



Alcaldía Mayor de
Cartagena de Indias

PLAN DE ACCIÓN

DE CUMPLIMIENTO DE ACCIONES JUDICIALES:

PAVIMENTACION DE

— — — CALLES



1. INTRODUCCIÓN

Dado el alto nivel de litigiosidad en materia de acciones populares en el Distrito de Cartagena, y los distintos retos presentados para cumplimiento de las órdenes judiciales emitidas en este tipo de procesos, resulta imperativo establecer criterios claros y específicos que guíen el cumplimiento de las sentencias proferidas por los jueces de la República en cuanto a la pavimentación, adecuación y mantenimiento de las vías públicas de la ciudad.

En ese sentido, este documento tiene como objetivo definir un Plan de Acción para el Cumplimiento de Órdenes Judiciales que ordena la pavimentación y/o mantenimiento de vías en Materia de Pavimentación y Mantenimiento Vial, proporcionando las directrices necesarias para coordinar y ejecutar las obras ordenadas en las acciones populares, con especial énfasis en los plazos, asignación de recursos, y el cumplimiento cabal de las órdenes judiciales.

Este plan busca no sólo garantizar que las órdenes judiciales se cumplan de manera oportuna y eficaz, sino también asegurar la transparencia y optimización de los recursos en cada proceso. Adicionalmente, se establecerán mecanismos de seguimiento para evaluar el estado de avance de las obras, evitando así riesgos de desacato.

En aras de atender y tomar acciones efectivas para el cumplimiento de las acciones populares, se hace necesaria el presente plan de acción. Para efectos de este documento, las acciones populares se refieren a los procesos judiciales con medio de control de acción popular, con fallos de primera y segunda instancia ejecutoriados, donde se ha ordenado la pavimentación o reparación de vías y andenes en el territorio del Distrito de Cartagena.

Este Plan se elaborará por pasos y fases en donde se abarcará la ejecución de las obras de pavimentación por paquetes de procesos judiciales.



Es menester señalar que las acciones populares fueron establecidas en el ordenamiento jurídico como un medio para proteger los derechos colectivos de los colombianos, permitiéndole a estos buscar su protección frente a los Jueces de la República.

En los casos donde se busca la pavimentación de calles, la jurisprudencia es clara en señalar que, excepcionalmente, el juez es responsable de impartir medidas racionales que permitan la transformación y corrección paulatina de la problemática vial, en el escenario en que existan razones justificadas y acreditadas de amenaza o daño a los derechos colectivos y ello se puede ampliar a otras situaciones en las que se requieran obras públicas de distinta naturaleza para proteger los derechos colectivos, de conformidad con las órdenes judiciales en firme.

Así mismo, se debe reiterar que existe un claro compromiso en respetar esos mandatos proferidos por los jueces de la acción popular, no sólo porque su incumplimiento está sometido a claras reglas de desacato, en los términos del de la Ley 472 de 1998, sino porque es deber de las autoridades cumplir las órdenes judiciales ejecutoriadas, en particular en asuntos en los que se haya encontrado la violación de derechos constitucionalmente reconocidos.

En consecuencia, en la ejecución del presupuesto de obras y en el marco de las competencias de cada dependencia, se deben realizar todas las gestiones correspondientes para priorizar el cumplimiento de las órdenes judiciales debidamente ejecutoriadas en materia de realización de obras y pavimentación de vías.



2. CRITERIOS PARA RIESGOS DE DESACATO

El artículo 44 de la Ley 472 de 1998 regula las consecuencias del desacato frente a órdenes judiciales derivadas de acciones populares, señalando que el incumplimiento puede conllevar la imposición de multas hasta de cincuenta (50) salarios mínimos mensuales y, en su lugar, un arresto hasta de seis (6) meses, sin perjuicio de las eventuales sanciones penales que puedan surgir. Esto subraya la gravedad jurídica de desatender una orden emitida dentro de estos procesos, lo que implica la responsabilidad personal de los funcionarios involucrados.

El Consejo de Estado ha delimitado dos factores que determinan el desacato:

Factor objetivo, que se refiere al incumplimiento material de la orden judicial, es decir, cuando no se ejecuta lo ordenado en los términos previstos.

Factor subjetivo, que implica la negligencia o renuencia por parte de la autoridad o funcionario responsable, al demostrarse la falta de diligencia en la ejecución de la sentencia.

Este análisis deja claro que no basta con demostrar un incumplimiento formal de la orden judicial; debe analizarse también si hubo intención o falta de diligencia en el actuar de la entidad o el funcionario encargado. Esto permite que se valore la conducta de las autoridades con base en la situación concreta de cada caso, eliminando la posibilidad de una responsabilidad automática simplemente por la no ejecución.



En cuanto a las consecuencias concretas para las autoridades públicas, el incumplimiento puede afectar directamente al representante legal de la entidad, en este caso el Alcalde Mayor de Cartagena, quien estaría sujeto a las sanciones establecidas en la ley. Dado que las multas impuestas son personales y conmutables en arresto, el desacato adquiere una naturaleza aún más coercitiva, ya que puede derivar en privación de la libertad del funcionario responsable si no se satisface la multa.

Por lo tanto, resulta crucial que la administración distrital priorice el cumplimiento de las órdenes judiciales relacionadas con acciones populares, tanto por la necesidad de evitar sanciones personales, como por el deber institucional de proteger los derechos colectivos. El incumplimiento de estas sentencias podría no solo generar sanciones económicas y arresto, sino también afectar la imagen pública de la administración, además de generar un impacto negativo en la ciudadanía que se ve directamente afectada por la falta de ejecución de las obras

3. CRITERIOS DE RIESGO DE DESACATO

La secretaría de Infraestructura Distrital deberá considerar el riesgo de desacato como el criterio principal para priorizar la planificación y ejecución de proyectos de pavimentación de vías en Cartagena. Todas las acciones populares que se mencionan en este Plan de Acción y sus adiciones se encuentran en estado crítico de cumplimiento.

En ese sentido, el enfoque de criterio de riesgo clasifica en nivel de criticidad, a fin de que se prioricen aquellas que presenten un mayor riesgo de generar sanciones judiciales en caso de incumplimiento. La correcta identificación y gestión de este riesgo permitirá que la administración distrital responda de manera más eficiente y oportuna a las obligaciones derivadas de las órdenes judiciales.



Por criterio de riesgo se entiende el conjunto de factores que pueden influir en la decisión de un Juez de la República para declarar el incumplimiento de una orden judicial por parte del Alcalde Mayor de Cartagena de Indias. Estos factores incluyen no sólo el incumplimiento material de los plazos o condiciones estipuladas en la sentencia, sino también la falta de diligencia en la ejecución de las obras, la ausencia de asignación de recursos, o la insuficiencia en las gestiones administrativas y contractuales necesarias para cumplir con las órdenes judiciales.

La Oficina Asesora Jurídica evidenció que existen distintos factores que permiten clasificar la criticidad de los riesgos de cada uno de los procesos judiciales preseleccionados, a saber:

FACTORES

CLASIFICACIÓN DEL RIESGO CRÍTICO

Muy Alto

- 🇨🇴 Vencimiento del término para cumplir con la orden judicial sucedió hace más de seis (6) años y esta no se haya ejecutado.
- 🇨🇴 Antiguos alcaldes o secretarios fueron sancionados por desacatar la orden judicial.
- 🇨🇴 Se ha dado apertura más de dos (2) veces incidente de desacato dentro de la etapa de verificación de cumplimiento.
- 🇨🇴 Se ha dado apertura a incidente de desacato por lo menos una vez desde el inicio de la vigencia 2024.
- 🇨🇴 Para la ejecución de la obra se requiera un nivel alto de recursos.
- 🇨🇴 No se haya cumplido con las órdenes dictadas por el Juez de conocimiento dentro del comité de verificación de cumplimiento.
- 🇨🇴 Que se requieran estudios técnicos con cuantía elevada.



FACTORES

CLASIFICACIÓN DEL RIESGO CRÍTICO

Alto

- Vencimiento del término para cumplir con la orden judicial sucedió hace más de seis (6) años.
- Se ha dado apertura por lo menos una vez incidente de desacato dentro de la etapa de verificación de cumplimiento.
- Para la ejecución de la obra se requiera un nivel alto de recursos.

FACTORES

CLASIFICACIÓN DEL RIESGO CRÍTICO

Medio

- La no ejecución de las obras de pavimentación dentro del del término dado en la sentencia judicial.
- La inexistencia de estudios técnicos que permitan iniciar proceso de contratación de la obra.
- Que el comité de verificación de cumplimiento del proceso ya haya sido constituido.

FACTORES

CLASIFICACIÓN DEL RIESGO CRÍTICO

Medio Bajo

- Se considera que un proceso de acción popular que ordene la pavimentación de calles es medio bajo cuando no se ha vencido el término dado en la sentencia para dar cumplimiento, pero aún las obras civiles no se han ejecutado.

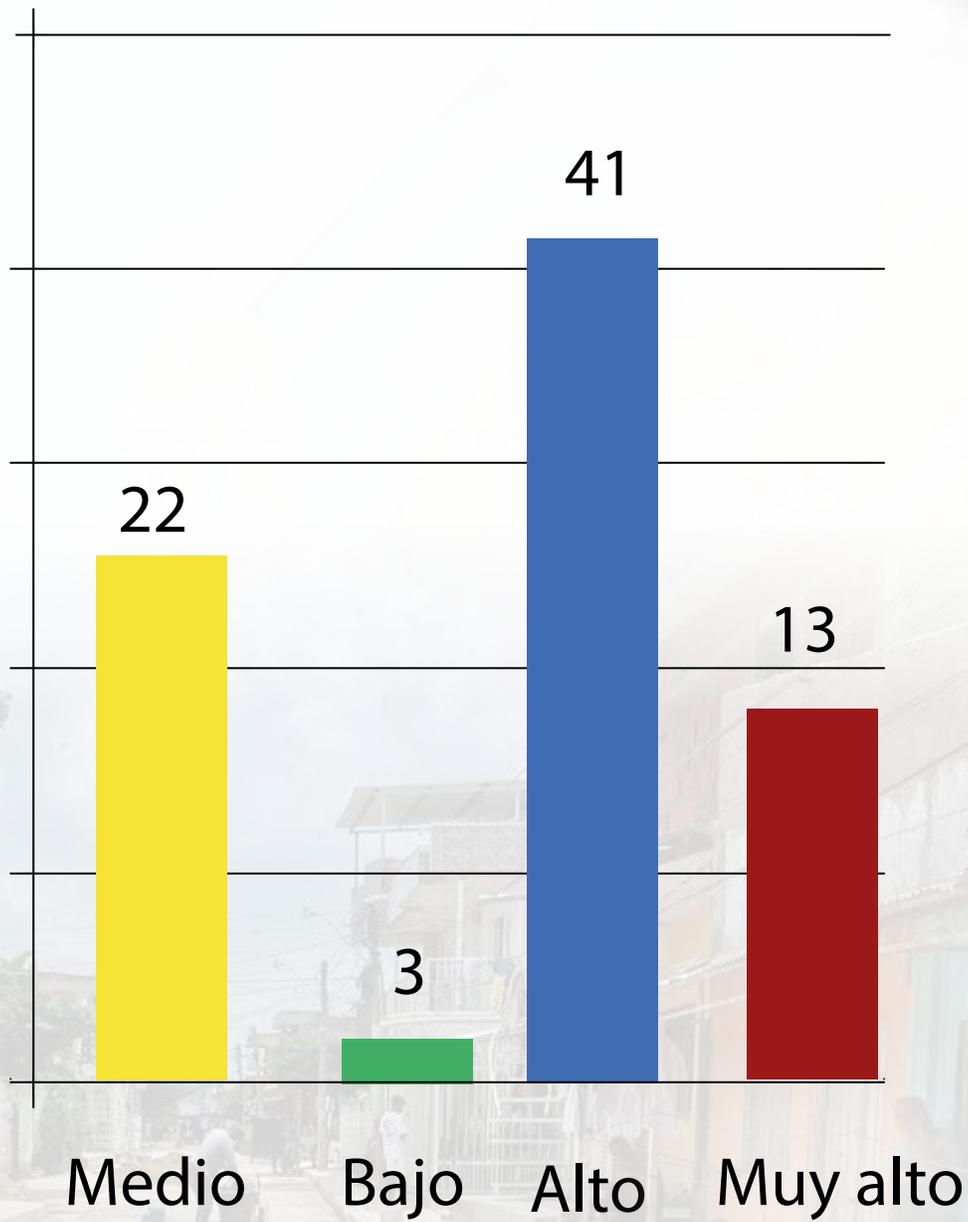


Este documento hará referencia únicamente a las órdenes judiciales en estado de riesgo crítico muy alto.

En la base de datos de la Unidad de Defensa Judicial del Distrito de Cartagena se registran ochenta y tres (83) procesos judiciales de acción popular pendiente de cumplimiento por el distrito. En dichos procesos, los jueces han ordenado la reparación, pavimentación o construcción de vías y andenes en diversas zonas de la ciudad, órdenes que hasta la fecha no han sido cumplidas en su totalidad. Este rezago en la ejecución representa un riesgo considerable de sanciones judiciales y afecta directamente la calidad de vida de los ciudadanos.

A continuación, se presenta una gráfica que ilustra el porcentaje de acciones populares clasificados según su nivel de riesgo: muy alto, alto, medio y bajo, con base en los criterios de riesgo previamente definidos. Esta visualización permite identificar claramente la proporción de acciones populares que requieren mayor atención prioritaria para evitar sanciones por desacato, brindando así un enfoque más estratégico para la planificación y ejecución de los proyectos de pavimentación ordenados judicialmente.







La Oficina Asesora Jurídica evidenció que existen un nivel muy alto de riesgo crítico de desacato en las siguientes acciones populares:



**Calle La libertad del Barrio Nueva
Jerusalén y el Silencio**

**13001-33-33-013-
2015-00497-00**

EDUARDO FERRER LUNA

**OBRA EN EJECUCIÓN
No. LP-SID 001-2024**



Calle la Poza y los Catalinos - Daniel Lemaitre

**13001-33-31-013-
2010-00122-00**

**MANUEL JOAQUÍN ESQUIVIA
MAQUILON**

Incluida en el Contrato
LP-SID-003-2024.



Callejón Dandy- Manga

**13001-33-31-006-2008
-00195-00(500-2012)**

LIGIA GÓMEZ
PATERNOSTRO, GRACIELA
CAMARGO, NANCY GAVIRIA
GAVIRIA

Incluida en el Contrato
LP-SID-003-2024.



Calles 53 B, 53 C, 32, 54 A, 55, 56, 54 C, 53 A, 56 en San Bernardo de Asís

<p>13001-33-33-004- 2017-00087-00</p>	<p>MELQUIADES HERRERA CASSIANI</p>	<p>Calle 55 construida. Calles 56 y 53 están incluidas en el Contrato LP-SID-003-2024. La jueza inició desacato porque faltan las demás calles.</p>
--	---	---

Crterios a tener en cuenta

A pesar de que actualmente se encuentra en proceso de licitación la construcción de una de las calles objeto del proceso de acción popular, el Secretario de Infraestructura deberá actualizar los estudios previos y definir el presupuesto correspondiente respecto de las demás calles en el sector de Panorama de San Bernardo de Asís.

El Secretario de Infraestructura tendrá la facultad de convocar mesas de trabajo con otras dependencias del Distrito de Cartagena para identificar y remover los obstáculos que puedan dificultar la construcción de las calles restantes. Esta colaboración interdepartamental será clave para asegurar un avance efectivo en los proyectos de pavimentación.

Para llevar a cabo la actualización solicitada, se dispone del plazo hasta el 31 de diciembre de 2024, con el objetivo de que al menos tres calles adicionales sean incluidas en el próximo proceso de contratación, mientras que las restantes se ejecuten a lo largo de 2025. En ningún caso se permitirá que se llegue a noviembre de 2025 sin haber cumplido con la pavimentación de todas las vías involucradas.



**Callejón anterior a la diagonal 31D7, que une la
Transversal 70B y 70 en el Barrio las Gaviotas**

**13001-33-33-011
-2018-00247-00**

JUAN C.A.

Incluida en el Contrato
LP-SID-003-2024.



Calle Guillermo Posada en el Barrio Torices

13001-33-33-010
-2018-00163-00

PERSONERIA DISTRITAL

Incluida en el Contrato
LP-SID-003-2024.



Calle Colombia en el Barrio Olaya Herrera

13001-33-40-015
-2016-396-00

PERSONERIA DISTRITAL

Incluida en el Contrato
LP-SID-003-2024.



Carrera 67A de la cuarta etapa del Barrio Blas de Lezo

**13-001-33-33-015
-2019-00136-01**

PERSONERIA DISTRITAL

Incluida en el Contrato
LP-SID-003-2024.



Calle 68A del Barrio San Pedro Mártir, sector el Progreso

**13-001-33-33-004
-2017-00032-00**

JORGE LUIS JIEMENEZ JULIO

Incluida en el Contrato
LP-SID-003-2024.



Diagonal 32A del Barrio la Providencia

13001-33-33-005- 2017-00291-00	PERSONERIA DISTRITAL	Se tienen todos los requerimientos técnicos; no tiene presupuesto asignado, no está en proceso de contratación. Se quiere manejar con los recursos del Sistema
13001-33-33-011- 2018-00062-00	EDUARDO FERRER LUNA Y YURI FIDEL ALMANSA ARTUZ	Se tienen todos los requerimientos técnicos; no tiene presupuesto asignado, no está en proceso de contratación. Se quiere manejar con los recursos del Sistema Nacional de Regalías



Calles y Drenajes Pluviales, Barrio Olaya Herrera Sector Rafael Núñez

<p>13001-23-31-000- 1999-00002-00</p>	<p>JACKSON BECERRA MOSQUERA</p>	<p>SE INCLUYÓ TRES de las más de 10 calles del Sector Rafael Núñez en el el proceso de licitación LPSID-003-2024 - Rehabilitación vial FASE II. Faltan las demás. (IDENTIFICAR)</p>
--	--	---

Criterios a tener en cuenta

Comoquiera que este proceso ordena la pavimentación de todas las calles del sector Rafael Núñez en el Barrio Olaya Herrera y estuvo en inactividad por más de cuatro años, se debe tener un tratamiento diferenciado para su cumplimiento.

En ese sentido, el Secretario de Infraestructura deberá realizar las obras civiles en distintos paquetes de calles, realizando los estudios pertinentes de manera relativa a las vías seleccionadas.

No obstante, lo anterior, el Secretario de Infraestructura deberá realizar el levantamiento topográfico de todo el sector a más tardar junio de 2025.

En el siguiente proceso de contratación deberá, el Secretario de Infraestructura, incluir por lo menos tres (3) calles a fin de continuar con la ejecución del cumplimiento de la sentencia de acción popular.



Transversal 48 del Barrio José Antonio Galán

**13001-33-33-003
-2019-00188-01**

PERSONERIA DISTRITAL

Incluida en el Contrato
LP-SID-003-2024.



4. ÍTER CONTRACTUAL PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS ACCIONES POPULARES.

El secretario de Infraestructura deberá adelantar la siguiente hoja de ruta a fin de dar cumplimiento a las órdenes judiciales que versan sobre la pavimentación de calles y andenes en la ciudad de Cartagena.

4.1. FASE 1 – PLANEACIÓN

4.1.1. Etapa técnica.

Respecto de todas las calles, el secretario de Infraestructura deberá elaborar los siguientes documentos:

Documentos:



a. Estudios Previos



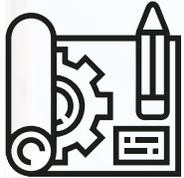
b. Análisis del Sector



c. Evaluación de Riesgos



d. Anexo Técnico junto con los siguientes documentos:



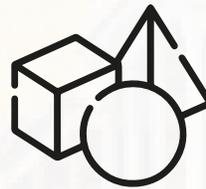
Planimetría
de la vía.



Estudio de
suelo.



Informe
Topográfico.



Diseño
Geométrico.



Estudio
de Tránsito.



Diseño de
pavimentación.



PMT.



Plan de Gestión
Integral de la Obra.



PMA.



Estudio Geológico.



Estudio de
señalización.



Banco de
proyectos.



Presupuesto.



APU.



AIU (Si el contrato
es a precios unitarios).



Memorias de
cantidades.



Licencia ambiental o
certificación no requerir
licencia ambiental.



Certificado POT.



Certificado de licencia
de construcción.



Certificado
de predios.



Certificado de complejidad
de la obra (Solo cuando sea
Pliego Tipo).



Téngase en cuenta que muchos de los documentos previstos aquí, podrán resultar obligatorio o no, a partir del tipo de intervención que se vaya a efectuar en la vía, puesto que, si la misma requiere un mantenimiento rutinario o rehabilitación, se podrá prescindir de aquellos propios de los servicios de construcción o reconstrucción de vías. Los mencionados documentos deberán tenerse listos previo al inicio de la fase de selección de los contratistas. Recuérdese que esta fase finaliza con la suscripción de los estudios previos y la obtención de toda la documentación antes mencionada.

Destáquese que esa documentación enlistada no es limitativa, sino que tiene carácter meramente ilustrativo y enunciativo.

1.4.1.2. Etapa presupuestal.

El secretario de Infraestructura deberá fijar el presupuesto para cada una de las vías con base a los documentos elaborados en la fase de planeación. Deberá adelantar todas las gestiones para la consecución de los recursos que financien los proyectos a ejecutar.

Acto seguido, el secretario de Infraestructura deberá presentar solicitud de disponibilidad presupuestal y del certificado de disponibilidad presupuestal específico para cada vía.

Para el cumplimiento de esta fase, el secretario de Infraestructura tendrá dos meses que empezarán a contar luego del vencimiento de los días previstos en la fase anterior.



1.4.2. FASE 2 – SELECCIÓN.

Vencido el término anterior, el secretario de Infraestructura remitirá la documentación conforme el memorando AMC -MEM-001557-2024, la cual está se adelantó en el paso anterior, a la Unidad Asesora de Contratación de la Alcaldía Mayor de Cartagena para el respectivo análisis y revisión de los documentos.

El secretario de Infraestructura deberá atender a cualquier requerimiento que realice la Unidad Asesora de Contratación - UAC, respecto del estado de los documentos allegados o de las observaciones que se realicen durante el proceso de selección.

El liderazgo de todo el proceso de selección lo tiene la Secretaría de Infraestructura, y de ser requerido, cuenta con el acompañamiento de la Unidad Asesora de Contratación – UAC.



1.4.3. FASE 3 – CELEBRACIÓN Y EJECUCIÓN.

Es preciso tener en cuenta que, el objeto de los procesos que se adelantarán para la atención de las órdenes judiciales se encuentra previstos por los Documento Tipo desarrollados por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, lo anterior implica entender que los plazos para la adjudicación pueden verse extendidos por el cúmulo de oferentes que allegan ofrecimientos, razón por la cual, deberá plantearse la contratación atendiendo términos razonables.

Una vez aprobado electrónicamente el contrato en la plataforma SECOP II, el secretario de Infraestructura, con el acompañamiento de la interventoría contratada para tal fin (sólo aplica cuando son procesos derivados de licitación pública y cuyo objeto contractual revista una obra pública) supervisará la ejecución de todos los contratos que se celebren.

Por ello, deberá adelantar las gestiones para que sea expedido los registros presupuestales correspondientes, la aprobación de las garantías de cada contrato, la correspondiente aprobación del acta de inicio como documento accidental, así como corroborarse el cumplimiento de los aportes al Sistema General de Seguridad Social.



Instrucciones generales para garantizar el cumplimiento de las órdenes judiciales con riesgo muy alto

La Secretaría de Infraestructura deberá realizar inmediatamente las gestiones administrativas, financieras y presupuestales para el inicio de la fase de contratación de las obras en estado crítico de desacato, que aún no se encuentran contratadas. La atención a estos casos debe ser tratada como de máxima urgencia para evitar sanciones judiciales. La Secretaría de Infraestructura deberá elaborar un plan de trabajo dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha del presente plan de acción, el cual deberá ser remitido al Asesor Código 105 Grado 47 (Defensa Judicial) asignado a la Oficina Asesora Jurídica para su revisión.

-Las órdenes judiciales que se encuentran contratadas y/o en ejecución, deberán procurar su ejecución en los estrictos términos fijados en los plazos contractuales. El (la) Secretario (a) de Infraestructura deberá enviar un informe sobre el estado de cada una de las obras. Este informe deberá ser allegado dentro del mes siguiente a la fecha del presente plan de acción, al Asesor Código 105 Grado 47 (Defensa Judicial) asignado a la Oficina Asesora Jurídica para su conocimiento.

-A más tardar, el 31 de enero de 2025, deberán estar en ejecución de obra todas las calles incluidas en el listado de órdenes judiciales en estado crítico de desacato. El (la) Secretario (a) de Infraestructura deberá enviar un informe sobre el cumplimiento de este punto. Este informe deberá ser allegado el 10 de febrero de 2025 al Asesor Código 105 Grado 47 (Defensa Judicial) asignado a la Oficina Asesora Jurídica para su conocimiento.

-El (la) Asesor (a) Código 105 Grado 47 (Defensa Judicial) asignado a la Oficina Asesora Jurídica será el responsable del seguimiento y vigilancia del presente plan de acción. Para ello podrá convocar a mesas de trabajo o seguimiento relacionadas con cada una de las órdenes judiciales.



Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias