el Tribunal deberá darle cumplimiento a la misma.** (Resaltado nuestro)*

*En caso de que el Consejo de Estado seleccione la providencia para su revisión, lógicamente requerirá al Tribunal el envío de copia auténtica de la totalidad del expediente. (...)<sup>3</sup>*

---

<sup>3</sup> C.E. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Auto del 14/07/2009, Exp. 2007-00244-01(IJ)AG, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.



REPUBLICA DE COLOMBIA  
JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

---

### VALORACIÓN PROBATORIA

Mediante oficio AMC-OFI-0013258-2012 fechado 30 de Marzo de 2012, emanado de la Dirección de Talento Humano del Distrito de Cartagena de Indias (Ver folios 67 al 76), se allegan al expediente copias de la Credencial que declara la elección del Alcalde de Cartagena; copia del acta de posesión No. 001 del 1º de Enero de 2012; copia de la parte pertinente del Manual de Funciones vigente de la Alcaldía de Cartagena y copia de la hoja de vida del señor Campo Elías Terán Dix, en su calidad de Alcalde Mayor de Cartagena de Indias.

Además de lo anterior, mediante oficio sin número, fechado 30 de Marzo de 2012, visible a folios 77 al 83 del expediente, suscrito por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Distrito de Cartagena de Indias, se presenta el informe solicitado al señor Campo Elías Terán Dix en su calidad de Alcalde Mayor del Distrito de Cartagena de Indias en auto del 12 de Marzo de 2012 al cual se allega la siguiente documentación, la cual también milita en el Cuaderno de Verificación del Cumplimiento de la Sentencia (con planos originales):

Copia auténtica del Informe de cumplimiento de sentencia de fecha 1º de Marzo de 2012, suscrito por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Distrito de Cartagena de Indias, donde se remiten al Juzgado, copias de oficios emanados de algunas dependencias del Distrito de Cartagena (Ver folio 108).

Copia auténtica del Informe de cumplimiento AP 2003-02588 y 2005-00052-01 de fecha 6 de Febrero de 2012 suscrito por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Distrito de Cartagena de Indias, en donde solicita a los Asesores del Despacho del Alcalde de Cartagena, acelerar los trámites para el cumplimiento de la sentencia, a fin de evitar entrar en desacato (Ver folios 109 y 110).

Copia auténtica de los oficios AMC-OFI-0006581-2012; AMC-OFI-0006582-2012; AMC-OFI-0006583-2012; AMC-OFI-0006584-2012; AMC-OFI-0006585-2012; AMC-OFI-0006586-2012 y AMC-OFI-0006587-2012, todos de fecha 27 de Febrero de 2012, suscrito por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Distrito de Cartagena, dirigidos al Asesor de Despacho Danilo Contreras, a la Gerencia de Espacio Público Distrital, a la Dirección del DATT, a la Secretaría de Planeación de la Alcaldía de Cartagena, a la Secretaría de Salud Distrital, a la Secretaría de Infraestructura Distrital y al Asesor Oscar Brieva Rodríguez respectivamente, a través de los cuales se solicita con carácter de urgencia los informes sobre avances llevados a cabo dentro del ámbito de las competencias de cada funcionario que guarden relación con el cumplimiento de la sentencia (Ver folios 111 al 118).

Copia auténtica del oficio AMC-OFI-0005901-2012 de fecha 23 de Febrero de 2012, suscrito por el Asesor de Despacho Danilo Contreras Guzmán, relacionado con las actividades relacionadas con el cumplimiento de la sentencia que ordena trasladar el Mercado de Bazurto. En este documento se informa, entre otras cosas, que se ha oficiado a la Secretaría de Planeación Distrital a fin de que proceda a emitir los dictámenes requeridos por la sentencia en cuanto a los sitios adecuados para el ejercicio de actividades comerciales donde se trasladará el Mercado de Bazurto. También se hace alusión a los censos de comerciantes que ejercen actividades al interior de la plaza de mercado de Bazurto y los presupuestos que el Distrito tiene asegurados para la reconstrucción del Mercado de Santa Rita y zonas aledañas para que se integre al nuevo sistema de abastecimiento alimentario de Cartagena (Ver folios 119 al 123).

Copia auténtica del Oficio R-2012-052 de fecha 23 de Febrero de 2012, emanado de la Universidad de Cartagena en donde se presenta propuesta preliminar de asistencia técnica para el desarrollo de estudios y consultorías que permitan la implementación de un sistema regional integrado de comercialización de bienes alimenticios en la ciudad de Cartagena y la descentralización de la zona de alimentos del Mercado de Bazurto (Ver folios 126 al 129).

Copia auténtica del oficio fechado 26 de Enero de 2012 emanado de la Universidad de San Buenaventura – Cartagena relacionado con la elaboración y desarrollo de los estudios



REPUBLICA DE COLOMBIA  
JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

---

pertinentes para la constitución del sistema integrado de abastecimiento alimentario regional de Cartagena de Indias (Ver folios 130 al 132).

Copia auténtica del oficio 000143 de fecha 14 de Febrero de 2012, emanado de la Empresa de Desarrollo Urbano de Bolívar S.A. – EDURBE en donde se allegan los cronogramas de las obras en ejecución del Mercado de Bazarto y en especial lo correspondiente al acceso de carnes y pescados (Ver folios 133 al 136).

Copia auténtica del oficio de fecha 17 de Febrero de 2012 emanado de la Administración del Mercado de Bazarto al cual se anexan los informes sobre la reunión adelantada con el gremio de comerciantes, expendedores de carnes, la administración del Mercado de Bazarto y el EDURBE en relación a las obras que se adelantan en ese sector (Ver folios 137 al 141).

Copia auténtica del acta de inicio de obras del Mercado de Bazarto sector carnicería del pasaje central, de fecha 14 de Febrero de 2012 suscritas por el representante de los comerciantes expendedores de carnes, representante de la administración del Mercado de Bazarto y el maestro de obras (Ver folio 142).

Copia auténtica del Informe de fecha 20 de Febrero de 2012 suscrito por el Director del DADIS en donde se relaciona el cumplimiento de los compromisos adquiridos dentro de la acción judicial del Mercado de Bazarto (capacitaciones sobre buenas prácticas higiénicas para manipular alimentos). Asistieron 35 vendedores de pescado con un porcentaje de asistencia del 35% (Ver folios 143 al 147).

Copia auténtica de la propuesta del sistema de abastecimiento alimentario regional de Cartagena de Indias "Una propuesta para la competitividad y la inclusión social", la cual consta de un aparte relacionado con antecedentes, perspectiva del problema, definición del sistema de abastecimiento alimentario regional de Cartagena, planteamiento institucional para la operación futura del sistema, esquema de transición al sistema de abastecimiento alimentario, esquema de financiación, entre otros (Ver folios 148 al 169).

Copia auténtica del oficio fechado 9 de Febrero de 2012 emanado de la Secretaría de Infraestructura del Distrito de Cartagena de Indias donde se informa de los recursos que tiene esa dependencia concernientes a las obras de revitalización y mejoramiento del entorno del Mercado de Santa Rita y los recursos correspondientes a la reubicación del Mercado de Bazarto, así: a) Recursos obras revitalización y mejoramiento entorno Mercado de Santa Rita \$ 9.073.195.165.00 y b) Recursos reubicación Mercado de Bazarto \$ 1.000.000.000.00 (Ver folio 170).

Copia auténtica del oficio fechado 27 de Febrero de 2012 emanado del Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte DATT en donde se informa las acciones adelantadas en cumplimiento de la acción popular 2003-02588 y 2005-00052, más específicamente sobre lo relacionado a movilidad en el Mercado de Bazarto y recuperación del carril "solo bus" (Ver folios 171 y 172).

Copia auténtica de los oficios AMC-OFI-0007016-2012 del 29 de Febrero de 2012, AMC-OFI-0013987-2011 del 2 de Mayo de 2011, emanados de la Gerencia de Espacio Público del Distrito de Cartagena de Indias, en donde se informa sobre las actividades adelantadas por esa dependencia en cumplimiento de lo ordenado en sentencia de acción popular, en relación a los ocupantes del espacio público. Se informa que es necesario que la Alcaldía de la localidad inicie las actuaciones policivas y administrativas pertinentes a fin de logra la recuperación del espacio en la Avenida del Lago, además de contar con los recursos para llevar a cabo los procesos de formalización con aquellos vendedores informales ubicados en otros sectores del Mercado de Bazarto que opten por la compensación económica (Ver folios 173 al 195).

Copia auténtica del oficio AMC-OFI-0006980-2012 del 29 de Febrero de 2012 emanado de la Secretaría de Planeación Distrital en donde se remite la evaluación técnica para la identificación





**REPUBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**

---

de los predios aptos para la ubicación de los mercados sectoriales y los planos físicos (Ver folios 196 al 210).

Copia auténtica del oficio AMC-OFI-0012774-2012 del 29 de Marzo de 2012 emanado del Asesor de Despacho Danilo Contreras Guzmán en donde se relacionan las gestiones adelantadas por el Distrito de Cartagena en relación al cumplimiento de lo ordenado en la acción popular 2005-00052 (Ver folios 212 al 214).

### **EL CASO CONCRETO**

Procede el despacho a analizar las argumentaciones esbozadas por el Señor Campo Elías Terán Dix en su calidad de Alcalde de Cartagena de Indias en el informe allegado dentro del presente trámite incidental por intermedio del Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Distrito de Cartagena, iniciando con lo relacionado a la suspensión en la ejecución de la sentencia de segunda instancia hasta tanto se decidiera sobre su eventual revisión y para ello resulta pertinente apoyarse en lo manifestado por el Honorable Consejo de Estado en Auto del 14/07/2009, Exp. 2007-00244-01, cuyos apartes se han transcrito en el marco normativo de la presente providencia.

Una vez revisado el expediente, se observa que mediante auto fechado 6 de Septiembre de 2011, el honorable Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta decide no seleccionar para revisión la sentencia dictada el 25 de Noviembre de 2010 por el Tribunal administrativo de Bolívar dentro de la acción popular presentada por Tomás Chapuel Tello, María Eugenia Carrillo Silva y María Amparo Tejada contra el Distrito de Cartagena, Establecimiento Público Ambiental EPA, la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique – Cardique, sin disponer suspensión alguna de la providencia puesta a su consideración.

En tal virtud y sin mayores elucubraciones, el despacho acoge la posición del máximo Tribunal de lo contencioso administrativo al considerar con total claridad que la presentación de la solicitud de revisión de sentencias de acciones populares o acciones de grupo no suspende los efectos de la sentencia, salvo que se ordene de manera expresa la suspensión de su ejecución en el auto que la seleccione para revisión, en consecuencia debe darse cabal cumplimiento a lo allí ordenado desde el mismo momento de su ejecutoria.

Resuelto lo anterior, pasamos a verificar el cumplimiento de lo ordenado en la Sentencia del 9 de Febrero de 2010 emanada del Juzgado Doce Administrativo del Circuito de Cartagena, confirmada, modificada y adicionada por el Tribunal Administrativo de Bolívar en sentencia del 25 de Septiembre de 2010 y para ello se analizará la documentación allegada mediante oficio sin número, fechado 30 de Marzo de 2012, (Ver folios 77 al 83), suscrito por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Distrito de Cartagena de Indias que contiene el informe solicitado en auto del 12 de Marzo de 2012. El contenido de estos documentos, los cuales también militan en el Cuaderno de Verificación del Cumplimiento de la Sentencia (con planos originales), han sido valorados en el acápite pertinente dentro de la presente providencia, lo que permite efectuar el siguiente análisis:

### **PRESUPUESTOS DEL INCIDENTE DE DESACATO EN LA ACCION POPULAR**

Considera el despacho, que el desacato se concibe como un ejercicio del poder disciplinario frente a la desatención de una orden proferida por la autoridad competente en el trámite de la acción popular, y trae como consecuencia la imposición de una sanción consistente en multa conmutable en arresto, previo trámite incidental especial, consultable con el superior jerárquico quien decidirá si debe o no revocarse. Desde un punto de vista subjetivo, se entiende el desacato como un comportamiento negligente frente a lo ordenado, lo cual excluye la declaratoria de responsabilidad por el simple incumplimiento de la orden judicial, que vendría a ser el punto de vista objetivo del desacato.

Así lo ha manifestado el honorable Consejo de Estado en el siguiente pronunciamiento:



REPUBLICA DE COLOMBIA  
JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

---

*La sanción por desacato constituye el ejercicio de la potestad disciplinaria del juez que profirió la decisión que no ha sido cumplida. Su finalidad no es otra que la de persuadir al responsable de que cumpla con la orden de protección de los derechos colectivos. Ahora bien, el juez cuenta con otras herramientas para lograr este fin; sin embargo, la sanción por desacato representa una medida de carácter coercitivo y disciplinario para restaurar el orden constitucional quebrantado; quedando a salvo, claramente, su competencia para tomar las medidas necesarias para la verificación del cumplimiento del fallo y la ejecución de la sentencia.<sup>4</sup>*

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

*Así lo ha precisado la Jurisprudencia de la Sala al señalar que no es suficiente para sancionar que se haya inobservado el plazo concedido para la atención de la orden impartida, sino que debe probarse la negligencia de la persona encargada de su cumplimiento<sup>5</sup>.*

Tanto el incumplimiento del fallo como el desacato tocan el tema de la responsabilidad jurídica, pero mientras que el simple incumplimiento de la sentencia hace referencia a una responsabilidad de tipo objetivo; el desacato comporta la demostración de una responsabilidad subjetiva. Esta puntualidad crea diferencias en cuanto a las decisiones que debe tomar el juez que conoce del desacato, especialmente sobre las reglas que se deben tener en cuenta en el trámite encaminado a la adopción de una decisión, pues si bien el incumplimiento de la orden judicial implicaría un desacato, tanto el trámite de cumplimiento de la orden como el trámite de desacato se rigen por postulados diferentes.

El objeto del incidente de desacato se centra en conseguir que el obligado obedezca la orden impuesta en la providencia originada de amparo constitucional. Por tal motivo, la finalidad del mencionado incidente no es la imposición de una sanción en sí misma sino una de las formas de buscar el cumplimiento de la respectiva sentencia.<sup>6</sup>

En tal sentido, en caso de que se empiece a tramitar un incidente de desacato y el accionado, reconociendo que se ha desatendido lo ordenado por el juez constitucional, quiera evitar la sanción, deberá acatar la sentencia. De igual forma, en el supuesto en que se haya adelantado todo el procedimiento y decidido sancionar al responsable, éste podrá evitar que se imponga la multa o el arresto cumpliendo el fallo que lo obliga a proteger los derechos colectivos del actor. El incidente de desacato debe entenderse como un instrumento procesal para garantizar plenamente el derecho constitucional a la administración de justicia del accionante (Art. 229 C.P.), en la medida en que permite la materialización de la decisión emitida por el Juez constitucional.

#### ASPECTO OBJETIVO DEL INCIDENTE DE DESACATO

En el caso particular, una vez revisado el contenido de la documentación antes relacionada, se observa que el señor Campo Elías Terán Dix, Alcalde del Distrito de Cartagena ha venido

<sup>4</sup> Al respecto señala el artículo 34 de la Ley 472 de 1998: "...En la sentencia el juez señalará un plazo prudencial, de acuerdo con el alcance de sus determinaciones, dentro del cual deberá iniciarse el cumplimiento de la providencia y posteriormente culminar su ejecución. En dicho término el juez conservará la competencia para tomar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia de conformidad con las normas contenidas en el Código de Procedimiento Civil y podrá conformar un comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia en el cual participarán además del juez, las partes, la entidad pública encargada de velar por el derecho o interés colectivo, el Ministerio Público y una organización no gubernamental con actividades en el objeto del fallo".

<sup>5</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.

<sup>6</sup> Ver entre otras, Sentencia del 3/06/2010, Exp. 2004-01006-04(AP), C.P. Rafael E. Osteau de Lafont Pianeta.



REPUBLICA DE COLOMBIA  
JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

---

adelantando acciones encaminadas a dar cabal cumplimiento a la orden proferida por la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, toda vez que de los informes presentados al despacho por la Oficina Asesora Jurídica del Distrito de Cartagena de Indias y que se han relacionado en puntos anteriores, se puede constatar que se ha gestionado el cumplimiento a las ordenes judiciales en lo relacionado con estudios preliminares sobre la implementación de un sistema de abastecimiento alimentario regional para la ciudad (nuevas plazas de mercados sectoriales); la disposición de recursos para la acometida de obras civiles en el Mercado de Santa Rita y en el propio Mercado de Bazurto; contratación y ejecución de la relimpia de la Ciénaga de las Quintas; acciones de recuperación del espacio público; actividades encaminadas al mejorar el manejo de basuras y residuos sólidos y capacitaciones a manipuladores de alimentos en el sector de ventas de carnes y pescados del mercado de Bazurto.

Pese a lo anterior, es claro que habiendo transcurrido más de un (1) año desde la ejecutoria de la sentencia del 25 de Noviembre de 2010 emanada del Tribunal Administrativo de Bolívar, tenemos que los estudios necesarios para materializar el traslado del Mercado de Bazurto debían encontrarse finalizados, sin embargo, del informe presentado por el señor Campo Elías Terán a través del Jefe de la Oficina Asesora Jurídica se verificó que en la actualidad solo se cuenta con estudios preliminares sobre los sitios en que eventualmente podrían ser implementadas nuevas plazas de mercados sectoriales, las cuales aún se hallan sometidas a verificación del uso de suelos, identificación de tales predios y su correspondiente evaluación técnica. Igualmente se tiene que aún no se han suscrito los convenios pertinentes con el objeto de adelantar el estudio sobre la implementación de un Sistema de Abastecimiento Alimentario Regional para la ciudad de Cartagena (nuevas plazas de mercados sectoriales) con alguna de las Universidades que ha presentado propuestas y con la Cámara de Comercio de Cartagena.

Así las cosas se puede concluir que, desde el punto de vista objetivo, el señor Campo Elías Terán Dix no ha cumplido con lo ordenado en cuanto a que en el término de un (1) año contado a partir de la ejecutoria de la sentencia de fecha 25 de Noviembre de 2010, debían encontrarse realizados, dentro del marco del Plan de Renovación Urbana del Mercado de Bazurto, los estudios para efectuar el traslado de dicha plaza de mercado a otra zona de la ciudad conforme a los usos de suelos, de manera que no continúe afectando las fuentes de agua, tal como ha venido sucediendo con la Ciénaga de las Quintas.

#### **ASPECTO SUBJETIVO DEL INCIDENTE DE DESACATO**

Desde este punto de vista, se observa que efectivamente, señor Campo Elías Terán Dix, Alcalde del Distrito de Cartagena de Indias, desde el momento de su posesión como primera autoridad del Distrito, es decir, desde el 1º de Enero de 2012 y a la fecha, ha venido adelantando gestiones encaminadas al cumplimiento de lo ordenado en las providencias judiciales que pusieron fin al proceso de acción popular que generó el presente incidente, representadas en estudios preliminares correspondientes a la reubicación de los comerciantes que actualmente ejercen sus actividades en el Mercado de Bazurto hacia otras plazas de mercados sectoriales como es el caso del Mercado de Santa Rita y la adecuación de nuevas plazas minoristas que serán acondicionadas en sectores de la ciudad cuyo uso del suelo lo permita como resultado de la evaluación técnica e identificación de predios que efectúe la Secretaría de Planeación Distrital.

Así mismo se ponen de presente todas las actividades adelantadas a la fecha por las diferentes dependencias del Distrito de Cartagena de Indias, entre ellas, la Gerencia de Espacio Público Distrital, Dirección del Departamento Administrativo de Tránsito y Transportes DATT, Secretaría de Planeación de la Alcaldía de Cartagena, Secretaría de Salud Distrital, Secretaría de Infraestructura Distrital y Asesores del Despacho del señor Alcalde Mayor. Se observa además, la contratación y ejecución de obras civiles para los sectores de expendios de carnes y pescados del Mercado de Bazurto, acompañada de actividades de capacitación sobre buenas prácticas higiénicas para la manipulación de este tipo de alimentos y en lo que tiene que ver con el Plan de Revitalización y mejoramiento del entorno del Mercado de Santa Rita, se tiene que se encuentran asegurados los recursos para acometer estas obras y lograr de esta manera el futuro



REPUBLICA DE COLOMBIA  
JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

traslado de parte de los comerciantes que actualmente se hallan ubicados en el Mercado de Bazurto.

En este orden de ideas, y considerando que el actual mandatario distrital solo ha ejercido el cargo durante tres (3) meses y quince (15) días, durante los cuales ha demostrado sin lugar a dudas que ha hecho esfuerzos dirigidos a cumplir con lo dispuesto en las sentencias judiciales que han sido referenciadas con anterioridad; se entiende que no ha existido negligencia en su comportamiento frente a lo ordenado en providencia judicial, máxime cuando ha mostrado interés con su activa asistencia a las reuniones del Comité de Verificación del Cumplimiento de la Sentencia.

El señor Terán Dix, en su calidad de Alcalde del Distrito, no se le puede arrojar o atribuir hasta este momento la responsabilidad por la omisión en realización de unos estudios que debieron gestionarse desde hace más de un año, gran parte durante el tiempo o vigencia de la anterior administración, y de otra parte, no puede desconocerse que el señor Alcalde a partir del momento en que asumió sus responsabilidades como primera autoridad del Distrito, no ha permanecido indiferente a lo ordenado, y desde el punto de vista subjetivo ha asumido una actitud diligente dirigida al acatamiento de sus obligaciones respecto de la orden judicial y por ende no hay lugar a declararlo en desacato.

Lo anterior no exime al señor Terán Dix, en su calidad de Alcalde, a seguir procurando y gestionando lo necesario para que finalmente se cumpla la orden judicial, y por lo tanto es menester exhortar a la Administración Distrital a que garantice continuidad a las medidas necesarias que aseguren el cabal cumplimiento de lo ordenado por el Juzgado Doce Administrativo del Circuito de Cartagena en sentencia del 9 de Febrero de 2010, confirmada, modificada y adicionada por el Tribunal Administrativo de Bolívar mediante providencia del 25 de Noviembre de 2010, hasta que se logre el traslado definitivo del Mercado y en esa dirección con prontitud y celeridad obtenga los recursos económicos suficientes e inicie y culmine el proceso de contratación para obtener los estudios necesarios para efectuar el traslado del Mercado de Bazurto a otra zona de la ciudad, dado el atraso en el cumplimiento de tal orden judicial.

Por lo anteriormente expuesto,

RESUELVE

**PRIMERO:** Abstenerse de declarar en desacato al señor CAMPO ELIAS TERAN DIX, en su calidad de Alcalde Mayor del Distrito de Cartagena de Indias, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

**SEGUNDO:** Exhortar a la Administración Distrital para que continúe gestionando las medidas necesarias que garanticen el cabal cumplimiento de lo ordenado por el Juzgado Doce Administrativo del Circuito de Cartagena en sentencia del 9 de Febrero de 2010, confirmada, modificada y adicionada por el Tribunal Administrativo de Bolívar mediante providencia del 25 de Noviembre de 2010, hasta que se logre el traslado definitivo del Mercado y en esa dirección con prontitud y celeridad obtenga los recursos económicos suficientes e inicie y culmine el proceso de contratación para obtener los estudios necesarios para efectuar el traslado del Mercado de Bazurto a otra zona de la ciudad.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

  
JOSE RAFAEL GUERRERO LEAL  
Juez

  
DENISE CAMPO PEREZ  
Secretaria

JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO  
CARTAGENA DE INDIAS

EXPEDIENTE N.º 0023 DE 27-04-12

LE NOTIFICO A LAS PARTES QUE NO LO HAN SIDO  
PERSONALMENTE EL ANTERIOR AUTO DE

FECHA 25-04-2012

CARTAGENA DE INDIAS 27 DE 04 DE 12

NORABAN

SECRETARIO.(A)

[Firma]