



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA DE DECISIÓN No. 5
MAGISTRADO PONENTE: OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO

Tunja, 11 5 MAY 2019

Accionante	Yesid Figueroa García
Accionado	Municipio de Tunja, Instituto Nacional de Vigilancia – INVIMA –, Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional
Expediente	15001-33-33-011-2017-00233-01
Medio de control	Acción Popular
Tema	Confirma sentencia de primera instancia que negó pretensiones

Decide la Sala el recurso de apelación formulado por la parte accionante, en contra de la sentencia del 7 de diciembre de 2018, proferida por el Juzgado Once Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja, mediante la cual se negó las pretensiones de la demanda (Fls. 804 a 876).

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA (Fls 1 a 22)

El señor Yesid Figueroa García, instauró demanda de acción popular en contra del Municipio de Tunja, el Instituto Nacional de Vigilancia – INVIMA –, y la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional, para procurar la protección de los derechos e intereses colectivos, conforme a la ley 472 de 1998, ellos son: la defensa del patrimonio público, la salubridad pública, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, los derechos de los consumidores y usuarios.

El actor popular, solicitó se acceda a las siguientes pretensiones, tendientes a que se ordene al municipio de Tunja realizar las actuaciones de forma periódica, constante y permanente, en relación con el sacrificio ilegal e insalubre de animales para consumo humano, el abigeato, la venta y expendio de carne de procedencia desconocida, la comercialización ilegal de semovientes, la presencia y existencia de mataderos clandestinos en la ciudad de Tunja, así:



Accionante: Yesid Figueroa García

Accionado: Municipio de Tunja y otros.

Expediente: 15001-33-33-011-2017-00233-01

Acción Popular- 2ª instancia

- 1.- Suministrar información detallada a la Fiscalía General de la Nación Seccional Boyacá, Cuerpo Técnico de investigación CTI, a la SIJIN y a las autoridades de control, vigilancia e inspección ambiental con el objeto de que estas entidades adelanten acciones de persecución penal y demás para la mitigación, combate y erradicación de los mentados fenómenos de insalubridad pública.
- 2.- Celebrar convenios interadministrativos en el marco de las competencias, funciones y autonomía con las siguientes entidades; Corporación Autónoma Regional de Boyacá CORPOBOYACA, Fiscalía General de la Nación-Seccional Boyacá, Sijin, Policía Metropolitana de Tunja METUN, Secretaria de Salud del Departamento de Boyacá, Defensoría del Pueblo Regional Boyacá, Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos INVIMA, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, los municipios circunvecinos de la ciudad de Tunja, la Universidad Santo Tomás de Tunja y la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia sede Tunja, cuyo objeto sea recibir asesoría técnica, sanitaria, ambiental y jurídica, así mismo, la realización de estudios técnicos, a efectos de generar acciones, actividades, planes, estrategias y cronogramas a corto, mediano y largo plazo que permitan el combate, mitigación y erradicación de los fenómenos ya relacionados.
- 3.- Realización de campañas en las zonas álgidas de la ciudad con el acompañamiento de la Fiscalía General de la Nación Seccional Boyacá, el INVIMA, la Secretaria de Salud del departamento de Boyacá, CORPOBOYACA y el ICA, así mismo en espacios radiales y demás medios de comunicación masivos, que tengan como objeto la promoción de la denuncia y puesta en conocimiento de las autoridades ambientales y penales.
- 4.- Se adopten medidas de control sanitario urgentes en los establecimientos de expendio y venta de carne para consumo humano de la ciudad, así como a la planificación y ejecución de acciones a corto, mediano y largo plazo que tengan como objeto el combate, mitigación y erradicación de los hechos señalados.
- 5.- Se adopten las medidas necesarias a efectos de identificar de forma plena los mataderos y sitios de sacrificio ilegal, insalubre y clandestino de animales para consumo humano, se proceda con su cerramiento, sellamiento y la destrucción de carne decomisada.



Accionante: Yesid Figueroa García
Accionado: Municipio de Tunja y otros.
Expediente: 15001-33-33-011-2017-00233-01
Acción Popular- 2ª instancia

6.- Se proceda a efectuar revisiones a los locales comerciales que expenden carne para consumo humano en la ciudad, verificándose las condiciones de inocuidad y salubridad del producto, lugar de procedencia, condiciones de transporte, manipulación y comercialización, y demás aspectos esenciales y requeridos por las normas vigentes, así mismo que se realice la capacitación exhaustiva de las personas que allí laboran.

7.- Planificar ante la mesa departamental de sacrificio ilegal, el combate, mitigación y erradicación de fenómenos de insalubridad pública.

1.1. Hechos

Como hechos que sustentan las pretensiones de la demanda, se plantearon en síntesis los siguientes:

- El demandante manifestó que la ciudad de Tunja ostentaba su propia Planta de Beneficio Animal, no obstante Corpoboyacá a través de la Resolución No. 750 de 26 de marzo de 2010 determinó la suspensión de sus actividades por incumplimiento del Plan de Manejo Ambiental, según expediente PERM-0012/04.
- Sumado a lo anterior, el matadero de Tunja se encontraba en una grave situación financiera, según informes de auditoría y señales de advertencia realizadas por la Contraloría Municipal de Tunja, circunstancias que conllevaron a su liquidación y disolución.
- Adujo que con el objeto de garantizar la oferta de carne para consumo humano en la ciudad se han celebrado convenios con plantas de la región que han garantizado su comercialización.
- Indicó que en cumplimiento a órdenes judicial, la entidad está adelantado acciones para desarrollar y poner en marcha el proyecto de construcción de una planta de sacrificio animal.
- Mencionó que en el municipio se han incrementado los casos de sacrificio ilegal e insalubre de animales para consumo humano, sin cumplir con ningún criterio sanitario, lo que ha ocasionado el decomiso de carne insalubre y el sellamiento de establecimientos.



Accionante: Yesid Figueroa García
Accionado: Municipio de Tunja y otros.
Expediente: 15001-33-33-011-2017-00233-01
Acción Popular- 2ª instancia

- Por su parte, la Fiscalía General de la Nación refiere que ha identificado la ocurrencia de hechos punibles muy graves para la salud pública, los cuales han sido puestos en conocimiento de la administración municipal, no obstante las acciones del ente territorial son precarias con la mitigación y erradicación de estas prácticas irregulares.
- Refiere que entre la Fiscalía o Policía Nacional y el municipio de Tunja no se ha celebrado ningún tipo de acuerdo tendiente a solucionar la problemática planteada, sin embargo se han sostenido reuniones con integrantes de la Secretaría de Protección Social, Policía Nacional, Inspectores de Policía y funcionarios de la Alcaldía de Tunja.
- Sostuvo que si bien la Fiscalía adelanta investigaciones relacionadas con el tema, las mismas son insuficientes debido a la precaria coordinación con el municipio de Tunja.
- Señaló que la Fiscalía en conjunto con la Policía y la Secretaría de protección Social de Tunja, el día 31 de mayo de 2017 realizó acercamientos con la comunidad para el incentivo de la denuncia sobre los fenómenos descritos de salubridad pública, no obstante, reitera, que el municipio de Tunja ha omitido la planificación de acciones para la mitigación y erradicación de dicho fenómeno.
- Afirmó que los fenómenos de insalubridad pública no permiten garantizar al consumidor una carne de alta calidad y bajo estrictos parámetros sanitarios y fitosanitarios, siendo el municipio de Tunja la autoridad encargada de controlar los establecimientos clandestinos destinados al sacrificio ilegal, conforme el artículo 84 de la Ley 136 de 1994.
- Agregó que la entidad territorial no ha solicitado ante el INVIMA el acompañamiento a operativos o actividades relacionadas con el combate y mitigación de dicho fenómeno.

2. TRÁMITE DE LA ACCIÓN POPULAR EN PRIMERA INSTANCIA

La demanda fue radicada en la oficina de reparto el 18 de diciembre de 2017, correspondiendo su conocimiento al Juzgado Once Administrativo Oral de Tunja (Fl 184), el cual mediante auto de 18 de enero de 2018 dispuso su



Accionante: Yesid Figueroa García
Accionado: Municipio de Tunja y otros.
Expediente: 15001-33-33-011-2017-00233-01
Acción Popular- 2ª instancia

admisión, en el cual se ordenó la notificación al Municipio de Tunja, disponiendo el traslado de la demanda por el término de 10 días (Fls 186 a 187).

La diligencia de pacto de cumplimiento se realizó el 7 de marzo de 2018, la cual una vez escuchadas las intervenciones de las partes, se declaró fallida en razón a que no se formuló proyecto de pacto de cumplimiento (Fls 316 a 319).

Posteriormente a través de providencia de 6 de abril de 2018, se dispuso la vinculación al proceso al Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos –INVIMA- y a la Nación – Ministerio de Defensa –Policía Nacional, ordenando su notificación y correr traslado por el término de 10 días (Fls 323 a 325).

Luego, el Despacho de conocimiento dispuso sobre el decreto de pruebas solicitadas por las partes, así como el decreto de algunas pruebas de oficio (Fls 395 a 403).

Finalmente mediante auto de 18 de octubre de 2018, se dispuso declarar precluido el término probatorio, ordenando correr traslado a las partes para que en el término de 5 días presentaran los alegatos de conclusión (Fl 780).

3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

3.1. Municipio de Tunja (Fls. 195-209).

Dentro del término procesal correspondiente, el Municipio de Tunja presentó contestación de la acción popular, oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones formuladas por el accionante, para lo cual argumentó lo siguiente:

Indicó que el Municipio de Tunja, no ha sido omisivo en relación con sus deberes de garantizar los derechos e intereses de la comunidad, resaltando que ha realizado múltiples acciones con el fin de salvaguardar el medio ambiente y la salubridad pública, a lo cual se han ejecutado las actividades necesarias para dar cumplimiento en la Resolución 1229 de 2013, Decreto 1500 de 2007, Decreto 1282 de 2016 y la Resolución 2016041871 de 2016, garantizando la calidad, inocuidad e higiene de la carne para consumo humano.

Señaló que el 26 de septiembre de 2016, la Secretaría de Protección Social coordinó capacitación con el INVIMA, en relación con la mencionada



Accionante: Yesid Figueroa García
Accionado: Municipio de Tunja y otros.
Expediente: 15001-33-33-011-2017-00233-01
Acción Popular- 2ª instancia

normatividad, la cual contó con la participación de 102 personas del gremio de expendedores de carne, luego los días 15, 17, 21 y 25 de noviembre de 2016 y 18 de mayo de 2017, la misma cartera municipal realizó un proceso de socialización del Decreto 1282 de 2016 y la resolución 2016041871.

En virtud de lo anterior, se dio inicio al proceso de inscripción y emisión de la autorización sanitaria provisional a cada uno de los establecimientos, encontrándose a la fecha inscritos 186 expendios de carne y 27 de pollo, luego de realizarse una visita diagnóstica.

Expuso que el 21 de febrero de 2017, la Secretaría de Protección Social realizó reunión con funcionarios del ICA, Corpoboyacá, Policía Nacional, SIJIN, Secretarías de Desarrollo y de Salud de Boyacá, Fiscalía General de la Nación, con el fin de tratar temas sobre mitigación de sacrificio ilegal en el municipio de Tunja.

Adujo que dentro de las acciones de inspección, vigilancia y control realizados por la Secretaría de Protección Social y la Policía Nacional se han desarrollado varias intervenciones de incautación y destrucción de carne procedente de sacrificio ilegal y transporte inadecuado, sumado a ello, con el fin de garantizar el abastecimiento de carne, el ente territorial suscribió el convenio de cooperación No. 013 de 2017, con la Industria Frigorífica de Boyacá, no obstante los comercializadores de carne pueden realizar el sacrificio en cualquier planta nacional, que este certificada por el INVIMA.

Agregó que el 7 de junio de 2017, la Secretaría de Protección Social de Tunja asistió a la Mesa Departamental de carnes liderada por la Gobernación de Boyacá, en la cual se establecieron compromisos para la elaboración del Plan de Acción frente al sacrificio ilegal, para luego ser presentado ante el Ministerio de Salud y Protección Social y al INVIMA.

Propuso como excepciones las siguientes:

- **Inexistencia de prueba que demuestre omisión por parte del municipio de Tunja, referente a la afectación de los derechos colectivos:** Sostuvo que la entidad territorial ha realizado actuaciones concretas para mitigar el sacrificio ilegal e insalubre de animales para consumo humano.



Accionante: Yesid Figueroa García
Accionado: Municipio de Tunja y otros.
Expediente: 15001-33-33-011-2017-00233-01
Acción Popular- 2ª instancia

- **Cumplimiento por parte del municipio de Tunja de la circular externa 06-100-004445-09 y resolución No. 2016041871:** Encuentra su fundamento en que solicitó la autorización ante el INVIMA para poder realizar convenio de cooperación con la Industria Frigorífica de Boyacá, con el fin de garantizar de forma plena los derechos colectivos de los ciudadanos y la inocuidad de los productos cárnicos.

Indicó que la Unidad de Salud Ambiental de la Secretaría de Protección Social ha adelantado las acciones de inspección, vigilancia y control con enfoque de riesgo para expendios de carnes, conforme a la normatividad aplicable.

- **Cosa juzgada:** Consideró que la presente acción tiene identidad de objeto y de causa con la acción popular 2001-1930, en la cual se declaró a la entidad territorial responsable de la vulneración de derechos colectivos, relacionados con el goce de un ambiente sano, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y la protección de los consumidores y usuarios.
- **Falta de integración de Litis consorcio necesario:** Indicó que debe incluirse en el litigio a la Secretaria de Salud del Departamento, a la Policía Nacional, a la Fiscalía general de la Nación y al Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos –INVIMA-, dada la posible responsabilidad que se llegare a endilgar, atendiendo las obligaciones de cada una de las entidades.
- **Temporalidad para ejecución del Plan de Desarrollo Tunja en equipo 2016—019:** Mencionó que en dicho Plan de Desarrollo la administración municipal ha establecido dentro de sus prioridades, eliminar cualquier acto relacionado con el sacrificio ilegal e insalubre de animales para consumo, el abigeato, la venta y expendio de carne de procedencia desconocida, la comercialización ilegal de semovientes y en especial la existencia de los mataderos clandestinos.

Agregó que el municipio de Tunja ha adelantado actuaciones tendientes a contar con una Planta de Beneficio Animal, la cual garantizará de una mejor manera la procedencia legal de los productos cárnicos en el municipio de Tunja.



Accionante: Yesid Figueroa García
Accionado: Municipio de Tunja y otros.
Expediente: 15001-33-33-011-2017-00233-01
Acción Popular- 2ª instancia

3.2. Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos – INVIMA- (Fls. 330 -341)

La entidad a través de la Jefe de la oficina Asesora Jurídica presentó contestación de la demanda, indicando al efecto que no le corresponde hacer pronunciamiento de las pretensiones, teniendo en cuenta que las mismas no se encuentran dirigidas en contra del INVIMA, así mismo la entidad ha actuado en estricto cumplimiento de la normatividad sanitaria vigente.

Como fundamentos de defensa, luego de hacer un recuento normativo, adujo que la competencia de la entidad se circunscribe a ejercer la inspección, vigilancia y control sanitario de las plantas de beneficio

Señaló que todo establecimiento debe inscribirse ante el INVIMA y solicitar visita de inspección para verificar el cumplimiento de los requisitos legales, a lo cual deberán presentar el plan gradual de cumplimiento –PGC-.

Indicó que corresponde a la policía en conjunto con las autoridades locales, adelantar las actividades necesarias para el control de los establecimientos clandestinos dedicados al sacrificio de animales para el abasto público, además de realizar las actividades de sellamiento de establecimientos y el decomiso de productos, por lo que el INVIMA no es competente para ejercer la inspección, control y vigilancia de mataderos clandestinos, siendo que la competencia se limita a las plantas de beneficio autorizadas.

Adujo que en virtud del Decreto 2965 de 2008, cada Gobernador, en concertación con los Alcaldes debían formular e implementar un Plan de racionalización de plantas de beneficio animal –PRPBA-, así mismo cada establecimiento que no haya sido seleccionado en dicho plan y no hayan presentado el plan gradual de cumplimiento –PGC-, no podía continuar desarrollando actividades después del 9 de agosto de 2016.

Sostuvo que el Decreto 1500 de 2007, del cual se han realizado 8 jornadas de asistencia técnica en todo el territorio nacional, tuvo como objetivo actualizar los sistemas de inspección bajo los análisis de riesgo y cadena alimentaria, garantizando la inocuidad de la carne y de los productos cárnicos comestibles destinados al consumo humano, a su vez la entidad ha ampliado la planta de personal, contando con 281 inspectores en plantas de beneficio animal, permitiendo una inspección permanente en los establecimientos.



Accionante: Yesid Figueroa García
Accionado: Municipio de Tunja y otros.
Expediente: 15001-33-33-011-2017-00233-01
Acción Popular- 2ª instancia

Mencionó que desde el 7 de enero de 2015, se conformó el Grupo Técnico de Articulación y Coordinación con las entidades territoriales de Salud, ello en apoyo de los programas de inspección, vigilancia y control de riesgos que afectan la inocuidad de alimentos, así mismo, se ha ampliado la planta de personal desde el año 2008, contando actualmente con 281 inspectores en plantas de beneficio animal permitiendo de esta manera una inspección permanente y de esta manera poder garantizar el consumo de carne y productos cárnicos comestibles de excelente calidad.

Agregó que el 7 de enero de 2015 se conformó en la Dirección de Alimentos y Bebidas, el Grupo Técnico de Articulación y Coordinación con las entidades territoriales de Salud, el cual tiene como propósito principal dar lineamientos técnicos para la articulación y coordinación de todo lo relacionado con el control de riesgos que afectan la inocuidad de los alimentos, para tal efecto, se han elaborado una serie de documentos que unifican el procedimiento para la emisión de conceptos sanitarios a lo largo de la cadena productiva de alimentos y bebidas.

Propuso como excepción la siguiente:

- **Inexistencia de vulneración de derechos colectivos por acción u omisión:** Encuentra su fundamento en que el INVIMA no ha omitido deber legal alguno, teniendo en cuenta que la competencia de la entidad se limita a ejercer la inspección, vigilancia y control sanitario de las plantas de beneficio.

3.3. Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional (Fls. 345-358)

En apoderado judicial de la entidad, presentó contestación de la demanda, argumentando al efecto lo siguiente:

Indicó que se opone a las pretensiones, ya que las mismas resultan ser infundadas e improcedentes, teniendo en cuenta que en todos los sectores en los que ejerce jurisdicción la Policía Metropolitana de Tunja se han garantizado las condiciones de seguridad y salubridad pública, dentro del marco de sus competencias contenidas en la ley 1801 de 2016.

Según sendos informes de 6 de julio y 11 de diciembre de 2017, se puede establecer la aplicación de medidas de prevención, control y sanción, en



Accionante: Yesid Figueroa García
Accionado: Municipio de Tunja y otros.
Expediente: 15001-33-33-011-2017-00233-01
Acción Popular- 2ª instancia

relación con la verificación de establecimientos públicos de expendios de carne, incautación de productos cárnicos por incumplimiento a las disposiciones de la Ley 1801 de 2016, patrullajes en el sector rural para evitar el carneo, control y verificación de guías de movilización, guías de degüello expedidas por frigoríficos autorizados, así como campañas para la prevención de hurto de semovientes.

Propuso como excepción la siguiente:

- **Falta de legitimación en la causa por pasiva:** Señaló que la Policía Nacional atiende órdenes explícitas del gobierno local, en tal sentido corresponde al municipio de Tunja el manejo ambiental en la localidad.

3. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El Juzgado Once Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja, puso término a la instancia mediante sentencia del 7 de diciembre de 2018, a través de la cual negó las pretensiones de la demanda (fls. 804 a 824). Al efecto resolvió:

“PRIMERO: Declarar probada de oficio la excepción de cosa juzgada parcial, de conformidad con las razones expuestas.

SEGUNDO: No declarar probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por la Policía Nacional –METUN, de conformidad con los motivos expuestos.

TERCERO: NEGAR las pretensiones de la demanda, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva.”

En primer lugar y luego de hacer referencia al requisito de procedibilidad, hizo un estudio de las excepciones propuestas, a lo cual concluyó la existencia de cosa juzgada parcial, teniendo en cuenta que existe una similitud de pretensiones con la acción popular identificada con el radicado No. 2001-1930, pues en dicha acción se pretendió la construcción de un matadero que cumpliera con las condiciones de salubridad, así mismo que el expendio de carne para consumo humano se diera bajo parámetros de higiene y que el mismo fuera suspendido hasta la creación de un lugar que cumpliera con las condiciones legales y de asepsia para su funcionamiento. En tal sentido consideró el *a quo* que debía continuarse con el estudio de las pretensiones no expuestas en la anterior acción popular.



Accionante: Yesid Figueroa García

Accionado: Municipio de Tunja y otros.

Expediente: 15001-33-33-011-2017-00233-01

Acción Popular- 2ª instancia

Seguidamente, se argumentó lo relacionado con la naturaleza de la acción popular y respecto a los derechos colectivos invocados como vulnerados, así mismo se indicó sobre la normatividad referente al sacrificio animal para consumo humano, para finalmente referirse al caso concreto, en el cual se realizó una relación de los hechos probados, indicando que los accionados no han generado vulneración de derechos colectivos, en consideración a las labores realizadas por cada una de las entidades en aras de prevenir y controlar el sacrificio ilegal y la comercialización clandestina de cármicos en el municipio de Tunja.

Indicó que las accionadas han actuado dentro del marco de sus funciones, a lo cual han ejecutado los planes, acciones y controles para evitar el sacrificio ilegal de animales y la comercialización de carne con procedencia desconocida, según el caudal probatorio aportado al plenario, el cual da cuenta de las campañas, reuniones y capacitaciones para tratar dicha problemática, labores que son de manera constante.

4. RECURSO DE APELACIÓN

Dentro de la oportunidad para ello, el **actor popular** interpuso recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, solicitando se revoque la misma y se estudie de fondo los aspectos no estudiados por el *a quo*, para en su lugar conceder las pretensiones de la demanda, con sustento en lo siguiente:

Como primer punto, manifestó que no era procedente declarar la existencia de cosa juzgada en relación con la acción popular 2001-1913, teniendo en cuenta que en dicho proceso están accionadas el municipio de Tunja y la extinta empresa matadero de Tunja, mientras que en el presente asunto, las accionadas son, además del municipio de Tunja, el INVIMA y el Ministerio de Defensa – Policía Nacional.

Así mismo, indicó que la acción que nos ocupa tiene pretensiones diferentes a las de la acción popular 2001-1913, sumado a ello, la juez de instancia se limitó en señalar que solamente se analizaran las pretensiones que no quedaron cobijadas por la primera acción constitucional, no obstante no se especificaron cuales pretensiones se excluían de estudio.

Por otro lado, manifiesta la existencia de vulneración de derechos colectivos, teniendo en cuenta que la acción popular está encaminada a lograr una



Accionante: Yesid Figueroa García
Accionado: Municipio de Tunja y otros.
Expediente: 15001-33-33-011-2017-00233-01
Acción Popular- 2ª instancia

planificación constante a corto, mediano y largo plazo de acciones para mitigar, combatir y erradicar los fenómenos de insalubridad, relacionados con el sacrificio ilegal de animales para consumo humano, el abigeato, la venta y expendio de carne de procedencia desconocida, la comercialización ilegal de semovientes, la presencia y existencia de mataderos clandestinos en la ciudad de Tunja.

Aduce que las acciones llevadas a cabo por las accionadas son insuficientes para concluir que la problemática está superada, pues una reunión celebrada en abril de 2018, frente a la implementación del sistema de inspección, vigilancia y control de carne es insuficiente, siendo lo correcto la puesta en marcha de planes integrales que garanticen acciones en periodos ininterrumpidos.

Indicó que en el análisis probatorio, se desestimó la advertencia que hizo la Procuraduría 2 Judicial II Agraria y Ambiental de Boyacá, sobre el fenómeno de los mataderos clandestinos y la comercialización ilegal e insalubre de carne para consumo humano, así mismo, se desconoció que en el informe rendido por el ICA, se indicó sobre las graves deficiencias de orden sanitario presentadas en la feria ganadera, la cual representa un evento tradicional de comercialización de ganado y no se puede catalogar como evento aislado.

En tal sentido el ICA hace mención a un conjunto de irregularidades, como lo es la comercialización clandestina e ilegal de ganado, el incumplimiento de las mínimas condiciones de la infraestructura para el desarrollo de la feria ganadera, sin que exista control de horario en el lugar donde actualmente se desarrolla, ni cerramiento o delimitación del mismo.

Afirmó que dada la población del municipio de Tunja, es inaceptable que en el año 2017 tan solo se haya realizado 4 incautaciones, a su vez señala que no existe claridad sobre el cronograma de las inspecciones llevadas a cabo en los 218 expendios de carne. Seguidamente reiteró sobre la obligación de las accionadas de suministrar información sobre los hechos descritos de insalubridad a las entidades encargadas de vigilar y sancionar tales actos.

Finalmente, hizo alusión a la necesidad de una sentencia de unificación sobre costas procesales en acciones populares, en aras de garantizar el uso y el impulso de dicho mecanismo constitucional, por lo que en el presente asunto solicita la condena en costas a las entidades demandadas.



Accionante: Yesid Figueroa García
Accionado: Municipio de Tunja y otros.
Expediente: 15001-33-33-011-2017-00233-01
Acción Popular- 2ª instancia

5. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

5.1 Parte accionante (Fls 893 a 896)

La parte accionante, dentro del término procesal correspondiente, presentó alegatos de conclusión, en los cuales reiteró los argumentos expuestos en el recurso de apelación, a lo que indicó sobre la inexistencia de cosa juzgada, conforme los elementos fijados por la jurisprudencia del Consejo de Estado, pues no concurre la identificación de las partes ni de la causa con la acción popular 2001-1913.

Agregó que en el plenario no se acreditó planes integrales que garanticen acciones en periodos ininterrumpidos, por lo que no es dable concluir que las problemáticas han sido atendidas diligentemente, sin que se pueda atender dichos aspectos en una sola reunión.

5.2 Municipio de Tunja (Fls 897 a 899)

El apoderado del Municipio de Tunja presentó alegatos de conclusión, en los que indicó al efecto, lo siguiente:

Que no le asiste razón al actor popular en los argumentos expuestos en el recursos de apelación, teniendo en cuenta que en primera instancia se realizó un acertado análisis de la excepción de cosa juzgada, en la cual se concluyó que los motivos que dieron lugar a la interposición de la demanda 2011-1930 es parcialmente similar a los que originaron la presente acción popular.

Adujo que las entidades accionadas han realizado un desempeño idóneo y adecuado con relación a los reparos expuestos por el actor popular, motivo por el cual no existe vulneración a los derechos invocados.

Finalmente, citó una sentencia de esta corporación, en la cual se dispuso que no había lugar a reconocer agencias en derecho, teniendo en cuenta que no se probó la intervención de un profesional del derecho y además, atendiendo la motivación altruista y de solidaridad de la acción popular.

5.3 Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional (Fls. 900-902)

El apoderado judicial de la entidad demandada, en el escrito de alegaciones finales solicitó se confirme la decisión de primera instancia en el sentido de



Accionante: Yesid Figueroa García
Accionado: Municipio de Tunja y otros.
Expediente: 15001-33-33-011-2017-00233-01
Acción Popular- 2ª instancia

negar pretensiones, luego indicó que se ratifica en lo expuesto en la contestación de demanda, a lo cual reiteró:

Que la presunta vulneración de derechos colectivos carece de prueba que brinde certeza sobre las circunstancias de omisión de las entidades demandadas, por el contrario, la Policía Nacional ha venido cumpliendo con sus deberes misionales, en cuanto a labores de control y manejo en las actividades de sacrificio animal para consumo humano, así como el control del delito de abigeato.

Hizo énfasis en que cada entidad debe responder por sus funciones asignadas, por ende la Policía Nacional no puede asumir tareas encargadas a otras entidades públicas.

II. CONSIDERACIONES

1. PROBLEMA JURÍDICO

1.1.- De acuerdo con el recurso de apelación interpuesto por el actor popular en contra de la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Once Administrativo Oral de Tunja, corresponde a la Sala determinar cómo cuestión previa, si se encuentra probada parcialmente la excepción de cosa juzgada, teniendo en cuenta lo analizado dentro de la acción popular radicada con No. 2001-1930.

1.2.- Así mismo, deberá la Sala establecer si los derechos colectivos a la defensa del patrimonio público, la salubridad pública, el acceso a una infraestructura de servicios que garanticen la salubridad pública y los derechos de los consumidores y usuarios del municipio de Tunja se encuentran vulnerados por la acción u omisión de parte del Municipio de Tunja, el INVIMA y la Policía Nacional, derivados de los problemas de sacrificio ilegal de animales para consumo humano, abigeato y expendio de carne de procedencia desconocida.

1.3.- Para el efecto se deberá analizar las actuaciones adelantadas por cada una de las entidades accionadas en relación con el marco de sus funciones para determinar las responsabilidades que les asisten, particularmente en cuanto a los fenómenos de insalubridad pública derivados de la cadena de abastecimiento de carne y si las acciones u omisiones han sido la fuente



Accionante: Yesid Figueroa García
Accionado: Municipio de Tunja y otros.
Expediente: 15001-33-33-011-2017-00233-01
Acción Popular- 2ª instancia

911

generadora de la afectación de los derechos colectivos de los habitantes de la ciudad de Tunja.

2. TESIS ARGUMENTATIVAS DEL CASO

De acuerdo a lo anterior, la Sala concreta las tesis argumentativas del caso para dirimir el objeto de la litis, e igualmente anuncia la posición que asumirá así:

2.1. Tesis del *a quo*:

Negó las pretensiones de la demanda considerando que no se encuentra vulneración alguna de los derechos colectivos, teniendo en cuenta que las entidades accionadas acreditaron planes, acciones y controles para evitar el sacrificio ilegal de animales y la comercialización de carne de procedencia desconocida.

Agregó que dentro del marco de sus funciones, tanto el municipio de Tunja, como el Invima y la Policía Nacional han realizado labores de carácter constante, las cuales según el material probatorio que reposa en el plenario son de carácter significativo, ello en aras de vigilar y controlar que se cumpla con los lineamientos legales para evitar la comercialización de productos de origen animal para el consumo humano.

2.2. Tesis del apelante:

Sostiene el accionante que se debe revocar la sentencia de primera instancia, con sustento en que no puede predicarse la existencia de cosa juzgada en relación con la acción popular radicada bajo el No. 2001-1913, pues no concurren los elementos de identidad para su procedencia, esto es de parte demandada, de causa petendi y de objeto, siendo que en la anterior acción no hizo parte de la litis la Policía Nacional ni el Invima, así mismo los hechos y las pretensiones que dieron origen a la presente demanda, son diferentes a las planteadas en oportunidad anterior.

Señaló que existe vulneración de derechos colectivos, teniendo en cuenta que las acciones de las entidades accionadas para resolver el fenómeno de insalubridad puesto en conocimiento, son meramente coyunturales y aisladas, pues no existen planes integrales que garanticen acciones en periodos ininterrumpidos para mitigar el sacrificio ilegal e insalubre de animales para



Accionante: Yesid Figueroa García
Accionado: Municipio de Tunja y otros.
Expediente: 15001-33-33-011-2017-00233-01
Acción Popular- 2ª instancia

consumo humano, el abigeato, la venta y expendio de carne de procedencia desconocida, la comercialización ilegal de semovientes, la presencia y existencia de mataderos clandestinos.

Adujo que se omitió la valoración de pruebas necesarias para proferir decisión de fondo, de las cuales se desprende que las acciones de las demandadas han sido mínimas para combatir los fenómenos de insalubridad y por el contrario evidencian una serie de irregularidades, como lo es la comercialización ilegal y clandestina de ganado, así como el sacrificio ilegal generando la comercialización de carnes y derivados sin el cumplimiento de las adecuadas condiciones sanitarias y fitosanitarias.

2.3. Tesis de la Sala:

La Sala confirmará la decisión de negar las pretensiones de la demanda, teniendo en cuenta que no se evidencia la vulneración de derechos colectivos invocados, pues no está debidamente determinado que en el municipio de Tunja se presenten graves problemas de insalubridad relacionados con el sacrificio ilegal e insalubre de animales para consumo humano, el abigeato, la venta y expendio de carne de procedencia desconocida, la comercialización ilegal de semovientes, la presencia y existencia de mataderos clandestinos.

Sumado a lo anterior, dirá la Sala que las entidades demandadas han realizado actividades tendientes a combatir el sacrificio clandestino de animales para consumo humano, conforme a las disposiciones que existen a nivel nacional sobre la materia, las cuales permiten que de manera coordinada intervengan varias autoridades en el establecimiento de un sistema de inspección, vigilancia y control que permite al consumidor de carne el acceso a productos de alta calidad y sanidad.

Así las cosas, las accionadas lograron demostrar que de forma permanente realizan actividades para combatir el flagelo de sacrificio clandestino de animales, es así como de forma periódica programan mesas de trabajo en las cuales se establecen capacitaciones, visitas de verificación y de inspección sanitaria, campañas de promoción de denuncias, inventario de los expendios de carne y otra serie de acciones que permiten llevar un control de la cadena productiva en carne y sus derivados.



Accionante: Yesid Figueroa García
Accionado: Municipio de Tunja y otros.
Expediente: 15001-33-33-011-2017-00233-01
Acción Popular- 2ª instancia

Así las cosas, para desatar el problema jurídico planteado, la Sala abordará los siguientes aspectos: *i)* Jurisdicción y competencia, *ii)* la acción popular, *iii)* derecho a la defensa del patrimonio público, *iv)* la salubridad pública como derecho colectivo, *(v)* el derecho al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, *(vi)* los derechos de los consumidores y usuarios, *(vii)* las pruebas allegadas al plenario, y, *viii)* el caso concreto.

3. JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA

La Sala es competente para conocer de este proceso, en segunda instancia, en virtud del recurso de apelación presentado por la parte accionante, en atención a lo previsto en el artículo 16 de la Ley 472 de 1998, que establece que la segunda instancia de las acciones populares radica en la corporación judicial superior a que pertenezca el juez de primera instancia, y en el caso concreto, el fallo de primera instancia fue proferido por el Juzgado Once Administrativo Oral de Tunja, razón por la cual este Tribunal es competente para conocer el presente asunto.

4. LA ACCIÓN POPULAR

La acción popular, consagrada en el inciso 1º del artículo 88 de la Constitución Política y reglamentada por la Ley 472 de 1998, tiene como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados, exista peligro o agravio o un daño contingente por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, cuando actúen en desarrollo de funciones administrativas.

Esta acción es el mecanismo jurídico que tiene la comunidad afectada, para que de forma rápida y sencilla se proceda a ordenar la protección de sus derechos colectivos, cuando han sido vulnerados o amenazados.

En tal sentido, la primera condición para la procedencia de la acción popular, tiene que ver con que ésta se encamine o pretenda la defensa de los derechos e intereses colectivos; en ese sentido, el artículo 88 constitucional de manera expresa señala que el patrimonio público, la moralidad administrativa, el espacio público, la seguridad y la salubridad pública son derechos colectivos y por tanto pueden protegerse por medio de la acción popular.

De tal manera que este medio procesal tiene unos fines de defensa y protección de los derechos e intereses colectivos desde que se vislumbra una amenaza de



Accionante: Yesid Figueroa García
Accionado: Municipio de Tunja y otros.
Expediente: 15001-33-33-011-2017-00233-01
Acción Popular- 2ª instancia

lesión para que no se concrete el daño, pasando por una etapa intermedia de carácter cautelar para que cese la vulneración o el agravio, llegando, por último, a la de índole restaurativo, en tanto lo que sigue una vez el hecho dañino se ha consumado, es regresar las cosas a su estado anterior, en tanto ello sea posible, que no siéndolo, surge en su lugar la obligación de reparar acudiendo al débito secundario, al subrogado pecuniario o a la indemnización compensatoria de los derechos e intereses de naturaleza colectiva.

Así, la acción popular no tiene carácter residual y por consiguiente puede coexistir con otras acciones ordinarias, es más, por el carácter prevalente y especial que tienen las acciones populares, se impone la actuación oficiosa del juez de conocimiento del trámite procesal, con tal de garantizar la protección eficaz de los derechos colectivos, acudiendo si es el caso a la aplicación del principio *iura novit curia*, para procurar inclusive la defensa de derechos e intereses colectivos no invocados en la demanda pero cuya amenaza o vulneración se ponga al descubierto durante el trámite procesal, estándole permitido al fallador emitir fallos *ultra* y *extra petita*, aspectos, estos últimos, en los que comparte similitudes y puntos de contacto con la acción de tutela, pues la una, tanto como la otra, no se satisfacen sino con la protección eficaz, desde el ámbito del derecho sustancial, de los derechos afectados.

Por tanto, la actividad de las partes debe procurar ser lo más diligente que sea posible, y leal, pues son ellas las que conocen los hechos y son ellas también las que están en posibilidad real de fijar con sus dichos y los medios de comprobación que tengan a su alcance, y que aporten, ese conocimiento al proceso.

Por último debe señalarse que estas acciones tienen una estructura especial que las diferencia de los demás procesos litigiosos, en cuanto no son en estricto sentido una controversia entre partes que defienden intereses subjetivos, sino que se trata de un mecanismo de protección de los derechos colectivos preexistentes radicados para efectos del reclamo judicial en cabeza de quien actúa a nombre de la sociedad, pero que igualmente están en cada uno de los miembros que forman la parte demandante de la acción judicial.

5. DERECHO A LA DEFENSA DEL PATRIMONIO PÚBLICO

El Consejo de Estado se ha pronunciado sobre el concepto de patrimonio público de la siguiente forma:



Accionante: Yesid Figueroa García
 Accionado: Municipio de Tunja y otros.
 Expediente: 15001-33-33-011-2017-00233-01
 Acción Popular- 2ª instancia

“Por patrimonio público debe entenderse la totalidad de bienes, derechos y obligaciones de los que el Estado es propietario, que sirven para el cumplimiento de sus atribuciones conforme a la legislación positiva; su protección busca que los recursos del Estado sean administrados de manera eficiente y responsable, conforme lo disponen las normas presupuestales. La regulación legal de la defensa del patrimonio público tiene una finalidad garantista que asegura la protección normativa de los intereses colectivos, en consecuencia toda actividad pública está sometida a dicho control, la cual, si afecta el patrimonio público u otros derechos colectivos, podrá ser objeto de análisis judicial por medio de la acción popular. La protección del Patrimonio Público busca que los recursos del Estado sean administrados de manera eficiente y transparente, conforme lo dispone el ordenamiento jurídico y en especial las normas presupuestales. Para la Sala, el debido manejo de los recursos públicos, la buena fe y el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público, enmarcan el principio de moralidad administrativa, ámbito dentro del cual se debe estudiar el caso concreto.”¹ (Destacado fuera del texto original)

La misma corporación de la jurisdicción contencioso administrativo, con ocasión de una sentencia de acción popular señaló lo siguiente:

“Por patrimonio público se entiende la totalidad de bienes, derechos y obligaciones correspondientes o propiedad del Estado, que le sirven para el cabal cumplimiento de sus obligaciones de conformidad con lo dispuesto para ello en la legislación positiva”².

4. LA SALUBRIDAD PÚBLICA COMO DERECHO COLECTIVO

Al Estado le asiste la obligación de asegurar a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud, al tiempo que a los habitantes les corresponde procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad de conformidad con lo dispuesto en el artículo 49 Constitucional.

El bienestar general contiene responsabilidades compartidas entre el Estado y los ciudadanos, sobre el primero el artículo 366 Constitucional prevé que el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes es uno de los fines del Estado, motivo por el cual señala que la solución de las necesidades insatisfechas en materia de salud es un objetivo prioritario de las autoridades estatales.

En cuanto a los ciudadanos se debe destacar que tienen el deber de obrar conforme al principio de solidaridad, reaccionando con acciones humanitarias

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Consejera ponente: Ligia López Díaz, 31 de mayo de 2002, Radicación número: 25000 23 24 000 1999 9001 01.

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno, 12 de noviembre de 2009, Radicación número: 50001-23-31-000-2005-00213-01.



Accionante: Yesid Figueroa García
Accionado: Municipio de Tunja y otros.
Expediente: 15001-33-33-011-2017-00233-01
Acción Popular- 2ª instancia

ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas en los términos del numeral 2 del artículo 95 de la Carta Política. En desarrollo de esa responsabilidad que atañe a los particulares en materia de salubridad pública, el artículo 78 *ibídem* prevé que los productores de bienes y servicios que atenten contra la salud y la seguridad de los consumidores son responsables por los daños que causen.

A través de la Ley 9 de 24 de enero de 1979³, el Gobierno Nacional adoptó medidas sanitarias alrededor de: i) el control de los usos de aguas; ii) el manejo de residuos líquidos, sólidos, excretas, emisiones atmosféricas; iii) suministro de agua; iv) salud ocupacional; v) saneamiento de edificaciones; vi) alimentos; vii) drogas, medicamentos, cosméticos y similares; viii) vigilancia y control epidemiológico; ix) desastres; x) defunciones, traslado de cadáveres, inhumanación y exhumanación, trasplante y control de especímenes; xi) artículos de uso doméstico; xii) vigilancia y control; y xiii) derechos y deberes relativos a la salud.

A su turno el artículo 32 de la Ley 1222 de 9 de enero de 2007⁴ define la salud pública como *“el conjunto de políticas que buscan garantizar de una manera integrada, la salud de la población por medio de acciones de salubridad dirigidas tanto de manera individual como colectiva, ya que sus resultados se constituyen en indicadores de las condiciones de vida, bienestar y desarrollo del país. Dichas acciones se realizarán bajo la rectoría del Estado y deberán promover la participación responsable de todos los sectores de la comunidad”*.

La salud pública también se encuentra contenida en el numeral 4 del artículo 6º de la Ley 1801 de 2016, como una categoría jurídica de convivencia según la cual se trata de la responsabilidad que le asiste al Estado y a la ciudadanía frente a la protección de la salud como un derecho de diferentes connotaciones; a saber: individual, colectivo y comunitario, cuyo desarrollo se basa en las condiciones de bienestar y calidad de vida.

En este punto es necesario aclarar que la jurisprudencia constitucional y de lo contencioso administrativo han utilizado las expresiones *“salubridad pública”* y *“salud pública”*, a manera de sinónimos, incluso se ha arribado al concepto de salud humana como lo veremos a continuación.

³ “Por la cual se dictan Medidas Sanitarias”.

⁴ “Por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”.



Accionante: Yesid Figueroa García
Accionado: Municipio de Tunja y otros.
Expediente: 15001-33-33-011-2017-00233-01
Acción Popular- 2ª instancia

La Corte Constitucional en sentencia T-579 de 2015 cita la providencia proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado el 3 de septiembre de 2009, dentro del proceso con número de radicación 850012331000200040224401, que plasma la definición de salubridad pública en los siguientes términos:

“El Consejo de Estado ha definido la salubridad pública como ‘la garantía de la salud de los ciudadanos’ e implica ‘obligaciones que tiene el Estado de garantizar las condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad (...) Estos derechos colectivos están ligados al control y manejo de las situaciones de índole sanitario, para evitar que tanto en el interior como en el exterior de un establecimiento o de determinado lugar se generen focos de contaminación, epidemias u otras circunstancias que puedan afectar la salud y la tranquilidad de la comunidad y en general que afecten o amenacen el estado de sanidad comunitaria”.

Dicha posición fue reiterada por la Corte Constitucional en sentencia C-225 de 2017⁵, oportunidad en la que se analizó la constitucionalidad de la Ley 1801, norma que, como se estudió previamente, contiene el concepto de “salud pública” haciendo referencia al desarrollo de la calidad de vida de los habitantes del país:

*“Frente a este panorama, **resulta necesario precisar el concepto de salubridad o salud pública, entendidas como expresiones sinónimas.** Así, la salubridad pública puede ser definida como una serie de condiciones sanitarias, tanto químicas, como relativas a la organización y disposición del espacio, necesarias para la protección de la vida, salud e integridad física del ser humano, así como de las especies animales y vegetales presentes en el ecosistema. Esta definición parte de entender que los problemas de salubridad pública no sólo afectan al ser humano directamente, sino que la afectación que genera en especies animales y vegetales, en sí misma problemática, también conduce indirectamente a la afectación del ser humano por vía alimentaria o cualquier otra forma de transmisión, al reconocer la interdependencia mutua.*

*De esta manera, la cobertura, prestación eficiente y de calidad de servicios públicos tales como el agua potable, alcantarillado, de recolección y adecuado tratamiento de basuras, con y sin riesgo biológico, está directamente relacionada con la creación y mantenimiento de condiciones de salud o salubridad públicas. También son instrumentos de salubridad pública, las actividades como el control de medicamentos, **de determinación y verificación del cumplimiento de medidas sanitarias en la producción, almacenamiento y comercialización de alimentos** y en el depósito o emisión de sustancias contaminantes al aire, al agua*

⁵ H. Corte Constitucional, Sentencia C-225/17. Referencia: Expediente D-11648. Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 220 de la Ley 1801 de 2016 “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”. Actores: Francisco de Paula Santander Ruiz y Yamile Vega Parra. Magistrado Ponente: Alejandro Linares Cantillo, 20 de abril de 2017.



Accionante: Yesid Figueroa García
Accionado: Municipio de Tunja y otros.
Expediente: 15001-33-33-011-2017-00233-01
Acción Popular- 2ª instancia

y al suelo. Así, la protección de la salubridad o salud públicas implica la prohibición y sanción de ciertos comportamientos, pero también una actividad prestacional por parte del Estado, por ejemplo, en cuanto a la disposición de la infraestructura y servicio público necesarios para crear condiciones adecuadas de sanidad.”(Destacado de la Sala).

Por otro lado, la máxima corporación de la jurisdicción contencioso administrativo, en sentencia de 26 de noviembre de 2013⁶, señaló lo siguiente:

“los derechos colectivos a la seguridad y salubridad públicas se pueden garantizar desde una perspectiva de abstención (negativa o de impedir una conducta) o de promoción (activa o de realización de un comportamiento) en aras de asegurar las condiciones esenciales de salud pública y de tranquilidad que permitan la vida en comunidad y, por consiguiente, faciliten la convivencia pacífica entre los miembros de la sociedad”.

Así mismo, el Consejo de Estado en otra oportunidad, construyó un concepto, mediante sentencia de 13 de mayo de 2004⁷, así:

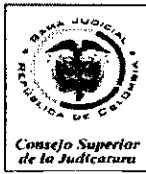
“En lo que respecta al derecho colectivo relacionado a la seguridad y salubridad públicas los mismos han sido tratados como parte del concepto de orden público y se han concretado en las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad. En efecto, la jurisprudencia constitucional ha afirmado:

*“Las restricciones a las libertades ciudadanas encuentran fundamento en el concepto de orden público, entendiendo por tal, las **condiciones mínimas de seguridad, tranquilidad, salubridad y moralidad que deben existir en el seno de la comunidad para garantizar el normal desarrollo de la vida en sociedad.** Para que estas condiciones mínimas se cumplan es necesario, por parte del Estado, a través de las respectivas autoridades, adelantar una labor preventiva que las haga efectivas: la seguridad, con la prevención permanente de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas; la tranquilidad, con la prevención de los desórdenes en general, ya se trate de lugares públicos o privados; la **salubridad, con la prevención de factores patológicos que pongan en riesgo la vida, la salud o la integridad física de los ciudadanos;** la moralidad, con la prevención de manifestaciones externas de conducta que no se ajusten a ciertos principios mínimos de respeto entre las personas y que, en algunos casos, se encuentran expresamente prohibidas por la ley⁸”*

⁶ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 26 de noviembre de 2013, C.P. Enrique Gil Botero, radicación número 25000-23-24-000-2011-00227-01(AP).

⁷ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 3 de mayo de 2004, C.P. Germán Rodríguez Villamizar, radicación número 25000-23-25-000-2002-02788-01(AP).

⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-066 de 1995.



Accionante: Yesid Figueroa García
 Accionado: Municipio de Tunja y otros.
 Expediente: 15001-33-33-011-2017-00233-01
 Acción Popular- 2ª instancia

“La salubridad y seguridad públicas son derechos colectivos y, por tanto, se deben proteger a través de las acciones populares. Su contenido general, implica, de acuerdo con la jurisprudencia citada, en el caso de la seguridad, la prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas y, en el caso de la salubridad, la garantía de la salud de los ciudadanos” (Destacado de la Sala).

En virtud de lo anterior, se concluye que no existe distinción entre los conceptos de salud pública y salubridad pública de hecho se han entendido como sinónimos. Además se observa que este derecho colectivo se encuentra íntimamente relacionado con la conservación del orden público y la garantía del bienestar de la comunidad, ello mediante la adopción de medidas tendientes a evitar su alteración.

5. EL DERECHO AL ACCESO A UNA INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS QUE GARANTICE LA SALUBRIDAD PÚBLICA.

Conforme a lo señalado en los artículos 365 de la Constitución Política y 5º, numeral 5.1 de la Ley 142 de 11 de julio 1994⁹, el acceso a una infraestructura de servicios públicos es inherente a la finalidad social del Estado, razón por la cual debe garantizarse el acceso a una infraestructura de servicios adecuada para la satisfacción de las necesidades básicas de la comunidad

Respecto a este derecho, la jurisprudencia lo ha entendido como aquella prerrogativa según la cual la comunidad puede acceder a instalaciones y organizaciones que procuren la salud, esto es, que se las construcciones y edificaciones estén adaptadas de tal forma que eviten a las personas contraer enfermedades o, que se generen focos de contaminación o epidemias que afecten o amenacen el estado de sanidad comunitaria, ello también incluye los elementos y servicios que se estimen indispensables para la creación y funcionamiento adecuado de la gestión de la salubridad pública.

Sobre este asunto, el Consejo de Estado¹⁰ ha señalado:

“El derecho o interés colectivo al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, detenta un origen constitucional, pues en el artículo 88 alusivo a las acciones populares se indica el de la “salubridad” como derecho susceptible de protección a través de esta acción constitucional. Así mismo, en la lista enunciativa de derechos e intereses colectivos susceptibles de

⁹ Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 19 de abril de 2007, C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez, radicación número: 54001-23-31-000-2003-00266-01 (AP).



Accionante: Yesid Figueroa García
Accionado: Municipio de Tunja y otros.
Expediente: 15001-33-33-011-2017-00233-01
Acción Popular- 2ª instancia

amparo a través de este instrumento, contenida en el artículo 4 de la Ley 472 de 1998, se consagra de manera textual en su literal h.

“Este derecho comprendido en su dimensión colectiva, debe entenderse como la posibilidad que tiene la comunidad de acceder a instalaciones y organizaciones que velen por o garanticen su salud. En este orden de ideas, puede pensarse en la estructura sanitaria y en especial hospitalaria, como típica manifestación del mismo.

“Sobre el concepto de “salubridad pública” ha sostenido esta Sección de manera coincidente con la Corte Constitucional:

“En diferentes ocasiones la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre los conceptos de seguridad y salubridad públicas; los mismos han sido tratados como parte del concepto de orden público y se han concretado en las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad. De esta manera, se puede concluir que la salubridad y seguridad públicas son derechos colectivos y, por tanto, se deben proteger a través de las acciones populares. Su contenido general, implica, de acuerdo con la jurisprudencia citada, en el caso de la seguridad, la prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas y, en el caso de la salubridad, la garantía de la salud de los ciudadanos. Estos derechos colectivos están ligados al control y manejo de las situaciones de índole sanitario, para evitar que tanto en el interior como en el exterior de un establecimiento o de determinado lugar se generen focos de contaminación, epidemias u otras circunstancias que puedan afectar la salud y la tranquilidad de la comunidad y en general que afecten o amenacen el estado de sanidad comunitaria. Es decir, que al momento de ponerse en funcionamiento determinados proyectos de los cuales se pueda derivar algún perjuicio para los ciudadanos, se deben realizar los estudios previos y tomar las medidas conducentes para evitar que se produzca un impacto negativo en las condiciones de salud y seguridad de los asociados”¹¹.

“De manera específica, sobre la relación de la salubridad pública con la infraestructura que debe garantizarse a la comunidad, ha sostenido esta Corporación:

“El derecho colectivo invocado como vulnerado en la presente acción es el del “acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública”. Es un servicio público a cargo del Estado cuya finalidad es disminuir la morbilidad, es decir, la proporción de personas que enferman en un sitio y tiempo determinado. Ahora bien, el derecho invocado hace alusión igualmente a la palabra “infraestructura” la cual debe entenderse como un conjunto de elementos o servicios que se consideran necesarios para la creación y funcionamiento de una organización, en este caso, para la buena gestión de la salubridad pública. Por lo tanto, el acceso a una infraestructura de servicios que

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección tercera, Sentencia de 15 de julio de 2004, C.P. Germán Rodríguez Villamizar, radicación número AP 1834.

garantice la salubridad pública implica, entre otros aspectos, la posibilidad que tienen las personas de beneficiarse de los programas de salud preventivos, de rehabilitación y atención, buscando disminuir el número de personas enfermas en un lugar específico y en un espacio de tiempo determinado.¹²

“Se observa así, que este específico derecho o interés colectivo no puede confundirse con la salud de la comunidad, toda vez que se refiere más bien a la posibilidad de esta de acceder a infraestructuras que sirvan para protegerla. Se verifica entonces una relación comunidad - bienes y/o comunidad - organización; de tal modo que solo se constatará la afectación a este derecho o interés colectivo, cuando se logre demostrar la imposibilidad de acceso a una infraestructura de servicios determinada; se insiste no es el acceso a los servicios, sino a la infraestructura de estos.

“Si se hace referencia al acceso, se colige, que la garantía de este derecho o interés colectivo, se obtendrá a través de órdenes orientadas a acceder a infraestructuras de servicios.

“Finalmente, vale la pena relieves que algunos servicios públicos domiciliarios pueden encontrar relación con este derecho; baste pensar para ejemplificar esta afirmación en las necesidades que la comunidad tiene de acceder a infraestructuras de agua potable, alcantarillado o aseo, obteniendo de esta manera una respuesta positiva frente a sus requerimientos de salud y evitando enfermedades”.

6. LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS

Pese a que el artículo 88 de la Constitución no alude expresamente a los derechos de los consumidores como susceptibles de protección por vía de las acciones populares, el Consejo de Estado ha reconocido y amparado tal derecho con base en *“el desarrollo de la habilitación al legislador para reconocer otros derechos de esta índole contenida en esta disposición, el literal n) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998”*. Al respecto, ha sostenido que:

“Se trata, con todo, de una decisión legal que tiene un firme sustento constitucional. El reconocimiento que hacen los artículos 78 y 369 de la Constitución, de los consumidores y usuarios como un segmento específico de la población, al cual se reconoce un conjunto de derechos y en relación con el cual se encomienda al Estado y a los productores y distribuidores de bienes y servicios una serie de responsabilidades y deberes, envuelve una decisión del constituyente estructurante del orden constitucional económico, a la par que ofrece cobertura suficiente y explica esta determinación del legislador. Su finalidad, en últimas, es hacer de la acción popular un canal más para la

¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de 14 de noviembre de 2002. C.P. Ligia López Díaz, radicación número: AP- 533. En este fallo se discutía la naturaleza colectiva que podía detentar la expectativa de los enfermos de VIH de acceder a instalaciones y medios hospitalarios.



Accionante: Yesid Figueroa García
Accionado: Municipio de Tunja y otros.
Expediente: 15001-33-33-011-2017-00233-01
Acción Popular- 2ª instancia

protección de los intereses de un colectivo tan significativo dentro del funcionamiento del sistema económico social de mercado instaurado por la Constitución como los consumidores y usuarios, caracterizado por su vulnerabilidad y posición de desigualdad en las relaciones de consumo. De aquí que como ha sido señalado por la jurisprudencia de esta Sala de Decisión “los instrumentos que el ordenamiento jurídico contempla para la protección de los derechos de los consumidores, pueden ser individuales o colectivos”¹³.

De acuerdo con lo previsto por el artículo 78 Superior:

“Artículo 78. La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización.

Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios.

El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos.”

En este orden de ideas, se tiene que el reconocimiento de este derecho colectivo busca establecer una suerte de contrapeso a la libertad de empresa proclamada por la Carta como uno de los pilares del sistema económico, en tanto que apunta a focalizar la atención de las autoridades no solo en la promoción de la libre competencia y el eficiente funcionamiento del mercado, sino también en este segmento de la población que por sus características (lega, y por lo tanto, desprovisto de información y conocimiento profundo del bien o servicio que se adquiere) y la posición que ocupa (carente de un poder de negociación significativo en el mercado) tiende a ser la parte débil de las transacciones que tienen lugar con productores, comercializadores y distribuidores de bienes y servicios. La proclamación del Estado social y democrático de Derecho resulta incompatible con una visión del sistema económico que centre la protección constitucional de las relaciones económicas solo en dirección de amparar la libertad de emprender, de contratar y la libre competencia. A causa de la desigualdad propia de las relaciones de consumo, la consideración de la comunidad de personas a quienes se dirige la actividad desarrollada por los sujetos que actúan en ejercicio de las libertades que proclama el artículo 333 de la Constitución y de sus particularidades resulta imperativa.¹⁴

¹³ Sentencia de 3 de junio de 2010, Rad. No. 19001-23-31-000-2005-01737-01(AP). C.P.: María Claudia Rojas Lasso. Respecto de la legítima coexistencia de mecanismos de amparo de derechos individuales con acciones populares, véase la sentencia del 23 de mayo de 2013, Rad. No. 15001 23 31 000 2010 01166 01. C.P.: Guillermo Vargas Ayala.

¹⁴ Consejo de Estado, Sección Primera. Consejera Ponente: María Elizabeth García González. Rad. No. 25000-23-24-000-2010-00617-01(AP). También, de esta misma Sala de Decisión, ver la sentencia de 20 de junio de 2013. Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala. Rad. 25000-23-24-000-2010-00618-01.



Accionante: Yesid Figueroa García
 Accionado: Municipio de Tunja y otros.
 Expediente: 15001-33-33-011-2017-00233-01
 Acción Popular- 2ª instancia

Dada su posición de inferioridad y necesidad de protección el artículo 78 Superior es explícito en señalar ámbitos que involucran a consumidores y usuarios en los cuales el Estado debe centrar su atención. Es el caso de la regulación del control de calidad de bienes y servicios ofrecidos a la comunidad y de la información que se debe suministrar al público en su comercialización, así como del régimen de responsabilidad imputable a quienes atenten contra la salud, la seguridad o el adecuado abastecimiento de los consumidores y usuarios en la producción y comercialización de bienes y servicios. De aquí el carácter tuitivo del Derecho del Consumo y su preocupación por modular principios clásicos del Derecho Privado como la igualdad y la autonomía de la voluntad, que aun cuando aplicables, son permeados y atemperados por las normas constitucionales que sustentan esta materia.

La protección de los consumidores no es, pues, un asunto que constitucionalmente pueda resultar indiferente para las autoridades. En desarrollo de esta responsabilidad se han expedido normas como el Decreto 3466 de 1982 o, recientemente, la Ley 1480 de 2011 (Estatuto del Consumidor), en virtud de las cuales se establece que los consumidores y usuarios tienen, entre otros, derecho a: (i) que los productos no causen daño en condiciones normales de uso y a la protección contra las consecuencias nocivas para la salud, la vida o la integridad de los consumidores¹⁵; (ii) a obtener información completa, veraz, transparente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea, respecto de los productos que se ofrezcan o se pongan en circulación¹⁶; o (iii) a recibir protección contra la publicidad engañosa¹⁷. Igualmente, y en paralelo con este último derecho, se ha establecido la prohibición de publicidad engañosa,¹⁸ entendida como “[a]quella cuyo mensaje no corresponda a la realidad o sea insuficiente, de manera que induzca o pueda inducir a error, engaño o confusión”,¹⁹ y se ha impuesto una especial carga de advertencia en cabeza de los productores y distribuidores de bienes nocivos para la salud de las personas²⁰. El desconocimiento de estas reglas y de todas aquellas estatuidas en aras de proteger a este grupo conlleva una afectación del derecho colectivo proclamado por el literal n) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998 susceptible de ser amparado en sede de acción popular”.

¹⁵ Artículo 3.1.2 del Estatuto del Consumidor.

¹⁶ Artículo 3.1.3 ídem.

¹⁷ Artículo 3.1.4 íbidem.

¹⁸ ARTÍCULO 30. PROHIBICIONES Y RESPONSABILIDAD. Está prohibida la publicidad engañosa. // El anunciante será responsable de los perjuicios que cause la publicidad engañosa. El medio de comunicación será responsable solidariamente solo si se comprueba dolo o culpa grave. En los casos en que el anunciante no cumpla con las condiciones objetivas anunciadas en la publicidad, sin perjuicio de las sanciones administrativas a que haya lugar, deberá responder frente al consumidor por los daños y perjuicios causados. (El apartado subrayado fue declarado exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-592 de 2012)

¹⁹ Artículo 5.13 del Estatuto del Consumidor.

²⁰ ARTÍCULO 31. PUBLICIDAD DE PRODUCTOS NOCIVOS. En la publicidad de productos que por su naturaleza o componentes sean nocivos para la salud, se advertirá claramente al público acerca de su nocividad y de la necesidad de consultar las condiciones o indicaciones para su uso correcto, así como las contraindicaciones del caso. El Gobierno podrá regular la publicidad de todos o algunos de los productos de que trata el presente artículo. PARÁGRAFO. Lo dispuesto en este artículo, no podrá ir en contravía de leyes específicas que prohíban la publicidad para productos que afectan la salud.



Accionante: Yesid Figueroa García
Accionado: Municipio de Tunja y otros.
Expediente: 15001-33-33-011-2017-00233-01
Acción Popular- 2ª instancia

7. LOS ELEMENTOS PROBATORIOS OBRANTES EN EL PLENARIO

Al plenario fueron allegados los siguientes elementos de prueba, útiles a efectos de resolver el problema jurídico planteando:

- A través de oficio de 12 de junio de 2013, el Secretario de Desarrollo de Tunja, hace mención de que en la zona no existe una planta de beneficio animal, lo que genera un alto porcentaje de evasión normativa y un alto costo para el proveedor de carne bovina. Agregó que es notable el abigeato en las zonas rurales del municipio (fls. 55 a 56).
- Resolución No. 3753 de 24 de septiembre de 2013 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, *“por la cual se definen los lineamientos técnicos para la formulación de planes de acción de inspección, vigilancia y control de la carne y productos cárnicos comestibles a lo largo de la cadena y se dictan otras disposiciones”* (CD visto a folio 394).
- Circulares Nos. 046 de 6 de agosto de 2014 y 046 de 1º de noviembre de 2016, emitidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, sobre los lineamientos para la articulación y coordinación de las actividades de inspección, vigilancia y control relacionadas con alimentos destinados al consumo humano (CD visto a folio 394).
- Actas de reunión en el INVIMA así: (i) de fecha 29 de septiembre de 2014 cuyo tema a tratar era la modificación del Plan de racionalización para incluir al municipio de Tunja, (ii) de 24 de octubre de 2014 sobre Foro entidades comité 3753 Departamento de Boyacá, (iii) de 14 de noviembre de 2014 respecto a guías de transporte de carne, (iv) de 16 de enero de 2015 para socializar avances del Plan de Racionalización de Boyacá, (v) de 27 de febrero de 2015 para socializar el listado de convenios interadministrativos vigentes de las plantas de beneficio animal en el Departamento de Boyacá, (vi) de 14 de mayo de 2015 respecto a la planta de beneficio de Tunja, y (vii) del 10 de junio de 2015 en las que se socializaron las Circulares Nos. 046 de 2014 y 046 de 2016, (CDs vistos a folios 394 y 437).
- Plan de acción anual (2014) de carnes y productos cárnicos comestibles para consumo humano, coordinado por el Comité



Accionante: Yesid Figueroa García
Accionado: Municipio de Tunja y otros.
Expediente: 15001-33-33-011-2017-00233-01
Acción Popular- 2ª instancia

Departamental de Inspección, Vigilancia y control sanitario (CD visto a folio 394).

- Informe presentado por el Grupo técnico de articulación y coordinación del Invima, en el cual se socializa con los funcionarios de la Secretaria de Salud de Boyacá la implementación de actas para las acciones de inspección, vigilancia y control en alimentos y bebidas (CD visto a folio 437).
- Actas de inspección sanitaria con enfoque de riesgo de carne, realizadas en establecimientos del barrio los Muiscas de Tunja el día 11 de junio de 2015 por la Secretaria de Salud de Boyacá (CD visto a folio 437).
- Planillas de asistencia a las capacitaciones realizadas los días 26 de septiembre y 15, 17, 18, 21 y 25 de noviembre de 2016, sobre expendio de cárnicos, conforme el Decreto 1500 y la Resolución 2016041871 (fls. 232 a 253 y 294 a 296).
- Relación de expendios de carne y expendios de pollo inscritos y con autorización sanitaria provisional, visita diagnóstico y vigilados por la Secretaria de Protección Social de Tunja (fls. 254 a 260).
- Relación de expendio de carnes inscritos y con autorización sanitaria desde el 27 de abril de 2017 (fls. 302 a 304).
- Planilla de asistencia a la reunión celebrada por la administración municipal de Tunja el 21 de febrero de 2017, cuyo tema era mesa de carnes (fls. 261 a 263).
- Formato de asistencia técnica de febrero de 2017, prestada por funcionarios del INVIMA a la Secretaria de Salud de Boyacá, para el proceso de inscripción y autorización sanitaria provisional para establecimientos de almacenamiento, distribución, expendio, así como la inscripción de vehículos transportadores de carne y productos cárnicos comestibles (CD visto a folio 437).
- Actas de incautación y destrucción de productos cárnicos con ocasión de los procedimientos realizados por la Policía Nacional y la Secretaria de Protección Social de Tunja (fls. 265 a 282).



Accionante: Yesid Figueroa García
Accionado: Municipio de Tunja y otros.
Expediente: 15001-33-33-011-2017-00233-01
Acción Popular- 2ª instancia

- El Secretario de Protección Social de Tunja, con oficio No. 193 de 16 de marzo de 2017, solicita al Fondo Nacional de la Porcicultura Pork Colombia apoyo para sufragar los gastos del lugar de almacenamiento temporal y el transporte hasta la planta donde se realizará la disposición final de la carne objeto de decomiso por sacrificio ilegal (fl. 226).
- Oficio No. 192 de 16 de marzo de 2017, suscrito por el Secretario de Protección Social de Tunja, en el cual le comunica al INVIMA que se está adelantando la etapa de diagnóstico a los expendios de carne y productos cárnicos que realizaron proceso de inscripción y solicitud de autorización sanitaria provisional, evidenciando que se encuentra carne en canal proveniente de plantas de sacrificio con las cuales le municipio no tiene convenio, además surgen la problemática del transporte, tratamiento y disposición final de los decomisos (fl. 227).
- Oficio radicado No. 17042375 de 21 de abril de 2017, en el cual el Director de Alimentos y Bebidas del INVIMA señala que se requerirá a la Planta de beneficio de Tuta respecto al destino que deben tener sus productos, a lo cual se realizará inspección en la guías de transporte de carne (fl. 231).
- Oficio 1155 de 16 de mayo de 2017, mediante el cual el Secretario de Desarrollo de Tunja expuso que el municipio se encuentra inmerso en el Plan de Racionalización, por lo que corresponde a la iniciativa privada o a otras entidades territoriales presentar proyecto ante el Invima para la construcción y/o adecuación de la planta de beneficio animal (fls. 105 a 106).
- Convenio de cooperación No. 0132 de 02 de junio de 2017 celebrado entre el municipio de Tunja y la industria frigorífica de Boyacá “INFRIBOY”, para el beneficio y transporte de carne bovina y porcina en canal, para garantizar el abastecimiento de carne en Tunja en los términos señalados por el Decreto 4974 de 2009, por un plazo de 12 meses (fls. 284 a 290).
- Acuerdo No. 012 de 2016 expedido por el Concejo Municipal de Tunja que contiene el Plan de Desarrollo (CD obrante a folio 305).



Accionante: Yesid Figueroa García
 Accionado: Municipio de Tunja y otros.
 Expediente: 15001-33-33-011-2017-00233-01
 Acción Popular- 2ª instancia

- El Secretario de Desarrollo y el Secretario de Protección Social de Tunja, en oficio No. 1541 de 21 de junio de 2017 (fls. 135 a 137), refiere:

"7.- La Alcaldía de Tunja a través de la Secretaría de Protección Social, adelanta un plan constante de capacitación en manipulación de alimentos dirigida a todos los comercializadores y comunidad en general, donde se les capacita entre otros temas, sobre las condiciones sanitarias en las que deben ser adquiridas las carnes para consumo humano. Igualmente la alcaldía cuenta con una dependencia "Asesoría de Comunicaciones" la cual se encarga de difundir todos estos temas de interés sanitario para la comunidad. Todos los comercializadores de carne del municipio de Tunja, en varias oportunidades han sido convocados y capacitados en cuanto a buenas prácticas sanitarias de manipulación de las carnes para consumo humano y de la obligatoriedad del sacrificio en plantas autorizadas y habilitadas por las autoridades sanitarias.

8.- El municipio de Tunja en razón a la medida interpuesta por la Autoridad Ambiental a la empresa Matadero del municipio, desde el año 2011 ha celebrado los siguientes convenios con el fin de garantizar el abastecimiento de carne apta para consumo humano a la población consumidora: Convenio 005 del 9 de marzo de 2011 con la planta de beneficio de Paipa Beneficiar Técnica Limitada. Convenio de asociación 022 del 17 de julio de 2012 con la planta de beneficio INFRIBOY de Sogamoso. Convenio 110.05.001 del 8 de enero de 2013 con el municipio de Ventaquemada. Convenio 026 de 2013 con el municipio de Ventaquemada. Convenio 080 del 23 de septiembre de 2013 con la planta de beneficio INFRIBOY de Sogamoso. Convenio 009 del 2 de junio de 2016 con la planta de beneficio INFRIBOY de Sogamoso."

- Por su parte el Secretario de Fomento Agropecuario del Departamento de Boyacá, mediante oficio calendado el 21 de junio de 2017, señaló que el municipio de Tunja realizó sustentación ante la mesa departamental el 24 de septiembre de 2013, respecto a su inclusión en el Plan de Racionalización de Plantas de Beneficio Animal, teniendo en cuenta que el proyecto empresarial de Planta de Beneficio de Tuta no inicio y además era necesario dar cumplimiento a la orden impartida en la acción popular 2001-1930. Agregó que es prioritaria la construcción de una nueva planta de beneficio animal en Tunja, no obstante no se tiene certeza de la fecha en que se construirá y pondrá en funcionamiento. Se anexa copia del Acta No. 25 del Plan de Racionalización de Plantas de Beneficio Animal de fecha 24 de septiembre de 2013 (fls. 52 a 54 y 57 a 74).
- El Secretario General y Jurídico de Corpoboyacá mediante oficio No. 7067 de 20 de junio de 2017, informa que mediante Resolución No. 0750 de 26 de marzo de 2010 se ordenó la suspensión de las actividades desarrolladas en la empresa matadero de Tunja, por



Accionante: Yesid Figueroa García
Accionado: Municipio de Tunja y otros.
Expediente: 15001-33-33-011-2017-00233-01
Acción Popular- 2ª instancia

incumplimiento al Plan de Manejo Ambiental. Seguidamente señaló que la corporación no ha realizado ninguna actuación administrativa que se refiera a la necesidad que el municipio de Tunja inicie la construcción y puesta en funcionamiento de una planta de sacrificio animal, toda vez que no es competencia de la entidad (fls. 55 a 56).

- Por otro lado, el Director Seccional de la Fiscalía de Boyacá mediante oficio No. 1383 de 27 de junio de 2017 y la Jefe Sección de Análisis Criminal a través de informe 15-135700 de 23 de julio de 2018, afirmaron que no se ha celebrado con el municipio de Tunja convenio interadministrativo relacionado con la mitigación y combate del delito de sacrificio ilegal. Adjunto se encuentra el informe No. 15-113317, en el cual se informa que para el año 2017 se han instaurado 3 denuncias por sacrificio clandestino de bovinos y porcinos, además refiere que no se han realizado allanamientos, confiscaciones y/o decomisos de carne no apta para consumo humano. Sumado a lo anterior, se anotó que el 31 de mayo de 2017 se realizó acercamiento a la comunidad con el fin de incentivar la interposición de denuncias por hechos relacionados con sacrificio ilegal e insalubre de animales (fls. 159 a 165 y 717 a 718).
- Oficio No. 26154 de 21 de junio de 2017, en el cual el Analista de Prevención, Convivencia y Seguridad Ciudadana de la Policía Nacional pone en conocimiento las capturas e incautaciones realizadas en materia de hurto de ganado en la jurisdicción de la Estación de Policía de Tunja (fls. 445 a 446).
- Oficio No. 28558 de 6 de julio de 2017, mediante el cual el Comandante Policía Metropolitana de Tunja aduce que se realiza control y verificación a establecimientos públicos de expendios de carne, para la incautación de carne que incumple lo dispuesto en el numeral 3º, artículo 110 del Código Nacional de Policía, así mismo que se realizan patrullajes montados diurnos y nocturnos al sector rural para evitar el carneo (fls. 147 a 150).
- Oficio con radicado No. 17081583 de 1º de agosto de 2017, en el cual el INVIMA señala que la empresa matadero de Tunja no se encuentra funcionando, además indicó que con el fin de garantizar un adecuado abastecimiento de carne, el Gobierno Nacional mediante Resolución No. 3659 de 2008, estableció los criterios del Plan de Racionalización



Accionante: Yesid Figueroa García
 Accionado: Municipio de Tunja y otros.
 Expediente: 15001-33-33-011-2017-00233-01
 Acción Popular- 2ª instancia

de Plantas de Beneficio Animal, con el fin reducir la cantidad de plantas para que las existentes sean viables desde el punto de vista sanitario, ambiental, económico y social, a lo cual el Gobernador en concertación con los Alcaldes deben realizar una mesa de trabajo para propiciar el seguimiento de sus obligaciones (fls. 88 a 91).

- Así mismo, a través de oficio 1920 de 15 de agosto de 2017, el Secretario de Desarrollo de Tunja refiere que se están adelantando las acciones para la construcción del frigorífico municipal con inversión privada, así mismo refiere que el municipio hace parte de la mesa de sacrificio ilegal del Departamento de Boyacá, habiéndose realizado por parte de la Policía Nacional incautaciones de carne de canal. Indicó que la administración municipal ha celebrado convenios con Plantas de beneficio animal de municipios aledaños, de acuerdo a los estándares sanitarios estipulados en la ley (fls. 36 a 38).
- Informe de fecha octubre de 2017, presentado por funcionarios del INVIMA, sobre operativos realizados en la vereda Runta arriba sector La Capilla del municipio de Tunja por la Fiscalía 40 Seccional del Medio Ambiente de Boyacá, respecto a sacrificio clandestino de ganado bovino y porcino (CD visto a folio 394).
- Mediante oficio No. 7541 de 19 de junio de 2018, la Secretaria General y Jurídica de Corpoboyacá remite copia del proceso sancionatorio PERM-0012/04, relacionado con el matadero municipal de Tunja (fl. 533 y anexo 1 en 1347 folios)
- El Director de Promoción y Prevención del Ministerio de Salud y Protección Social mediante sendos oficio de fecha 14 de junio de 2018, señala las funciones a cargo de la Comisión Nacional Intersectorial, conforme al Decreto 1362 de 2012 (Fls. 748 a 749 y CD visto a folio 394).
- Informe de fecha 27 de junio de 2018, presentado por el Gerente Seccional Boyacá del ICA, en el cual se aduce que los días viernes se desarrolla una concentración ganadera en la ciudad de Tunja, la cual está amparada mediante Resolución 10309 de 24 de agosto de 2017, *“por medio de la cual se otorga licencia zoosanitaria de funcionamiento para realizar una feria comercial ganadera en el municipio de Tunja”*. Agregó que los funcionarios del ICA hacen



Accionante: Yesid Figueroa García
Accionado: Municipio de Tunja y otros.
Expediente: 15001-33-33-011-2017-00233-01
Acción Popular- 2ª instancia

control sanitario en dicho evento e igualmente expiden las guías sanitarias de movilización interna de animales. Se anexa actas de requerimientos sobre el cumplimiento de la reglamentación (fls. 448 a 515).

- Oficio 922 de 27 de junio de 2018, a través del cual el Secretario de Protección Social de Tunja refiere que de acuerdo al Código Nacional de Policía, la Policía Nacional es la competente para demostrar cuales son las acciones que se han adelantado para contrarrestar los hechos con el sacrificio ilegal e insalubre de animales. Seguidamente informó sobre las destrucciones de carne no apta para el consumo humano e hizo mención de los establecimientos que se dedican al expendio de carne que cuenta con autorización sanitaria provisional, a los cuales se les asignó un código provisional para manejo de información. Con dicho informe, igualmente se aportó formato de diagnóstico en cumplimiento del Decreto 1500 de 2007, actas de visita e inspección sanitaria a expendios de carne (fls. 516 a 518 y CD visto a fl. 532 A).
- Igualmente reposa en el plenario copia de las piezas procesales de la acción popular radicada bajo el No. 2001-1930, siendo accionante el señor Luis Alejandro Quiroga Zabala en contra del municipio de Tunja (CD visto a folio 439).
- Oficio No. 1946 de 28 de junio de 2018, mediante el cual la Procuraduría 2º Judicial II Agraria y Ambiental de Boyacá, informa que en relación con las plantas de sacrificio animal y plan de racionalización de plantas de beneficio animal, esa entidad hace parte del comité de verificación y cumplimiento dentro de la acción popular 2001-1930, de igual forma se adelanta acción preventiva No. IUS – 2015-145644 como seguimiento al Comité Departamental de carnes (fls. 534 a 595).
- Plan de desempeño correspondiente a la implementación del sistema de inspección, vigilancia y control de la carne y productos cárnicos comestibles en el municipio de Tunja, el cual se encuentra establecido hasta el mes de septiembre de 2018 (fls. 597 a 598).
- Por otro lado, el Secretario de Fomento Agropecuario de Boyacá, con oficio radicado No. 20184100205981 de 27 de junio de 2018, aporta las actas de las reuniones celebradas por la mesa del Plan de



Accionante: Yesid Figueroa García
Accionado: Municipio de Tunja y otros.
Expediente: 15001-33-33-011-2017-00233-01
Acción Popular- 2ª instancia

Racionalización de beneficio animal, así mismo indica sobre las funciones de dicha mesa de trabajo y las entidades que la integran (fls. 675 a 676 y anexo 2 en 563 folios).

- Oficio No. 033251 de 27 de junio de 2018, mediante el cual el Comandante de la Policía Metropolitana de Tunja describe las actuaciones adelantadas en contra de los mataderos clandestinos y el expendio ilegal de carne (fls. 680 a 715).

8. CASO CONCRETO

Descendiendo al caso concreto encuentra la Sala que el problema jurídico a resolver en el presente asunto, tiene que ver con determinar si los derechos colectivos a la defensa del patrimonio público, la salubridad pública, el acceso a una infraestructura de servicios que garanticen la salubridad pública y los derechos de los consumidores y usuarios del municipio de Tunja se encuentran vulnerados por la acción u omisión de parte del Municipio de Tunja, el INVIMA y la Policía Nacional, derivados de los problemas de sacrificio ilegal de animales para consumo humano, abigeato y expendio de carne de procedencia desconocida.

Para el efecto se deberá analizar las actuaciones adelantadas por cada una de las entidades accionadas en relación con el marco de sus funciones para determinar las responsabilidades que les asisten, particularmente en cuanto a los fenómenos de insalubridad pública derivados de la cadena de abastecimiento de carne y si las acciones u omisiones han sido la fuente generadora de la afectación de los derechos colectivos de los habitantes de la ciudad de Tunja.

Ahora bien, de la lectura del recurso de apelación interpuesto por el accionante, encuentra la Sala que el inconformismo en contra de la sentencia de primera instancia puede concretarse en los siguientes puntos, los cuales serán objeto de pronunciamiento en ésta instancia:

- i) No debía declararse probada la excepción de cosa juzgada.
- ii) Existe vulneración de derechos colectivos, pues no existe una planificación constante a corto, mediano y largo plazo de acciones que permitan mitigar los fenómenos de insalubridad puestos a consideración.



Accionante: Yesid Figueroa García
Accionado: Municipio de Tunja y otros.
Expediente: 15001-33-33-011-2017-00233-01
Acción Popular- 2ª instancia

- iii) No se valoraron todas las pruebas, teniendo en cuenta que se desestimó la advertencia que hizo la Procuraduría 2 Judicial II Agraria y Ambiental de Boyacá.
- iv) Finalmente, solicita la condena en costas a las entidades demandadas.

8.1. LA INEXISTENCIA DE COSA JUZGADA

Como primer punto, es preciso señalar que en materia de acciones populares es procedente la excepción de cosa juzgada, la cual es resuelta por el juez en la sentencia, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 472 de 1998.

El concepto de cosa juzgada que se predica de las sentencias judiciales hace referencia a las características de imperatividad, coercibilidad e inmutabilidad de las cuales las sentencias ejecutoriadas están dotadas; es decir, cuando las decisiones de los funcionarios judiciales hacen tránsito a cosa juzgada, significa que luego de ciertos trámites, pasan a ser imperativas, son susceptibles de cumplirse coercitivamente, y no pueden ser variadas.

Al respecto, debe recordarse que se presenta cosa juzgada cuando llega al conocimiento de la jurisdicción un nuevo proceso con identidad jurídica de partes, causa e igual objeto al ya resuelto por los funcionarios judiciales.

No obstante lo anterior, debe tenerse en cuenta que en el ámbito de las acciones populares en virtud de que su objeto de protección está constituido por derechos cuya titularidad es difusa, lo decidido en la sentencia afecta por igual a toda la comunidad interesada, dentro de la cual puede o no estar el actor popular.

En tal sentido, para la configuración de la cosa juzgada en materia de acciones populares no se requiere que se presente identidad absoluta de las partes, pues en éstos procesos el actor y los titulares del interés protegido no necesariamente coinciden. Por esa razón es que el legislador justamente en el artículo 35 de la Ley 472 de 1998 señaló que la sentencia dictada dentro de una acción popular *“tendrá efectos de cosa juzgada respecto de las partes y del público en general.”*

Entonces, en materia de acciones populares, la excepción de cosa juzgada respecto de las partes ocurre aunque ellas no sean idénticas en los procesos que



Accionante: Yesid Figueroa García
 Accionado: Municipio de Tunja y otros.
 Expediente: 15001-33-33-011-2017-00233-01
 Acción Popular- 2ª instancia

se cotejan, pues lo relevante es que, los responsables por la afectación al derecho colectivo invocado sean los mismos, y que no obstante la calidad difusa de la comunidad titular del derecho, el grupo -determinado o determinable- afectado con la amenaza o vulneración de los derechos colectivos comprometidos, también sea el mismo.

El otro elemento para que opere la cosa juzgada es la identidad de causa, el cual ha sido entendido por la doctrina²¹ como *“la razón por la cual se demanda; los motivos que se tienen para pedir al Estado determinada sentencia”*; dichos motivos están contenidos en los hechos de la demanda, pues son éstos, los que dan origen a su interposición y a la formulación de las pretensiones.

De ello se infiere que la sentencia desestimatoria de las pretensiones de una acción popular hace tránsito a cosa juzgada *erga omnes*, sólo respecto de los hechos que dan lugar a su interposición.

Y finalmente, la configuración de la cosa juzgada requiere también que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, que, según el dicho de la Corte Suprema de Justicia, *“consiste en las prestaciones o declaraciones que se reclaman a la justicia”*²², por lo tanto, es menester analizar además de la identidad en la *causa petendi*, si existe identidad en el objeto.

Hechas las anteriores precisiones, la Sala procede a analizar si en el caso concreto se configura la excepción de cosa juzgada en este asunto, teniendo en cuenta las partes, hechos y pretensiones de la demanda que dio origen a este proceso, y el fallo proferido en segunda instancia por el Consejo de Estado el 15 de febrero de 2007 dentro del proceso de acción popular radicado con el No. 15001-23-31-000-2001-01930-01.²³

1.- Identidad de partes:

Al respecto se encuentra que en ambos procesos objeto de estudio, la demanda en ejercicio de la acción popular fue promovida en contra del Municipio de Tunja, no obstante, en la demanda que ocupa la atención de la Sala, se advierte que la *a quo* mediante auto de 6 de abril de 2018, dispuso vincular al proceso al INVIMA y al Ministerio de Defensa – Policía Nacional, por considerar que tales

²¹ LOPEZ BLANCO Hernán Fabio, *Procedimiento Civil*, Parte General, Tomo I, Dupré Editores, Bogotá 2002. Pág. 643.

²² Corte Suprema de Justicia, Sentencia del 9 de mayo de 1952.

²³ Consejo de Estado, Sección Primera, Consejero Ponente Dr. Carrillo Arciniegas Andrade; Actor: Luis Alejandro Quiroga Zabala.



Accionante: Yesid Figueroa García
Accionado: Municipio de Tunja y otros.
Expediente: 15001-33-33-011-2017-00233-01
Acción Popular- 2ª instancia

entidades pueden llegar a tener alguna responsabilidad ante una eventual sentencia condenatoria.

En tal sentido, es necesario continuar con el estudio de los demás requisitos, para determinar si se configura o no la cosa juzgada en sentido material, respecto a las pretensiones incoadas, pero ello tan solo, de las que son en contra del municipio de Tunja.

2.- Identidad en la causa petendi:

Entendida la *causa petendi* como la razón o los motivos por los cuales se demanda, y que dichos motivos están contenidos en los hechos de la demanda, por ser ellos los que dan origen a su interposición y a la formulación de las pretensiones. En ese orden de ideas, se analizará a continuación si los hechos de los procesos en cotejo son coincidentes.

Los hechos que dan lugar a la interposición de la demanda en la mencionada acción popular No. 2001-1913, son los mismos que originan el ejercicio de la acción popular en el presente caso, teniendo en cuenta que en términos generales se hace referencia a lo siguiente:

- El sacrificio, transporte y comercialización de ganado en el municipio de Tunja se hace vulnerando las disposiciones que existen sobre la materia, afectando la salubridad pública, la higiene y el medio ambiente.

En consecuencia, la *causa petendi* juzgada es la misma que se somete a conocimiento de la Sala en el presente caso.

3.- Identidad en el objeto

Como ya se precisó, la configuración de la cosa juzgada requiere también que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, entendiéndose por éste las prestaciones o declaraciones que se reclaman a la justicia.

De acuerdo con lo señalado en la demanda que dio origen a la acción popular No. 2001-1913, se solicitó las siguientes condenas en contra del municipio de Tunja:



Accionante: Yesid Figueroa García
Accionado: Municipio de Tunja y otros.
Expediente: 15001-33-33-011-2017-00233-01
Acción Popular- 2ª instancia

1. La construcción de un matadero y unos servicios de expendio de carnes, higiénicos, acorde con las disposiciones existentes sobre salubridad e higiene.
2. Que se suspenda todo tipo de sacrificio, venta y transporte de carne hasta que cuente con los medios y la estructura necesaria.

Y en el presente proceso las pretensiones de la demanda consistieron en lo siguiente:

1. Que se ordene al municipio de Tunja, en relación con el sacrificio ilegal e insalubre de animales para consumo humano, el abigeato, la venta y expendio de carne de procedencia desconocida, la comercialización ilegal de semovientes, la presencia y existencia de mataderos clandestinos en la ciudad de Tunja, lo siguiente:

- Suministrar información a los entes de investigación y de control.
- Celebrar convenios interadministrativos con dichas entidades, con los municipios circunvecinos de la ciudad de Tunja y las universidades de la localidad, cuya finalidad sea permitir el combate, mitigación y erradicación de los fenómenos ya relacionados.
- Realización de campañas que tengan como objeto la promoción de la denuncia y puesta en conocimiento de las autoridades ambientales y penales.
- Se adopten medidas de control sanitario urgentes en los establecimientos de expendio y venta de carne, así mismo que se capacite a las personas que allí laboran.
- Se cierre los sitios de sacrificio ilegal y se destruya de carne decomisada.
- Planificar ante la mesa departamental de sacrificio ilegal, el combate, mitigación y erradicación de fenómenos de insalubridad pública.



Accionante: Yesid Figueroa García
Accionado: Municipio de Tunja y otros.
Expediente: 15001-33-33-011-2017-00233-01
Acción Popular- 2ª instancia

Según se observa, si bien el objeto en cada uno de los procesos tiene estrecha relación con las condiciones de insalubridad en el sacrificio animal para consumo humano, no obstante se observa que en la acción popular ya fallada estaba encaminada únicamente a las circunstancias en las que se encontraba el matadero municipal, y por otra parte, en la presente acción, tal situación no es objeto de estudio, pues lo que se pretende es la erradicación del sacrificio ilegal y clandestino, siendo que el matadero municipal actualmente no se encuentra en funcionamiento.

En esta perspectiva, es claro que no se reúnen los requisitos para que se configure la excepción de cosa juzgada propuesta por el municipio de Tunja, razón por la cual, la Sala revocará la decisión de declarar probada parcialmente la excepción de cosa juzgada y por ende procede el estudio de todas las pretensiones planteadas con la demanda.

8.2. DE LA VULNERACIÓN DE DERECHOS COLECTIVOS

En el caso *sub examine*, corresponde a la Sala determinar si es procedente conceder o denegar las súplicas de la demanda, de acuerdo con los hechos descritos por la parte demandante, las pruebas obrantes en el proceso y los argumentos de inconformidad consignados en el recurso de apelación.

Así las cosas, revisados los planteamientos expuestos por el actor popular, encuentra la Sala que la inconformidad versa sobre el sacrificio clandestino de animales para consumo humano en el municipio de Tunja, a lo cual se ha expuesto los siguientes problemas de insalubridad:

1. Sacrificio ilegal e insalubre de animales para consumo humano;
2. El abigeato;
3. La venta y expendio de carne de procedencia desconocida;
4. La comercialización ilegal de semovientes; y
5. La presencia y existencia de mataderos clandestinos.

Al efecto refiere el accionante que los problemas de insalubridad descritos no permiten que los consumidores de Tunja accedan de forma plena y permanente a una carne de alta calidad y bajo estrictos parámetros sanitarios y fitosanitarios, todo ello, bajo la misma génesis, esto es el sacrificio clandestino.



Accionante: Yesid Figueroa García
 Accionado: Municipio de Tunja y otros.
 Expediente: 15001-33-33-011-2017-00233-01
 Acción Popular- 2ª instancia

Aduce el actor popular en el recurso de apelación, que lo pretendido es una planificación constante a corto, mediano y largo plazo de acciones para mitigar, combatir y erradicar dichos fenómenos de insalubridad, teniendo en cuenta que las acciones llevadas a cabo por las entidades accionadas son insuficientes para superar la problemática.

Así las cosas, advierte la Sala que para la resolución del *sub judice*, resulta indispensable definir el régimen jurídico aplicable al sacrificio de animales para consumo humano.

8.2.1. Del régimen jurídico que regula el sacrificio de animales para el consumo humano

Los requisitos sanitarios y de inocuidad que se deben cumplir para el desarrollo de la actividad de beneficio animal están previstos en la Ley 9²⁴ de 24 de enero de 1979 - Código Sanitario Nacional, el cual establece:

“Artículo 307. El sacrificio de animales de abasto público sólo podrá realizarse en mataderos autorizados por la autoridad competente y además de cumplir con los requisitos de esta Ley y sus reglamentaciones, se ajustarán a las normas que sobre sacrificio, faenado y transporte, dicte el Ministerio de Salud.

Parágrafo. La reglamentación para mataderos de exportación se expedirá conjuntamente con el Ministerio de Agricultura”.

Con relación a las competencias, la misma norma prescribe:

“Artículo 564: Corresponde al Estado como regulador de las disposiciones de salud, dictar las disposiciones necesarias para asegurar una adecuada situación de higiene y seguridad en todas las actividades, así como vigilar su cumplimiento a través de las autoridades de salud”.

En el Decreto 2278 de 1982, “por el cual se reglamenta en cuanto al sacrificio de animales de abasto público o para consumo humano”, se hacen las siguientes definiciones:

“Artículo 1º. El sacrificio de animales de abasto público o para consumo humano y la carne en canal que se procese, transporte, comercialice o consuma en el territorio nacional, así como la que se destine para exportación, se someterán a las reglamentaciones del presente decreto y a las disposiciones complementarias que, en desarrollo del mismo o con fundamento en la ley, dicte el Ministerio de Salud.

²⁴ “Por la cual se dictan Medidas Sanitarias”.



Accionante: Yesid Figueroa García
Accionado: Municipio de Tunja y otros.
Expediente: 15001-33-33-011-2017-00233-01
Acción Popular- 2ª instancia

(...)

Artículo 4º. Denomínase matadero, todo establecimiento dotado con instalaciones necesarias para el sacrificio de animales de abasto público o para consumo humano, así como para tareas complementarias de elaboración o industrialización, cuando sea del caso, que de conformidad con el presente decreto haya obtenido Licencia Sanitaria de Funcionamiento para efectuar dichas actividades.

(...)

Artículo 6º. Para los efectos del presente Decreto, entiéndese por carne para consumo humano, las partes comestibles de todo animal de abasto público sacrificado en un matadero que llene los requisitos señalados en el presente Decreto.”

Por su parte, el artículo 3º del Decreto 3075 de 1997 señala que, dentro de los alimentos de mayor riesgo en salud pública, se encuentra la “carne, productos cárnicos y sus preparados”.

Así mismo, en el Decreto 3149 de 13 de septiembre de 2006²⁵, el Gobierno Nacional estableció:

“Artículo 15. Vigilancia en plantas de sacrificio públicas. Sin perjuicio del cumplimiento de las disposiciones legales en materia sanitaria y ambiental, los alcaldes municipales ejercerán estricta vigilancia sobre las plantas de sacrificio públicas de su jurisdicción, de manera que dichos establecimientos no sean utilizados para la comisión de conductas ilícitas.

La Policía Nacional propenderá por la realización de controles en las plantas de sacrificio, con el fin de verificar la procedencia, propiedad, pagos de impuestos y cuotas parafiscales del ganado sacrificado.

(...)

Artículo 18. Documentación. Quien lleve el ganado al sacrificio deberá presentar los siguientes documentos: Licencia Sanitaria expedida por el Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, o por la Organización Gremial Ganadera, habilitada para ello de conformidad con el artículo 8º de la Ley 395 de 1997 y previa celebración del convenio a que se refiere el artículo 24 del presente decreto, en la localidad de procedencia del ganado, Bono de Venta que acredite la propiedad de los animales y Guía de Transporte Ganadero.

Todo lo anterior sin perjuicio del pago de los impuestos, tasas y contribuciones parafiscales, que se deba realizar al momento del sacrificio de conformidad con las normas legales respectivas.

²⁵ Por el cual se dictan disposiciones sobre la comercialización, transporte, sacrificio de ganado bovino y bufalino y expendio de carne en el territorio nacional.



Accionante: Yesid Figueroa García
 Accionado: Municipio de Tunja y otros.
 Expediente: 15001-33-33-011-2017-00233-01
 Acción Popular- 2ª instancia

La realización de la actividad de sacrificio en contravención del presente artículo será sancionable de conformidad con las disposiciones administrativas, disciplinarias y penales, según corresponda.

Parágrafo. *La Policía Nacional adelantará un plan constante de control para identificarmataderos clandestinos con el fin de garantizar al consumidor el origen y calidad del producto ofrecido, sin perjuicio del ejercicio de las competencias asignadas a las autoridades ambientales y sanitarias. Asimismo, coordinará con las autoridades locales los requerimientos para su sellamiento conforme a la normatividad vigente. La carne decomisada en estos mataderos clandestinos será destruida para evitar su venta, consumo y distribución al público."*

Luego, el Decreto 1500²⁶ de 4 de mayo de 2007, creó y actualizó el Sistema Oficial de Inspección, Vigilancia y Control de la Carne, Productos Cárnicos Comestibles y Derivados Cárnicos destinados para el consumo humano, en cuanto a los requisitos sanitarios y de inocuidad que se deben cumplir en su producción primaria, beneficio, desposte, desprese, procesamiento, almacenamiento, transporte, comercialización, expendio, importación o exportación. De sus decretos modificatorios, merece destacarse el Decreto Nro. 2270 de 2 de noviembre de 2012, que actualizó el referido Reglamento Técnico.

En tal sentido, para generar espacios institucionales para la coordinación de acciones encaminadas a atacar la problemática del sacrificio ilegal de los animales para el consumo humano y las demás conductas asociadas a este que puedan generar repercusiones para la salud pública, se creó mediante el Decreto 1362 de 2012, la Comisión Nacional Intersectorial para la Coordinación y Orientación Superior del Beneficio de Animales destinados para el consumo humano.

Seguidamente, el Ministerio de Salud y Protección Social emitió la Resolución 1229 de 2013²⁷, el cual en su artículo 3º estableció que son objeto de inspección, vigilancia y control sanitario, todos los bienes y servicios de uso y consumo humano originados de cadenas productivas, estén o no reguladas por estándares de calidad, incluyendo condiciones sanitarias y riesgos ambientales generados en los procesos de producción y uso.

²⁶ Por el cual se establece el Reglamento Técnico a través del cual se crea el Sistema Oficial de Inspección, Vigilancia y Control de la Carne, Productos Cárnicos Comestibles y Derivados Cárnicos, destinados para el Consumo Humano y los requisitos sanitarios y de inocuidad que se deben cumplir en su producción primaria, beneficio, desposte, desprese, procesamiento, almacenamiento, transporte, comercialización, expendio, importación o exportación". Modificado por los Decretos 2965 de 2008, 2380, 4131, 4974 de 2009, 3961 de 2011 y 917 de 2012.

²⁷ Por la cual se establece el modelo de inspección, vigilancia y control sanitario para los productos de uso y consumo humano.



Accionante: Yesid Figueroa García
Accionado: Municipio de Tunja y otros.
Expediente: 15001-33-33-011-2017-00233-01
Acción Popular- 2ª instancia

La misma cartera ministerial, profirió la Resolución No. 3753 de 24 de septiembre de 2013²⁸, cuyo objeto fue definir los lineamientos técnicos para la formulación de planes de acción de Inspección, Vigilancia y Control de la carne y productos cárnicos comestibles a lo largo de la cadena por parte de los Comités que se organicen a nivel Departamental o Regional y adicionalmente establecer la obligación de inscripción por parte de los establecimientos dedicados al expendio y almacenamiento de carne y productos cárnicos comestibles.

Finalmente, considera la Sala importante hacer claridad de las siguientes definiciones:

“MATADERO ILEGAL: Establecimiento que no ha adelantado el trámite de inscripción ante el INVIMA, conforme a lo previsto en el Decreto 1500 de 2007 o que cuentan con MSS vigente y continúan operando.

ESTABLECIMIENTO CLANDESTINO: aquel que realiza sus actividades sin la autorización de la entidad correspondiente, que funciona de manera oculta o secreta y su objeto es ilícito²⁹.

8.2.2 En el asunto *sub examine*

De acuerdo a la normatividad antes expuesta, se puede concluir que el sacrificio de animales para el consumo humano solamente podrá realizarse en mataderos autorizados para ello, para lo cual, las distintas autoridades deben ejercer de manera coordinada las múltiples actividades de vigilancia y control.

Al respecto advierte la Sala que en el proceso no está debidamente acreditado cual es la situación actual y real en materia de los problemas de insalubridad planteados con la demanda, esto es, en relación con el sacrificio ilegal e insalubre de animales para consumo humano, el abigeato, la venta y expendio de carne de procedencia desconocida, la comercialización ilegal de semovientes, la presencia y existencia de mataderos clandestinos en la ciudad de Tunja.

²⁸ Por la cual se definen los lineamientos técnicos para la formulación de planes de acción de inspección, vigilancia y control de la carne y productos cárnicos comestibles a lo largo de la cadena y se dictan otras disposiciones.

²⁹

https://www.invima.gov.co/procesos/archivos/procesos_eliminados/Capacitacion_y_asistencia/2008/formatos/PM06-CAT-DI31.pdf



Accionante: Yesid Figueroa García
 Accionado: Municipio de Tunja y otros.
 Expediente: 15001-33-33-011-2017-00233-01
 Acción Popular- 2ª instancia

Sobre este asunto, el Secretario de Desarrollo de Tunja, mediante oficio de fecha 12 de junio de 2013³⁰, solicita a la mesa de racionalización del Departamento de Boyacá que se incluya al municipio de Tunja dentro del Plan de Racionalización de la zona 1, como habilitado para la posible ubicación de una planta de beneficio animal, ello con fundamento en que para la región tan solo se ofrece el servicio en la planta de beneficio de Sogamoso, lo cual se considera escaso y costoso para satisfacer las necesidades de la región, así mismo, porque con el sistema actual no se ha podido satisfacer adecuadamente la demanda de carne de excelente calidad e hizo mención del notable problema de abigeato en las zonas rurales del municipio.

Así mismo, el Procurador 2 Judicial II Ambiental y Agrario de Boyacá, mediante oficio de 7 de mayo de 2018 solicita al Alcalde de Tunja un Plan de Desempeño que contenga las acciones a desarrollar en el año 2018, en relación con la cadena de producción de la carne para consumo humano, teniendo en cuenta la normativa que sobre ese tema ha expedido el Ministerio de Salud y Protección Social, lo que a su juicio ha generado un aumento de sacrificio ilegal, la consecuente comercialización de carnes y sus derivados sin las adecuadas condiciones sanitarias y fitosanitarias³¹.

De dicha prueba documental, se puede evidenciar que ante la ausencia de una planta de beneficio animal en la ciudad de Tunja o sus alrededores, ello incide en las probabilidades de aumento de los casos de sacrificio clandestino, no obstante, en la misma no se hace una afirmación categórica sobre la gravedad del asunto, sino que indica una posibilidad que puede presentarse, sin que su impacto y efecto revista una problemática sin control alguno, sino que por el contrario, los oficios en comento tienen como finalidad dar un manejo a los impactos y efectos que puede causar el sacrificio de animales de manera clandestina.

Por lo tanto, advierte la Sala, que en lo que a la carga de la prueba respecta³², el actor popular no logró demostrar de forma suficiente la vulneración de los derechos colectivos y, además cabe anotar, la *a quo* obró de forma diligente oficiando a las diferentes entidades para que allegaran las pruebas pertinentes en relación a la problemática de salubridad pública planteada con la demanda.

³⁰ Fls. 55 a 56

³¹ Fls. 564 a 565.

³² Artículo 30 de la Ley 472 de 1998



Accionante: Yesid Figueroa García
Accionado: Municipio de Tunja y otros.
Expediente: 15001-33-33-011-2017-00233-01
Acción Popular- 2ª instancia

Por el contrario, encuentra la Sala que las entidades demandadas han realizado actuaciones tendientes a combatir el sacrificio clandestino de animales para consumo humano, ello con la finalidad de asegurar la calidad y salubridad de la carne y productos cárnicos en el municipio de Tunja. En tal sentido, a continuación se hará una relación de las actuaciones de cada una de las entidades accionadas, de acuerdo a los elementos de prueba que reposan en el plenario.

1. El municipio de Tunja, de acuerdo a su competencia general establecida en el artículo 44 de la Ley 715 de 2001³³, acreditó las siguientes actuaciones:

- Solicitó la inclusión del ente territorial en el Plan de Racionalización, para la inclusión en esa jurisdicción de una planta de beneficio animal³⁴.
- Realizó jornadas de capacitaciones realizadas los días 26 de septiembre³⁵ y 15, 17, 18, 21 y 25 de noviembre de 2016, así como sobre expendio de cárnicos, conforme el Decreto 1500 y la Resolución 2016041871³⁶.
- Realizó la inscripción de los establecimientos de comercio que se dedican al expendio de carnes y que cuentan con autorización sanitaria provisional, para un total de 218 expendios de carnes inscritos³⁷.
- Reunión celebrada el 21 de febrero de 2017, cuyo tema era mesa de carnes³⁸.
- Convenio de cooperación No 013 del 2 de junio de 2017, con la Industria Frigorífica de Boyacá "INFIBOY" cuyo objeto es: *"Celebrar un Convenio de cooperación con la industria Frigorífica de Boyacá "INFIBOY &AS" para el beneficio y transporte de carne bovina y porcina en canal, con lo cual se garantiza el abastecimiento de carne al Municipio de Tunja en los términos Señalados por el decreto 4974 de*

³³ Artículo 44. Competencias de los municipios. Corresponde a los municipios dirigir y coordinar el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud en el ámbito de su jurisdicción, para lo cual cumplirán las siguientes funciones, sin perjuicio de las asignadas en otras disposiciones:
(...)

44.3.3.1. Vigilar y controlar en su jurisdicción, la calidad, producción, comercialización y distribución de alimentos para consumo humano, con prioridad en los de alto riesgo epidemiológico, así como los de materia prima para consumo animal que representen riesgo para la salud humana.

³⁴ fls. 55 a 56.

³⁵ Dicha capacitación se realizó de manera conjunta con el INVIMA

³⁶ fls. 232 a 253, 294 a 296 y 573 a 578.

³⁷ Fls. 254 a 260

³⁸ fls. 261 a 263.



Accionante: Yesid Figueroa García
Accionado: Municipio de Tunja y otros.
Expediente: 15001-33-33-011-2017-00233-01
Acción Popular- 2ª instancia

2009" con un plazo de ejecución de 12 meses contados a partir del 2 de Junio de 2017³⁹.

- En el Plan de desempeño correspondiente a la implementación del sistema de inspección, vigilancia y control de la carne y productos cárnicos comestibles en el municipio de Tunja, el cual se encuentra establecido hasta el mes de septiembre de 2018, se puede apreciar entre otras actividades las de: capacitaciones, visitas de verificación de cumplimiento de diagnóstico, visitas de inspección sanitaria e inspección a vehículos⁴⁰.
- Sendas reuniones de 8 de abril, 18 y 23 de mayo de 2018, con ocasión del requerimiento de la Procuraduría Agraria y Ambiental frente al Plan de Desempeño, por la problemática de comercialización de carne, en las que se acordó realizar un operativo piloto en el barrio libertador el día 30 de mayo siguiente, así mismo se ofició a las distintas entidades, para darles a conocer la problemática que se presenta, para que, de acuerdo a sus competencias, realicen las acciones necesarias y pertinentes para mitigar dicha problemática⁴¹.

2. Por su parte, el INVIMA, de acuerdo a las competencias generales del artículo 245 de la Ley 100 de 1993⁴² y el artículo 2º Decreto 2078 de 2012⁴³, acreditó:

- Reuniones de fecha 29 de septiembre de 2014 y 16 de enero de 2015, cuyo tema a tratar era la modificación del Plan de racionalización,

³⁹ fls. 284 a 290

⁴⁰ fls. 597 a 598

⁴¹ Fls 579 a 595

⁴² **ARTÍCULO 245. EL INSTITUTO DE VIGILANCIA DE MEDICAMENTOS Y ALIMENTOS.** Créase el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos Invima, como un establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Salud⁴⁵, con personería jurídica, patrimonio independiente y autonomía administrativa, cuyo objeto es la ejecución de las políticas en materia de vigilancia sanitaria y de control de calidad de medicamentos, productos biológicos, alimentos, bebidas, cosméticos, dispositivos y elementos médico-quirúrgicos, odontológicos, productos naturales homeopáticos y los generados por biotecnología, reactivos de diagnóstico, y otros que puedan tener impacto en la salud individual y colectiva.

El Gobierno Nacional reglamentará el régimen de registros y licencias, así como el régimen de vigilancia sanitaria y control de calidad de los productos de que trata el objeto del Invima, dentro del cual establecerá las funciones a cargo de la Nación y de las entidades territoriales, de conformidad con el régimen de competencias y recursos.

⁴³ **ARTÍCULO 2o. OBJETIVO.** El Invima tiene como objetivo actuar como institución de referencia nacional en materia sanitaria y ejecutar las políticas formuladas por el Ministerio de Salud y Protección Social en materia de vigilancia sanitaria y de control de calidad de los medicamentos, productos biológicos, alimentos, bebidas, cosméticos, dispositivos y elementos médico-quirúrgicos, odontológicos, productos naturales homeopáticos y los generados por biotecnología, reactivos de diagnóstico, y otros que puedan tener impacto en la salud individual y colectiva de conformidad con lo señalado en el artículo 245 de la Ley 100 de 1993 y en las demás normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan.



Accionante: Yesid Figueroa García
Accionado: Municipio de Tunja y otros.
Expediente: 15001-33-33-011-2017-00233-01
Acción Popular- 2ª instancia

ello con la finalidad de incluir al municipio de Tunja con planta de sacrificio⁴⁴.

- Reuniones de 17 y 24 de octubre de 2014 sobre Foro entidades comité 3753 Departamento de Boyacá, en el cual se socializa como es la situación actual de las plantas de beneficio animal en funcionamiento, haciendo un recuento de las actividades de inspección, control y vigilancia realizadas por la entidad⁴⁵.
- Reunión de 14 de noviembre de 2014, en la cual se socializa a las plantas de beneficio de Boyacá y a la Secretaria de Salud de Boyacá la Resolución 2009026594 de 9 de septiembre de 2009, sobre las guías de transporte de carne⁴⁶.
- Reunión de 27 de febrero de 2015 para socializar el listado de convenios interadministrativos vigentes de las plantas de beneficio animal en el Departamento de Boyacá⁴⁷.
- El 10 y 11 de junio de 2015, así como en febrero de 2017, se realizó capacitación a los funcionarios de la Secretaria de Salud de Boyacá, respecto: (i) a las Circulares Nos. 046 de 2014 y 046 de 2016, sobre la implementación de las actas para las acciones de inspección, vigilancia y control en establecimientos de carne y preparación de alimentos, para lo cual se realizó trabajo en terreno de inspección a 2 establecimientos de expendio de carne en el barrio Los Muiscas de la ciudad de Tunja y (ii) el proceso de inscripción y autorización sanitaria provisional para establecimientos de almacenamiento, distribución, expendio, así como la inscripción de vehículos transportadores de carne y productos cárnicos comestibles⁴⁸.

3. En relación con la Policía Nacional, cuyas funciones se describen en el artículo 110 de la Ley 1801 de 2016 –Código Nacional de Policía y Convivencia-⁴⁹, se encuentra en el plenario que realizó las siguientes actuaciones:

⁴⁴ CD visto a folio 394

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ CD visto a 437

⁴⁹ Artículo 110. Comportamientos que atentan contra la salud pública en materia de consumo. Los siguientes comportamientos atentan contra la salud pública en materia de consumo y por lo tanto no deben efectuarse:

1. No acreditar la inscripción ante la Secretaría de Salud o quien haga sus veces, de la respectiva entidad territorial, para el almacenamiento o expendio de alimentos que lo requieran, así como de carne, productos y derivados cárnicos comestibles, de acuerdo con la normatividad sanitaria vigente.



Accionante: Yesid Figueroa García
Accionado: Municipio de Tunja y otros.
Expediente: 15001-33-33-011-2017-00233-01
Acción Popular- 2ª instancia

- Realizó incautación de carne y productos cárnicos en diferentes sectores del municipio de Tunja, por presentarse casos de insalubridad, así: (i) el 31 de mayo de 2017, en el barrio Libertador, 158 pechugas de pollo, 158 alas de pollo y 158 perniles de pollo; (ii) el 31 de mayo de 2017, en el barrio Libertador, 18 libras de costilla de cerdo, 40 libras de carne de pierna de cerdo, 1 ½ libra de carne de lomo de cerdo; (iii) el 7 de junio de 2017, en el barrio Popular, 60 libras de carne de res; (iii) el día 22 de junio de 2017 por transporte de productos cárnicos en condiciones insalubres; y (iv) el 22 de junio de 2017, en la vereda la Hoya, 499 kilos de carne de res y cerdo, 229 kilos de rellenas, 467 kilos de longaniza⁵⁰.
- Así mismo, indicó que entre los años 2014 a 2017 se realizaron 23 incautaciones de carne en el municipio de Tunja por condiciones de insalubridad⁵¹.

2. Almacenar o comercializar carne, productos cárnicos comestibles que no provengan de plantas de beneficio animal (mataderos) autorizadas o que no cumplan con las disposiciones o normatividad sanitaria vigente.
3. Almacenar, transportar o vender derivados cárnicos que no cumplan con las disposiciones de inocuidad establecidas por el Ministerio de Salud y Protección Social y garantizar en todo momento la procedencia de los mismos.
4. Adquirir alimentos, carne, productos cárnicos comestibles y derivados cárnicos de proveedores que no se encuentren autorizados y registrados ante la autoridad sanitaria competente o que no hayan entregado el producto a la temperatura reglamentada o transportado en vehículos que no garanticen el mantenimiento de la misma.
5. No contar con un sistema de refrigeración que garantice el mantenimiento de la temperatura reglamentada para los productos.
6. No mantener en refrigeración a la temperatura reglamentada, la carne o los productos cárnicos o lácteos.
7. No acreditar la autorización sanitaria de transporte expedido por la Secretaría de Salud de la entidad territorial correspondiente o quien haga sus veces, para el transporte de carne, productos cárnicos comestibles y derivados cárnicos destinados para el consumo humano, de acuerdo con la normatividad sanitaria vigente.
8. No contar con soporte documental en el cual conste que los productos transportados provienen de un establecimiento registrado, aprobado e inspeccionado. Para la carne, productos cárnicos comestibles y derivados cárnicos, deberán contar con la guía de transporte de producto de acuerdo con lo establecido en la normatividad sanitaria.
9. No garantizar el mantenimiento de la cadena de frío del producto y las condiciones de transporte requeridas por la normatividad sanitaria vigente, de manera que se evite la contaminación de los alimentos transportados.
10. No conservar en el lugar donde se expendan o suministren, sus accesos y alrededores limpios y libres de acumulación de basuras.
11. No mantener las superficies del lugar donde se preparan, almacenan, expenden o suministran alimentos debidamente protegidos de cualquier foco de insalubridad.
12. Vender alimentos para consumo directo sin cumplir con los requisitos establecidos por las normas sanitarias.
13. Exender cualquier clase de alimentos en sitios expuestos a focos de insalubridad, que representen riesgo de contaminación.
14. Utilizar agua no apta para el consumo humano en la preparación de alimentos.
15. Incumplir con los requisitos para el transporte de alimentos, carne y productos cárnicos, o lácteos, para el consumo humano, establecidos por las normas y disposiciones vigentes.
16. Sacrificar animales para el consumo humano, en sitios no permitidos por la legislación sanitaria correspondiente.

⁵⁰ fls. 265 a 282

⁵¹ Fls. 680 a 706



Accionante: Yesid Figueroa García

Accionado: Municipio de Tunja y otros.

Expediente: 15001-33-33-011-2017-00233-01

Acción Popular- 2ª instancia

- Allanamiento e incautación el 12 de octubre de 2017, en la vereda Runta arriba sector La Capilla del municipio de Tunja, dejadas a disposición de la Fiscalía 40 Seccional del Medio Ambiente de Boyacá, respecto a sacrificio clandestino de ganado bovino y porcino⁵².
- Realizó capturas en materia de hurto de ganado en la jurisdicción de la Estación de Policía de Tunja, así: año 2015: 1, año 2016: 4, Año 2017: 1⁵³.
- En aras de combatir los casos de semovientes hurtados en la jurisdicción del municipio de Tunja, se han realizado: (i) campañas educativas en el sector rural para crear conciencia ciudadana, sobre el abandono de ganado, semovientes es el factor de oportunidad más frecuente en la ocurrencia de este delito; (ii) patrullajes montados diurnos y nocturnos en las veredas de la jurisdicción más afectadas por este índice delincuencia; (iii) Puestos de control en las vías que comunican la ciudad de Tunja con los municipios de la jurisdicción, a fin de controlar el transporte de semovientes y verificación de guías de movilización expedidas por el ICA; (iv) Control en la plaza de ferias, en el cual son comercializados semovientes, verificando la procedencia y destino de los mismos, para evitar la comercialización ilegal de estos animales; (v) Visitas a las fincas ganaderas de las veredas Germanía, Runta, tras del alto y la Lajita, desarrollando actividades tales como campañas educativas, georreferenciación, relación de propietarios o administradores para la verificación de la cantidad de cabezas de ganado por cada finca, patrullajes preventivos en horario diurno y nocturno, en el cual se dialoga con la ciudadanía sobre la importancia de informar de forma oportuna hechos que afecten la seguridad ciudadana; (vi) Durante los días jueves y viernes días de mercado en la Plaza del sur, se realizan controles, con el objetivo de identificar alguna irregularidad en la comercialización de los diferentes semovientes, que se comercializan, llevando a cabo 569 de registros a personas y vehículos; y (vii) Realizó campaña radial en la emisora independencia estéreo, donde se divulgaron recomendaciones para la implementación de marcas a los semovientes⁵⁴.

⁵² Fl. 680 y CD visto a folio 394.

⁵³ fls. 445 a 446

⁵⁴ Fls. 147 a 150, 364 a 380, 680 a 681 y 708 a 712.



Accionante: Yesid Figueroa García
Accionado: Municipio de Tunja y otros.
Expediente: 15001-33-33-011-2017-00233-01
Acción Popular- 2ª instancia

De los documentos que obran el plenario, establece la Sala que no se están vulnerando los derechos colectivos de los consumidores de carne del municipio de Tunja, toda vez que las entidades accionadas, en la medida de sus obligaciones, han realizado las diligencias necesarias para combatir el sacrificio clandestino de animales, sin que se encuentren acreditados los casos concretos de omisión por parte de las autoridades, por ende la situación no reviste la gravedad que alega el actor y no se justifica una condena judicial.

En ese orden de ideas, no son de recibo los argumentos expuestos por el accionante, en el sentido de señalar que las actuaciones de las entidades accionadas se reducen a una reunión celebrada en abril de 2018, pues está debidamente acreditado en el plenario que tanto el ente territorial, como el INVIMA y la Policía Nacional cumplen con sus funciones legales y reglamentarias de vigilancia y control, con apego al principio de legalidad o juridicidad, sin que sea dable, exigir más allá de lo establecido en la regulación.

En tal sentido, encuentra la Sala que tal y como se señaló en líneas que anteceden, la normatividad que existe sobre el tema planteado de salubridad pública, permite a las entidades acá accionadas contar con planes permanentes de inspección, vigilancia y control de las actividades relacionadas con el sacrificio clandestino de animales para consumo humano.

Sobre este aspecto, debe hacerse referencia al Decreto 3753 de 24 de septiembre de 2013 y a las Circulares 046 de 6 de agosto de 2014 y 046 de 1º de noviembre de 2016, expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, pues con tales actos administrativos se establecen los lineamientos que deben cumplir las diferentes entidades que cumplen funciones relacionadas con la inspección, vigilancia y control de la carne.

Así las cosas, encuentra la Sala que las actuaciones de las entidades demandadas se encuentran coordinadas por todo un engranaje que existe sobre la materia, pues sobre ello se recuerda que el Decreto 1362 de 2012 establece las funciones de la Comisión Nacional Intersectorial, cuya finalidad es armonizar las políticas orientadas a desestimular y erradicar el beneficio ilegal de animales destinados para el consumo humano, así como el transporte y comercialización de la carne y productos cárnicos comestibles obtenidos en esas condiciones.

Igualmente cabe anotar, que la coordinación de las entidades está dado con el Comité Departamental, el cual está encargado de formular y ejecutar los planes de acción de inspección, vigilancia y control de la carne y productos cárnicos



Accionante: Yesid Figueroa García
Accionado: Municipio de Tunja y otros.
Expediente: 15001-33-33-011-2017-00233-01
Acción Popular- 2ª instancia

comestibles de las especies destinadas para el consumo humano a lo largo de la cadena, de acuerdo a lo establecido en la mencionada Resolución 3753 de 2013.

Así mismo, cabe anotar que a nivel departamental los diferentes estamentos conforman la mesa de trabajo del Plan de Racionalización de Beneficio Animal, en la cual se busca garantizar un adecuado abastecimiento de carnes a la población, según lo refiere la Resolución 3659 de 25 de septiembre de 2008 expedida por el Gobierno Nacional.

Con ello, se acredita que las gestiones de las entidades demandadas son de carácter constante, pues las normas mencionadas imponen obligaciones de carácter permanente, por ende la Sala no comparte la posición del accionante, pues está probado que en el municipio de Tunja funciona un sistema de inspección, vigilancia y control articulado por varias entidades que permite al consumidor de carne el acceso a productos de alta calidad y sanidad.

Lo anterior no obsta para prevenir a las autoridades involucradas en el problema en el sentido de que cualquier omisión en que incurran frente al cumplimiento de sus funciones relativas a la solución del mismo puede ser motivo de nuevas acciones populares, atendiendo el artículo 11 de la Ley 472 de 1998.

Ahora, no pasa por inadvertido la Sala que el actor popular en el recurso de alzada aduce que en la feria ganadera se presentan una serie de irregularidades, como lo es la comercialización clandestina e ilegal de ganado, el incumplimiento de las mínimas condiciones de la infraestructura para el desarrollo de la feria ganadera y ausencia de control de horario en el lugar donde actualmente se desarrolla.

Sobre este asunto, advierte la Sala que tal asunto sobrepasa y desborda los hechos aducidos y las pretensiones invocadas con la demanda, pues en ésta no se indicó a la feria ganadera como responsable de los problemas de insalubridad expuestos, y un análisis de los argumentos expuestos por el apelante sobre este aspecto implica la intervención de diversas autoridades en el proceso, y su estudio requiere de muchas variables y componentes, consideraciones de distinta naturaleza, tales como de conveniencia, técnico ambientales, jurídicas, administrativas, financieras, de diseño, etc.

Sumado a lo anterior, el ganado que se comercializa en la feria ganadera no necesariamente tiene como destinación el sacrificio para consumo humano, por ende, es un tema que escapa de la esfera dentro de la presente Litis, más cuando



Accionante: Yesid Figueroa García
Accionado: Municipio de Tunja y otros.
Expediente: 15001-33-33-011-2017-00233-01
Acción Popular- 2ª instancia

en el plenario no existen los fundamentos mínimos necesarios para proveer en cualquier sentido sobre los tópicos que son del caso.

Finalmente ha de indicarse que la Sala se releva de pronunciarse respecto a la solicitud de condena en costas en primera instancia, pese a que este fue un aspecto de impugnación en contra de la sentencia dictada por el *a quo*, en dicha providencia no se condenó a la parte vencida, por ende no es aspecto desfavorable al actor popular que deba ser analizado en segunda instancia.

9. CONCLUSIÓN

Como corolario de todo lo expuesto en precedencia, concluye la Sala que se revocará la decisión de declarar probada de oficio la excepción de cosa juzgada parcial, teniendo en cuenta que si bien la acción popular No. 2001-1913 ya fallada, goza de similitudes con la acción objeto de decisión, no se reúnen los requisitos para que su configuración, teniendo en cuenta que el objeto en cada uno de los procesos es diferente, pues en el primero de los citados el mismo estaba encaminada únicamente a las circunstancias en las que se encontraba el matadero municipal, y por otra parte, en la presente acción, tal situación no es objeto de estudio, pues lo que se pretende es la erradicación del sacrificio ilegal y clandestino.

Por otra parte, en análisis de los presuntos derechos vulnerados, se advierte que los argumentos planteados por el actor popular no tienen vocación de prosperidad, en tanto se encuentra probado que las entidades han realizado las actuaciones a su alcance para combatir el sacrificio clandestino de animales para consumo humano.

Por otro lado, además de no advertirse la omisión en la que supuestamente han incurrido las entidades accionadas, no se pueda apreciar la situación actual y real de los problemas de insalubridad planteados con la demanda, esto es, en relación con el sacrificio ilegal e insalubre de animales para consumo humano, el abigeato, la venta y expendio de carne de procedencia desconocida, la comercialización ilegal de semovientes, la presencia y existencia de mataderos clandestinos en la ciudad de Tunja.

Si bien el el Procurador 2 Judicial II Ambiental y Agrario de Boyacá, solicita al Alcalde de Tunja un Plan de Desempeño que contenga las acciones a desarrollar en el año 2018, en relación con la cadena de producción de la carne para consumo humano, tal requerimiento no se hace con fundamento en situaciones



Accionante: Yesid Figueroa García
Accionado: Municipio de Tunja y otros.
Expediente: 15001-33-33-011-2017-00233-01
Acción Popular- 2ª instancia

concretas que ameriten concluir sobre la gravedad del asunto, pues el mismo es entendido como la coordinación de entidades para dar manejo a los problemas de insalubridad.

Es por ello que la Sala confirmará la sentencia proferida por el Juzgado Once Administrativo Oral de Tunja con fecha 7 de diciembre de 2018, en el sentido de negar las pretensiones de la demanda, no obstante, como ya se mencionó se revocará el numeral primero de la parte resolutive de la sentencia de primera instancia y en su lugar se negará la excepción de cosa juzgada, teniendo en cuenta que no se reúnen los requisitos establecidos para ello.

10. COSTAS

Teniendo en cuenta que en el presente caso se ventila un interés público, no procede la condena en costas en segunda instancia, conforme lo establece el artículo 188 del CPACA *“Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas”*.

En tal sentido se pronunció la Sala de Decisión No. 4 de esta corporación, en sentencia de 22 de mayo de 2018⁵⁵, a lo cual indicó:

“De conformidad con lo estudiado en las consideraciones generales de la presente providencia, en el caso de marras debe aplicarse la literalidad del artículo 188 del CPACA dado que ésta es una norma de carácter especial que prima sobre las disposiciones que, sobre la condena en costas, ha prescrito el CGP. Lo anterior, conforme a lo dispuesto por los artículos 3 de la Ley 153 de 1887 y 5 de la Ley 57 del mismo año, aunado a lo considerado por la Corte Constitucional sobre el tema, que prescriben que la disposición relativa a un asunto especial debe preferirse sobre aquella que tenga carácter general.

Por otro lado, el citado artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 claramente señala que, en la sentencia, siempre se debe disponer sobre la condena en costas (cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Estatuto procedimental civil) salvo en los procesos en que se ventile un interés público.”

En ese orden de ideas, no hay lugar a la condena en costas en esta instancia, teniendo en cuenta que en el asunto se ventila un interés público, conforme a lo prescrito en el artículo 4° de la Ley 472 de 1998.

⁵⁵ Acción Popular Radicado No. 150013333007-2017-00011-01, Actor: Yesid Figueroa García, Demandado: Municipio de Tunja.



Accionante: Yesid Figueroa García
Accionado: Municipio de Tunja y otros.
Expediente: 15001-33-33-011-2017-00233-01
Acción Popular- 2ª instancia

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión N° 5 del Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

IV. RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR el numeral primero de la sentencia apelada y en su lugar **NEGAR** la excepción de cosa juzgada, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO: CONFIRMAR en lo demás la sentencia del 7 de diciembre de 2018, proferida por el Juzgado Once Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

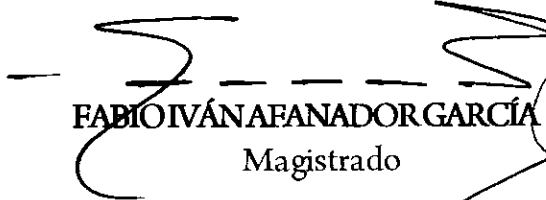
TERCERO: Sin condena en costas en ésta instancia.

CUARTO: En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Despacho de origen, dejando las anotaciones que sean del caso.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
 Magistrado

 
FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA **FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS**
 Magistrado Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ

NOTIFICACION POR ESTADO

El auto anterior se notifica por estado

de 082 de hoy 17 MAY 2019

EL SECRETARIO