



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE POPAYÁN

Popayán, catorce de mayo de dos mil veintiséis

Expediente: 19001 33 33 003 2020 00170 00
Demandante: JUAN CARLOS ROJAS Y OTROS
Demandado: MUNICIPIO DE POPAYAN
Medio de control: INCIDENTE DESACATO - POPULAR
Auto:485

Ref. Sanciona

Resuelve el Despacho el posible incumplimiento a la sentencia No 179 del 12 de diciembre de 2022 y modificada en segunda instancia, mediante providencia del 28 de marzo de 2025.

I. ANTECEDENTES

1. La sentencia

El Honorable Tribunal Administrativo del Cauca mediante sentencia del 28 de marzo de 2025 resolvió recurso de apelación interpuesto contra la sentencia No 179 del 12 de diciembre de 2022 proferida por este Despacho, modificando la decisión de primera instancia de la siguiente manera:

“(…)

PRIMERO: MODIFICAR la Sentencia Nro. 179 del 12 de diciembre de 2022, proferida por el Juzgado Tercero Administrativo de Popayán, cuyo resuelve quedará así:

PRIMERO: AMPARAR el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, vulnerado por el MUNICIPIO DE POPAYÁN, EL INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO INPEC, ESTABLECIMIENTO DE ALTA Y MEDIANA SEGURIDAD DE POPAYÁN Y LA DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS USPEC.

SEGUNDO: ORDENAR el desmonte del centro transitorio de reclusión que funciona en las instalaciones donde operaba la IE Laura Valencia, en esta ciudad, siguiendo la previsión del Decreto Legislativo 804 de 2020. Para este efecto, el INPEC deberá priorizar el traslado de las personas privadas de la libertad a cárceles y establecimientos penitenciarios en los que se garanticen condiciones dignas de reclusión. Si deben retornar a una estación de policía o URI, el municipio de Popayán, junto con el INPEC, la USPEC, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría Provincial de Popayán, deberán tomar las medidas adecuadas y necesarias para asegurar que su permanencia allí sea transitoria y cuenten con el goce efectivo de sus derechos fundamentales. Se concede el plazo de 6 meses.

TERCERO: CONFÓRMASE el Comité para el cumplimiento de la sentencia, el cual estará integrado además del Juez, por la parte accionante, el alcalde del municipio de Popayán, un delegado de la Secretaría de Infraestructura, un delegado de la Secretaría de Planeación, un delegado de la Defensoría del Pueblo, el director del INPEC, el director del EPCAMS de Popayán y el Ministerio Público. El comité deberá rendir ante este Despacho un informe sobre el cumplimiento de la decisión adoptada en esta providencia.

SEGUNDO: Por Secretaría, remítase copia de la sentencia con las constancias de notificación y ejecutoria a las autoridades que actuaron en el proceso y a las partes involucradas.

Expediente: 19001 33 33 003 2020 00170 00
Demandante: JUAN CARLOS ROJAS Y OTROS
Demandado: MUNICIPIO DE POPAYAN
Medio de control: INCIDENTE DESACATO - POPULAR

TERCERO: Por Secretaría, remítase copia de la sentencia a la Defensoría del Pueblo, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

*CUARTO: En firme esta providencia, devuélvase al juzgado de origen.”.
(...)” (Negrilla y subrayado fuera de texto).*

2. El Incidente de Desacato

2.1 Solicitud de apertura de incidente

La parte actora presentó Incidente de Desacato en contra del MUNICIPIO DE POPAYAN – SECRETARIA DE INFRAESTRUCTURA – OFICINA ASESORA DE GESTIÓN DE RIESGOS DE LA CIUDAD DE POPAYAN, solicitando el cumplimiento de la Sentencia 179 del 12 de diciembre de 2022.

Que, de conformidad a lo ordenado en la Sentencia tanto de primera como de segunda instancia, la parte accionada no ha dado cumplimiento a dicha orden, que, en la reunión de comité del 16 de noviembre de 2025, se llegaron a unos compromisos, pero ninguno de ellos trató el desmonte de la carceleta, que es la orden de las sentencias.

Que la siguiente fecha para dar continuidad al comité de verificación, se programó para el 30 de septiembre de 2025, sin que se llevara a cabo, evidenciando un total desinterés para cumplir la orden emitida por la autoridad judicial.

Por todo lo anterior, solicitó al Despacho, requerir a la entidad accionada en cabeza del señor alcalde Juan Carlos Muñoz Bravo el cumplimiento de la sentencia, y dar aplicación a la multa establecida en el artículo 41 de la Ley 472 de 1998 y el respectivo arresto de 6 meses, más las sanciones penales que hubiere lugar.

2.2 Apertura del Incidente de Desacato

El Despacho mediante auto interlocutorio No 220 de 26 de febrero de 2026 dio apertura al incidente de desacato en contra del alcalde del municipio de Popayán JUAN CARLOS MUÑOZ BRAVO.

En el referido auto, se requirió al Municipio De Popayán – Secretaria De Infraestructura – Oficina Asesora De Gestión De Riesgos De La Ciudad De Popayán, para que informaran con las pruebas que así lo demuestren, el cumplimiento de la orden constitucional dada tanto en primera como en segunda instancia.

Oficio a la entidad accionada –Municipio de Popayán- y a los integrantes del Comité de Verificación de Cumplimiento, esto es el Alcalde del Municipio de Popayán, un delegado de la Secretaría de Infraestructura, un delegado de la Secretaría de Planeación, un delegado de la Defensoría del Pueblo y el Ministerio Público, para que en un término de quince (15) días se reunieran y suscribieran acta de dicha reunión y la presentaran a este Despacho, junto con el informe acerca de sus consideraciones frente al cumplimiento del fallo judicial

3. Contestación al Incidente

3.1 Municipio de Popayán¹

La entidad da contestación al requerimiento realizado por el Despacho, el 06 de abril de 2026.

Revisada la respuesta del demandado, se puede observar que los documentos aportados no se encuentran organizados cronológicamente, otros están aportados doblemente y la contestación se encuentra en medio de dichos documentos. Así las cosas, este Despacho procederá a enlistar los documentos cronológicamente desde la fecha de la sentencia para poder analizarlos con detenimiento.

Del escrito de contestación al incidente, el ente territorial luego de relacionar y escanear los oficios remitidos entre las secretarías, y de estas al Alcalde Dr. Juan Carlos Muñoz B,

¹ Expediente digital, ítem 11

Expediente: 19001 33 33 003 2020 00170 00
Demandante: JUAN CARLOS ROJAS Y OTROS
Demandado: MUNICIPIO DE POPAYAN
Medio de control: INCIDENTE DESACATO - POPULAR

manifiesta que se ha actuado de manera diligente, continua y efectiva y que se tiene la voluntad de seguir adelantando acciones para alcanzar una solución de fondo frente a la problemática del Centro de Detención Transitoria Laura Valencia.

Señala que el Municipio no ha permanecido inactivo ni renuente frente a la orden judicial, desplegando una gestión institucional articulada, progresiva y verificable; que el fenómeno estructural reconocido por la Corte Constitucional implica una solución que se deba dar con la concurrencia de múltiples entidades de orden nacional, partículas del INPEC.

Por lo anterior solicita declarar no probado el incidente de desacato, reconocer las acciones adelantadas por el Municipio de Popayán, tener como acreditado el cumplimiento material y progresivo de las órdenes impartidas, por consiguiente, archivar el incidente.

3.2 Defensoría del Pueblo

Sin pronunciamiento

3.3 Procurador Judicial en Asuntos Ambientales

Sin pronunciamiento

II. CONSIDERACIONES

2.1 Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley 472 de 1998, este Despacho resulta competente para conocer del trámite incidental, por incumplimiento de la sentencia No 179 del 12 de diciembre de 2022 y modificada en segunda instancia, mediante providencia del 28 de marzo de 2025. En consecuencia y conforme lo establecido en la norma antes citada, corresponde determinar, si el Municipio de Popayán incurrió en desacato a la orden impartida.

2.2 El Incidente de Desacato en la Acción Popular.

El artículo 41 de la Ley 472 de 1998 dispone: *“Desacato. La persona que incumpliere una orden judicial proferida por la autoridad competente en los procesos que se adelanten por acciones populares, incurrirá en multa hasta de cincuenta (50) salarios mínimos mensuales con destino al fondo para la defensa de los derechos e intereses colectivos, conmutables en arresto hasta de seis (6) meses, sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar.*

La sanción será impuesta por la misma autoridad que profirió la orden judicial, mediante trámite incidental y será consultada al superior jerárquico, quien decidirá en el término de tres (3) días si debe revocarse o no la sanción. La consulta será en el efecto devolutivo”.

De lo anterior se desprende que el desacato se concibe como ejercicio del poder disciplinario frente al incumplimiento de una orden proferida por la autoridad competente en el curso del trámite de la acción popular, y que este trae como consecuencia, la imposición de una sanción de multa conmutable en arresto, previo trámite incidental especial, consultable ante el superior jerárquico.

El Consejo de Estado² se ha pronunciado sobre el incidente de desacato en los siguientes términos:

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

Así lo ha precisado la jurisprudencia de la Sección³ al señalar que no es suficiente para sancionar que se haya inobservado el plazo concedido para la atención de la orden impartida, sino que debe probarse la negligencia de la persona encargada de su cumplimiento, lo que garantiza que no se presuma la responsabilidad por el sólo hecho del desacato.

² Consejo de Estado. Sentencia del seis (6) de febrero de dos mil veinte (2020), radicado No 13001-23-31-000-2002-10034-02(AP)

³ Ver entre, otras, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencias de 24 de noviembre de 2005 y 10 de mayo de 2004, respectivamente, con número único de radicación 2000-3508 y 2003-90007, C.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

Expediente: 19001 33 33 003 2020 00170 00
Demandante: JUAN CARLOS ROJAS Y OTROS
Demandado: MUNICIPIO DE POPAYAN
Medio de control: INCIDENTE DESACATO - POPULAR

Naturalmente, si la sanción implica la comprobación de una responsabilidad subjetiva, en el procedimiento para imponerla se destacan primordialmente los elementos propios del régimen sancionatorio, verbigracia, los grados y modalidad de la culpa o negligencia con que haya actuado el funcionario, las posibles circunstancias de justificación, agravación o atenuación de la conducta y, por supuesto, el derecho de defensa y contradicción.

Todo lo anterior supone que la sanción por desacato a la orden judicial de una acción popular se enmarca en el régimen sancionatorio personal y no institucional; de lo que se colige que la multa conmutable en arresto señalada en el artículo 41 de la citada Ley 472, procede respecto de la persona responsable del incumplimiento y no de la autoridad o entidad pública, genéricamente considerada”.

Y en relación con la finalidad del Incidente de Desacato, el Consejo de Estado señaló:

“La Jurisprudencia tanto de la Corte Constitucional como de esta Corporación, ha sido reiterativa en afirmar que la finalidad del incidente de desacato no es la imposición de la sanción en sí misma, sino que debe considerarse como una de las formas de buscar el cumplimiento de la respectiva sentencia. Al respecto, la sentencia T-652 de 20104 de la Corte Constitucional indicó:

“[...] El objetivo de la sanción de arresto y multa por desacato es el de lograr la eficacia de las órdenes impartidas por el Juez de amparo para la efectiva protección de los derechos... El objeto del incidente de desacato, de acuerdo a la Jurisprudencia de esta Corporación, se centra en conseguir que el obligado obedezca la orden impuesta en la providencia... Por tal motivo, la finalidad del mencionado incidente no es la imposición de una sanción en sí misma sino una de las formas de buscar el cumplimiento de la respectiva sentencia [...]” (Resaltado fuera del texto original).

Por su parte, esta Sección, en providencia de 27 de septiembre de 2012 (Expediente nro. 2011-00047-02),⁵ señaló:

“[...] Ahora bien, es menester precisar que la finalidad del desacato en las acciones constitucionales no es otra que la de garantizar la efectividad de los derechos objeto de protección, persuadiendo al responsable de que cumpla con la respectiva orden judicial. Es decir, que se trata de una de las herramientas con las que cuenta el Juez para lograr dicho cometido. De ahí que, además de imponer una multa conmutable en arresto, con ocasión de la desatención de la orden de amparo, el fallador tiene la obligación de velar por el cabal cumplimiento del mismo, asegurándose de que cese la vulneración o amenaza de los derechos [...]” (Resaltado fuera del texto original).

También en providencia de 16 de octubre de 2014,⁶ indicó:

“[...] La Jurisprudencia con suficiencia ha establecido que el fin último del incidente de desacato no es la sanción sino lograr el cumplimiento del fallo; (...), precisamente, al rehusarse la entidad a acatar la orden judicial y persistir en la vulneración de los derechos fundamentales del actor, el Juez Constitucional está en el deber de imponer la sanción para persuadir a la demandada a cumplir, en ejercicio del poder disciplinario del Juez Constitucional. (Resaltado fuera del texto).

En resumen, la finalidad de la imposición de la sanción cuando se ha verificado el incumplimiento de la orden judicial es la de lograr la eficacia de esta, para garantizar la protección cabal de los derechos colectivos”.

Bajo el anterior criterio, debe el Despacho determinar si se cumplió o no con la orden impartida en la sentencia No 179 del 12 de diciembre de 2022 y modificada en segunda instancia, mediante providencia del 28 de marzo de 2025.

2.3 Caso concreto

Para efectos de establecer la responsabilidad disciplinaria que implica la declaración de desacato, es necesario, que se cumplan dos requisitos, a saber: i) que se verifique el

⁴ Reiterada en la sentencia T-606 de 2011.

⁵ Reiterada en: Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Primera, providencia de 3 de abril de 2014, número único de radicación 2011-00160-01, CP: María Elizabeth García González.

⁶ Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Primera, providencia de 16 de octubre de 2014, número único de radicación 2014-02396-02, C.P: Marco Antonio Velilla Moreno.

Expediente: 19001 33 33 003 2020 00170 00
Demandante: JUAN CARLOS ROJAS Y OTROS
Demandado: MUNICIPIO DE POPAYAN
Medio de control: INCIDENTE DESACATO - POPULAR

incumplimiento de la orden judicial, y ii) que se determine la responsabilidad subjetiva del demandado en la renuencia para acatarla.

(i) De las pruebas aportadas por el Municipio de Popayán

- Oficio del **19 de octubre de 2023**, dirigido a la Secretaria de Planeación, Dra. Karina Betancourt Gómez y a la Secretaria General, Dra. Elvia Rocio Cuenca, firmado por el Jefe de la Oficina Asesora de Gestión de Riesgo de Desastres, Dr. German Orlando Callejas, en el que se informa acerca de la visita técnica realizada al Centro de Detención Transitorio Laura Valencia el 29 de septiembre de 2023, en el que se indica que el inmueble no tiene un distanciamiento adecuado del río Molino, que existen afectaciones en el cielo falso de la estructura, existencia de fisuras en las paredes y suelo, donde además se acumula agua provenientes de las duchas donde se bañan los PPL. Señala que existe amenaza de inundación según el Servicio Geológico Colombiano con cooperación con la Universidad del Cauca, señalando AMENAZA ALTA.
- Oficio con radicado 20241400335213 de fecha **23 de agosto de 2024** dirigido al secretario general de la Alcaldía de Popayán, Dr. Edwin Heiver Muñoz Vasquez en el que se hace entrega del Informe técnico Centro de detención transitoria Laura Valencia, llevado a cabo el 2 de agosto de 2024. *-pdf 11, fls 2 al 13 Cdo Incidente desacato-*

Informe técnico del **2 de agosto de 2024**.

Visita técnica a la infraestructura centro transitorio Laura Valencia por parte de la Secretaria de Infraestructura municipal.

Radicado: 20241150287832

Descripción del estado actual:

- La estructura del techo de cubierta se encuentra en muy mal estado, el cielo raso presenta humedades y desprendimientos.
- Se encuentran agrietamientos en los muros de la estructura
- Humedades en muros de mampostería
- Poca luz natural en la estructura
- Baja presión de agua en las instalaciones
- Los baños no dan a vasto para la cantidad de PPL
- Acabados en mal estado, aparición de moho
- Instalaciones de cableado inadecuadas
- Hay un solo cuarto donde se encuentra la cocineta, enfermería, visitas, sala de audiencias y vigilancia.
- Poca ventilación
- Hacinamiento con 303 PPL
- Como no dan a vasto las baterías sanitarias los PPL tienen que orinar en contenedores
- Bomba eléctrica sin función ya que no llega con buena presión el agua
- Goteras
- PPL a la intemperie en el patio interno

En cuanto los lineamientos dispuestos mínimos para espacios temporales de reclusión, el informe señala que no cumple condichos parámetros (alojamiento, instalaciones, acceso al agua, baterías sanitarias).

Como recomendación indica que se hace necesario construir un centro nuevo de detención transitoria.

- Informe técnico del **18 de octubre de 2024**, de la Oficina Asesora de Gestión del Riesgo de desastres de la mesa técnica llevada a cabo el 3 de octubre de 2024 realizada con el Comando de la Policía Metropolitana de Popayán, en el que indica que existe amenaza alta de inundación.

Expediente: 19001 33 33 003 2020 00170 00
Demandante: JUAN CARLOS ROJAS Y OTROS
Demandado: MUNICIPIO DE POPAYAN
Medio de control: INCIDENTE DESACATO - POPULAR

- Oficio del **6 de junio de 2025**, dirigido a la Fiscal General de la Nación, Dra. Luz Adriana Camargo Garzón, y firmado por el Secretario de Gobierno y Participación Comunitaria Dr. Víctor Orlando Fuli Guevara, en el cual se solicitó trasladar las personas privadas de la libertad PPL del CDT Laura Valencia al inmueble donde funciona el CTI de Popayán. Radicado 20251200294821.

En el mencionado oficio menciona que a raíz de la reubicación de la Fiscalía a la nueva sede, se abre la posibilidad de darle uso al inmueble del CTI para albergar a los PPL, con el fin de dar cumplimiento a la sentencia del Tribunal Administrativo del Cauca.

Que la anterior propuesta, surge ante la imposibilidad de suscribir un convenio con el INPEC, por cuanto dicha entidad mantiene suspendida de nuevos convenios.

De dicho oficio no se tiene constancia de envío a la Fiscal General de la Nación.

- Convenio interadministrativo **No 20251800027767 de 2025** suscrito entre la Dirección Regional Occidente – INPEC y el Municipio de Popayán, del **2 de septiembre de 2025**, cuyo objeto fue aunar esfuerzos para brindar atención a personas en calidad de sindicadas con detención preventiva y las personas que ya se encuentran reclusas en establecimiento carcelario. Acta de inicio del 9 de septiembre de 2025.

La duración tiene fecha hasta el 31 de diciembre de 2025.

Se aporta una prórroga de 3 meses, del Convenio Interadministrativo **20251800027767 del 9 de septiembre de 2022**.

- Acta de reunión del **17 de septiembre de 2025**, en la que asistieron el secretario de Gobierno y participación comunitaria, Dr. Víctor Orlando Fuli G, el secretario de infraestructura, Dr. Carlos Castro, la delegada de secretaria de hacienda, Dra. Claudia Navarro, el Delegado de la secretaria de planeación, Dr. Víctor Manuel Canencio, la personera delegada en asuntos penales, Dra. Aira Ramos, las personeras de asuntos penales, Dra. Angela Acosta Vallejo y Dra. Carolina Jimpenez, el representante de comunidad, Dr. Jaime Bonilla, el accionante, señor Juan Carlos Rojas, el líder jurídico de la secretaria de gobierno y participación comunitaria, Dr. Juan Sebastián Zúñiga y la supervisión de apoyo de la secretaria de gobierno y participación, Dra. Angélica Vidal Alzate.

Como tema: cumplimiento de la sentencia judicial No 179 de 2022, proferida por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Popayán.

Objetivo: informar las acciones realizadas por parte de la Administración Municipal para dicho cumplimiento.

Angélica Vidal:

En dicha reunión traen a colación nuevamente el Convenio Interadministrativo No 20251800027767 del 2 de septiembre de 2025, en el que se programó la recepción escalonada de PPL y que a la fecha el INPEC ha recibido 32 PPL, encontrándose en curso los procesos contractuales para recibir 150 PPL, según la capacidad logística.

Jaime Bonilla:

Señalan el atentado del 20 de febrero de 2025 sin que se hubiera realizado el censo de los residentes afectados, y que no han tenido intervención por parte del Ministerio Público ni de la Secretaria ni de la oficina de gestión de riesgo, lo que genera incertidumbre a la comunidad. Reconocen el apoyo del INPEC pero que no da solución a la problemática que persiste en el CDT Laura Valencia ubicado en zona residencial.

Expediente: 19001 33 33 003 2020 00170 00
Demandante: JUAN CARLOS ROJAS Y OTROS
Demandado: MUNICIPIO DE POPAYAN
Medio de control: INCIDENTE DESACATO - POPULAR

Víctor Fuli:

Señala que la Administración ha realizado esfuerzos para dar estricto cumplimiento pero que los plazos fijados en la sentencia se escapan a las posibilidades, por lo que solicitará prórroga.

Que una solución es trasladarlos a la Escuela Laura Garrido la cual no representa riesgo para la comunidad, manifestando que llevará el tema al Concejo Municipal; y que ejecutar obras en la cárcel de San Isidro es inviable por la cuantía y la complejidad de las exigencias técnicas del INPEC.

Ing, Carlos Castro:

Informa que la Escuela Laura Garrido cuenta con más de 1.000 m² lo que la hace apta para adecuarla y que los diseños estarían en un mes y medio y que el inmueble se encuentra en zona comercial con una alta presencia de habitantes de calle, lo que tendría un impacto positivo en la seguridad.

Dra. Aida Ramos:

Existe dificultad con el INPEC para suscribir el convenio por lo que se debía garantizar la existencia de un centro de detención transitorio para el Municipio.

Actor popular, Señor Juan Carlos Rojas:

Señaló los daños causados el 20 de febrero a las estructuras en paredes, baños y ventanas de las viviendas aledañas al centro de reclusión transitorio Laura Valencia, solicitando la devolución de los recursos invertidos por los residentes en las reparaciones.

Como compromisos, quedaron los siguientes:

1. Solicitar a la Oficina de Gestión del Riesgo la realización del censo de personas y viviendas afectadas en el atentado el 20 de febrero de 2025.
 2. Oficiar a la Secretaria General para gestionar la aplicación de la póliza y la autorización de las adecuaciones en el inmueble de la Escuela Laura Garrido.
 3. Solicitar a la Secretaria de Hacienda si existe disponibilidad de recursos para financiar dichas adecuaciones.
 4. Programó el próximo comité para el 30 de septiembre de 2025.
- Oficio del **22 de septiembre de 2025**, dirigido al Secretario General, Dr. Edwin Heiver Muñoz Vásquez, en el que se le informa la posibilidad de dar uso a la Escuela Laura Garrido ubicada en el Barrio Bolívar como Centro de Detención Transitorio, donde la Secretaria de Hacienda dispuso un presupuesto de trescientos millones de pesos \$300.000.000 para estudios y diseños técnicos.
 - Correo electrónico del **24 de septiembre de 2025**, mediante el cual la Oficina de Gestión de Riesgo le informa a la Secretaria de Gobierno, que en relación con el atentado del 19 de febrero de 2025 en el Centro de Detención Transitorio Laura Valencia, no se ha realizado el censo de viviendas y personas afectadas.
 - Oficio del **10 de octubre de 2025**, dirigido al Secretario de Gobierno Dr. Robinson Felipe Acosta Ortega, y suscrito por el Secretario General Dr. Edwin Heiver Muñoz Vasquez, en el que se dio respuesta a la solicitud de utilizar la Escuela Laura Garrido como Centro de Detención Transitorio, sin embargo se manifiesta que dicho inmueble presenta un riesgo de colapso, amenazando ruina según informes técnicos No 20221100095743 del 11 de marzo de 2022, No 20231110072313 del 28 de febrero de 2023 y No 20251100309363 del 3 de julio de 2025.

Por lo anterior indicó que el inmueble no es habitable ni seguro para ningún tipo de ocupación humana, resultando inviable la destinación como Centro de Detención Transitorio.

- Oficio del **5 de noviembre de 2025**, dirigido a la Dra. Daniela Alexandra Caicedo Samboní – Judicante de la Procuraduría Reginal de instrucción del Cauca, firmado

Expediente: 19001 33 33 003 2020 00170 00
Demandante: JUAN CARLOS ROJAS Y OTROS
Demandado: MUNICIPIO DE POPAYAN
Medio de control: INCIDENTE DESACATO - POPULAR

por el Dr. Robinson Felipe Acosta Ortega como Secretario de Gobierno y Participación Comunitaria, en el cual informa las acciones adelantadas para dar cumplimiento a la sentencia No 179 de 2022, modificada por el Tribunal Administrativo del Cauca.

- Oficio del **9 de marzo de 2026** dirigido a la Dra. María del Pilar Pantevez, Jefe de Oficina Asesora jurídica de la Alcaldía, suscrito por el Dr. Robinson Felipe Acosta como Secretario de Gobierno, en el que informa las acciones adelantadas para el cumplimiento de la Sentencia No 179 de 2022, en el que se relacionan el convenio interadministrativo No 20251800027767 del 2025, solicitud ante la Fiscalía General de la Nación para disminuir la presión frente al centro transitorio, las mesas de trabajo con la comunidad, evaluación de alternativas locativas y gestión administrativa y operativa interna.
- Oficio del **11 de marzo de 2026**, dirigido a la Dra. María Paz Carmona, Abogada externa de la Oficina Jurídica y suscrito por el Secretario de Infraestructura, Dr. Gerardo Cruz Jiménez. Radicado 20261400143090.

En dicho oficio se informa el cumplimiento de la sentencia relacionada con el Centro Transitorio de detención Laura Valencia, el cual contiene la misma argumentación del oficio enviado a este Despacho el 12 de marzo de 2026 en la respuesta al requerimiento.

- Oficio del **11 de marzo de 2026**, dirigido a la Dra. María del Pilar Pantevez Vargas, Jefe de Oficina Asesora Jurídica y a la Dra. María Paz Carmona, Abogada externa de la Oficina Jurídica y suscrito por el Jefe Oficina Asesora de Gestión del Riesgo y Desastres, Dr. Jair Hernán Flórez Orozco. Radicado 20262300142963, en el que se relacionan las visitas técnicas realizadas al Centro de Detención Transitorio Laura Valencia
- Oficio del **12 de marzo de 2026**, por el cual se dio respuesta al requerimiento realizado por este Despacho. Radicado 20261400135231.
- Acta de verificación de cumplimiento del **17 de marzo de 2026**, en el que asistieron el Dr. Gerardo Cruz como Secretario de Infraestructura, el Dr. Víctor Armando Martínez como Secretario de Planeación, Dr. Robinson Felipe Acosta como Secretario de Gobierno, Dr. Jair Hernán Flórez Orozco como Asesor de Gestión del Riesgo de desastres y el Dr. Diego Felipe Vivas Tobar como Procurador 188.

Se determinó realizar reunión con el Director del INPEC, fijando como fecha el 7 de abril de 2026.

- Oficio del **30 de marzo de 2026**, dirigido a la Dra. María del Pilar Pantevéz. Jefe de oficina jurídica del Municipio de Popayán, en el que se hace entrega de un informe técnico – jurídico acerca del incidente de desacato; el informe es firmado por Dr. Robinson Felipe Acosta Ortega como Secretario de Gobierno y Participación Comunitaria y en el que indicó que en el Centro de Detención Transitorio Laura Valencia se albergan 206 PPL en situación de hacinamiento, que en el año 2025 se ha trasladado al INPEC 146 PPL y que se está a la espera de un convenio interadministrativo para el año 2026 para poder entregar 300 PPL.

(i) Del cumplimiento de la orden judicial

El contenido preciso de la orden de protección está determinado por el objeto, los sujetos y el plazo; en tal sentido, se precisa establecer cuál era la conducta ordenada, quién o quiénes debían cumplirla y dentro de qué término. Lo anterior, con miras a verificar si el destinatario de la orden la realizó cabal y oportunamente.

En el caso bajo estudio, y conforme lo probado en el proceso, el Despacho evidencia actuaciones desplegadas por el MUNICIPIO DE POPAYAN - SECRETARIA DE INFRAESTRUCTURA – OFICINA ASESORA DE GESTIÓN DE RIESGOS DE LA CIUDAD

Expediente: 19001 33 33 003 2020 00170 00
Demandante: JUAN CARLOS ROJAS Y OTROS
Demandado: MUNICIPIO DE POPAYAN
Medio de control: INCIDENTE DESACATO - POPULAR

DE POPAYAN para dar cumplimiento a la orden judicial, sin embargo, dicho término se encuentran más que vencido puesto que el Tribunal Administrativo del Cauca concedió seis (06) meses, para la presente fecha ya han transcurrido trece (13) meses, con la gravedad de conocer el riesgo que se corre continuamente tanto para los residentes aledaños como para los PPL.

ii) Del Elemento Subjetivo

Ahora, resuelto el elemento objetivo, se pasa a verificar si está acreditada la negligencia o renuencia de la autoridad frente a la orden constitucional.

E Consejo de Estado ha manifestado frente a este elemento:

“El artículo 41 de la Ley 472 de 1998 consagra un trámite incidental especial que concluye con un auto que si es sancionatorio debe ser objeto del grado de jurisdicción llamado consulta, cuyo objeto consiste en que el superior jerárquico revise si está correctamente impuesta la sanción... Es decir, el Juez encargado de hacer cumplir el fallo tiene también la facultad de sancionar por desacato del mismo, sin que sea dable confundir una actuación (cumplimiento del fallo) con la otra (el trámite del desacato). En efecto, el desacato consiste en una conducta que, mirada objetivamente por el juez, implica que el fallo no ha sido cumplido y, desde el punto de vista subjetivo, la negligencia comprobada de la persona para el cumplimiento de la decisión; no pudiendo por tanto presumirse la responsabilidad por el sólo hecho del incumplimiento. En síntesis, la procedencia de la sanción por desacato consagrada en el artículo 41 de la Ley 472 de 1998 exige comprobar que, efectivamente y sin justificación válida, se incurrió en rebeldía contra el fallo⁷ (se subraya)

Es preciso resaltar, que el desacato está concebido por el legislador como una medida coercitiva frente al incumplimiento de las órdenes judiciales proferidas en los procesos que se adelantan por acciones populares. La finalidad del incidente de desacato 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.

En el presente caso y según las pruebas aportadas por el mismo municipio, de las varias visitas técnicas e informes realizadas al establecimiento, concuerdan que el bien inmueble presenta graves problemas de humedad, agrietamiento de paredes y pisos, con amenaza de inundación, techos en mal estado, con un alto grado de colapso, amenazando ruina y concluyendo que no es habitable ni seguro para ningún tipo de ocupación humana

A pesar de estar más que comprobado el riesgo de mantener a los PPL en ese lugar y la afectación a los residentes aledaños a dicho centro de detención, no se ha dado cabal cumplimiento, prueba de ello es lo sucedido el 20 de febrero de 2025, según lo expresó el Dr. Jaime Bonilla en Acta de reunión del 17 de septiembre de 2025, donde se dio un atentado resultando afectados los residentes del lugar, sin que a esa fecha se hubiera realizado un censo de los afectados (7 meses después del atentado), lo anterior lo refuerza el actor popular, quien en esa misma reunión manifestó que las viviendas se vieron afectadas en las estructuras como las paredes, baños y ventanas, debiendo los propietarios poner de su dinero para el arreglo sin que la entidad pública los reconociera.

Se debe tener en cuenta que existe la posibilidad que las instalaciones de dicho Centro de Detención Transitorio Laura Valencia puedan colapsar en cualquier momento, lo cual traería grandes consecuencias legales para el ente territorial, pues ya no se estaría frente al incumplimiento de la orden constitucional, sino frente a una acción de reparación directa en razón a las pérdidas humanas que podría traer el derrumbe del inmueble, sin contar las afectaciones a los residentes aledaños.

Así las cosas, el MUNICIPIO DE POPAYAN - SECRETARIA DE INFRAESTRUCTURA – OFICINA ASESORA DE GESTIÓN DE RIESGOS DE LA CIUDAD DE POPAYAN se ha

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, auto AP 3508 de 30 de abril de 2003, CP González Murcia. En tanto poder disciplinario la responsabilidad de quien incurra es de carácter subjetivo vid. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Auto AP 1522 de 28 de octubre de 2010, CP María Elizabeth García González.

Expediente: 19001 33 33 003 2020 00170 00
Demandante: JUAN CARLOS ROJAS Y OTROS
Demandado: MUNICIPIO DE POPAYAN
Medio de control: INCIDENTE DESACATO - POPULAR

quedado en visitas técnicas, informes, oficios y actas de reunión, donde llegan a la misma conclusión de peligro e inhabitabilidad del inmueble, sin resolver de fondo la situación y permitiendo que por la permanencia del Centro de Detención Transitorio Laura Valencia sucedan atentados que sigan poniendo en riesgo a los residentes del lugar continuando con la vulneración de sus derechos e intereses colectivos alegados en la demanda.

Con todo lo anterior, no se explica como no se le ha dado prioridad ni cumplimiento a lo ordenado tanto en primera como en segunda instancia.

En el caso concreto, la responsabilidad subjetiva del alcalde se encuentra plenamente configurada, en tanto no solo ha quedado acreditado el incumplimiento prolongado de la orden judicial, sino también la capacidad real y jurídica que le asistía para adoptar decisiones eficaces tendientes a su cumplimiento. En efecto, al momento de proferirse la sentencia de segunda instancia y durante todo el trámite del incidente, el mandatario ejercía plenamente sus funciones, lo cual lo ubicaba como autoridad directa encargada de liderar, coordinar y materializar las acciones administrativas necesarias para el desmonte del centro de detención transitoria. No se trata, entonces, de un incumplimiento heredado sin posibilidad de gestión, sino de una situación vigente frente a la cual el funcionario contaba con margen decisorio suficiente.

A lo anterior se suma que la conducta desplegada por la autoridad municipal denota una actuación meramente formal y no sustancial, basada en la reiteración de oficios, reuniones y diagnósticos que, si bien evidencian actividad administrativa, no se traducen en resultados concretos orientados al cumplimiento de la orden judicial. Esta ineficacia prolongada, aunada al conocimiento cierto del riesgo grave que enfrenta tanto la población privada de la libertad como la comunidad aledaña, permite inferir un comportamiento negligente por omisión, consistente en no adoptar decisiones prioritarias, oportunas y definitivas, pese a la urgencia del caso. En ese sentido, la renuencia no se configura por la inactividad absoluta, sino por la ausencia de medidas idóneas y eficaces.

En cuanto a la defensa basada en la presunta imposibilidad material derivada de la concurrencia de otras entidades nacionales, el Despacho advierte que dicha alegación no resulta de recibo. Si bien es cierto que la problemática carcelaria tiene un componente estructural y multinivel, también lo es que la orden judicial fue clara en imponer obligaciones concretas al municipio, particularmente en lo que respecta al desmonte del centro transitorio y la adopción de medidas para garantizar la transitoriedad y condiciones dignas de reclusión. En consecuencia, no puede escudarse la autoridad territorial en la falta de actuación de otras entidades para justificar su propio incumplimiento.

En efecto, la administración municipal contaba con alternativas dentro de su órbita de competencias —como la habilitación de espacios temporales adecuados, la adopción de medidas de emergencia, la priorización presupuestal o la expedición de actos administrativos de carácter urgente— que no fueron implementadas de manera efectiva. La imposibilidad alegada, por tanto, no se configura como una causal exonerativa de responsabilidad, sino como una manifestación de la falta de gestión suficiente y oportuna, pues no se demostró la adopción de todas las medidas razonables exigibles para superar los obstáculos existentes.

A la fecha de la presente decisión se encuentra vinculado al proceso el alcalde del municipio de Popayán, el señor JUAN CARLOS MUÑOZ BRAVO, destacando que el Consejo de Estado ha señalado, que, para adoptar una decisión de imposición de multa, además de la inobservancia del tiempo concedido para la atención de la orden impartida, se debe comprobar una responsabilidad subjetiva por parte del funcionario encargado de dar cumplimiento.

Si bien el presente asunto inició el 14 de diciembre de 2020 y el Dr. JUAN CARLOS MUÑOZ BRAVO se posesionó como alcalde el 01 de enero de 2024, ejercía la labor del cargo al momento de proferir sentencia de segunda instancia y es la persona quien en la actualidad puede desplegar las actuaciones necesarias y pertinentes para dar cumplimiento a la orden judicial y, en consecuencia, lograr la efectiva protección de los derechos colectivos amparados por el Despacho.

Expediente: 19001 33 33 003 2020 00170 00
Demandante: JUAN CARLOS ROJAS Y OTROS
Demandado: MUNICIPIO DE POPAYAN
Medio de control: INCIDENTE DESACATO - POPULAR

De acuerdo con lo anterior y recalando que el desacato constituye un instrumento para lograr la protección de derechos colectivos amparados, cuya violación ha sido evidenciada a partir de una providencia judicial que surgió con ocasión de la referida acción popular, este Despacho acudirá a la sanción prevista en el artículo 41 de ley 472 de 1998⁸, que regula este mecanismo constitucional ante la renuencia del representante legal del municipio de Popayán, doctor JUAN CARLOS MUÑOZ BRAVO en dar cumplimiento a la sentencia.

En particular, se tiene en cuenta (i) la prolongación injustificada del incumplimiento por más del doble del plazo otorgado, (ii) la persistencia de una situación que implica riesgo alto para la vida e integridad de las personas, debidamente acreditada en informes técnicos, (iii) la incidencia negativa sobre derechos colectivos previamente amparados y (iv) la falta de adopción de medidas idóneas pese a los reiterados llamados de atención institucionales. Tales circunstancias permiten concluir que la conducta reviste un alto grado de negligencia que justifica la máxima reprochabilidad.

En consecuencia, no puede dejar el Despacho pasar por alto el incumplimiento del fallo judicial, y con ello, el desconocimiento de los derechos colectivos amparados por su intermedio, pues de esta manera el cumplimiento de la sentencia quedaría al arbitrio de las entidades accionadas, evadiendo el cumplimiento de las decisiones judiciales, situación que no puede permitir esta instancia.

Por lo expuesto, **RESUELVE:**

PRIMERO.- Declarar el incumplimiento de la sentencia No 179 del 12 de diciembre de 2022, modificada en segunda instancia, mediante providencia del 28 de marzo de 2025, de conformidad con lo expuesto.

SEGUNDO.- Sancionar por desacato a sentencia de acción popular proferida por este Despacho el 12 de diciembre de 2022 y modificada en segunda instancia por el Tribunal Administrativo del Cauca, mediante providencia del 28 de marzo de 2025, al alcalde del municipio de Popayán, el señor JUAN CARLOS MUÑOZ BRAVO, con una multa de VEINTICINCO (25) salarios mínimos mensuales legales vigentes, con destino al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos.

TERCERO.- Sin perjuicio de lo anterior, el doctor JUAN CARLOS MUÑOZ BRAVO, alcalde del municipio de Popayán, deberá dar cumplimiento inmediato a la sentencia No 179 del 12 de diciembre de 2022, modificada en segunda instancia, mediante providencia del 28 de marzo de 2025.

CUARTO.- CONSÚLTESE la anterior decisión ante el Honorable Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca. Remítase el expediente.

QUINTO.- Comuníquese la presente decisión a las partes, por el medio más expedito.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

El Juez

JORGE RICARDO MAYA RUIZ

Firmado en SAMAI

⁸ "Artículo 41. Desacato. La persona que incumpliere una orden judicial proferida por la autoridad competente en los procesos que se adelanten por acciones populares, incurrirá en multa hasta de cincuenta (50) salarios mínimos mensuales con destino al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, conmutables en arresto hasta de seis (6) meses, sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar.

La sanción será impuesta por la misma autoridad que profirió la orden judicial, mediante trámite incidental y será consultada al superior jerárquico, quien decidirá en el término de tres (3) días si debe revocarse o no la sanción. La consulta se hará en efecto devolutivo".

Expediente: 19001 33 33 003 2020 00170 00
Demandante: JUAN CARLOS ROJAS Y OTROS
Demandado: MUNICIPIO DE POPAYAN
Medio de control: INCIDENTE DESACATO - POPULAR

Constancia: La presente providencia fue firmada electrónicamente en el Sistema de Gestión Judicial SAMAI. En consecuencia, conforme a lo dispuesto en el artículo 186 del CPACA, se garantiza su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta a través del siguiente enlace: <https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/procesos.aspx>

Señores usuarios, se recuerda que es obligatorio el uso del aplicativo SAMAI en la Jurisdicción Contencioso Administrativa, por lo tanto, **todo memorial, petición y/o escrito deberá ser radicado a través de la ventanilla de atención virtual de SAMAI**, conforme al Acuerdo PCSJA23-12068 de 2023 y la Circular PCSJC24-1 de 11 de enero de 2024. Se pone a disposición el manual de funcionamiento de la ventanilla de atención virtual de SAMAI: <https://ventanillavirtual.consejodeestado.gov.co/Imagenes/manual/guia%20VENTANILLA%20VIRTUAL.pdf>