

## **Sentencia T-055/21**

Referencia: Expediente T-7.839.786

Solicitud de tutela presentada por la Corporación República Divanga Social Club en contra del Juzgado 3 Administrativo de Santa Marta.

Magistrado sustanciador:  
ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Bogotá D. C., cinco (5) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

La Sala Cuarta de Revisión, en ejercicio de sus competencias constitucionales, profiere la siguiente sentencia al revisar las decisiones judiciales relacionadas con la solicitud de tutela de la referencia<sup>1</sup>.

### **I. ANTECEDENTES**

#### **1. La solicitud de tutela**

El 6 de septiembre de 2019, Dominique Lucie Lacaf, actuando en nombre y representación de la CORPORACIÓN REPÚBLIKA DIVANGA SOCIAL CLUB, presentó solicitud de tutela en contra del Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Santa Marta por considerar violados sus derechos al debido proceso y a la administración de justicia con la expedición de la providencia del 11 de abril de 2019.

A juicio de la accionante, la decisión no resolvió de fondo un incidente de desacato presentado por ella, ante el incumplimiento de lo ordenado en una sentencia de una acción popular presentada por Luis Alberto Devia y otros, en el que fueron vinculados el Distrito de Santa Marta, la Secretaría de Planeación Distrital de Santa Marta y el Departamento Administrativo Distrital de Sostenibilidad Ambiental.

#### **2. Hechos relevantes**

**2.1.** La solicitud de tutela se fundamentó en los siguientes supuestos fácticos que la Sala sintetiza de la siguiente forma:

---

<sup>1</sup> El expediente de la referencia fue seleccionado para revisión por la Sala de Selección de Tutelas Número Cuatro, mediante auto proferido el 29 de septiembre de 2020 y notificado el 14 de octubre de 2020 (folios 8 al 21 del cuaderno de revisión).

**2.1.1.** Luis Alberto Devia Blandón y 6 personas más, promovieron acción popular en contra de la Gobernación del Magdalena, el Distrito de Santa Marta, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, por permitir la construcción de viviendas en las cimas de los cerros del corregimiento de Taganga y violar las disposiciones legales previstas para estos terrenos comprendidos en los lotes vecinos a la Quebrada Dunka Rinka, Monumento de los Indígenas, Parque Natural Dumbira y de los cerros de Taganga. El proceso correspondió por reparto al Juzgado Segundo Administrativo de Santa Marta.

La sentencia de primera instancia fue proferida el día 11 de marzo de 2010 y en ella se declaró responsables al “*MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL, EL DISTRITO TURISTICO, CULTURAL E HISTORICO DE SANTA MARTA, SECRETARIA DE PLANEACIÓN, y al DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DISTRITAL DEL MEDIO AMBIENTE DADMA, solidariamente, por la violación de los derechos colectivos invocados por los actores. Con base en la anterior declaración dispuso:*

*“la protección de los Derechos colectivos previstos en los literales c), d), e), f) y g) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, en lo que respecta con la protección de áreas de especial importancia ecológica y de sus ecosistemas: y el Derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, todo ello en relación con la protección que merece el área del Parque Natural Distrital de Dumbirá (sic), los arroyos, cañadas o vertientes; y para evitar que se construyan viviendas en el corregimiento de Taganga que superen el número de dos pisos”<sup>2</sup>.*

Adicionalmente, entre otros aspectos: (i) prohibió a dichas entidades incurrir en acciones u omisiones que conlleven la violación de los derechos colectivos de la comunidad de Taganga; (ii) prohibió a las autoridades distritales y a los Curadores Urbanos la expedición de licencias urbanísticas y ambientales en el área del Parque Natural Distrital Dumbira así como en las zonas que atraviesan las quebradas, cauces de arroyos en el corregimiento de Taganga; (iii) ordenó que en el término de seis (6) meses, contados a partir de la ejecutoria de dicho fallo, se alindera y amojonara el Parque Natural Dumbira; (iv) adelantar programas y actividades de educación ambiental para los habitantes del Corregimiento de Taganga relativas a la protección que merece el Parque Natural Distrital Dumbira; (v) crear un cuerpo de Policía especializado en la protección, vigilancia y control de toda el área del

---

<sup>2</sup> Los literales citados c), d), e), f) y g) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998 señalan lo siguiente:

c) La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente;

d) El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público;

e) La defensa del patrimonio público;

f) La defensa del patrimonio cultural de la Nación;

g) La seguridad y salubridad públicas.

Corregimiento de Taganga y Parque Natural Distrital Dumbira, (vi) proceder a la demolición, con el respeto del debido proceso, de toda construcción realizada en los cauces de las quebradas, arroyos o vertientes existentes en el área de la reserva Parque Natural Distrital Dumbira así como de aquellas construcciones o edificaciones sin licencia de construcción, que fuera ilegal o que hubiera sido expedida por funcionario incompetente, y finalmente (vii) integrar un Comité de Verificación y Cumplimiento conformado por diferentes autoridades de Santa Marta, así como de los órganos de control.

**2.1.2.** En segunda instancia, la decisión fue confirmada por el Tribunal Administrativo del Magdalena mediante sentencia del 4 de agosto de 2010, excepto en cuanto a que excluyó al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, de las declaraciones de responsabilidad efectuadas en dicha providencia, así como de las órdenes impartidas en la sentencia, con excepción de su participación en el Comité de Verificación y Cumplimiento.

**2.1.3.** República Divanga Social Club, por conducto de su representante legal, formuló el 24 de agosto de 2018 un incidente de desacato en contra de las autoridades encargadas del cumplimiento del fallo de la acción popular. Al escrito anexó material probatorio, en particular registros fotográficos que acreditaban, a su juicio, el incumplimiento del fallo de acción popular<sup>3</sup>.

**2.1.4.** El incidente de desacato fue admitido por auto del 27 de agosto de 2018 y resuelto por el Juzgado Tercero Administrativo de Santa Marta<sup>4</sup> mediante providencia de 11 de abril de 2019, en la cual se estableció:

*PRIMERO. Declarar que no hay lugar a imponer sanción alguna al Alcalde de Santa Marta Rafael Alejandro Martínez, al señor Secretario de Planeación Francisco Fernando García Rentería y a la señora Directora del Departamento Administrativo de Sostenibilidad Ambiental Carmen Patricia Caicedo, en virtud del trámite incidental adelantado contra ellos aperturado mediante auto del 27 de agosto de 2018 del Juzgado Segundo Administrativo de Santa Marta.*

*SEGUNDO: Ordenar la compulsión de copias a la Procuraduría General de la Nación y a la Fiscalía General de la Nación de los documentos aportados por la Corporación sin ánimo de lucro República de (sic) Divanga frente a la presunta responsabilidad disciplinaria y la posible comisión de conductas punibles allí señaladas. (...)*

---

<sup>3</sup> La actora también alegó en el escrito incidental: (i) invasión en áreas de especial importancia ecológica; (ii) múltiples construcciones en áreas protegidas; (iii) múltiples invasiones y construcciones en las quebradas de Taganga; (iv) deforestación sistemática del Parque Natural Distrito Dumbira; (v) parcelación de cercas en todo el territorio del Parque; (vi) establecimiento de hoteles y hostales en el territorio del Parque; (vii) múltiples conexiones de redes de servicios públicos por parte de Electricaribe en áreas protegidas y, (viii) omisión administrativa de las entidades a cargo.

Finalmente, en la solicitud de desacato, solicitó "que se disponga en término inmediato a las autoridades demandadas el cumplimiento y acatamiento de lo ordenado por su Despacho en la acción popular citada como referencia". A su vez, que "la Procuraduría Ambiental y Agraria del Magdalena encabece Las verificaciones mensualmente desde La sentencia del presente incidente de desacato".

<sup>4</sup> El trámite de desacato fue resuelto por el Juzgado Tercero Administrativo de Santa Marta, con ocasión del impedimento que en su momento manifestó el Juez Segundo Administrativo de dicha ciudad. Esto aunque la acción popular fue tramitada y fallada en primera instancia por el Juzgado Segundo.

**2.2.** El 9 de septiembre de 2019 la Corporación REPÚBLIKA DIVANGA SOCIAL CLUB presentó solicitud de tutela en contra del Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Santa Marta por la violación de los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, por considerar que *“no resolvió de fondo el incidente de desacato, a convocar (sic) el comité de verificación y en fin, procurar el cumplimiento de la sentencia, dejando ver con sus argumentos, una renuencia a ejecutar lo ordenado en dicho fallo”*.

### **3. El defecto atribuido a la decisión**

3.1. En la solicitud de tutela sostiene que la decisión que resuelve el incidente de desacato viola sus derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia por *“ignorar las pruebas y no efectuar un estudio real de estas...”* y *no tomar* en consideración el material probatorio aportado. De igual manera, señala que el Juzgado Tercero Administrativo no verificó los hechos denunciados y que no empleó los poderes que las normas procesales le confieren para decretar pruebas de oficio además de no convocar al comité de verificación de cumplimiento de la sentencia de la acción popular.

3.2. *Pretensiones.* El accionante solicita que se tutelen los derechos fundamentales invocados y, en consecuencia:

1. *Que tutele el derecho al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de la Corporación demandante.*
2. *Que el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Santa Marta convoque el comité de verificación lo más pronto posible con todas las entidades que lo conforman.*
3. *Que constatando el desastre, mande la ejecución de la sentencia motivo de nuestro incidente de desacato.*
4. *Que el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Santa Marta establezca las sanciones necesarias como mecanismo de presión para obligar a los condenados a cumplir con la sentencia.*
5. *Que el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Santa Marta realice el seguimiento necesario de lo ordenado para que la sentencia se cumpla hasta el final.*

### **4. Decisiones judiciales que se revisan**

#### **4.1. Decisión del juez de tutela de primera instancia**

El Tribunal Administrativo del Magdalena en sentencia del 24 de septiembre de 2019, luego de recibir la intervención del Juzgado Tercero Administrativo, rechazó la petición de amparo por improcedente porque no se identificaron de manera razonable los hechos que generaron la vulneración ni los derechos vulnerados, requisitos de procedibilidad de la acción de tutela en contra de providencias judiciales.

Adicionalmente, a juicio del Tribunal, lo que se pretende es convertir el proceso de tutela en una instancia adicional para debatir nuevamente lo decidido por el juez competente y controvertir los argumentos en que se funda la decisión adoptada por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Santa Marta, sin exponer las razones que permitieran acreditar la vulneración de los derechos fundamentales invocados<sup>5</sup>.

## **5. Fundamentos de la oposición**

La Corporación accionante impugnó la anterior decisión manifestando que en la solicitud de tutela se acredita el cumplimiento de los requisitos generales y específicos de este mecanismo contra decisiones judiciales. En particular manifestó que se configuró *“una fusión de dos vicios o defectos que son: la falta del apoyo probatorio y el error inducido”*. Así mismo, pidió la revocatoria de la sentencia y, en consecuencia, que se resolviera de fondo el amparo y se accediera a las pretensiones invocadas en la misma.

## **6. Sentencia de segunda instancia**

El Consejo de Estado revocó la sentencia del Tribunal Administrativo del Magdalena en un fallo del 18 de diciembre de 2019 y, en su lugar, negó el amparo solicitado. A juicio del Alto Tribunal, si bien *“se cumplen los requisitos adjetivos de procedencia que permitían el estudio de fondo de la acción de tutela”*, el accionante *“no precisó, respecto al defecto fáctico, los medios de prueba que no fueron valorados o ignorados por el Juzgado Tercero Administrativo de Santa Marta”*.

# **II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE**

## **1. Competencia**

Esta Sala de Revisión es competente para revisar los fallos de tutela proferidos dentro del trámite de la referencia, con fundamento en el inciso segundo del artículo 86 y el numeral 9 del artículo 241 de la Constitución, en concordancia con los artículos 33 al 36 del Decreto 2591 de 1991.

## **2. Problema jurídico y estructura de la decisión**

2.1. Teniendo en cuenta los antecedentes de la presente actuación, corresponde a esta Corporación determinar si el Juzgado Tercero Administrativo de Santa

---

<sup>5</sup> *“Así las cosas, para la Sala, tales fundamentos en sede de tutela, no permiten evidenciar una afectación o vulneración de facetas constitucionales de los derechos fundamenta/os cuya protección se solicita, por el contrario, se trata de una pretensión de contenido legal, en la medida en que tan solo se discute las apreciaciones que probatoriamente hiciera el Juzgado Tercero Administrativo.*

*“En suma, se advierte que, por un lado, no se acredita una afectación de las dimensiones constitucionales del debido proceso, sino que propone un debate propio de la justicia ordinaria, y de otro lado, de la decisión judicial impugnada no se deriva una afectación a los derechos fundamentales de la parte actora.*

*“De igual manera, los demás argumentos expuestos en escrito de tutela, también se restringe a cuestionar los fundamentos de la decisión adoptada por el juzgado, como si se tratara del ejercicio de un recurso ordinario, mas no de la exposición de argumentos que permitan acreditar la vulneración de los derechos fundamentales invocados”.*

Marta vulneró los derechos fundamentales del accionante al debido proceso y al acceso a la administración de justicia al proferir la providencia del 11 de abril de 2019 mediante la cual resolvió el incidente de desacato de la sentencia de acción popular expedida el 11 de marzo de 2010.

2.2. Para resolver el problema planteado, como cuestión previa, la Sala (i) analizará la legitimación en la causa y el cumplimiento de los requisitos generales de procedibilidad de la tutela, teniendo en cuenta que se dirige contra una providencia judicial. En caso de encontrarlos satisfechos, (ii) pasará a referirse a los requisitos específicos de procedibilidad y, en concreto, a los defectos alegados por la accionante contra la providencia. A continuación, (iii) reiterará la jurisprudencia constitucional relacionada con el cumplimiento de sentencias, (iv) se referirá al incidente de desacato en la acción popular, (v) fijará el alcance de las facultades del juez en los incidentes de desacato en las acciones populares, (vi) así como para garantizar el cumplimiento de la sentencia en este tipo de procesos, (vii) recordará los pronunciamientos de la Corte con el Parque Natural Distrital Dumbira, y (viii) resolverá el caso concreto.

### **3. Cuestión previa: legitimación en la causa y procedencia de la tutela**

#### **3.1. Legitimación en la causa por activa y por pasiva**

La Corporación República Divanga Social Club se encuentra legitimada para solicitar la tutela en contra del Juzgado Tercero Administrativo de Santa Marta al haber presentado el incidente de desacato que dio lugar a la expedición del auto que niega su solicitud y al que acusa de vulnerar sus derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia<sup>6</sup>.

De otro lado, el Juzgado Tercero Administrativo de Santa Marta está legitimado en la causa por pasiva, pues es la autoridad judicial que pronunció la decisión que se cuestiona<sup>7</sup>.

#### **3.2. Procedencia excepcional de la tutela contra providencias judiciales. Reiteración jurisprudencial<sup>8</sup>**

Dado que la acción popular, como la de tutela, es mecanismo constitucional que aspira a proteger un grupo específico de derechos de rango superior, en este caso, los derechos colectivos, la Sala reiterará las consideraciones relativas a la excepcional procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> El artículo 86 de la Constitución establece que la acción de tutela es un mecanismo de defensa al que puede acudir cualquier persona para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales. El artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 dispone que dicha acción “podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí mismo o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos”.

<sup>7</sup> La legitimación en la causa por pasiva en sede de tutela se refiere a la aptitud legal que tiene la persona contra la que se dirige la acción, tratándose de una autoridad pública o de un particular, según los artículos 86 Superior y 5 del Decreto 2591 de 1991, y quien está llamada a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental, cuando esta resulte demostrada.

<sup>8</sup> Este acápite es tomado y reitera la sentencia SU-516 de 2019.

<sup>9</sup> Cfr. Corte Constitucional, sentencia T-254 de 2014

De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución, toda persona puede reclamar ante los jueces, mediante el ejercicio de la acción de tutela, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de *cualquier autoridad pública* o, en los casos que establezca la ley, de los particulares<sup>10</sup>, cuando el afectado *no disponga de otro medio de defensa judicial*, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Tal mecanismo de protección procede, en consecuencia, contra *cualquier autoridad pública* que con sus actuaciones u omisiones vulnere o amenace derechos constitucionales fundamentales. Dentro de dichas autoridades públicas se encuentran incluidas, por supuesto, las judiciales las cuales, sin excepción, *están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades*, como lo dispone el artículo 2 de la Constitución.

Bajo dichos supuestos constitucionales y los artículos 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>11</sup>, la Corte Constitucional ha admitido la procedencia de la acción de tutela para la protección de derechos fundamentales vulnerados por decisiones judiciales respecto de las que (i) no existan otros recursos o medios de defensa judicial, o (ii) cuando, no obstante su existencia, se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable; o, en los términos del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, (iii) cuando, atendiendo a las circunstancias en que se encuentre el solicitante, los medios existentes no resulten eficaces.

No obstante, dada la naturaleza de las autoridades judiciales –a las que la Constitución ha asignado la función de administrar justicia<sup>12</sup>–, este tribunal ha precisado que la procedencia de la tutela contra providencias judiciales es excepcional<sup>13</sup> puesto que, en tales casos, *“la adecuada protección de los principios y valores constitucionales implica un ejercicio de ponderación entre la eficacia de la mencionada acción –presupuesto del Estado Social y Democrático de Derecho–, y la vigencia de la autonomía e independencia judicial, el principio de cosa juzgada y la seguridad jurídica”*<sup>14</sup>.

Por lo anterior, ha señalado la Corte que la acción de tutela contra providencias judiciales *“es un instrumento excepcional, dirigido a enfrentar aquellas situaciones en que la decisión del juez incurre en graves falencias, de relevancia constitucional, las cuales tornan la decisión incompatible con la*

---

<sup>10</sup> El inciso quinto del artículo 86 establece que la tutela también procede, en los casos que señale el legislador, contra particulares encargados de la prestación de servicios públicos, o cuando afecten el interés colectivo, o respecto de quienes el accionante se halle en estado de indefensión o de subordinación.

<sup>11</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-425 de 2016.

<sup>12</sup> El artículo 116 de la Constitución les asigna la función de administrar justicia.

<sup>13</sup> Corte Constitucional, sentencias T-441 de 2003, T-462 de 2003, T-771 de 2003, T-949 de 2003, C-590 de 2005 y T-018 de 2008, T-743 de 2008, T-310 de 2009, T-451 de 2012, SU-424 de 2016, SU-037 de 2019 y T-078 de 2019, entre muchas otras, mediante las cuales la posición fijada ha sido reiterada.

<sup>14</sup> Corte Constitucional, sentencias T-310 de 2009, T-451 de 2012 y T-283 de 2013.

*Constitución. En este sentido, la acción de tutela contra decisión judicial es concebida como un “juicio de validez” y no como un “juicio de corrección” del fallo cuestionado, lo que se opone a que se use indebidamente como una nueva instancia para la discusión de los asuntos de índole probatoria o de interpretación del derecho legislado, que dieron origen a la controversia”<sup>15</sup>.*

La excepcionalidad de la tutela contra providencias judiciales ha llevado a este tribunal, a partir de la sentencia C-590 de 2005, a exigir el cumplimiento de los requisitos generales y específicos de procedencia que se expondrán a continuación y que, en relación con providencias que resuelven incidentes de desacato, han sido acogidas ya por la jurisprudencia constitucional<sup>16</sup>.

### 3.2.1. Requisitos generales<sup>17</sup>

Para determinar la procedencia de la acción de tutela contra una decisión judicial deben cumplirse los siguientes requisitos generales:

- 1 *Relevancia constitucional*, esto es, que involucre la posible vulneración de derechos fundamentales del accionante.
- 2 *Subsidiariedad*, en el sentido de que se hubieren agotado los recursos ordinarios y extraordinarios al alcance del accionante dentro del proceso en que se profirió la providencia, excepto que, atendiendo a las circunstancias en que se encuentre, no sean eficaces, o que la tutela pretenda evitar la consumación de un perjuicio irremediable.
- 3 *Inmediatez*, es decir que, atendiendo a las circunstancias del accionante, se interponga en un término razonable a partir del hecho que originó la vulneración.
- 4 Cuando se trate de una irregularidad procesal, que esta tenga *incidencia en la decisión* que se considera lesiva de los derechos fundamentales.
- 5 Que el accionante identifique de forma razonable los *yerros que genera la vulneración*, y que estos hayan sido cuestionados dentro del proceso judicial, en cuanto ello hubiere sido posible
- 6 Que *no se dirija contra una sentencia de tutela*, salvo si se trata de una irregularidad sustancial en su adopción.

### 3.2.2. De los requisitos específicos<sup>18</sup>

Además de los anteriores requisitos generales, el accionante debe acreditar que la autoridad judicial demandada vulneró en forma grave su derecho al debido proceso (art. 29 C.P.)<sup>19</sup>, entre otros derechos fundamentales, a tal punto que la decisión judicial resulta incompatible con la Constitución por incurrir al menos

<sup>15</sup> Corte Constitucional, sentencia T-555 de 2009.

<sup>16</sup> Corte Constitucional, sentencia T-254 de 2014.

<sup>17</sup> Para un análisis más profundo y para verificar los precedentes que le sirven de fundamento, ver la sentencia de la Corte Constitucional SU-566 de 2019, de la cual se ha tomado y sintetizado este apartado.

<sup>18</sup> Este acápite es tomado de la sentencia de la Corte Constitucional SU-566 de 2019.

<sup>19</sup> Corte Constitucional, sentencia C-590 de 2005, reiterada sucesivamente, entre otras, en la sentencia SU-037 de 2019.

en uno de los defectos que pasan a describirse<sup>20</sup>, y que la jurisprudencia constitucional denomina requisitos específicos de procedibilidad.

- 1 *Defecto orgánico*: se presenta cuando la providencia impugnada fue proferida por un funcionario judicial que carecía de competencia para adoptarla.
- 2 *Defecto procedimental*: se origina cuando la decisión judicial cuestionada se adoptó con desconocimiento del procedimiento establecido.
- 3 *Defecto fáctico*: se configura cuando el juez carece de apoyo probatorio para la aplicación del supuesto legal en que se sustenta la decisión cuestionada, o cuando la valoración de la prueba fue absolutamente equivocada.
- 4 *Defecto material o sustantivo*: ocurre cuando se decide con base en normas inexistentes, inconstitucionales o claramente inaplicables al caso concreto; cuando se presenta una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión; o cuando se otorga a la norma jurídica un sentido y alcance que no tiene, entre otros supuestos.
- 5 *Error inducido*: sucede cuando la decisión que vulnera los derechos fundamentales del accionante es producto de un engaño por parte de terceros.
- 6 *Falta de motivación*: implica el incumplimiento del deber de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de la decisión.
- 7 *Desconocimiento del precedente*: se configura cuando el funcionario judicial desconoce la regla jurisprudencial establecida en la materia de que se trate, sin ofrecer un mínimo razonable de argumentación.
- 8 *Violación directa de la Constitución*: se estructura cuando la autoridad judicial le da a una disposición un alcance abiertamente contrario a la Carta Fundamental. Esta Corte ha indicado que se presenta violación directa de la Constitución cuando, desconociendo que, de acuerdo con su artículo 4 “*la Constitución es norma de normas*” -por lo que en caso de incompatibilidad entre ella y la ley u otra regla jurídica se preferirá aquella-, el juez adopta, entre otros supuestos, una decisión que la desconoce, porque deja de aplicar una norma constitucional que resulta aplicable al caso concreto, o desconoce valores, principios o reglas constitucionales que determinan la aplicación de la disposición legal al caso concreto. Se configura igualmente cuando se desconoce o altera el sentido y alcance de una regla fijada directamente por el constituyente.

Esta Corporación ha sido enfática en señalar que no toda irregularidad procesal o diferencia interpretativa configura una causal de procedibilidad de la acción<sup>21</sup>. Es necesario que los reproches alegados sean de tal magnitud que permitan desvirtuar la constitucionalidad de la decisión judicial que es objeto de la tutela<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-424 de 2016.

<sup>21</sup> Corte Constitucional, sentencia T-231 de 2007, entre otras.

<sup>22</sup> Corte Constitucional, sentencias T-231 de 2007 y T-933 de 2003.

*“No se trata entonces de un mecanismo que permita al juez constitucional ordenar la anulación de decisiones que no comparte o suplantar al juez ordinario en su tarea de interpretar el derecho legislado y evaluar las pruebas del caso. De lo que se trata es de un mecanismo excepcional, subsidiario y residual, para proteger los derechos fundamentales de quien, luego de haber pasado por un proceso judicial, se encuentra en condición de indefensión y que permite la aplicación uniforme y coherente –es decir segura y en condiciones de igualdad–, de los derechos fundamentales a los distintos ámbitos del derecho”<sup>23</sup>.*

### **3.3. Análisis del cumplimiento de los requisitos generales**

La Sala encuentra cumplidos en el presente proceso los requisitos generales anteriormente enunciados, por las siguientes razones:

3.3.1. En efecto, la cuestión sometida a consideración de la Corte tiene evidente **relevancia constitucional** por cuanto gira en torno a la posible vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia.

3.3.2. Como lo reconoció la Sala Plena en Sentencia SU- 034 de 2018, el análisis de las solicitudes de amparo en contra de decisiones proferidas en el trámite de un incidente de desacato, *“parte del reconocimiento de que (sic) el legislador no previó otros medios de impugnación destinados a controvertir lo decidido por el juez de conocimiento, en relación con la conducta desplegada por el obligado por el fallo de tutela para la satisfacción de las órdenes allí impartidas”*<sup>24</sup>. Dado que el auto que pone fin al incidente de desacato no es susceptible de apelación, resulta improcedente la exigencia de agotar **otros medios de defensa judicial** con el fin de cuestionar las decisiones adoptadas en él.

La jurisprudencia de la Corte sostiene que lo que se requiere es que la decisión dictada en el trámite de desacato se encuentre ejecutoriada y por ello la acción de tutela es improcedente si se interpone antes. Esta posición es aplicable también para solicitudes de amparo contra providencias expedidas en el trámite de incidentes de desacato a sentencias de acciones populares, como ya lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional<sup>25</sup>. En el presente proceso, el incidente fue resuelto el 11 de abril de 2019 y la tutela fue interpuesta el 9 de septiembre del mismo año, cuando ya estaba en firme la providencia cuestionada.

3.3.3. De acuerdo con lo anterior, se satisface el principio de **inmediatez**, por cuanto la solicitud de tutela fue presentada por Dominique Lucie Lacaf, en

<sup>23</sup> Corte Constitucional, sentencia C-590 de 2005.

<sup>24</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-034 de 2018

<sup>25</sup> Cfr. Corte Constitucional, sentencia T-254 de 2014.

representación de República Divanga Social Club, antes de cumplirse cinco meses desde su ejecutoria, término que se estima razonable.

3.3.4. También es claro que el cuestionamiento propuesto por la accionante se dirige a demostrar que la omisión de la autoridad tutelada tiene **incidencia en la decisión**. Al dejar de lado la valoración del material probatorio aportado por la Corporación al proponer el incidente de desacato, se hubiera producido un fallo de fondo sobre el cumplimiento de la sentencia de acción popular a partir de la evidencia aportada.

3.3.5. El accionante igualmente ha efectuado una **identificación razonable de los hechos** que, en su opinión, generaron la vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia. Señala, entre otras consideraciones, que la providencia cuestionada desconoció la existencia de material probatorio que acreditaba el incumplimiento de las órdenes impartidas en la acción popular y que omitió la práctica de pruebas para verificar el cumplimiento de la sentencia.

3.3.6. Finalmente se constata que **la tutela no se dirige en contra de una decisión de tutela**, pues la providencia acusada es un auto que resuelve un incidente de desacato a una sentencia de acción popular.

### **3.4. Análisis de los requisitos específicos**

3.4.1. La Sala encuentra acreditado el cumplimiento del requisito específico referido al *defecto fáctico*<sup>26</sup> que ha sido definido por la jurisprudencia constitucional como aquel que se presenta por omisiones en el decreto y la práctica de pruebas, la no valoración del acervo probatorio o el desconocimiento de las reglas de la sana crítica.

3.4.2. Desde sus inicios la Corte ha precisado que los jueces de conocimiento tienen amplias facultades para efectuar el análisis de las pruebas en cada caso concreto<sup>27</sup>. Por ello, determinó que cuando se alega un error de carácter probatorio, la evaluación de la providencia judicial por parte de un juez de tutela debe privilegiar los principios de autonomía e independencia del juez.

No obstante su autonomía e independencia, el juez debe actuar conforme a los principios de la sana crítica, atender necesariamente criterios de objetividad, racionalidad, legalidad y motivación, entre otros, y respetar la Constitución y la ley. De allí que ignorar pruebas, omitir su valoración o, sin razón alguna, no dar por probados hechos o circunstancias que emergen claramente del acervo probatorio, son conductas que exceden el margen constitucional de apreciación judicial y configuran un defecto fáctico, permitiendo al juez de tutela dejar sin efecto la providencia cuestionada.

---

<sup>26</sup> En este apartado se siguen las sentencias T-041 de 2018 y T-482 de 2020.

<sup>27</sup> Corte Constitucional, sentencia T-055 de 1997.

3.4.3. Este tribunal ha precisado que el defecto fáctico se configura en cualquiera de siguientes casos:

1. Existencia de una omisión en el decreto de pruebas que eran necesarias en el proceso.
2. Existencia de una valoración caprichosa y arbitraria de las pruebas recaudadas.
3. No valoración del material probatorio en forma íntegra.

3.4.4. Así mismo, la Corte ha puntualizado que el defecto estudiado tiene dos dimensiones, una *positiva* y otra *negativa*. La dimensión positiva se presenta cuando el juez efectúa una valoración por “*completo equivocada*”, o fundamenta su decisión en una prueba no apta. La dimensión negativa ocurre cuando el juez omite o ignora la valoración de una prueba determinante o no decreta su práctica sin justificación alguna. Esta dimensión comprende las omisiones en la apreciación de pruebas determinantes para comprobar la veracidad de los hechos sometidos a la consideración del juez<sup>28</sup>.

3.4.5. En el presente proceso y desde la presentación de la solicitud de tutela, se observa que la accionante alega una valoración insuficiente de las pruebas aportadas con la solicitud de desacato, así como la omisión en la práctica de aquellas que le hubieran permitido al Juzgado Tercero Administrativo verificar el incumplimiento de la sentencia de acción popular. En efecto, a juicio de la accionante “*la juez ignora totalmente nuestro escrito de Incidente de desacato junto con nuestras pruebas y, además, no convoca el comité de verificación en el lugar de la sentencia para constatar concretamente el desastre ambiental que denunciamos. Esta actuación no le permitió tener una idea clara de la ejecución de la sentencia por la cual se necesita una inspección visual*”<sup>29</sup>.

3.4.6. En relación con este asunto, se observa que en la solicitud de tutela<sup>30</sup> la accionante afirma:

*Pudimos constatar que la juez había estudiado el expediente, pero omitiendo nuestro mismo incidente de desacato motivo del fallo. No revisó las pruebas aportadas ni la urgencia de actuar con el desacato exponencial de las entidades. Citamos como ejemplo, una resolución sin firmar de demolición del edificio de ocho pisos en zona de alto riesgo de la discoteca Mirador TNT, por parte de Planeación Distrital, aunque se haya llevado a cabo la investigación. A pesar de un uso de suelo de protección ambiental, este edificio sigue con actividad de hotel y bar discoteca.*

---

<sup>28</sup> Corte Constitucional, sentencia T-464 de 2001.

<sup>29</sup> Ver folios

<sup>30</sup> Cfr. Folio 3 y ss. del cuaderno 1.

3.4.7. En el análisis del expediente, esta Sala observa que la accionante más que la ausencia de sanción a las autoridades responsables de incumplimiento de la acción popular, lo que cuestiona es el incumplimiento de la sentencia de acción popular del 11 de marzo de 2010. En efecto, “...la juez Martha Mogollón omite contestar verdaderamente a nuestra petición, sentenciando solo acerca de la sanción del alcalde que no era para nada la petición de nuestro incidente de desacato, lo cual reproduzco a continuación:

*Solicito que se disponga en término inmediato a las entidades demandadas el cumplimiento y el acatamiento de lo ordenado por su Despacho en la Acción Popular citada como referencia.*

Es más, como puede evidenciarse en la solicitud<sup>31</sup>, la accionante presenta una relación de los medios de prueba que motivaron la presentación del incidente y adjunta numerosos registros fotográficos y videos de la zona afectada por el incumplimiento de las órdenes contenidas en la sentencia que decidió la acción popular. Adicionalmente la peticionaria cuestiona que el Juzgado Tercero Administrativo de Santa Marta no hubiera hecho uso de las facultades consagradas en el Código General del Proceso, artículo 42, numeral 4, para verificar los hechos alegados por las partes. Por el contrario, la providencia que resuelve el incidente escasamente cita los elementos de juicio aportados en el escrito del incidente y omite la convocatoria del comité de verificación y cumplimiento que resultaba de gran importancia.

En este punto no debe perderse de vista que el objeto del incidente de desacato y de la solicitud de amparo que posteriormente pretende la accionante es que se verifique si se cumplieron las órdenes impartidas en la sentencia de acción popular del 11 de septiembre de 2010, tal y como fueron modificadas posteriormente por el Tribunal Administrativo del Magdalena y, en caso contrario, adoptar las decisiones que correspondan para garantizar que así sea.

3.4.8. Adicionalmente, se encuentra que la accionante en su escrito de impugnación contra el fallo de tutela en primera instancia señala que la providencia que resuelve el incidente de desacato incurre en el defecto de **error inducido**. Para justificarlo, señala que “*La ilusión que existe cumplimiento de la sentencia, está creada por la Alcaldía Distrital y el DADSA en sus reportes a la jueza al incidente de desacato. Las mentiras que hacen al juzgado no corresponden a las respuestas que hicieron a nuestros derechos de petición. Menos todavía encajan con la realidad en el territorio. La juez tercera administrativa es víctima de un engaño por parte del Distrito de Santa Marta y sus dependencias. Sin embargo, era fácil comprobar los escritos sin evidencias de los condenados en la sentencia de acción popular. No lo hace por omisión de cumplir ella misma con su obligación dentro de la sentencia en segunda instancia de la acción popular 47-001-2331-003-2006-00871-00: "Coordinar el comité de verificación cada dos meses."*

---

<sup>31</sup> En particular desde la página 3 hasta la 12 de la acción presentada.

3.4.9. La Corte no analizará este defecto de manera autónoma porque encuentra que, en el fondo, lo que cuestiona es que no se valoró de forma suficiente el material probatorio que ya reposaba en el expediente para contrastarlo con la respuesta dada por las entidades a las que requirió el Despacho para verificar el cumplimiento de la sentencia.

En este punto se precisa que, al radicar la solicitud de desacato, la Corporación aportó la respuesta a distintos derechos de petición presentados ante las entidades responsables de cumplir el fallo de la acción popular. La accionante observa que el Juzgado Tercero Administrativo no valoró las respuestas dadas anteriormente por dichas entidades y, sin contrastarlas, privilegió las que ordenó y recibió directamente, no obstante sus contradicciones.

#### **4. El cumplimiento de los fallos judiciales como parte esencial de los derechos al debido proceso y el acceso a la administración de justicia**

4.1. Recientemente, en la Sentencia SU-034 de 2018, la Corte se pronunció sobre el deber de cumplimiento de las providencias judiciales como componente del derecho fundamental al acceso a la administración de justicia y al debido proceso.

Así, en dicha oportunidad, a partir del artículo 229 de la Constitución, la Corte Constitucional recordó que el Estado debe garantizar *“las condiciones para el disfrute del derecho al acceso a la administración de justicia y hacer efectivo el goce del mismo”*.

En relación con el cumplimiento de las providencias judiciales, la Sala Plena insistió en que *es una de las garantías más importantes del Estado social de Derecho (CP art. 1) que se traduce en la final sujeción de los particulares y los poderes públicos a la Constitución*. Así mismo, resaltó que esta garantía hace parte del núcleo esencial del derecho a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas consagrado en el artículo 29 de la Constitución (CP. Preámbulo, arts. 1, 2, 6, 29 y 86)<sup>32</sup>.

4.2. En efecto, el derecho de acceso a la administración de justicia no consiste solamente en *“formular demandas ante tribunales competentes e imparciales, y que estos, a su vez, emitan decisiones definitivas en las cuales se resuelvan las controversias planteadas en relación con los derechos de las partes, sino que se requiere que la decisión adoptada se cumpla; es decir, que tenga eficacia y produzca los efectos a los que está destinada”*<sup>33</sup>.

Así, el derecho de acceso a la administración de justicia *“no se circunscribe exclusivamente al ejercicio del derecho de acción, sino que está inescindiblemente vinculado al debido proceso y a la expectativa de las partes de que, una vez en firme, la decisión judicial que pone fin a una controversia*

<sup>32</sup> Corte Constitucional, sentencia T-554 de 1992, citada nuevamente por la Sentencia SU-034 de 2018.

<sup>33</sup> Corte Constitucional, Sentencias SU-034 de 2018 y SU-116 de 2018

*se materialice en debida forma*”. Desconocer esta premisa básica implicaría soslayar el carácter vinculante y coercitivo de las providencias judiciales, en detrimento no solo de los derechos fundamentales, sino del orden constitucional vigente.

## **5. El incidente de desacato en la acción popular**

5.1. El incidente de desacato en las acciones populares está previsto en el artículo 41 de la Ley 472 de 1998<sup>34</sup>. Este mecanismo es *“una medida coercitiva frente al incumplimiento de las órdenes proferidas en los procesos de acción popular y debe imponerse previo agotamiento de trámite incidental, a cargo de la autoridad que profirió la respectiva orden judicial. Además, la decisión sancionatoria es pasible del grado jurisdiccional de consulta, ante el superior jerárquico de quien impuso la sanción”*<sup>35</sup>.

La finalidad del incidente de desacato en las acciones populares, como lo ha explicado el Consejo de Estado, *“no es la imposición de la sanción en sí misma, sino que es una de las formas de búsqueda del cumplimiento de la sentencia. De ahí que el desacato no es más que un medio disuasorio del que se dota al juez del conocimiento de la acción popular, en orden a que en ejercicio de su potestad disciplinaria proceda a sancionar a quien deliberadamente desatienda las órdenes judiciales impartidas para hacer efectiva la protección de los derechos e intereses colectivos”*<sup>36</sup>.

En particular, la Corte comparte el criterio del Consejo de Estado cuando afirma que *“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”*<sup>37</sup>.

5.2. En lo que tiene que ver con el cumplimiento del fallo, es importante aclarar que si bien en el incidente de desacato *“serán de recibo y se estudiarán todos los aspectos relacionados con el acatamiento o no de la orden proferida”*, no es un nuevo escenario para los reparos o controversias propios de la acción popular<sup>38</sup>.

---

<sup>34</sup> 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.

<sup>35</sup> Consejo de Estado. Sección cuarta. Sentencia n° 11001-03-15-000-2019-05113-01 del 18 de junio de 2020.

<sup>36</sup> Consejo de Estado. Sección tercera. Expediente 15001-23-31-000-2004-00966-02(AP) del 15 de diciembre de 2011.

<sup>37</sup> Ídem

<sup>38</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto AP 682 de 4 de junio de 2009, C.P. Marco Antonio Velilla Moreno.

También debe destacarse que los jueces conservan durante el término de cumplimiento de la sentencia, en virtud del artículo 34 de la Ley 482 de 1998, las atribuciones para tomar las medidas necesarias para su ejecución. Así, además de la posibilidad de conformar comités para la verificación de lo ordenado en el fallo, tiene la potestad de vincular a las entidades o autoridades administrativas para que, en lo que sea de su competencia, colaboren en orden a obtener el cumplimiento del fallo<sup>39</sup>.

Al respecto, la Corte Constitucional en la Sentencia T-254 de 2014 precisó que en el trámite del incidente de desacato el juez de la acción popular, como el de la acción de tutela, puede valerse de sus poderes disciplinarios para buscar y alcanzar el cumplimiento de sus decisiones. En efecto, “... *el incidente es en esencia un procedimiento disciplinario que indaga sobre la responsabilidad subjetiva de la autoridad conminada a materializar el amparo y que, por esa vía, aspira a incidir en el restablecimiento del derecho trasgredido*”<sup>40</sup>.

## **6. Facultades del juez de la acción popular para garantizar el cumplimiento de la sentencia**

6.1. Teniendo en cuenta que el presente proceso se refiere a un incidente de desacato de una sentencia de una acción popular, esta Sala se referirá al alcance de los incisos cuarto y quinto del artículo 34 de la Ley 472 de 1998 que se ocupan, respectivamente, de la competencia del juez para hacer cumplir la sentencia y las facultades que tiene al momento de conocer el incidente.

6.2. Señala la citada disposición:

*Artículo 34. Sentencia. (...)*

*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,*

---

<sup>39</sup> Ley 472 de 1998. Artículo 34.- Sentencia. (...) 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. También comunicará a las entidades o autoridades administrativas para que, en lo que sea de su competencia, colaboren en orden a obtener el cumplimiento del fallo.

<sup>40</sup> En la Sentencia T-254 de 2014 la Corte anticipó que “*el incidente de desacato de un fallo de acción popular resulta idóneo para que el juez, investido de la competencia que le atribuyó la Ley 472 de 1998, verifique el cumplimiento de su decisión y aplique los remedios judiciales que considere apropiados para asegurar que sus órdenes sean cabal y oportunamente satisfechas. Con ese fin, puede requerir a los responsables del cumplimiento, solicitarles informes de su gestión y reclamar la intervención de los organismos de control. La responsabilidad del juez, en estos casos, no es otra que la de desplegar la gama de facultades que le fueron conferidas en su condición de director del proceso, para procurar que la protección que reconoció se concrete de una forma coherente con los mandatos de celeridad y eficacia que guían el trámite de las acciones populares*”.

*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.*

*También comunicará a las entidades o autoridades administrativas para que, en lo que sea de su competencia, colaboren en orden a obtener el cumplimiento del fallo.* (resaltado fuera del texto)

De los apartes transcritos de la disposición se desprenden los elementos siguientes:

- El juez popular debe determinar un **plazo prudencial** para *i)* iniciar el cumplimiento de la providencia y *ii)* culminar su ejecución.
- El juez popular **conserva la competencia** para tomar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia
- El juez popular puede **conformar un comité** para la verificación del cumplimiento de la sentencia.
- El juez deberá participar en el Comité y además **deben participar** 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.
- El juez **debe comunicar** a las entidades o autoridades administrativas competentes para que, en lo que sea de su competencia, colaboren en orden a obtener el cumplimiento del fallo.

En suma, el juez de la acción popular, como juez constitucional, conserva la competencia para garantizar el cumplimiento de la sentencia hasta culminar su ejecución, de acuerdo con la naturaleza de las órdenes y el plazo razonable de cumplimiento que establezca el juez según su complejidad<sup>41</sup>. Esto implica que, hasta que no se garanticen los derechos colectivos protegidos, el juez popular puede, al interior del Comité de verificación, dictar las instrucciones para velar por la realización integral del fallo o incluso, adaptar las órdenes contenidas en el fallo a las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que tiene lugar la ejecución de la sentencia<sup>42</sup>.

A modo de ejemplo, si las normas que han servido de fundamento a la decisión cambian, si los plazos de ejecución fijados en el fallo no han podido cumplirse como consecuencia de circunstancias excepcionales o de hechos constitutivos de fuerza mayor o caso fortuito, con la debida y suficiente motivación, el juez puede modular algunas de las órdenes contenidas en el fallo para no caer en el absurdo de obligar a lo imposible o a hacer que el cumplimiento de la sentencia sea más gravoso que la violación misma que se pretende subsanar. En este asunto, el juez popular debe respetar que si bien la sentencia tiene efectos de

---

<sup>41</sup> Corte Constitucional, sentencia T-252 de 2014. “La norma precisa que, durante el término prudencial fijado en el fallo, el juez conserva su competencia para tomar las medidas que conduzcan a materializar las órdenes de protección (...).”

<sup>42</sup> Cfr. Ídem. “[E]l incidente de desacato de un fallo de acción popular resulta idóneo para que el juez, investido de la competencia que le atribuyó la Ley 472 de 1998, verifique el cumplimiento de su decisión y aplique los remedios judiciales que considere apropiados para asegurar que sus órdenes sean cabal y oportunamente satisfechas.”

cosa juzgada, la interpretación y alcance de las órdenes adoptadas está determinada por los hechos que dieron lugar al pronunciamiento, así como a las razones jurídicas, normas y jurisprudencia vigentes, que amparan la decisión.

Al respecto, la Corte ha señalado que la potestad de la modificación de las órdenes se justifica por la necesidad de realizar el principio de eficacia de sus fallos. En efecto:

*Tal propósito explica que la orden original solo pueda ajustarse en hipótesis específicas, como, por ejemplo, cuando es claro que no garantizará el goce efectivo del derecho amparado; cuando su ejecución afecta el orden público de forma grave, directa, inminente y manifiesta o cuando es evidente que no podrá cumplirse<sup>43</sup>. También explica que solo sean admisibles aquellos cambios que desarrollen el sentido del fallo, que no reduzcan la protección concedida o que, si lo hacen, la compensen.*

*Todo esto, sumado al carácter complejo<sup>44</sup> de las órdenes que suelen impartirse en las sentencias de acción popular, justifica que también estas puedan modificarse mientras avanza la verificación de cumplimiento (...)<sup>45</sup>.*

En la medida en que el propósito de la acción popular es salvaguardar los derechos colectivos amenazados o vulnerados en cada caso, el juez puede modificar las órdenes originales adoptadas en la sentencia original, si con ello se garantizan de mejor forma o se encuentran mejores alternativas para protegerlos. Así, armonizar la ejecución de la providencia con otros derechos o intereses de igual o mayor entidad, como los derechos fundamentales de otras personas, facilita que las órdenes de la sentencia no se conviertan en letra muerta<sup>46</sup>, y en ocasiones eso solo es posible determinarlo cuando se ponen en evidencia las dificultades para ejecutar la sentencia. En todo caso, debe quedar claro que el juez deberá adoptar estas decisiones cuando resulte estrictamente necesario y por medio de auto motivado en función de cumplir la sentencia de la acción popular.

6.3. Los comités de verificación resultan ser una instancia idónea para que el juez conozca de primera mano los elementos, incidencias y vicisitudes que afectan el cumplimiento de la sentencia<sup>47</sup>. En efecto, “*la complejidad de las*

---

<sup>43</sup> Cita original de la sentencia transcrita. Cfr. Sentencia T-086 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda.

<sup>44</sup> Cita original de la Sentencia transcrita: La sentencia T-086 de 2003 sostiene, precisamente, que la facultad de modificar las órdenes originales de un fallo de tutela cobra especial sentido cuando las mismas son complejas, es decir, cuando exigen adoptar una serie de acciones u omisiones que sobrepasan la órbita de control del obligado a realizarlas, por lo cual, con frecuencia, requieren de un plazo superior a las 48 horas para su cumplimiento pleno. Sobre las obligaciones que adquiere el juez de tutela en ese escenario, resalta el fallo: “*La variedad de órdenes y actores que deben realizarlas, o la complejidad de las tareas impuestas, que pueden suponer largos procesos al interior de una entidad, obligan al juez de tutela a ser ponderado al momento de concebir el remedio, ordenarlo y vigilar su cumplimiento. La labor del juez en sede de tutela no acaba, entonces, en el momento de proferir sentencia y renace cuando alguna de las partes vuelve a plantear el caso, por ejemplo, en un incidente de desacato. El juez de tutela debe garantizar el goce efectivo del derecho, y en aquellos casos en que impartir una orden no basta, es necesario que el juez mantenga el control de la ejecución de la misma*”.

<sup>45</sup> Sentencia T-254 de 2014

<sup>46</sup> Ídem.

<sup>47</sup> Ídem.

*órdenes que se imparten en los fallos de acción popular impide, por lo general, que su cumplimiento pueda ser controlado exclusivamente por la autoridad responsable del mismo. Ante la variedad de situaciones que pueden incidir en que tales órdenes sean efectivamente cumplidas, no puede cerrarse el camino a la posibilidad de que las mismas sean ajustadas, de conformidad con lo que constate el funcionario competente a partir de lo que indiquen los interesados y las entidades vinculadas al proceso*<sup>48</sup>.

El juez podrá convocar a las partes que integran el comité de verificación, de acuerdo con las circunstancias del caso concreto y hasta cuando ellas así lo exijan, para velar por el cumplimiento del fallo. Es claro que su conformación puede variar con el tiempo. En efecto, si por ejemplo, alguna de las partes fallece, no puede asistir por razones de fuerza mayor o las circunstancias así lo demandan, el juez de la acción popular puede ajustar la composición del comité incorporando o invitando personas o entidades no incluidas en la sentencia original. La duración del comité será la que se requiera para garantizar la salvaguarda de los derechos colectivos, la frecuencia de las reuniones la estrictamente necesaria para verificar los avances en el cumplimiento del fallo y mediante auto motivado, el juez popular finalizará la labor de comité cuando se haya cumplido la sentencia de la acción popular

Finalmente, se pone de presente que el juez popular administra justicia y, por lo tanto, en virtud de las competencias asignadas en la ley, no se convierte en ordenador del gasto, coadministrador ni sustituye las atribuciones que tienen las entidades públicas o los órganos de control.

## **7. Los pronunciamientos de la Corte en relación con el Parque Natural Distrital Dumbira y el cumplimiento de la acción popular**

La Corte Constitucional ha seleccionado para revisión asuntos relacionados con la protección del Parque Natural Distrito Dumbira en dos ocasiones, los cuales dieron lugar a las sentencias T-041 de 2013 y T-763 de 2014.

En la Sentencia T-041 de 2013, la Corte resolvió una solicitud de tutela presentada para proteger los derechos al trabajo, la vida, la vivienda digna y el mínimo vital, con ocasión de la *“expedición del Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito de Santa Marta que creó el Parque Natural Distrital Dumbira, estableciendo parámetros para el desarrollo de construcciones en el corregimiento de Taganga y limitaciones al uso del suelo; el Decreto 392 de septiembre de 2010 que declaró el statu quo de las nuevas construcciones en el corregimiento de Taganga y la prohibición de la expedición de licencias de construcción, y la resolución de agosto 14 de 2006 que ordenó la restitución de un bien de uso público”*. En dicha ocasión la Corte encontró que la solicitud no satisfacía los requisitos de inmediatez y subsidiariedad al haberse presentado el recurso después de un largo período y sin agotar otros medios de defensa judicial.

---

<sup>48</sup> Ídem. En este caso, la Corte Constitucional cita la jurisprudencia de la Subsección B de la Sección Segunda. Expediente T-3828041.

En la Sentencia T-763 de 2014, la Corte acumuló tres solicitudes de tutela similares a la anterior, que buscaban, además de la suspensión de actividades tendientes a obtener la implementación del Parque, cualquier acto encaminado a evitar la pesca artesanal en las aguas que integran el mencionado parque y el desalojo de las familias que en él habitan. La Corte Constitucional no encontró mérito para conceder el amparo solicitado porque las decisiones no generaban un perjuicio irremediable ni inminente, además de que las solicitudes tampoco cumplieron con el requisito de inmediatez.

No obstante lo anterior, en dicha oportunidad la Corte exhortó a la “*Secretaría de Planeación de la Alcaldía del Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta y demás autoridades competentes, para que, en caso de iniciar acciones tendientes a prohibir la pesca artesanal y a desalojar las viviendas en la zona protegida, implemente planes de reubicación y apoyo socio económico para la población que, en dado caso, previa la debida comprobación, se encuentre afectada*”.

Se traen a colación estos pronunciamientos porque no escapa a la Sala la importancia de los asuntos relacionados con el corregimiento de Taganga y la protección de su entorno. Para los habitantes del Distrito de Santa Marta es un hecho notorio que los usos y costumbres del corregimiento han cambiado aceleradamente en las últimas dos décadas, impulsando la actividad urbanística en un área de especial importancia ecológica que, además, confluye con espacios sagrados de los cuatro pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta<sup>49</sup>.

Estos cambios han generado la contraposición entre distintos sectores de la población del corregimiento y del Distrito de Santa Marta que velan, de una parte, por la protección del medio ambiente y los usos y costumbres de Taganga, y de la otra, por el ejercicio de derechos fundamentales tan relevantes como la propiedad y el trabajo, esenciales para cerrar las brechas que genera el desempleo y la pobreza en este territorio.

Esta problemática exige que la justicia constitucional, incluida la que se aplica en las acciones populares, sea un medio para que las autoridades competentes y los diferentes actores sociales, puedan confluir en espacios de diálogo y concertación. El objetivo de estos espacios participativos es lograr la garantía de los derechos colectivos -cuyo desconocimiento motivó la presentación de la acción popular fallada el 11 de marzo de 2010, en los términos en que fue modificada por el Tribunal Administrativo del Magdalena-, así como el respeto de los derechos adquiridos con arreglo a la ley y los demás derechos fundamentales reconocidos por la Constitución.

---

<sup>49</sup> Cfr. Decreto 1500 de 2018.

## **8. Análisis del caso concreto: el juzgado accionado vulneró el debido proceso del accionante al no adoptar las medidas para dar cumplimiento al fallo de acción popular**

8.1. La Sala Cuarta de Revisión encuentra que el Juzgado Tercero Administrativo de Santa Marta vulneró los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de la Corporación República Divanga Social Club, al resolver el incidente de desacato formulado por ella para lograr el cumplimiento de la sentencia de acción popular del 11 de marzo de 2010.

Para sustentar esta conclusión, procederá a *i)* relacionar las órdenes contenidas en la sentencia de acción popular, *ii)* exponer los hechos que, a juicio de la Sala, acreditan el incumplimiento de la sentencia, *iii)* señalar las principales razones que tuvo en cuenta el Juzgado Tercero Administrativo para tomar la decisión que resolvió el incidente de desacato, y *iv)* dar cuenta de las inconsistencias encontradas en la providencia que resuelve el incidente de desacato.

8.2. La sentencia de acción popular expedida el 11 de marzo de 2010 - modificada posteriormente por el Tribunal Administrativo del Magdalena-, dispuso 7 órdenes contenidas en los ordinales 5 a 11.

Las órdenes, su vigencia y el plazo previsto en el fallo para su cumplimiento, se sintetizan a continuación:

<b>No.</b>	<b>Orden</b>	<b>Vigencia de la orden y plazo de ejecución</b>
1	Prohibir a dichas entidades incurrir en acciones u omisiones que conlleven a la violación de los derechos colectivos de los demandantes;	Indefinido
2	Prohibir la expedición de licencias urbanísticas y ambientales en el área del Parque Natural Distrital Dumbira así como en las zonas que atraviesan las quebradas, cauces de arroyos en el corregimiento de Taganga;	Indefinido
3	A partir de la ejecutoria de este fallo, alinderar y amojonar el Parque Natural Dumbira;	6 meses
4	Adelantar programas y actividades de educación ambiental entre los habitantes del Corregimiento de Taganga relativas a la protección que merece el Parque Natural Distrital Dumbira, para lo cual debe presentarse el programa a ejecutar;	3 meses
5	Crear un cuerpo de Policía especializado en la protección, vigilancia y control de toda el área del Corregimiento de Taganga y Parque Natural Distrital Dumbira, para garantizar el control y	Indefinido

No.	Orden	Vigencia de la orden y plazo de ejecución
	manejo del área	
6	Proceder a la demolición, con el respeto del debido proceso, de toda construcción realizada en los cauces de las quebradas, arroyos o vertientes existentes en el área de la reserva Parque Natural Distrital Dumbira así como de aquellas construcciones o edificaciones sin licencia de construcción, que fuera ilegal o que hubiera sido expedida por funcionario incompetente, y finalmente	6 meses
7	Integrar un Comité de Verificación y Cumplimiento conformado por diferentes autoridades de Santa Marta, así como de los órganos de control.	Indefinido

8.3. En el incidente de desacato, la Corporación República Divanga Social Club pone de presente al Juzgado Tercero Administrativo de Santa Marta, entre otros aspectos, lo siguiente:

*Esta Corporación presentó varias solicitudes de intervención inmediata por el daño ambiental de alta (sic) nivel en el transcurso de los siete meses preliminares a la presentación del presente incidente, en ningún momento los integrantes del comité de verificación se desplazaron al sitio del desastre ambiental ni intervinieron.*

*Las actuaciones de la policía también dan lugar a duda sobre la función de prevención que tiene que ejercer en el control urbanístico. Según el nuevo código de policía, los patrulleros tienen obligación de reportar al comandante de la subestación de Policía de Taganga, el cual tiene que informar el inspector de urbanismo. En la medida que existe un decreto estatutario en Taganga que no permite ninguna construcción, cuando se identifica una construcción basta pedir la licencia para proceder a la inmovilización de la obra mientras se informan a las autoridades competentes.*

*Los proyectos de gran tamaño que se construyeron a la vista y conocimiento de todas las entidades culminaron su construcción sin que ninguna logre pararlas.*

- *Construcción de un edificio de 8 pisos en el cerro de la carretera de Taganga que no ha parado Corpamag, ni la Alcaldía, ni Planeación Distrital, ni el inspector de Policía construido desde 2012 siguió hasta la fecha. A pesar de estar en investigación de Planeación y en*

*proceso ha seguido construyendo a la vista de toda persona circulando por la carretera.*

- Hotel Benjamín, dos edificios de 3 y 4 pisos, construido desde 2010 terminado en 2015.*
- Varias construcciones en curso cerca de la estación de policía de tres pisos, unas en la misma quebrada.*

*Esta Corporación tomó la decisión de presentar un incidente de desacato siguiendo el último daño ambiental irremediable que fue cometido entre el 28 de julio 2018 y el 3 de agosto 2018 y sigue vigente. El lugar sagrado de pagamento llamado Dunka Rinka, en defensa del cual se presentó la acción popular en referencia, donde se encontraba un nacimiento de agua y constituya una cascada cuando llovía fue totalmente destruido por personas que habían (sic) decidido trazar una carretera en este lugar para acceder a una construcción también ubicada en el Parque Dumbira.*

*Se llevó a cabo este daño debido a la negligencia u omisión, de las autoridades, más que todo de Corpamag, a pesar de las denuncias (sic) y vigilancia de miembros de la comunidad de Taganga.*

*Por lo tanto. le rogamos señora Jueza que ponga fin a la destrucción del Parque Dumbira y se ejecute la sentencia a la Acción Popular en referencia.*

*A continuación, se enumeran las infracciones que se pueden observar en el corregimiento, el cual es urgente recuperar y proteger:*

- 1) Invasión de áreas de especial importancia ecológica (Art, 331 Ley 1453 de 2011)*
- 2) Múltiples construcciones en áreas protegidas (Art. 135 numeral 1 Ley 1801 de 2016)*
- 3) Múltiples Invasión y construcción en las quebradas de Taganga (Art, 331 Ley 1453 de 2011)*
- 4) Deforestación sistemática del Parque Dumbira, vertientes~ y quebradas*
- 5) Parcelación con cercas en todo el territorio del parque Dumbira (Art. 135 numeral 1 Ley 1801 de 2016)*
- 6) Establecimientos de hoteles y hostales en el Parque Dumbira (Art.424 y 432 del POT)*
- 7) Múltiples conexiones de servicios públicos por Electricaribe en áreas protegidas (Art 339 y 442 del POT)*
- 8) Omisión de las autoridades competentes de controlar los delitos*

8.4. Al resolver el incidente de desacato, el Juzgado Tercero Administrativo de Santa Marta sintetiza las razones fundamentales de su decisión de la siguiente forma:

- *La sentencia en mención quedó ejecutoriada hace más de ocho años.*
- *Las ordenes (sic) en ella contenidas de **prohibición** no se les estableció límite temporal.*
- *Las ordenes de ejecución se les estableció un plazo máximo de seis (6) meses.*
  
- *Las entidades a las que se impusieron obligaciones de hacer fueron al Distrito de Santa Marta, a la Secretaría de Planeación Distrital, al entonces Departamento Administrativo Distrital de Medio Ambiente (hoy Dadsa) y la Policía Nacional.*
- *Las órdenes de prohibición se dirigieron en contra del Distrito de Santa Marta y las Curadurías Urbanas en el sentido de prohibirles la expedición de licencias de construcción o permisos de urbanismo en el área del Parque Natural Dumbira, así como en las zonas que atraviesan las quebradas y cauces de arroyo y la prohibición de expedición de licencias más de dos pisos en toda el área del corregimiento. A fin de demostrar el cumplimiento el Distrito de Santa Marta aportó el Decreto 0392 del 2010 por medio del cual declaró un statu quo a las nuevas construcciones en el corregimiento de Taganga y ordenó a las curadurías urbanas no expedir licencias de construcción en ninguna de sus modalidades en el corregimiento de Taganga. Así mismo se indicó en los diferentes comités de verificación que algunas de las construcciones que se adelantaban lo hacían bajo la modalidad de prórroga y solo en aquellos eventos en los cuales previa a la medida se hubiese expedido licencia.*
- *Se acreditó la publicación del follo en un medio masivo de comunicación.*
- *En cuanto a la creación de un cuerpo de policía especializado en la protección, vigilancia y control de toda el área del corregimiento de Taganga se acreditó en el trámite de verificación del cumplimiento que la Policía Nacional asignó a la zona para las labores de patrullaje al grupo especializado en Medio Ambiente y en las distintas reuniones del Comité de Verificación aportó copia de las gestiones realizadas por ese grupo especializado, las labores de patrullaje, las denuncias ante las inspección de Policía y las actividades de educación ambiental.*

Con base en lo anterior, el Juzgado Tercero Administrativo concluyó:

*De acuerdo a (sic) lo expuesto y en lo que tiene que ver con las órdenes y prohibiciones a las que se ha hecho referencia considera el Despacho que **las entidades no han incurrido en desacato y por el contrario las mismas se encuentran cumplidas.*** (resaltado fuera del texto original)

8.5. La providencia reconoce que la orden de alinderación y amojonamiento del Parque Natural Dumbira no ha sido cumplida por razones técnicas y de

orden social<sup>50</sup>, en particular por amenazas y actitudes violentas de la comunidad que se opone a la medida.

## **9. Inconsistencias encontradas en la providencia que resuelve el incidente de desacato**

9.1. En la providencia con la que se resuelve el incidente de desacato, llama la atención que el Juzgado Tercero Administrativo acredite el cumplimiento de las órdenes de prohibición contenidas en la sentencia por parte de Distrito de Santa Marta con la expedición por parte de la Alcaldía del Decreto 392 de 2010 por medio del cual se declara un *statu quo* a las nuevas construcciones que se desarrollen en el corregimiento de Taganga y se ordena a las Curadurías Urbanas del Distrito no expedir Licencias de Construcción en ninguna de sus modalidades en el corregimiento de Taganga<sup>51</sup>.

En efecto, la importancia de la orden radica en la protección del área afectada y en la protección de los derechos colectivos violados y amenazados, más que en la sola expedición de actos administrativos por las autoridades competentes que, si bien evitan la consolidación de los derechos por fuera del marco establecido por la sentencia, exigen acciones adicionales para garantizar y verificar su cumplimiento.

De hecho, la providencia que resuelve el incidente de desacato muestra un resumen de las actuaciones del comité de verificación, desde el 28 de octubre de 2010 y hasta el 5 de marzo de 2015, en 18 reuniones. Se observa en este resumen el estado del cumplimiento de las órdenes relacionadas, en el que de una parte se acredita que las curadurías urbanas no han otorgado nuevas licencias de construcción y urbanismo en el sector de Taganga y los avances en la creación de un cuerpo de policía especializado que inició con patrullajes semanales hasta la creación de un grupo especializado en la protección del medio ambiente, no obstante lo cual se da cuenta del desarrollo de

---

<sup>50</sup> Cfr. Cuaderno 1, folios 24 y ss.

<sup>51</sup> Para mayor ilustración se transcriben las consideraciones del Decreto y parte de las decisiones adoptadas: “*Que el Corregimiento de Taganga, el cual se encuentra bordeado por el Mar Caribe y el PARQUE DUMBIRA, Ubicado a partir de los 25 msnm, en los cerros que circundan la cabecera del corregimiento de Taganga. De alto valor ambiental y paisajísticos, se caracteriza por poseer ecosistemas de Selva Subxerofítica como expresión del Neotrópicocuenta, también se cuenta con una quebrada de gran importancia denominada DUNKA RINKA, la cual según el artículo 196 del acuerdo 005 del Plan de Ordenamiento Territorial, forma parte integral del sistema orográfico del Distrito de Santa Marta.*

*Taganga fue un asentamiento de nativos dedicados a la pesca, la llegada de gran número de extranjeros de diferentes partes del continente ha generado un cambio en sus costumbres, su identidad, y su ingreso económico ya no es la pesca generalizada, realizan diferentes actividades. La Construcción en los Cerros del Sector Zona DUNKA RINKA, sin autorización de los entes competentes, las ventas de lotes sin ninguna discriminación no importando que sean espacios públicos y los compradores de estos lotes, están construyendo sin un lineamiento y algunos construyendo por encima de la cota 40, violando espacios públicos urbanos, calzadas, andenes, incumpliendo las alturas máximas permitidas por el Plan de Ordenamiento Territorial y violando toda normatividad vigente.*

*Con el ánimo de que no sigan desarrollándose construcciones en el corregimiento de Taganga, incumpliendo los parámetros anteriormente mencionados y conminando a que se dé cumplimiento a las generalidades del POT en donde queda claro Que todos los cerros que bordean Taganga desde punta de petacas hasta punta de Neguanje sean conservados como reserva ecológica, además de sus zonas de alto riesgo para las restricciones por su configuración geológica, la Secretaria de Planeación Distrital viene adelantando los ajustes al Plan de Ordenamiento Territorial a los cuales a (sic) integrado a la comunidad para que forme parte de las decisiones de cambio, los cuales formaran parte de los instrumentos normativos para la comunidad de Taganga y teniendo en cuenta que en el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL "MAGDALENA, cursa un Proceso de Acción Popular instaurada por el Señor LUIS ALBERTO DEBIA BLANDON y otros en el cual nos conmina a frenar la violación de derechos colectivos de la comunidad de Taganga, este despacho. DECRETA: ARTICULO PRIMERO: Declarar un Status Quo a las nuevas Construcciones que se desarrollen en el corregimiento de Taganga. ARTICULO SEGUNDO: Comisionese a la Secretaria de Planeación Distrital para que organice la conformación del comité de Verificación y cumplimiento de la sentencia del proceso de Acción Popular instaurado por LUIS DEBIA BLANDON y otros. ARTICULO TERCERO: Ordénese a las Curadurías Urbanas del Distrito de Santa Marta, no expedir Licencias de Construcción en ninguna de sus modalidades en el corregimiento de Taganga. (...)*

aproximadamente 40 construcciones, en vigencia de la orden judicial y del Decreto 392 de 2010, así como de la dificultad del control. Como se relata en la providencia, se reconoce que *“la situación es compleja porque algunos están construyendo en suelo de otros y que las obras las adelantan en horas de la noche”*, y se observan testimonios que indican que las construcciones no han cesado.

En este punto, las pruebas aportadas por la Corporación en el incidente de desacato no hacen más que acreditar que las órdenes impartidas por la sentencia de acción popular, no obstante el Decreto 392 de 2010, no han sido cumplidas

9.2. En relación con este punto, llama la atención que, en la providencia que resuelve el incidente de desacato, el Juzgado Tercero Administrativo no se hubiera referido a la vigencia del Decreto 392 de 2010 expedido por el Alcalde Distrital de Santa Marta, por cuanto dicho decreto fue anulado por el mismo Juzgado Tercero Administrativo mediante sentencia del 18 de julio de 2018, la cual fue confirmada posteriormente por el Tribunal Administrativo del Magdalena en segunda instancia el 23 de enero de 2019. Es decir, meses antes de proferir la providencia contra la cual se dirige la tutela.

9.3. Otro asunto que llama la atención de la Sala es el que tiene ver con las órdenes de demolición. En los diferentes comités de verificación las autoridades acreditaron actuaciones y diferentes procesos administrativos orientados a cumplir la orden. No obstante, la verificación de las órdenes solo recae sobre las situaciones existentes al momento de la sentencia y que durante el trámite de la acción popular no se estableció el número de construcciones que se encontraban por encima de la *“cota 40”*<sup>52</sup> al existir discrepancias entre los informes presentados por CORPAMAG<sup>53</sup> y el DADMA (DADSA)<sup>54</sup>. En este punto, la autoridad judicial advierte que no es *“posible constatar la coincidencia entre las construcciones que fueron objeto del fallo y la que posteriormente se acreditó la demolición...”*.

El auto da cuenta de la oposición al cumplimiento del fallo por parte de un sector de la comunidad de Taganga que rechaza la creación del parque distrital en su corregimiento, ya que por encima de la *“cota 40”* existen múltiples

---

<sup>52</sup> La *“cota 40”* es una referencia de base para la delimitación del Parque Dumbira. El Concejo del Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta que se hizo en el Acuerdo 005 de 2000 que expidió el Plan de Ordenamiento Territorial de Santa Marta *“Jate Matuna”* que estableció los usos del suelo, las áreas de protección ambiental y creó y delimitó el Parque Dumbira. En el artículo 105, Suelos de Protección en el área rural se puede observar que *“Los suelos rurales de protección, con sus respectivos perímetros, se expresan a continuación: a) Parque Dumbira. Se configura como Parque Natural Distrital dentro de los siguientes límites: Norte: partiendo desde Punta las Minas en las coordenadas (985896E, 1738588N) donde se interceptan la cota 40 metros y el límite del parque Nacional Tayrona, seguimos el límite del Parque Nacional Tayrona en las coordenadas (990542E, 1738603N), en una línea recta hasta encontrarse de nuevo la cota 40 metros en las coordenadas (991274E, 1738226N), seguimos la cota 40 metros hasta interceptar la vía que conduce a Bahía Concha en la coordenada (991701E, 1737984N); Oriente: tomando las coordenadas anteriores, seguimos la vía hasta volver a encontrarse con la cota 40 metros en las coordenadas (991196E, 1736519N); Sur: tomando la coordenada anterior y siguiendo la cota 40 metros hasta la coordenada (986056E, 1736554N) y en línea recta hasta la línea costera o mar Caribe (Punta Palanca) en las coordenadas (985878E, 1736676N); Occidente: desde el punto anterior siguiendo la línea costera en las coordenadas (986644E, 1737032N); en línea recta hasta encontrarse con la cota 40 metros, en las coordenadas (986783E, 1737021N); tomando la cota de los 40 metros, hasta interrumpirse en las coordenadas (986888E, 1738311N), siguiendo la línea costera hasta cerrar en puntas Las Minas en las coordenadas (985896E, 1738588N)”*. Cfr. T-041 de 2013 y T-763 de 2014.

<sup>53</sup> Corporación Autónoma Regional del Magdalena

<sup>54</sup> Departamento Administrativo Distrital del Medio Ambiente de Santa Marta y Departamento Administrativo Distrital de Sostenibilidad Ambiental

construcciones con una antigüedad superior a 30 años. Este asunto, como lo advierte la Corporación, se encuentra sin verificación y en suspenso no obstante las órdenes impartidas en la sentencia.

9.3. En lo que tiene que ver con las autoridades responsables, la providencia establece que el DADMA (DADSA) no es competente para cumplir ninguna de las órdenes impartidas en el fallo de la acción popular porque no tiene a cargo la jurisdicción de la zona rural 2 de Taganga y su Parque Dumbira, en cuanto no corresponden al área urbana del Distrito de Santa Marta.

Sin embargo, el Despacho observa que hay órdenes impartidas en la sentencia que se refieren al casco urbano del corregimiento de Taganga y que no han sido objeto de ninguna observación. Del mismo modo, las pruebas aportadas por la Corporación incidentante sobre la presencia de construcciones en esta área no han recibido valoración alguna.

9.4. El Auto contra el que se dirige la tutela concluye:

*[S]i bien la situación puesta de presente por la Corporación sin ánimo de lucro República Divanga que promueve el presente incidente de desacato no da lugar a imponer sanción alguna en contra de los incidentados no es menos cierto que la misma pone en evidencia una grave situación frente a la cual las autoridades que no fueron incluidas en la decisión judicial y a quienes compete de manera directa la protección de los derechos colectivos que en su momento pretendió amparar la sentencia y frente a quienes lastimosamente no se impusieron órdenes, han omitido el cumplimiento de sus deberes constitucionales, legales y misionales.*

*(...)*

*Así las cosas, no es el incidente de desacato el escenario para entrar a impartir órdenes a Corpamag o a la Procuraduría Ambiental Agraria por las situaciones expuestas por la incidentante como quiera que, se reitera en criterio del Despacho las órdenes contenidas en la sentencia en su mayoría se encuentran cumplidas y, que en relación a (sic) la alinderación y amojonamiento del Parque no se evidencia el elemento subjetivo presupuesto necesario para imponer sanción al alcalde Distrital.*

*Lo que sí se evidencia (...) es la omisión de las autoridades ambientales en torno al cumplimiento de sus funciones, razón por la cual se compulsará copia del incidente a la Procuraduría General de la Nación para lo de su competencia frente a las supuestas omisiones en que incurrió la autoridad ambiental Corpamag de quien afirma permitió la construcción en el Parque Dumbira y vertientes de Taganga y el*

*Inspector de Policía quien de acuerdo al nuevo código de policía se le asignó la competencias en materia de control urbanístico.*

Llama la atención de la Sala que el Juzgado Tercero Administrativo reconozca, de una parte, los graves hechos denunciados por la Corporación pero que, de la otra, señale que, con excepción del deber de alinderación y amojonamiento, las autoridades incidentadas han cumplido con las órdenes contenidas en la acción popular. No resulta compatible con el fin del incidente de desacato que ante tal situación la respuesta sea concluir que debe compulsarse copias del escrito del incidente a la Procuraduría General de la Nación por las eventuales omisiones de Corpamag y del inspector de policía, en tanto ellas no fueron declaradas responsables en el fallo que protegió los derechos colectivos.

En este punto es determinante dejar en claro que, como se advirtió anteriormente, de la lectura de la parte resolutive y de las razones de la sentencia del 11 de marzo de 2010 no se infiere que la protección otorgada se extienda solamente al área rural en donde se encuentra el Parque Distrital Dumbira. De hecho, en el ordinal 4 del fallo se puede leer:

*En consecuencia, se DISPONE la protección de los Derechos colectivos previsto en los literales e), d), e), f) y g) del artículo 4 de la ley 472 de 1998, en lo que respecta. con la protección de áreas de especial importancia ecológica y de sus ecosistemas; y el Derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, todo ello en relación con la protección que merece el área del Parque Distrital Dumbira, los arroyos, cañadas o vertientes; y para evitar que se construyan viviendas en el corregimiento de Taganga que superen el número de dos pisos (resaltado fuera del texto original).*

Para la Sala, es evidente que el Auto que resolvió el incidente de desacato no tuvo en cuenta el material probatorio aportado por la Corporación, y que la omisión en la práctica de pruebas solicitadas por ella, en particular la convocatoria del comité de verificación, tuvo incidencia en la decisión adoptada por el Juzgado Tercero Administrativo. No se trataba de reproducir genéricamente el memorial, como efectivamente se hizo en la providencia, sino de valorar su aptitud para justificar la pertinencia de sus peticiones. Al no haber considerado de forma íntegra las pruebas aportadas se configura la omisión que da lugar a la violación del derecho al debido proceso y el acceso a la administración de justicia de la incidentante.

9.6. Adicionalmente, las pruebas aportadas por la Corporación que reposan en el expediente, en particular los registros fotográficos del corregimiento de Taganga y de sus alrededores, muestran con claridad el desarrollo de construcciones tanto en el área urbana como en la zona de influencia del Parque Distrital Dumbira<sup>55</sup>. Este material fotográfico, cuya validez no fue desvirtuada durante el incidente, da cuenta de un hecho notorio que permite

<sup>55</sup> Ver material fotográfico contenido en Cd adjunto en Folio 129, Cuaderno 1.

inferir el incumplimiento de las órdenes impartidas en la acción popular resuelta el 11 de marzo de 2010 que recién se acaban de transcribir, en relación con el área urbana del corregimiento de Taganga, incluyendo la expedición de licencias de construcción antes de que el Decreto 0392 de 2010 expedido por el Alcalde Distrital de Santa Marta fuera anulado.

9.7. Teniendo en cuenta que las órdenes de la sentencia de acción popular consistentes en prohibiciones no tienen plazo, son indefinidas, resulta llamativo que no se hubiera valorado el cumplimiento de la prohibición impuesta a las autoridades distritales y a los curadores urbanos tanto en el área del Parque Distrital Dumbira, “*como en las zonas que atraviesan las quebradas, cauces de arroyo*” en el corregimiento de Taganga y la imposibilidad de “*expedir licencias de construcciones para viviendas que superen el número de dos pisos en dicho corregimiento*” con posterioridad al 5 de marzo de 2015, fecha de la última reunión del Comité de Verificación que se relaciona<sup>56</sup>.

En este punto, dado que la Corporación insistió en que se practicaran las pruebas adicionales y que aportó como evidencia las respuestas dadas por diferentes autoridades a sus peticiones, es claro para la Sala que existe una omisión sustancial que afectó los derechos fundamentales alegados por la accionante.

9.8. En este orden de ideas, se observa que el Juzgado Tercero Administrativo no ha aplicado correctamente la jurisprudencia constitucional contenida en la Sentencia SU-034 de 2018 citada por el propio juzgado al intervenir dentro del trámite de la solicitud de tutela presentada ante el Tribunal Administrativo del Magdalena.

En efecto, en su intervención el Juzgado Tercero Administrativo del Magdalena se ampara en abundante jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado<sup>57</sup> para justificar su decisión. No obstante, observa la Corte que deja de lado en su argumentación la doctrina de unificación de esta corporación y del Alto Tribunal Contencioso Administrativo más pertinente para el caso.

Como se puso de presente en las consideraciones generales, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado han señalado de forma clara que el objeto principal del incidente de desacato es *el cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia, más que la sanción del funcionario responsable de la omisión* y que esta garantía es la que mejor satisface los derechos al debido proceso y el acceso a la administración de justicia en este tipo de procedimientos.

## 10. Consideraciones finales

---

<sup>56</sup> En el folio 154 reposan comunicaciones de los curadores urbanos de Santa Marta en las que se reconocen

<sup>57</sup> Las Sentencias de la Corte Constitucional T-254 de 2014 y T-939 de 2005 y del Consejo de Estado, Auto de 10 de agosto de 2000, expediente AP-069, Expedientes No. 2000-0494-01, Sección Quinta y No. 2005-00483-01, Sección Segunda.

Corresponde, en consecuencia, al Juzgado Tercero Administrativo de Santa Marta, valorar el material probatorio aportado por la accionante durante el trámite del incidente de desacato y exigir a las autoridades competentes el cumplimiento de lo resuelto en la sentencia de acción popular.

Para tal fin, el comité de verificación resulta un instrumento idóneo para acompañar al juez de la acción popular en la evaluación del estado actual de los derechos e intereses colectivos amparados por la citada providencia, así como el cumplimiento de lo ordenado, acudiendo incluso a los medios de prueba adicionales que estime procedentes.

Ahora bien, en desarrollo de las facultades, podrá el Juzgado de la acción popular, sin dejar de lado la protección de los derechos colectivos garantizados por la sentencia del 11 de marzo de 2010, ajustar la conformación del comité de verificación, adecuar las órdenes de la sentencia de la acción popular y los plazos de ejecución, teniendo en cuenta los derechos fundamentales de los habitantes de la zona y la problemática social reconocida en la providencia que resuelve el incidente, de acuerdo con lo anteriormente expuesto.

Al hacerlo, el Juzgado Tercero Administrativo deberá tener en cuenta la exhortación efectuada en la sentencia de T-763 de 2014 por la Corte Constitucional:

*(...) esta Sala de revisión considera necesario poner de presente que la implementación de las medidas tendientes a obtener la protección y recuperación del territorio que integra la reserva Parque Natural Dumbira, deben, en lo posible, ser concertadas con el sector de la población afectada que subsiste en el área. Ahora bien, sin perjuicio de declarar la improcedencia de la acción, la Sala exhortará a la Secretaría de Planeación de la Alcaldía del Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta y demás autoridades competentes, para que, en caso de iniciar acciones tendientes a prohibir la pesca artesanal y desalojar las viviendas en la zona protegida, implemente planes de reubicación y apoyo socio económico para quienes, previa la debida comprobación del daño que pueda generarse, vean seriamente comprometidos sus derechos fundamentales.*

*No son pocos los fallos de tutela de esta Corporación en los que frente a situaciones análogas se ha ordenado actuaciones concertadas, como la aquí sugerida. Tal es el caso de las sentencias T-473 de 2008<sup>58</sup>, T-526 de 2012<sup>59</sup>, T-437 de 2012<sup>60</sup>, T-566 de 2013<sup>61</sup>, entre otras.*

En todo caso, será el juez de la acción popular el que, “en ejercicio de su autonomía, y tras revisar todos aquellos aspectos que contribuyan a ilustrarlo

---

<sup>58</sup> M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>59</sup> M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>60</sup> M.P. Adriana María Guillén Arango.

<sup>61</sup> M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

*sobre las medidas que puedan asegurar de mejor manera el goce efectivo de los derechos colectivos amparados, decida lo pertinente, atendiendo a las específicas circunstancias del caso*”<sup>62</sup>. Esta autonomía incluye la posibilidad de resolver el incidente de desacato en el sentido que corresponda, en forma motivada, de acuerdo con las pruebas aportadas por la Corporación República Divanga Social Club y las que estime pertinentes, la competencia de las diferentes autoridades involucradas, así como las especiales circunstancias sociales que afectan los derechos colectivos en el Parque Distrital Natural de Dumbira.

### **III. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO. REVOCAR** las sentencias proferidas por el Consejo de Estado, Sección Quinta, el 18 de diciembre de 2019, que negó el amparo solicitado, y por el Tribunal Administrativo del Magdalena, el 24 de septiembre de 2019, que rechazó por improcedente la solicitud de tutela de los derechos de acceso a la administración de justicia y debido proceso de la Corporación República Divanga Social Club. En su lugar, **CONCEDER** la protección de los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia.

**SEGUNDO. DEJAR SIN EFECTO** la providencia del 11 de abril de 2019 del Juzgado Tercero Administrativo que resolvió el incidente de desacato presentado por la Corporación República Divanga Social Club, por las razones expresadas en la parte motiva de esta sentencia. En consecuencia, el Juzgado Tercero Administrativo de Santa Marta deberá, para efectos de resolver el incidente de desacato, valorar el material probatorio aportado por la Corporación, oír al comité de verificación y decretar las pruebas que estime necesarias, en orden a garantizar los derechos colectivos amparados en la sentencia de acción popular del 11 de marzo de 2010 -en la forma como fue modificada por el Tribunal Administrativo del Magdalena mediante sentencia del 4 de agosto de 2010-.

**TERCERO. LÍBRESE** por Secretaría General la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

---

<sup>62</sup> Corte Constitucional, sentencia T-254 de 2014.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO  
Magistrado

GLORIA STELLA ORTÍZ DELGADO  
Magistrada

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA  
Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Secretaria General