



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO

Sincelejo, veintidós (22) de septiembre de dos mil diecisiete (2017)

Ref. Acción Popular
Radicado N°: 70-001-33-33-003-2014-00068-00
Accionante: Procuraduría 19 judicial II ambiental y agraria para el Departamento de Sucre
Demandado: Municipio de Santiago de Tolú y Carsucre.

ASUNTO: Decide recurso de reposición.

Procede este despacho a decidir el recurso de reposición interpuesto por la parte actora, en contra de la providencia del 16 de junio de 2017¹, por la cual se ordenó el archivo del proceso.

ANTECEDENTES.

1. El caso presentado y la providencia recurrida.

La entidad demandante, en uso de las competencias constitucionales atribuidas, presentó demanda para el amparo de los derechos colectivos relacionados con la protección de un ambiente sano, que consideraba estaban siendo vulnerados a la comunidad del municipio de Santiago de Tolú por la tala de Mangle, la invasión de terrenos cercanos al Arroyo Guainí y por la omisión en el ejercicio de acciones tendientes a recuperar el cauce. En esa medida solicitó, la implementación de estudios para los diseños y posterior construcción de la ronda hídrica del arroyo, la resiembra de los árboles de Mangle que fueron extraídos en las construcciones e invasiones y la restitución del espacio público en esa zona.

Tramitado el proceso en su totalidad, se dictó sentencia el día 13 de julio de 2015², en la que se decidió el amparo de los derechos colectivos invocados, y se ordenó al Municipio de Santiago de Tolú y a la Dirección de general marítima y fluvial- DIMAR para que en forma mancomunada con CARSUCRE realizaren los respectivos estudios en el área del arroyo, que ha sido afectado con la tala de árboles y por el asentamiento humano; una vez se determinaran las áreas, se iniciaran las acciones necesarias para el restablecimiento de los derechos, incluyendo la restitución de los terrenos invadidos y la resiembra de los Mangles.

¹ Folio 423

² Folio 357

Así mismo en la citada sentencia, se ordenó la conformación del comité de verificación, el cual estaría precedido por la Defensoría del pueblo, y lo integraría éste, el actor popular, un representante de la Corporación autónoma, un representante del municipio de Tolú y de la Dirección General Marítima y Fluvial- DIMAR; el cual se constituiría dentro del mes siguiente a la ejecutoria del fallo y rendiría informes periódicos para el cumplimiento de la sentencia hasta que a ésta se le diera cumplimiento.

La anterior, fue impugnada y decidida en segunda instancia el 7 de abril de 2016 (f- 53 cuaderno de apelación) declarando la falta de legitimación en la causa por pasiva de la DIMAR y confirmando la sentencia de primera instancia, decisión que ésta unidad judicial obedeció y cumplió el 17 de junio de 2016, quedando ejecutoriada. Por ello, el 01 de julio de 2016, el actor popular solicitó a este despacho la instalación del comité de verificación de sentencia.

El 16 de junio de 2017, se ordena archivar el proceso de la referencia en consideración de lo manifestado por el Consejo de Estado, referente a la imposibilidad del administrador de justicia de emitir pronunciamiento alguno, una vez en el proceso se haya dictado sentencia, porque ya ha hecho tránsito a cosa juzgada y esos efectos son predicables respecto de las partes y de terceros interesados. Por lo tanto, nombrándose al defensor del pueblo como veedor en el cumplimiento de la sentencia, es éste quien posee competencia para presidir el comité.

2. El recurso de reposición.

La actora, Procuraduría judicial ambiental y agraria, impugnó la providencia que ordenó el archivo del proceso, teniendo en cuenta los siguientes argumentos:

Manifiesta que, en el caso que discute no es cierto que el juez pierda competencia para seguir conociendo del proceso y emitir pronunciamiento, pues el artículo 34 de la ley 472 de 1998, es clara al establecer que en la sentencia el juez fijará un término prudencial para que se inicie el cumplimiento de la sentencia y culminará su decisión. Expresa que, de ese modo el juez no pierde competencia por el hecho de proferir el fallo, sino que se extiende hasta el cumplimiento efectivo del mismo.

Invoca la sentencia C- 215 de 1999, en donde la Corte Constitucional, en el estudio de constitucionalidad de varios apartes de la ley 472 de 1998, realiza precisiones importantes respecto de la naturaleza de las acciones populares, indicando que no obedecen a procesos litigiosos comunes que busquen un fin particular, sino que su fin es público.

Finalmente cita la sentencia del Consejo de Estado del 05 de abril de 2013, magistrada ponente: Stella Conto Díaz del Castillo, con Ref. No. 85001-23-31-000-2011-00047-01 (AP), en la que la Corporación analiza los poderes del juez popular, concluyendo que a este le asisten los necesarios para verificar el cumplimiento de la sentencia.

3. Traslado del recurso.

La entidad demandada no realizó pronunciamiento alguno.

CONSIDERACIONES.

Este despacho procederá a confirmar el proveído recurrido, teniendo en cuenta lo siguiente:

1. El poder facultativo del Juez para continuar conociendo del proceso en las Acciones populares.

Aduce la actora en el escrito contentivo del recurso que según el artículo 34 de la ley 472 de 1998, el juez debe seguir conociendo del proceso hasta que se verifique el cumplimiento definitivo de la sentencia. Pues bien, frente a esa advertencia, el inciso final del artículo en mención es claro:

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 culminará 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.

Nótese que la parte citada de la norma establece la posibilidad “*podrá conformar*” siendo una potestad completamente facultativa del juez popular frente a la conformación del comité de verificación y su participación en él. Si bien la norma establece que el juez conservará la competencia para tomar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia, ello se hace con una finalidad dupla: la primera respecto de conservar en el juez la competencia, sin que sea necesario para solicitar el cumplimiento del fallo, el trámite de un proceso nuevo; y ii) la de brindarle herramientas suficientes, para que si él lo considera pertinente, exija el cumplimiento del mismo.

Ahora bien, importante resulta precisar que el comité de verificación de la sentencia es una herramienta brindada por el legislador, para que el juez pueda conferirles a ciertas

autoridades la verificación del cumplimiento del fallo, con facultades para iniciar procesos disciplinarios o ejercer las acciones ordinarias. Se trata de un mecanismo de coadyuvancia de la administración de justicia. Al respecto así lo dijo la Corte Constitucional:

La facultad del juez de acción popular de constituir un comité de verificación para coordinar el cumplimiento de su decisión

Al emitir un concepto sobre el cumplimiento de las acciones populares, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado³ sentó los lineamientos sobre el cumplimiento de las órdenes proferidas en este tipo de procesos. Al respecto, determinó que la posibilidad de constituir un comité de verificación constituye un mecanismo de control para garantizar el cumplimiento de la sentencia que proveyó de mérito.

En este orden de ideas, anotó que ante la naturaleza de los derechos colectivos, cuya protección es especial en virtud de la Constitución, *el legislador quiso asegurar la ejecución efectiva y pronta de las órdenes y condenas y al efecto contempló la posibilidad de que el juez realice todas las actividades tendientes a tal fin, directamente o acompañado de las luces de un comité, a su discreción.* La función del comité de verificación es asesorar y colaborar al juez al formular propuestas para desarrollar las acciones conducentes a la garantía y protección del derecho colectivo, teniendo como finalidad la ejecución de la sentencia.

En resumen, el comité de verificación (i) es una herramienta para la comprobación del cumplimiento de la sentencia, por parte de las autoridades o personas responsables de poner en peligro o vulnerar los derechos constitucionales colectivos, y (ii) permite garantizar el cese de la vulneración o amenaza de los derechos e intereses colectivos dentro del plazo prudencial fijado por el juez⁴.

Y en las siguientes palabras el Consejo de Estado:

ACCIÓN POPULAR - Comité de verificación. Límites funcionales / COMITÉ DE VERIFICACIÓN - Acción popular. Límites funcionales / EJECUCIÓN DE SENTENCIA - Acción popular. Límites funcionales del Comité de Verificación / DRAGACOL - Acción popular. Comité de Verificación. Ejecución de sentencia

Aunque de forma ordinaria el interesado debe proveer lo conveniente a la ejecución de la sentencia, ante la naturaleza de los derechos colectivos cuya protección es especial, el legislador quiso asegurar la ejecución efectiva y pronta de las órdenes y condenas y al efecto contempló la posibilidad de que el juez realice todas las actividades tendientes a tal fin, directamente o acompañado de las luces de un comité, a su discreción. Este carácter adventicio del comité de verificación patentiza su naturaleza de colaborador de la justicia sin facultad decisoria. Partiendo de estos supuestos, valga precisar que el juez habrá de señalar un plazo “prudencial”, tan

³ CONSEJO DE ESTADO, Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero ponente: Flavio Augusto Rodríguez Arce. Concepto del 13 de agosto de 2003. Radicación número: 1519. Concepto en el que se pronunció sobre la consulta elevada por el Ministro de Transporte de la época, quien cuestionó cuáles son las atribuciones y competencias de los miembros del comité integrado para la verificación de la sentencia de segunda instancia proferida el 31 de mayo de 2002 por el H. Consejo de Estado - Sección Cuarta -, dentro del proceso de acción popular promovido por la Contraloría General de la República en contra de la Nación - Ministerio de Transporte y la Sociedad Dragados y Construcciones de Colombia y del Caribe S. A.

⁴ Corte Constitucional. Sala séptima de revisión. Sentencia T- 443 (11 de julio de 2013) Magistrado ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

extenso como lo requiera el “alcance de sus determinaciones” - esto es, la complejidad de las órdenes impartidas para la garantía del derecho colectivo -, el cual podrá prorrogar en caso de no haberse satisfecho debidamente estas y dentro del cual “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”. El juez de la acción popular no ejecuta la sentencia sino que la hace ejecutar, razón por la cual habrá de acudir a las autoridades judiciales y administrativas correspondientes en procura del cumplimiento del fallo. En firme la sentencia, la competencia del juez se remite a la ejecución de la misma y queda investido de los poderes necesarios al efecto como se advirtió, correspondiendo a las demás autoridades proveer lo necesario para la efectividad del derecho colectivo protegido mediante la ejecución de las órdenes impartidas. El comité de verificación contribuye a la comprobación del cumplimiento de la sentencia, comprueba bajo la dirección del juez que los órganos y autoridades o personas obligadas a evitar el daño contingente, a hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos o a restituir las cosas al estado anterior, realicen todas las gestiones y acciones derivadas de las órdenes y condenas contenidas en la sentencia⁵.

Si bien es cierto, que el comité no cuenta con facultades decisorias, también es cierto que una vez dictada la sentencia que ordena su conformación, el mismo debe realizarse de manera periódica en los términos que fueron ordenados en la sentencia, exigiéndole a las entidades responsables de la conculcación de los derechos colectivos, que cumplan haciendo cesar el peligro, la amenaza o restituyendo las cosas al estado anterior, en los términos ordenados en el fallo. En el evento de que ello no se realizase, cuéntese además que en la parte interesada o actora se encuentra todavía la posibilidad de hacer uso del trámite incidental de desacato, lo cual es justo y necesario si se tienen en cuenta los deberes que le asisten a las partes en el proceso judicial, que por ser público no pierden.

En efecto, el artículo 41 de la ley 472 de 1998, expresa:

Artículo 41º.- 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.

El Consejo de Estado, ha manifestado que:

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

⁵ Consejo de Estado. Sala de consulta y servicio civil. 13 de agosto de 2003. Consejero ponente: Flavio Augusto Rodríguez Arce. Rad No 1519

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. 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 recurso⁶.

CASO EN CONCRETO.

Pretende la Procuraduría Judicial ambiental y agraria para el Departamento de Sucre que se recurra la providencia judicial impugnada y en su lugar se ordene por un lado, convocar el comité de verificación de sentencia, y por otro, ordenar a las entidades condenadas a rendir los respectivos informes al despacho.

Dicha petición se negará debido a que, tal orden de conformación de comité de verificación se dio en la sentencia, en donde se dijo que éste se conformaría dentro del mes siguiente a la ejecutoria del fallo, quien sería presidido por el Defensor o su delegado, el actor y las entidades demandadas, sin que se dijera que este despacho lo integraría o que su organización/reunión dependerían de las citaciones de esta unidad judicial, puesto que eso no fue lo que se ordenó.

La orden es clara y a estas oportunidades el comité ha debido estar conformado con excepción de la DIMAR, que fue excluida en segunda instancia, ejecutando las actividades tendientes al cumplimiento y presentando los informes periódicos tal como se le indicó en la sentencia. El trabajo del actor popular, quien hace parte del referido comité y que es, la parte más interesada en el proceso por las funciones que la constitución y la ley le atribuye⁷, brilla por su ausencia, y no se observa que haya realizado actividad alguna tendiente a cumplir con el fallo o al menos para que éste se conforme.

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo. Sección primera. Sentencia del 6 de diciembre de 2007. Consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. **Radicación número: 27001-23-31-000-2005-00494-01(AP)**

⁷ La Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, en los términos del Decreto 262/2000 ejerce funciones de carácter preventivo, de control de gestión en el área ambiental, de intervención ante autoridades administrativas y judiciales, y algunas de carácter disciplinario, en relación con la protección y preservación del medio ambiente, los recursos naturales y los derechos y conflictos que se generan en materia de tierras.

Adicional a lo anterior, no ha proporcionado prueba si quiera sumaria de que existen motivos suficientes para mantener el proceso activo. Sin embargo, si ellas llegaren a adjuntarse las mismas deben ser aportadas a través de un trámite incidental que denuncie el incumplimiento de las entidades condenadas, puesto que como quedó especificado en la sentencia el comité de verificación es el encargado de hacer el seguimiento al cumplimiento del fallo máxime que una de las entidades es el municipio accionad.

Expuesto lo anterior, **SE DECIDE:**

ARTÍCULO ÚNICO: No reponer el auto del 16 de junio de 2017, en el que se ordena el archivo del proceso.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

CLARA LUZ PÉREZ MANJARRÉS
JUEZ