

ACCIÓN:	POPULAR – INCIDENTE DE DESACATO
RADICADO:	25269-33-31-001-2019-00126-00
ACCIONANTE:	JULIETH MAYERLY ABRIL HERNÁNDEZ
ACCIONADO:	MUNICIPIO DE FACATATIVÁ-
ASUNTO:	Ordena archivo

Facatativá, veintidós (22) de abril de dos mil veintiuno (2021).

1. ASUNTO A RESOLVER

Procede el Despacho a resolver sobre la procedencia de la apertura del incidente de desacato formulado mediante escrito del 6 de agosto de 2020 (fls. 1-2 Incidente), remitido al buzón de correo electrónico de este juzgado, por la accionante Julieth Mayerly Abril Hernández, por el presunto incumplimiento a la primera parte del fallo proferido el 8 de julio de 2019 en lo que concierne al Plan Especial de corto plazo, dentro del asunto de la referencia.

2. ACTUACIONES PRELIMINARES

2.1. ANTECEDENTES

Mediante sentencia de 8 de julio de 2019, en el marco de la acción popular adelantada por Julieth Mayerly Abril Hernández en contra del municipio de Facatativá, el suscrito dispuso amparar el derecho colectivo de *acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna* y, atendiendo a la complejidad del objeto perseguido -construcción de la terminal de transporte del municipio de Facatativá- se precisaron los planes que debería adelantarse para ese propósito: 4.1. -Plan Especial de corto plazo- y 4.2. - Plan Especial de mediano plazo-.

En escrito del 6 de agosto de 2020 (fls. 1-2 Incidente), remitido al buzón de correo electrónico del Juzgado, la accionante puso de presente que la demandada, Alcaldía de Facatativá, no ha dado cumplimiento a la primera parte del fallo proferido el 8 de julio de 2019 en lo que concierne al Plan Especial de corto plazo, para el cual se estableció un término de 2 meses, a partir de la ejecutoria de la sentencia y el Plan Especial de mediano Plazo, con un término de 3 meses, también contado a partir de la ejecutoria de la sentencia; sobre el particular resaltó que no se había producido el traslado temporal o reubicación del centro de despacho de autobuses, lo que generaba problemas para el amparo del derecho colectivo protegido con la sentencia.

Mediante auto de 22 de septiembre de 2020 (fls. 23 y vto.), se corrió traslado del escrito que da cuenta del presunto incumplimiento y se requirió al Alcalde Municipal de Facatativá para que acreditara el acato a la orden judicial plasmada en el fallo precitado, o explicara las razones por las cuales no lo ha hecho, o informara sobre la persona a quien, conforme a la estructura organizativa de la alcaldía, compete su cumplimiento.

El alcalde de Facatativá, a través de apoderado, presentó escrito el 29 de septiembre de 2020 (fls. 28-41) indicando las actuaciones adelantadas para dar cumplimiento a los numerales 4.1. –Plan Especial de corto plazo- y 4.2. –Plan Especial de mediano plazo- de la sentencia proferida el 8 de julio de 2019; aportó el acta de reunión realizada con la Secretaría Jurídica del municipio, ocasión en la que se definieron tareas encaminadas a la atención del fallo, en lo que tiene que ver con los predios disponibles para el traslado temporal de la terminal de transporte y reunión con los representantes de los transportadores, entre otros documentos que dan cuenta de las gestiones que se vienen adelantando.

Mediante proveído del 2 de diciembre de 2020 (fl. 42), se dispuso correr traslado, de los informes presentados por el alcalde municipal, a los miembros del Comité para la Verificación del Cumplimiento, conformado en el fallo de 8 de julio de 2019.

Al respecto, la demandante, mediante escrito radicado el 18 de diciembre de 2020, expuso las falencias que en su sentir se evidenciaban en la información y reiteró en el presunto cumplimiento del fallo.

Así, frente a la reunión adelantada con la sociedad Ato Ltda., que está conformada por distintas empresas de transporte, tendiente a concertar el lugar donde habrá de trasladarse provisionalmente la terminal, indicó que no se evidencia la formalización de una relación contractual, o si existe un plano o diseño que permita revisar si el inmueble es apto para ese fin.

Indicó que, si bien, se expidió el Decreto n.º 082 del 28 de febrero de 2020, el mismo se vio suspendido debido a la situación presentada con ocasión de la pandemia por la Covid-19 y, bajo ese marco, expone que la Secretaría de Salud, el 14 de agosto de 2020, luego de una visita, técnica verificó el cumplimiento de las medidas sanitarias necesarios en el punto de despacho, sin embargo reprocha que no haya establecido otro inmueble temporal y se haya dado prioridad al inmueble que es propiedad de la sociedad Ato.

Con todo, su reproche se funda en las medidas sanitarias que, frente a la pandemia, deben atenderse y revisarse por parte de la autoridad de salud correspondiente, frente a la prevención de contagio de Sars-CoV-2.

2.2. ACERVO PROBATORIO

Se destacan los siguientes elementos probatorios:

- Cronograma de actividades de mediano y largo plazo, aportado en medio magnético
- Copia del Acta n.º 01 del 11 de febrero de 2020, suscrita por el alcalde municipal y la Secretaria Jurídica, junto con la planilla de asistencia a la reunión (fls. 29-31)
- Copia del oficio del 11 de febrero de 2020, remitido por el Secretario de Urbanismo y dirigido a la Secretaria Jurídica del municipio, que sugería el inmueble para el traslado del terminal de transporte (fl. 32)
- Copia del oficio del 19 de febrero de 2020 remitido por la Sociedad Ato Ltda. y Transportes Galaxia S.A., con destino a la Secretaria de Transito del municipio de Facatativá, mediante el cual ponían a disposición el terreno para el funcionamiento temporal de la central de Despachos.
- Copia del Decreto n.º 186 del de 3 de septiembre de 2020, “Por medio del cual se establecen temporalmente los recorridos de ingreso y salida de algunas rutas de empresas de transporte intermunicipal de pasajeros por carretera en la ruta Facatativá-Bogotá vía carrera primera/calle 13 y se establecen los puntos de ascenso y descenso de pasajeros” (fls. 34-37).
- Copia del oficio del 21 de julio de 2020 remitido por la Sociedad Ato Ltda. y Transportes Galaxia S.A., con destino a la Secretaria de Transito del municipio de Facatativá, mediante el cual informan que las construcciones que debían realizarse en el punto de despacho se vieron retrasadas por las circunstancias presentadas por el Covid 19, informando que ya se encuentra disponible el protocolo de bioseguridad. (fl. 38-39)
- Copia del acta de inspección sanitaria a establecimientos comerciales, del 14 de agosto de 2020.

3. CONSIDERACIONES

3.1. Naturaleza del incidente por desacato a orden judicial

En primer lugar, conforme el artículo 41 de la Ley 472 de 1998¹ 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.

¹ Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones.

La norma indica que, ante el incumplimiento, compete al Juez, que emitió la orden judicial dentro de la acción popular, la revisión y análisis de la disposición judicial que pudiera alegarse como desconocida, lo que se adelanta mediante trámite incidental; y, de concluir en el desacato, procederá la imposición de la sanción correspondiente.

Frente al punto, el Consejo de Estado², ha precisado 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 curso del trámite de la acción popular, y trae como consecuencia la imposición de una sanción de multa conmutable en arresto, previo trámite incidental especial, consultable con el superior jerárquico quien decidirá si debe revocarse o no.

Objetivamente el desacato se entiende como una conducta que evidencia el mero incumplimiento de cualquier orden proferida en el curso del trámite de la acción popular, cuando se han superado los términos concedidos para su ejecución sin proceder a atenderla; y desde un punto de vista subjetivo se tiene como un comportamiento negligente frente a lo ordenado, lo cual excluye la declaratoria de responsabilidad por el mero incumplimiento.

No es, entonces, suficiente para sancionar que se haya inobservado el plazo concedido para la atención de la orden impartida, sino que debe probarse la renuencia, negligencia o capricho en acatarla por parte de la persona encargada de su cumplimiento.

Para el desacato el legislador tiene previsto un trámite incidental especial, porque se trata de resolver un aspecto principal de la acción popular como lo es el relacionado con el acatamiento del fallo, distinto de aquel donde de ordinario se ventilan cuestiones accesorias al proceso. De la solicitud de sanción por desacato se correrá traslado a la autoridad o el particular contra quien se dirija para que la conteste, aporte y pida la práctica de las pruebas que pretenda hacer valer, en caso de no reposar en el expediente, relacionadas con el cumplimiento de la orden impartida. Luego de ello se resolverá sobre las pruebas solicitadas, abriendo el correspondiente período probatorio para su práctica, donde el juzgador está llamado también a decretar pruebas de oficio para establecer la responsabilidad subjetiva de los demandados, vencido el cual se decidirá de fondo.

En el incidente serán de recibo y se estudiarán todos los aspectos relacionados con el acatamiento o no de la orden proferida, pero de ninguna manera constituye un nuevo escenario para los reparos o controversias propias de la acción popular. Solo la sanción será consultada con el superior jerárquico, sin que en su contra o respecto del auto que decida no sancionar proceda ningún recurso.

(...)”

En la providencia transcrita el Consejo de Estado concluye, adoptando el criterio de la Corte Constitucional, que el interés esencial de la facultad del Juez en el ejercicio de su poder correccional ante el eventual incumplimiento de la orden dictada, no es, en sí mismo, la imposición de la sanción, sino que

² CE 1, 30 Abr. 2008, e 50001-23-31-000-2004-90696-02(AP), M. VELILLA MORENO

trasciende a la búsqueda del cumplimiento, del acato y el respeto a las órdenes judiciales.

De lo expuesto, puede concluirse que el poder correccional del Juez, que en el caso del desacato corresponde a una medida coercitiva, parte, pero no se limita, al contraste entre la orden dictada y la verificación de su cumplimiento material, puesto que deben determinarse esas dos dimensiones que configuran la responsabilidad, una, objetiva, la cual atañe al *mero incumplimiento* de la orden y, otra, subjetiva, en la que se valora la conducta del encargado de cumplirla, con la cual se pretende verificar si el funcionario ha actuado de forma negligente o imprudente o si, por el contrario, existen factores ajenos a su voluntad que han impedido el adecuado cumplimiento y que justifican la inobservancia a la decisión judicial.

3.2. Alcance

Frente al punto, debe precisarse que el incidente por incumplimiento de una orden judicial, en sede de las acciones populares, busca garantizar la ejecución misma de las decisiones tomadas, tendientes a materializar el amparo de los derechos colectivos que pretendieron protegerse.

Así, el Consejo de Estado³ ha explicado que:

“El artículo 41 de la Ley 472 de 1998 consagra un trámite incidental especial que concluye con un auto que si es sancionatorio debe ser objeto del grado de jurisdicción llamado consulta, cuyo objeto consiste en que el superior jerárquico revise si está correctamente impuesta la sanción...

Es decir, el Juez encargado de hacer cumplir el fallo tiene también la facultad de sancionar por desacato del mismo, sin que sea dable confundir una actuación (cumplimiento del fallo) con la otra (el trámite del desacato).

En efecto, el desacato consiste en una conducta que, mirada objetivamente por el juez, implica que el fallo no ha sido cumplido y, desde el punto de vista subjetivo, la negligencia comprobada de la persona para el cumplimiento de la decisión; no pudiendo por tanto presumirse la responsabilidad por el sólo hecho del incumplimiento. En síntesis, la procedencia de la sanción por desacato consagrada en el artículo 41 de la Ley 472 de 1998 exige comprobar que, efectivamente y sin justificación válida, se incurrió en rebeldía contra el fallo 2 (se subraya).

³ CE 1, auto 28 Oct. 2010, e AP 3508, M. García

Como puede verse, el propósito esencial del art. 41 de la L.472/1998 va más allá de la imposición de la sanción puesto que su *leitmotiv* apunta a la materialización del derecho colectivo amparado.

4. CASO CONCRETO

Considera el suscrito que el estudio de la situación planteada debe partir de memorar las órdenes impartidas en el fallo y de revisar la información expuesta por la demandante y el informe que ha presentado el alcalde de Facatativá.

Las actuaciones previas se adelantaron con la finalidad de establecer el estado *postfallo* de los derechos colectivos amparados, teniendo como marco de referencia las órdenes dictadas en la sentencia.

En el caso, en sentencia de 8 de julio de 2019, el Juzgado amparó el derecho colectivo de *acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna* y, debido a la complejidad y alcance de las órdenes, para las que se requiere de esfuerzos administrativos, presupuestales y de gestión a cargo del municipio, se dispusieron etapas para la materialización y amparo a los derechos colectivos.

Al respecto, debe precisarse que el suscrito vio razonable que, inicialmente, las autoridades concernidas en el fallo judicial, elaboraran planes de corto y mediano plazo, con lo cual se apunta a que la misma administración, conforme con su autonomía y con las funciones que constitucional y legalmente le competen, sea la que defina las actividades, los tiempos, los recursos y los responsables, partiendo del análisis técnico que ello amerita.

No obstante, como queda claro en las órdenes, los planes que la administración disponga, deben permitir la verificación del avance en la superación del estado en que se encuentra el derecho colectivo objeto de protección judicial, fue por esa razón que en la sentencia se definieron, por un lado, (i) elementos comunes -*v.gr.* cronograma verificable- y (ii) actividades básicas, que, desde el criterio judicial, permitirán una respuesta efectiva y suficiente a la problemática que dio lugar a que la actora popular ejerciera la acción.

Además, si bien es el alcalde municipal el responsable principal del acato al fallo, es claro que la superación a la problemática que se atiende implica la intervención de varias autoridades, entre ellas, la Secretaría de Tránsito y Transporte, la Secretaría Jurídica, la Secretaría de Planeación e Infraestructura Física, la Secretaría de Urbanismo, el Concejo Municipal e, incluso, la Personería Municipal, como garante y promotora de los derechos humanos.

Así, para el cumplimiento del plan a corto plazo, se ordenó (i) Establecer un lugar adecuado, al cual se trasladará y desde donde funcionará temporalmente una central de despachos para los autobuses con la ruta Facatativá-Bogotá-Facatativá –vía carrera primera / Calle 13; y (ii) Determinar las obras y los tiempos de ejecución de las mismas, que permitan adecuar el sitio designado para la ubicación transitoria.

De la documental aportada, puede verificarse que el alcalde municipal fijó, a cargo de la Secretaría Jurídica, en reunión del 11 de febrero de 2020, la tarea de determinar el listado de predios que están involucrados en el corredor férreo, con el fin de que su destinación y titularidad fuera estudiada a su vez, por la Secretaría de Urbanismo.

Es así que, con oficio del 11 de febrero de 2020, remitido por el Secretario de Urbanismo, y dirigido a la Secretaria Jurídica del municipio, aquél sugirió el inmueble para el traslado de la terminal de transporte, señalando que, luego de la verificación, podría concluirse que el indicado para tal fin, era el identificado con la cedula catastral n.º 01-00-0632-0002-000 ubicado en el sector denominado Chicuzaza de propiedad de la Administradora de Transporte de Occidente LTDA (ATO), agregando que los propietarios de dicho predio lo ponían a disposición para instalar la Centra Única de Despacho, sin ningún tipo de inversión (fl. 32); ofrecimiento que igualmente fue informado a la Secretaría de Tránsito de Facatativá (fl. 33)

En ese mismo orden, el alcalde municipal expidió el Decreto n.º 186 del de 3 de septiembre de 2020, *“Por medio del cual se establecen temporalmente los recorridos de ingreso y salida de algunas rutas de empresas de transporte intermunicipal de pasajeros por carretera en la ruta Facatativá-Bogotá vía carrera primera/calle 13 y se establecen los puntos de ascenso y descenso de pasajeros”*, en este, se estableció que, una vez confirmado por parte de la asociación de transportadores la adecuación del punto de ascenso –obras pendientes- y descenso, se procedió a adelantar visita técnica por parte de la Secretaría de Tránsito de Facatativá, con el fin de verificar las condiciones del lugar, concluyendo que debía contarse con la aprobación de la Secretaría de Salud, atendiendo al Estado de Emergencia decretado por el gobierno nacional con ocasión de la COVID-19; así una vez realizada la visita por parte de esa secretaría, el 14 de agosto de 2020, dio autorización, en tanto, se estableció como único punto de despacho el ubicado entre la calle 15 entre carrera 1ª y 2ª, entre otras disposiciones. (fls. 34-37).

En ese orden, es claro para el suscrito que efectivamente se cumplió con el traslado temporal de la Centra Única de Despacho, que anteriormente venía funcionando en el predio “Molino San Carlos” y que, en parte, motivó la acción popular. Así mismo, el predio cuenta con la aprobación de la Secretaría de Tránsito y la Secretaría de Salud del municipio.

De otra parte, en lo que tiene que ver con el plan a mediano plazo, y la elaboración de un cronograma de actividades, con la contestación al requerimiento inicial efectuado, el municipio de Facatativá aportó, en medio magnético, el cronograma de actividades que inicia con el proyecto a corto plazo y termina con la construcción de la terminal de transporte.

En ese orden, revisados los reparos que efectúa la demandante, frente al traslado temporal de la Central Única de Despacho, se advierte que los mismos tienen que ver, básicamente, con el hecho de que se haya preferido el inmueble de propiedad de la sociedad ATOS Ltda., frente a otros.

Al respecto, vale decir que ese argumento no tiene la suficiencia necesaria para considerar la incursión en desacato a orden judicial, por cuanto no apunta a una deficiencia del predio, o que el mismo no resulte apto para la prestación del servicio, o implique una amenaza al derecho colectivo amparado. Nótese cómo, el Secretario de Urbanismo de Facatativá avaló el uso de ese predio para ese fin, además de contar con visto bueno de la Secretaría de Tránsito del municipio. Sumado a ello, según se avizora de la documental allegada, la disposición de ese bien no genera erogación alguna a la entidad territorial.

De otra parte, los reparos que cobran mayor relevancia en los escritos de la demandante, son los que tienen que ver con los protocolos de bioseguridad que han venido implementándose en los establecimientos abiertos al público, con ocasión de la emergencia sanitaria derivada de la COVID-19; a propósito, debe mencionarse de entrada que la sentencia no abarcó temas referentes a asuntos sanitarios más allá de los que, en términos de normalidad, se espera que sean atendidos.

4.1. Conclusión

Si bien el suscrito valora positivamente el interés de la demandante con su intervención, en un claro propósito de colaboración con la administración de justicia y de amparo efectivo al derecho colectivo, no se encuentran elementos de juicio que permitan considerar un escenario en el cual sea procedente imponer sanción por desacato a orden judicial, pues se observa una diligencia relativa del alcalde municipal orientada al acato al fallo de 8 de julio de 2019, esto es, no se advierte, omisión injustificada, negligencia o descuido en las actuaciones adelantadas.

Por otro lado, es claro que el estado de emergencia relacionado con la COVID-19, sin duda, enfrentó a la sociedad entera y, por supuesto, en buena medida, a las autoridades administrativas, a innumerables dilemas y retos que hicieron necesaria la redefinición de prioridades en la ejecución de actividades a su cargo, lo cual, claramente, afectó lo que, en la normalidad, se planificó.

Finalmente, recuerda el suscrito que, pese a que persiste la situación de emergencia y la excepcionalidad, es deber de las autoridades el acato a las órdenes judiciales, en esa medida y pese a que la decisión en el trámite incidental será el *archivo*, tal no implica el vaciamiento de las facultades del Comité de Verificación del cumplimiento al fallo de 8 de julio de 2019, a través del cual se hará continuo seguimiento, por lo que, en esta providencia, se impondrá, al alcalde municipal, el deber de enviar de forma periódica y conforme con las tareas que se adelanten, informes que les permita a los miembros del precitado comité adelantar la supervisión, proponer sugerencias, hacer efectivo control sobre el *postfallo* y del goce efectivo del derecho amparado en la sentencia.

En mérito de lo expuesto, el Juez Primero Administrativo de Facatativá,

R E S U E L V E

PRIMERO: DECLARAR que el alcalde municipal de Facatativá, a la fecha en que se profiere este auto, no se encuentra en desacato a las órdenes plasmadas en la sentencia de 8 de julio de 2019.

SEGUNDO: IMPONER, a cargo del alcalde municipal, el deber de informar al Comité de Verificación, periódicamente y conforme con las tareas que se adelanten para el cumplimiento al fallo de 8 de julio de 2019, sobre el estado postfallo del derecho colectivo objeto de protección.

Para ello, enviará la información requerida mediante mensaje de datos al Juzgado y a los miembros del Comité.

TERCERO: Notifíquese por estado a las partes, de no ser posible notifíquese por el medio más expedito.

Cumplido lo anterior y en firme la decisión, archívense las diligencias.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
MAURICIO LEGARDA NARVÁEZ
Juez

I/0021

Firmado Por:

Acción: POPULAR-INCIDENTE DE DESACATO
Radicado: 25269-33-31-001-2017-00126-00
Accionante (S): Julieth Mayerly Abril Hernández
Accionado (S): Municipio de Facatativá

ELKIN MAURICIO LEGARDA NARVAEZ

JUEZ CIRCUITO

JUZGADO 001 SIN SECCIONES ADMINISTRATIVO DE FACATATIVA

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

3bde2d4daa2d204d84ea1dd280567e54fa01e69fa1cff39bbb3536144e7e0495

Documento generado en 22/04/2021 12:16:29 PM

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>