

1ª instancia
Radicado: 73001-33-33-005-2019-00225-00
Medio de control: Popular
Demandante: Edna Ruth Perdomo
Demandados: Municipio de El Espinal y otros



Rama Judicial

República de Colombia

JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ

Ibagué, veintitrés (23) de marzo dos mil veintiuno (2021)

Radicado 73001-33-33-005-2019-00225-00
Medio de control: **Popular**
Demandante: **Edna Ruth Perdomo**
Demandado: **Municipio de El Espinal y otros**

De conformidad con lo reglado por el artículo 278 del Código General del Proceso aplicable por remisión del artículo 44 de la ley 472 de 1998, procede el Despacho¹ dentro de la oportunidad legal pertinente a emitir sentencia dentro de la presente litis:

Antecedentes.

La Demanda.

La señora **Edna Ruth Perdomo**, actuando en nombre propio y en su condición de residente de la ciudadela CAFASUR del Municipio de El Espinal, en ejercicio de la acción popular consagrada en el inciso primero del artículo 88 de la Constitución Política y reglamentada por la Ley 472 de 1998, interpuso demanda contra la Caja de Compensación del Sur del Tolima “CAFASUR”, el Municipio de El Espinal, con el fin de que se amparen los derechos colectivos a un ambiente sano, seguridad y salubridad pública, contemplados en el artículo 4 literales a) y g) de la ley 472 de 1998.

Pretensiones.

-Se ordene a la Caja de Compensación del Sur del Tolima “CAFASUR”, el mantenimiento periódico (poda, aseo, desmonte, limpieza) del predio de gran extensión que está sin construir al interior de la ciudadela CAFASUR en el Municipio de El Espinal de propiedad de la demandada, además se adelanten medidas para evitar que en este se depositen escombros, desechos.

-Se ordene a la Caja de Compensación del Sur del Tolima “CAFASUR” terminar el proyecto de vivienda en el sector en mención.

-Amparar los derechos colectivos al medio ambiente sano, seguridad y salubridad públicas.

¹ Atendiendo las pautas establecidas desde el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, mediante el cual se imparten instrucciones en virtud del “Estado de Emergencia económico, social y ecológico” decretado en el territorio nacional, y con fundamento en los estragos de la pavorosa plaga clasificada como SARS-CoV-2 por las autoridades sanitarias mundiales de la OMS, causante de lo que se conoce como la enfermedad del Covid-19 o popularmente “coronavirus”; y desde el Acuerdo PCSJA20-11526 del 22 de marzo de 2020, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante el cual se tomaron medidas por motivos de salubridad pública, **la presente providencia fue aprobada a través de correo electrónico y se notifica a las partes por el mismo medio.**

Radicado: 73001-33-33-005-2019-00225-00
Medio de control: Popular
Demandante: Edna Ruth Perdomo Vera
Demandados: Municipio de El Espinal y otros

Como presupuestos fácticos de sus pretensiones, la parte demandante narró los siguientes,

Hechos.

-Indica que la Caja de Compensación Familiar del Sur “CAFASUR” inició la construcción de un proyecto denominado ciudadela CAFASUR en el Municipio de El Espinal, pero detuvo el proyecto, dejando un lote de terreno de gran extensión sin construir y en completo abandono, lo que ha sido aprovechado por habitantes de otros sectores aledaños para arrojar escombros, animales en estado de descomposición, por los delincuentes que aprovechan para cometer sus fechorías y también se ha prestado para que allí se reúnan personas a consumir estupefacientes.

-Asegura que desde el año 2013 en calidad de residente de la urbanización CAFASUR, ha presentado derechos de petición e intentado toda clase de acciones tendientes ante CAFASUR, CORTOLIMA y los entes de control municipal con el fin de obtener soluciones a esta problemática.

Fundamentos de derecho

Señaló como violados el artículo 88 de la Constitución Nacional. Además de la Ley 472 de 1998.

Trámite Procesal

La acción popular fue presentada ante la jurisdicción ordinaria, correspondiendo por reparto al Juzgado Segundo Civil del Circuito de El Espinal, que mediante providencia del 26 de marzo del 2019 admitió la demanda incoada en contra de la Caja de Compensación Familiar del Sur del Tolima “CAFASUR” y ordenó vincular a CORTOLIMA (fl. 22), el 2 de mayo del 2019 ese Despacho resolvió declarar la falta de competencia (fls. 49 a 50).

El 13 de mayo del 2019 y efectuado el reparto de rigor, le correspondió a esta instancia conocer del presente trámite, y mediante auto del 16 de mayo del 2019 se procedió a admitirla (fls. 53 a 54), se ordenó la vinculación del Municipio de El Espinal y se corrió el traslado establecido en el artículo 22 de la Ley 472 de 1998 a las entidades accionadas para contestar demanda, término dentro del cual el Municipio de El Espinal y CAFASUR allegaron contestación conforme a la constancia secretarial visible a folio 111.

Contestación de las entidades demandas.

Caja de Compensación Familiar del Sur del Tolima “CAFASUR”.

Asegura que, si bien el lote de terreno al que se alude en la demanda es de propiedad de la entidad, el mismo se encuentra en buen estado de conservación, pues constantemente se realizan labores de limpieza para lo cual se emplean los servicios del señor José Ferley Vega Valderrama. Señala que la construcción de lotes por parte de CAFASUR se viene realizando gradualmente por lo que no puede endilgársele responsabilidad en la vulneración a los derechos colectivos, alegada por la parte actora.

Radicado: 73001-33-33-005-2019-00225-00
Medio de control: Popular
Demandante: Edna Ruth Perdomo Vera
Demandados: Municipio de El Espinal y otros

Como excepciones de mérito propone las de **i. temeridad**, como quiera que la accionante aporta registros fotográficos que no corresponden a la realidad induciendo en error al juez constitucional; **ii. ausencia de prueba sobre el aludido daño colectivo**, ya que dentro del paginario no reposa prueba del daño padecido; **iii. falta de legitimación por pasiva**, debido a que no es la entidad la que incurre en las conductas sobre las que se fundamenta la presente acción popular, son terceros indeterminados los que arrojan basura, cometen ilícitos, etc., y **iv. genérica** (fls. 93 a 96).

Municipio de El Espinal.

Manifiesta que en la actualidad no se percibe vulneración alguna a los derechos colectivos cuyo amparo se invoca, lo cual se verificó con una visita al lugar, pues CAFASUR está cumpliendo en la actualidad con sus obligaciones básicas de poda y limpieza de la franja de terreno de su propiedad, en cuanto a la continuación de la construcción de vivienda la entidad deberá informar lo pertinente.

Formula como excepciones las de **i. inexistencia por ausencia de materia de las circunstancias invocadas en la acción**, ya que en el presente asunto no existen pruebas que justifiquen la vulneración de los derechos colectivos y **ii. genérica** (fls. 107 a 109).

CORTOLIMA.

En su calidad de vinculada a la presente acción no contestó demanda.

Audiencia Especial de Pacto de Cumplimiento.

En atención a lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, se convocó a las partes a audiencia de Pacto de cumplimiento, la cual se inició el pasado 17 de noviembre del 2020 por la plataforma Microsoft Teams, y se continuó el 26 de noviembre de la misma anualidad, sin embargo, esta se declaró fallida en razón a que las partes no llegaron a un acuerdo por la no comparecencia de la parte actora. Se decretaron pruebas (fls.148 a 173).

Audiencia de Práctica de Pruebas.

De conformidad con lo previsto en los artículos 28 y 29 de la Ley 472 de 1998, se realizó audiencia de practica de pruebas el día 10 de diciembre del 2020, en la cual se recepcionó el interrogatorio de parte a la demandante Edna Ruth Perdomo Vera.

Alegatos de Conclusión

Se allegó concepto de parte del Agente del Ministerio Público y alegaciones de CORTOLIMA y el Municipio de El Espinal, tal y como se aprecia en constancia secretarial visible a folio 204.

Parte demandada.

Municipio de El Espinal.

Radicado: 73001-33-33-005-2019-00225-00
Medio de control: Popular
Demandante: Edna Ruth Perdomo Vera
Demandados: Municipio de El Espinal y otros

Señala que no se ha vulnerado derecho colectivo alguno, por el contrario, se acreditó que se han realizado las gestiones necesarias y pertinentes para evitar su transgresión ante la Caja de Compensación del Sur del Tolima “CAFASUR” y CORTOLIMA, destaca que la parte actora no logró acreditar los hechos que fundamentan las pretensiones de la demanda (fls. 107 a 109).

CORTOLIMA.

Asegura que no está dentro del ámbito de su competencia el mantenimiento en buen estado del lote de terreno objeto de la presente acción popular, de manera que no puede endilgarse a CORTOLIMA responsabilidad por acción u omisión en sus deberes misionales. Por lo que no existe legitimación en la causa por pasiva en cabeza de la entidad.

Indica que no se acreditó por la actora con la prueba arrimada la amenaza o vulneración de derechos colectivos, pues se limitó a realizar una serie de afirmaciones, sin concretar la acción u omisión en cabeza de cada una de las entidades accionadas y la comunidad directamente afectada.

Añade que no se requirió con antelación al ejercicio de la presente acción a la entidad, a fin de que en ejercicio de sus funciones administrativas adoptara las medidas necesarias para la protección del derecho o interés colectivo amenazado o vulnerado y cumplir con el requisito de procedibilidad de la acción. Por lo expuesto solicita se denieguen las pretensiones de la demanda (fls. 192 a 195).

Ministerio Público.

Asegura que conforme a las pruebas arrimadas, esto es, el informe de visita técnica realizado por CORTOLIMA el 8 de enero del 2019, informes de visita realizados por la Secretaría de Planeación, Infraestructura y Medio Ambiente del Municipio de El Espinal de fechas 15 de agosto del 2019 y 18 de noviembre del 2020, logró acreditarse que pese a que se han realizado actividades como la poda del lote objeto de la presente acción, lo cierto es que el lugar se presta para que se arrojen diversas clases de desechos que afectan el ambiente paisajístico y pueden llegar a afectar la salud de la comunidad del sector.

Además de lo anterior debe tenerse en cuenta la posible afectación del relicto boscoso y el afloramiento de agua que existe en el sector, debido al hecho de que el lugar se tenga como depósito de basuras. Por consiguiente, deben emitirse órdenes a cada una de las demandadas a fin de evitar la transgresión de los derechos colectivos invocados por la parte actora, relacionados con el medio ambiente sano, salud y seguridad públicas.

Frente a la segunda pretensión relacionada con la implementación de estrategias para la terminación de construcción de viviendas en el sector en mención, considera que no está llamada a prosperar como quiera que la terminación de la construcción de viviendas en la urbanización CAFASUR, es un aspecto que no concierne a la competencia del juez popular, sin embargo, asegura que pueden adelantarse obras como cerramiento para evitar la afectación de derechos colectivos (fls. 199 a 203).

Consideraciones

Competencia.

Es competente este Despacho para abordar el conocimiento del presente asunto en primera instancia, de conformidad a lo previsto en el artículo 15 y 16 de la Ley 472 de 1998 en concordancia con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 155 del C. de P.A. y de lo C.A.

Problema jurídico.

El presente asunto se contrae a resolver ¿Si el Municipio de El Espinal, la Caja de Compensación del Sur del Tolima “CAFASUR” y la Corporación Autónoma Regional del Tolima “CORTOLIMA”, son responsables por la vulneración de los derechos colectivos al **medio ambiente sano, seguridad y salubridad pública**; o si por el contrario de acuerdo al material probatorio no se ha incurrido en vulneración alguna?

Para resolver el anterior problema jurídico se presentan las siguientes tesis:

Tesis Parte Demandante

Debe declararse la responsabilidad de los entes accionados como quiera que se han vulnerado los derechos colectivos al medio ambiente sano, seguridad y salubridad públicas, por el abandono en el que se encuentra el lote de gran extensión de propiedad de CAFASUR ubicado frente a la manzana D de la urbanización CAFASUR del Municipio de El Espinal, propiciando que allí se arrojen desechos de toda índole, afectando la salud de la comunidad del lugar, además se aproveche lo deshabitado del terreno por los delincuentes y, se utilice para el consumo de sustancias alucinógenas, generando inseguridad en los habitantes de la zona.

Tesis Parte Demandada

Municipio de El Espinal.

No existe vulneración alguna a los derechos colectivos invocados como quiera que se han adelantado todas las gestiones dentro del marco de sus competencias y conforme las pruebas allegadas al plenario, se puede evidenciar que el lote se encuentra en buenas condiciones de mantenimiento.

Caja de Compensación del Sur del Tolima “CAFASUR”.

Señala que no hay prueba de la trasgresión a los derechos colectivos cuya protección se invoca por medio de esta acción constitucional y asegura que periódicamente se viene podando la vegetación del lote de gran extensión que se encuentra sin construir dentro de la urbanización CAFASUR del Municipio de El Espinal. Agrega que la construcción en el sector se viene realizando gradualmente por lo que no puede imputarse responsabilidad alguna.

Tesis de la Vinculada

Corporación Autónoma Regional del Tolima “CORTOLIMA”.

Atendiendo al marco de sus competencias legales no ha vulnerado derecho

colectivo alguno invocado por la actora, pues no se ha incurrido en ninguna de las conductas que sirven de sustento a sus pretensiones, no existe prueba de la trasgresión a los derechos colectivos en cabeza de ninguna de las entidades demandadas, por lo que deben denegarse las pretensiones de la demanda.

Tesis del Ministerio Público

Debe accederse al amparo invocado en relación con la adopción de medidas en cabeza de cada una de las entidades demandadas y vinculadas a la presente acción constitucional, para evitar que se continúe con la trasgresión de los derechos colectivos al medio ambiente sano, seguridad y salubridad públicas, no obstante, debe denegarse el amparo frente a la construcción del lote de terreno por no estar dentro de la competencia del juez constitucional.

Tesis del Despacho

Para dar respuesta al problema jurídico considera el Despacho que, conforme al material probatorio allegado, debe accederse al amparo solicitado parcialmente, es decir únicamente en relación con la adopción de medidas en cabeza de cada uno de los entes accionados, así como de la vinculada CORTOLIMA en su calidad de autoridad ambiental, para evitar la trasgresión de los derechos colectivos al medio ambiente sano, seguridad y salubridad públicas, pero no en relación con la pretensión de ordenar a CAFASUR continuar con la construcción del proyecto de viviendas en la urbanización CAFASUR, por cuanto no se encuentra dentro del resorte de competencias legales del juez de la acción popular.

Marco Jurídico y Normativo de la Acción Popular.

La acción popular, consagrada en el inciso primero 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. Con dicha acción se busca que la comunidad afectada disponga de un mecanismo jurídico de forma rápida y sencilla para la protección de sus derechos.

En cuanto hace referencia a su configuración normativa, de las reglas contenidas en los artículos 1º, 2º, 4º y 9º de la citada Ley 472, se desprende que son características de la acción popular, las siguientes:

- a) Está dirigida a obtener la protección de los derechos e intereses de naturaleza colectiva;
- b) Procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar ese tipo de derechos o intereses;
- c) Los derechos e intereses colectivos susceptibles de protección mediante el ejercicio de este medio de control, son todos aquellos definidos como tales en la Constitución Política, en las leyes y en los tratados celebrados por Colombia;

- d) Su objetivo es evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio sobre los derechos e intereses colectivos y restituir las cosas a su estado anterior, cuando ello fuere posible;
- e) Es una acción pública, esto es -como mecanismo propio de la democracia participativa- puede ser ejercida por “toda persona” y además, para afianzar pedagógicamente un sistema de control social, se señalan expresamente como titulares de esta acción las organizaciones no gubernamentales, las entidades públicas de control, el Procurador General, el Defensor del Pueblo, los personeros y los servidores públicos.
- f) No tiene carácter sancionatorio respecto de aquel contra quien se dirijan las pretensiones y, eventualmente, recaiga la sentencia estimatoria.
- g) No ha sido instituida como mecanismo de control judicial de las leyes, en consecuencia, cuando con fundamento en la eventual violación o amenaza a un derecho o interés colectivo, se pretenda impugnar una ley o que se imparta una orden al legislador, habrá de acudir a las acciones pertinentes.
- h) Por la finalidad que persigue la acción popular y en virtud a su configuración normativa, se tienen entonces, como presupuestos de una eventual sentencia estimatoria los siguientes:
- Una acción u omisión de la parte demandada;
 - Que para la época en que se dicte la sentencia se presente daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos;
 - Que se demuestre la relación de causalidad entre la acción o la omisión y la señalada afectación de los referidos derechos e intereses.

Es de resaltar que de conformidad con el artículo 88 de la Constitución Política de 1991, se le dio protección constitucional a los derechos e intereses colectivos.

El mencionado artículo señala:

“Artículo 88. La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad, públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.

También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares.

Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos.”

De esta forma, la Ley 472 de 1998 reguló las acciones populares, desarrollando de esta forma el artículo 88 constitucional. El artículo 2 de la mencionada ley describe las acciones populares así:

“Artículo 2. Son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos.

Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.”

Por su parte, el artículo 4° *ibídem*, de manera enunciativa señala los derechos e intereses colectivos, protegidos por la acción popular, y en sus literales a), g) y h) establecen:

“Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con:

- a) El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias;*
- b) La moralidad administrativa*
- c) La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. (...)*
- d) El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público.*
- e) La defensa del patrimonio público.*
(...)
- h) El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública;*
(...)”

De los Derechos Colectivos Vulnerados: alcance y núcleo esencial.

El goce de un ambiente sano.

Este derecho o interés colectivo, detenta un origen constitucional, pues desde el artículo 79 de la Constitución, se garantiza el derecho que tienen todas las personas de gozar de un ambiente sano, y correlativamente impone al Estado el deber de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines. Así mismo, con el fin de lograr una adecuada materialización de estos propósitos establece que la Ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

A su vez, el **artículo 80** *ibídem*, dispone:

“El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados...”

El derecho al medio ambiente sano, según definición de la Corte Constitucional, es un derecho colectivo que involucra aspectos directamente relacionados con el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica y cultural, el desarrollo sostenible, la salubridad, y la calidad de vida del hombre². Al referirse al derecho al medio ambiente sano, la alta Corporación, señala que,

“...La protección del medio ambiente ha adquirido en nuestra Constitución un carácter de objetivo social, que al estar relacionado adicionalmente con la prestación eficiente de los servicios públicos, la salubridad y los recursos naturales como garantía de la supervivencia de las generaciones presentes y futuras, ha sido entendido como una prioridad dentro de los fines del Estado y como un reconocimiento al deber de mejorar la calidad de vida de los

² Corte Constitucional, Sentencia T-863^a de 1999.

ciudadanos (C.P., art. 366). Y en este sentido, el derecho de las personas a disfrutar de un ambiente sano está consagrado en el artículo 79 de la Carta, que hace parte del capítulo tercero de la Constitución, relativo a los “derechos colectivos y del ambiente...” Paralelamente, el Estado, de conformidad con el artículo 80 de la Carta, tiene el deber de realizar la planeación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar así su desarrollo sostenible, conservación y restauración, sin descuidar su deber de prevenir el deterioro ambiental que eventualmente se pueda generar”.

Así, es deber del Estado velar por la protección del medio ambiente, ya que su deterioro afecta las condiciones de la calidad de vida de la comunidad en general, y así mismo es deber de los ciudadanos colaborar, contribuir con el desarrollo del país y con la conservación y cuidado del medio ambiente³.

Según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, corresponde a las autoridades ambientales y a los particulares, dar aplicación al “*principio de precaución*”, conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente; sanciones por violación de normas sobre protección ambiental o manejo y aprovechamiento de recursos naturales renovables; la suspensión de obra o actividad, cuando de su prosecución pueda derivarse daño o peligro para los recursos naturales renovables o la salud humana⁴.

El derecho a la seguridad y salubridad pública.

El derecho a la seguridad pública, ha sido definido por el Consejo de Estado como “...uno de los elementos que tradicionalmente se identifican como constitutivo del orden público y, por tanto, como uno de los objetos a proteger por parte del poder de policía. En la doctrina se le delimita como ausencia de riesgos de accidentes, como la prevención de accidentes de diversos tipo y de flagelos humanos y naturales, v.g. incendios, inundaciones, accidentes de tránsito, etc., lo mismo que como la prevención de atentados contra la seguridad del Estado. Por lo anotado, y por su expresa inclusión en el artículo 4º de la ley 472 de 1998, es claro que la seguridad pública es un derecho colectivo, y como tal comporta el interés de todas las personas residentes en Colombia por que se remuevan todas las circunstancias que amenacen o vulneren este derecho...”⁵.

El derecho a la salubridad pública, por su parte, pese haber sido consagrado como un derecho social, económico y cultural (artículo 49, C.N), también fue concebido como derecho colectivo, que debe garantizarse a toda la comunidad, según se desprende del texto de los artículos 88 Superior, y 4º de la Ley 472 de 1998, y por tanto, susceptible de ser protegido por la vía de la acción popular.

La salubridad pública ha sido definida como “...la parte del derecho de protección de la salud que se otorga a través de prestaciones realizadas por el Estado en beneficio del

³ Consejo de Estado, Sala de lo contencioso Administrativo, Sección primera, sentencia de 1º de septiembre de 2005, expediente 2002-03833-01, Consejero Ponente: CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE.

⁴ Corte Constitucional, sentencia C-293 de 2002, Magistrado Ponente: ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

⁵ CONSEJO DE ESTADO, Sección Primera, Sentencia del 13 de Julio de 2000, Consejero ponente: JUAN ALBERTO POLO FIGUEROA, Radicado AP-055.

Radicado: 73001-33-33-005-2019-00225-00
Medio de control: Popular
Demandante: Edna Ruth Perdomo Vera
Demandados: Municipio de El Espinal y otros

individuo y de la sociedad en general, tendientes a proteger y restaurar la salud de la persona y de la comunidad a fin de alcanzar un estado físicamente sano de la población del país, de manera individual o concurrente.”⁶

Es claro que el derecho a la salubridad pública, se garantiza a la comunidad en general, sin que su titularidad radique en cabeza de un individuo en particular; pero no debe desconocerse que la afectación que se presente en materia de salubridad pública, afecta también la salud de cada una de las personas que hacen parte de la comunidad.

Finalmente, frente al derecho colectivo analizado, el órgano de cierre de esta Jurisdicción, citando la Corte Constitucional, ha manifestado lo siguiente:

“Derechos a la seguridad y a la salubridad públicas.

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. En efecto, la jurisprudencia constitucional ha afirmado:

“Las restricciones a las libertades ciudadanas encuentran fundamento en el concepto de orden público, entendiéndolo 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 trató 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 ley”(6) Corte Constitucional, Sentencia T-066 de 1995. (Resalta la Sala).

“En relación con su protección la Corte Constitucional ha afirmado que, por tratarse de derechos colectivos, la misma corresponde a las acciones populares ⁽⁷⁾. 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. (...)”⁷.

⁶ Diccionario Jurídico Mexicano, México, D.F., UNAM. Tomo VIII, Pág. 84. Def. cit. En CARMARGO, Pedro Pablo. Las acciones populares y de grupo. Grupo Editorial Leyer, 2000.

⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia 741 del 28 de noviembre de 2002, C.P. ALIER E. HERNÁNDEZ ENRÍQUEZ, Expediente AP-4100123310002002001001.

De las competencias de los Municipios y las Corporaciones Autónomas Regionales en materia ambiental⁸.

El artículo 65 de la Ley 99 del 22 de diciembre de 1993⁹ estableció las funciones de los Municipios en materia ambiental, en los siguientes términos:

“Artículo 65. Funciones de los municipios, de los distritos y del distrito capital de Santafé de Bogotá. Corresponde en materia ambiental a los municipios, y a los distritos con régimen constitucional especial, además de las funciones que les sean delegadas por la ley o de las que deleguen o transfieran a los alcaldes por el Ministerio del Medio Ambiente o por las Corporaciones Autónomas Regionales, las siguientes atribuciones especiales:

(...) 1. Promover y ejecutar programas y políticas nacionales, regionales y sectoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables; elaborar los planes programas y proyectos regionales, departamentales y nacionales.

2) Dictar con sujeción a las disposiciones legales reglamentarias superiores, las normas necesarias para el control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico del municipio;

(...) 5) Colaborar con las Corporaciones Autónomas Regionales, en la elaboración de los planes regionales y en la ejecución de programas, proyectos y tareas necesarias para la conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables;

6) Ejercer, a través del alcalde como primera autoridad de policía con el apoyo de la Policía Nacional y en Coordinación con las demás entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA), con sujeción a la distribución legal de competencias, funciones de control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de velar por el cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares en materia ambiental y de proteger el derecho constitucional a un ambiente sano;

7) Coordinar y dirigir, con la asesoría de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades permanentes de control y vigilancia ambientales que se realicen en el territorio del municipio o distrito con el apoyo de la fuerza pública, en relación con la movilización, procesamiento, uso, aprovechamiento y comercialización de los recursos naturales renovables o con actividades contaminantes y degradantes de las aguas, el aire o el suelo;

8) Dictar, dentro de los límites establecidos por la ley, los reglamentos y las disposiciones superiores, las normas de ordenamiento territorial del municipio y las regulaciones sobre usos del suelo”.

⁸ Al respecto, se ha pronunciado la Sala en las siguientes providencias. Sentencia del 30 de noviembre de 2018, Radicado 68001-23-33-000-2011-00159-01. M.P: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ. Sentencia del 13 de junio de 2019, Radicado 68001-23-33-000-2015-00962-01, M.P: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS. Sentencia del 16 de mayo de 2019, Radicado 17001-23-33-000-2017-00452-0, M.P: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ. Sentencia del 1º de noviembre de 2019, Radicado 68001-23-33-000-2017-00500-01, M.P: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN.

⁹ Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.

Asimismo, el artículo 76 de la Ley 715 de 21 de diciembre de 2001¹⁰ asignó a los municipios en materia ambiental, la función de *“tomar las medidas necesarias para el control, la preservación y la defensa del medio ambiente en el municipio, en coordinación con las corporaciones autónomas regionales”*.

Igualmente, el artículo 6° de la Ley 1551 del 6 de julio de 2012¹¹, que modificó el artículo 3° de la Ley 136 de 2 de junio de 1994¹², dispuso como función de los municipios, *“velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del ambiente, de conformidad con la Constitución y la ley”*.

De acuerdo con lo anterior, es evidente para el Despacho, que es deber del Municipio adelantar, promover y ejecutar programas y políticas que propendan por la protección del medio ambiente, así como ejercer el control y la vigilancia de los recursos naturales en su jurisdicción, debido a que, como primera autoridad de policía del municipio, tiene el deber de garantizar el derecho al medio ambiente de los ciudadanos, cuya función debe ser desarrollada en coordinación con las entidades que integran el Sistema Nacional Ambiental y con el apoyo de la Policía Nacional.

Ahora, en lo que tiene que ver con las **Corporaciones autónomas regionales** el artículo 23 de la Ley 99, estableció que son *“... entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente (...)”*.

En relación con el objeto de estas entidades, la misma ley señala que son las encargadas de la *“(...) ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables, así como dar cumplida y oportuna aplicación a las disposiciones legales vigentes sobre su disposición, administración, manejo y aprovechamiento, conforme a las regulaciones, pautas y directrices expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente (...)”*.

Del mismo modo, dentro de sus funciones se encuentra la de ejercer como máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, promover y desarrollar la participación comunitaria en programas de protección ambiental, de desarrollo sostenible y de manejo adecuado de los recursos naturales renovables, así como coordinar el proceso de preparación de los planes, programas y proyectos de desarrollo medioambiental que deban formular los diferentes organismos y entidades integradas del Sistema Nacional Ambiental (SINA), en el área de su jurisdicción y, en especial, asesorar a los Departamentos, distritos y Municipios de

¹⁰ *“Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”*.

¹¹ *“Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”*.

¹² Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

su comprensión territorial en la definición de los planes de desarrollo ambiental y en sus programas y proyectos en materia de protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables.

De igual forma, están en la facultad de imponer y ejecutar a prevención, y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la ley a otras autoridades, las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley, en caso de violación a las normas de protección ambiental y de manejo de recursos naturales renovables y exigir, con sujeción a las regulaciones pertinentes, la reparación de daños causados.

Asimismo, según el numeral 20 del artículo 31 de la Ley 99, las CAR deben “(...) 20. Ejecutar, administrar, operar y mantener en coordinación con las entidades territoriales, proyectos, programas de desarrollo sostenible y obras de infraestructura cuya realización sea necesaria para la defensa y protección o para la descontaminación o recuperación del medio ambiente y los recursos naturales renovables (...)”, cuya función, de conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación, “(...) comprende la ejecución de obras de saneamiento básico entre ellas las de acueducto y alcantarillado, dentro de su jurisdicción territorial, en concurrencia con la competencia atribuida a los municipios para “(...) construir las obras que demande el progreso municipal y la solución de necesidades de saneamiento ambiental y de garantía de prestación de los servicios públicos (...)”.¹³

Respecto de la función en mención, el Consejo de Estado, en sentencia de 21 de junio de 2018¹⁴ consideró lo siguiente:

“... La competencia señalada en el artículo 31, numeral 20, de la ley 99 a las corporaciones autónomas regionales, para la construcción, mantenimiento, administración, ejecución y operación de obras públicas de infraestructura, destinadas a “la defensa y protección o para la descontaminación o recuperación del medio ambiente y los recursos naturales renovables”, comprende la ejecución de obras de saneamiento básico entre ellas las de acueducto y alcantarillado, dentro de su jurisdicción territorial, en concurrencia con la competencia atribuida a los municipios para “[...] construir las obras que demande el progreso municipal y la solución de necesidades de saneamiento ambiental y de garantía de prestación de los servicios públicos [...]”.

Esta competencia de las corporaciones tiene por objeto las obras de infraestructura, la cual encuentra en la legislación especial de servicios públicos domiciliarios un límite en sus alcances, toda vez que la ley 142 establece los sujetos prestadores de los servicios, siguiendo un criterio de especialidad orgánica, excluyendo la posibilidad de que otros sujetos allí no comprendidos, cumplan dichas funciones de prestación de servicio o desarrollo de dicha actividad económica, sin embargo con el fin de dar soluciones a las necesidades de saneamiento ambiental y en ejercicio de las demás funciones atribuidas por la ley, dichas autoridades ambientales podrán intervenir para la defensa y protección o para la descontaminación o recuperación del medio ambiente y los recursos naturales renovables...”.

¹³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero Ponente: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ, 21 de junio de 2018, Radicado 15001-23-31-000-2011-00206-01(AP).

¹⁴ *Ut supra*

La facultad de los alcaldes para el mantenimiento del orden público¹⁵.

El orden público determina el margen de acción de las autoridades públicas: al mismo tiempo que hace legítima su intervención para garantizar el valor y fin esencial del Estado de la convivencia pacífica (artículos 1 y 2 de la Constitución), les impone, igualmente, límites derivados del principio constitucional de separación entre lo público y lo privado, transversal y definitorio del orden constitucional colombiano¹⁶. En efecto, la idea de un orden público presupone, por oposición, la existencia de un orden privado, es decir, de una serie de asuntos de interés particular, en los que, por consiguiente, las autoridades públicas no disponen de facultades para intervenir, se garantiza su no intromisión y la definición concreta de los elementos que componen el orden privado no admite ser general, sino debe ser relativa, al corresponder libremente a las personas, caso a caso¹⁷.

Por oposición, el orden público es un asunto de interés general que se define como la reunión de los valores necesarios para que sean posibles la convivencia social y la vigencia de los derechos constitucionales, al amparo del principio de dignidad humana: la seguridad pública, la tranquilidad pública y la sanidad medioambiental¹⁸, concepto más amplio y exigente que el de salubridad, ya que involucra el concepto de desarrollo ambientalmente sostenible¹⁹.

El mantenimiento del orden público es, en este sentido, una función estatal o pública que, con el fin de garantizar la convivencia y la vigencia de los derechos de las personas, introduce limitaciones necesarias, razonables, proporcionadas y no discriminatorias²⁰ al ejercicio de los mismos, a través de, según el caso, el ejercicio de la función legislativa o de la función administrativa. Así, esta función

¹⁵ Corte Constitucional, sentencia C-204 del 2019.

¹⁶ “La superación del absolutismo y el paso hacia el Estado liberal de derechos significó, en adelante, el establecimiento de un principio fundamental del derecho público y de la esencia del mismo: la separación entre los asuntos públicos y los asuntos privados, ausente en los regímenes absolutos. Se trata de un principio constitucional presente en la Constitución Política de 1991 el que, a pesar de no tener una consagración normativa expresa, atraviesa todo el cuerpo constitucional”: Corte Constitucional, sentencia C-212/17.

¹⁷ “Toda medida de policía debe tender a asegurar el orden público; por tanto, encuentra su limitación allí donde comienzan las relaciones estrictamente privadas (...) La policía sólo debe adoptar las medidas necesarias y eficaces para la conservación y restablecimiento del orden público (...)”: Corte Constitucional, sentencia C-024/94.

¹⁸ “(...) el orden público debe definirse como las condiciones de seguridad, tranquilidad y de sanidad medioambiental, necesarias para la convivencia y la vigencia de los derechos constitucionales, al amparo del principio de dignidad humana”: Corte Constitucional, sentencia C-225/17.

¹⁹ “Esto quiere decir que la importancia constitucional del medio ambiente sano, elemento necesario para la convivencia social, tal como expresamente lo reconoció la Ley 1801 de 2016, implica reconocer que el concepto clásico de orden público, entendido como “el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos”, debe completarse con el medio ambiente sano, como soporte del adecuado desenvolvimiento de la vida en sociedad”: Corte Constitucional, sentencia C-225/17.

²⁰ Los “límites de la actividad de policía consisten en: (1) respetar el principio de legalidad; (2) asegurar el orden público sin interferir con el ámbito privado de los ciudadanos; (3) tomar las medidas necesarias y eficaces para cumplir con su tarea y utilizar la fuerza únicamente cuando sea indispensable, (...); (4) adoptar medidas proporcionales y razonables en relación con las circunstancias y el fin perseguido; (5) el poder de policía es inversamente proporcional con el valor constitucional de las libertades afectadas; (6) debe ejercerse para preservar el orden público en beneficio de las libertades y derechos ciudadanos y no puede traducirse en una limitación absoluta de los mismos; (7) no puede llevar a discriminaciones injustificadas de ciertos sectores de la sociedad; (8) la policía debe obrar contra el perturbador del orden público, pero no contra quien ejercite legalmente sus derechos”: Corte Constitucional, sentencia C-435/13.

Radicado: 73001-33-33-005-2019-00225-00
Medio de control: Popular
Demandante: Edna Ruth Perdomo Vera
Demandados: Municipio de El Espinal y otros

pública puede materializarse en la expedición de normas generales o individuales o en su aplicación o la gestión material o concreta del orden público²¹. Cuando se expiden normas generales, impersonales y abstractas, la jurisprudencia constitucional ha identificado que se trata del ejercicio del denominado **poder de policía** el que, en ejercicio de la función legislativa, radica en cabeza del Congreso de la República, de manera ordinaria, y del Presidente de la República, durante los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución) y, en ejercicio de la función administrativa, sometida a la Ley, mediante la expedición de actos administrativos generales, corresponde al Presidente de la República, a las asambleas departamentales, a los gobernadores²², a los concejos distritales y municipales y a los alcaldes²³ distritales y municipales²⁴. Cuando para el mantenimiento del orden público se recurre a la expedición de actos administrativos de contenido particular y también se adoptan medidas no normativas de naturaleza concreta, para el mantenimiento del orden público, se trata de la **función de policía**, en cabeza de ciertos ministerios²⁵, las superintendencias –ejemplo de las autoridades especializadas de policía–, los gobernadores, los alcaldes y los inspectores de policía, como función exclusivamente administrativa. Finalmente, la gestión material o concreta del orden público, por parte de los agentes de la Policía Nacional (artículo 218 de la Constitución²⁶), se trata de la **actividad de policía**.

²¹ “La preservación del orden público en beneficio de las libertades supone el uso de distintos medios, como pueden ser básicamente (i) el establecimiento de normas generales que limitan los derechos para preservar el orden público, (ii) la expedición de actos normativos individuales, dentro de los límites de esas normas generales, como la concesión de un permiso o la imposición de una sanción, y (iii) el despliegue de actividades materiales, que incluyen el empleo de la coacción y que se traduce en la organización de cuerpos armados y funcionarios especiales a través de los cuales se ejecuta la función”: Corte Constitucional, sentencia C-825/04.

²² Por ejemplo “en ejercicio del poder de policía, los gobernadores pueden adoptar medidas tendientes a limitar la libertad de circulación de los motociclistas, con la finalidad de preservar el orden público, siempre que estas medidas resulten razonables y proporcionales”: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 3 de mayo de 2018, Mario Alonso Castaño Zuluaga contra el Decreto 258 del 13 de marzo de 2008, proferido por el gobernador del departamento del Quindío, radicado 63001-23-31-000-2010-00281-01.

²³ Es en ejercicio del poder de policía, que los alcaldes, mediante normas generales, impersonales y abstractas, regulan el ejercicio de las libertades públicas, a través de medidas como el toque de queda, la prohibición de venta de licores en ciertas zonas o a ciertas horas o la restricción de circulación de vehículos. Así, “el poder de policía otorgado a los alcaldes le permite expedir normas generales, impersonales y preexistentes, reguladoras del comportamiento ciudadano que tiene que ver con el orden público y con la libertad”: Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 17 de mayo de 2001, Franky Urrego Ortiz contra el Decreto 626 del 15 de julio de 1998, proferida por el Alcalde Mayor de Bogotá, que instauró, por primera vez, la medida conocida como Pico y Placa, radicado 25000-23-24-000-1998-0707-01 (5575).

²⁴ “En consecuencia, es factible que en eventos como el ahora analizado, no sólo la ley, sino también subsidiariamente los reglamentos, entendidos como actos administrativos de contenido general, puedan ostentar el poder de policía creador de normas de comportamiento. Como lo han reiterado la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional en ocasiones anteriores, el poder de policía puede ser ejercido subsidiariamente por el Presidente, las asambleas departamentales y los concejos municipales, claro está, sin invadir esferas en las cuáles la carta política haya asignado la competencia exclusiva al legislador”: Corte Constitucional, sentencia C-511/13.

²⁵ Ver Corte Constitucional, sentencia C-491/16.

²⁶ El inciso 2 del artículo 218 de la Constitución dispone que “La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz”.

Para el mantenimiento del orden público, los alcaldes, reconocidos por el artículo 315 de la Constitución, como la primera autoridad de policía en su municipio, detentan el poder de policía, mediante el cual expiden reglamentaciones generales de las libertades, por ejemplo, la libertad de circulación o el ejercicio de las libertades económicas (restricciones de circulación, horarios de funcionamiento, zonas de parqueo, sentido de las vías, etc.). También, en ejercicio de la función de policía, los alcaldes expiden licencias o permisos, por ejemplo, de ocupación del espacio público²⁷ e imponen medidas protectoras y sanciones por los comportamientos contrarios al orden público²⁸. Finalmente, dirigen la actividad de la Policía en su correspondiente municipio y, por lo tanto, bajo su orden, se realizan operativos policiales para verificar el cumplimiento de las normas de convivencia, en pro de la seguridad y tranquilidad públicas y la sanidad medioambiental. De esta manera, las competencias de los alcaldes para el mantenimiento del orden público son amplias, pero se encuentran subordinadas a las directrices que, en la materia, expidan los gobernadores y, en últimas, el Presidente de la República. En estos términos es posible afirmar que, no obstante que los alcaldes, como autoridades propias y no designadas, se encuentran en el centro de la autonomía territorial (artículo 287 de la Constitución), en materia de policía administrativa no actúan como autoridades autónomas, sino como agentes jerarquizados o subordinados, de acuerdo con el artículo 296 de la Constitución²⁹.

Ahora bien, la extensión de las facultades de los alcaldes para el mantenimiento del orden público se encuentra determinada por un criterio material que desarrolla el principio de separación entre lo público y lo privado, relativo tanto al lugar donde se ejercen las libertades, como al alcance o trascendencia de la actividad ejercida. Así, (1) la clasificación del espacio en público, semi público y privado determina la gradación del poder de intervención administrativa, por lo que, en principio las autoridades de policía, incluidos los alcaldes, carecen de competencia para intervenir en los lugares privados, salvo que (2) allí se desarrollen actividades que trascienden a lo público.

Del material probatorio.

-Oficio Nro. 850 del 4 de junio del 2013, por medio del cual el Secretario de Planeación Municipal de El Espinal – Tolima, solicitó al Director de CAFASUR el desmonte del predio de propiedad de la Caja de Compensación Familiar ubicado en la urbanización CAFASUR atendiendo a las quejas reiteradas presentadas por la comunidad de tal sector (fls. 8 y 9).

²⁷ “(...) desde el punto de vista jurídico los bienes de uso público de la Nación, no pueden ser ocupados por los particulares legítimamente conforme a la Constitución, sino cuando se les hubiere otorgado licencia, concesión o permiso de ocupación temporal”: Corte Constitucional, sentencia T-331/11.

²⁸ Por ejemplo, el inciso 3 del artículo 103 de la Ley 388 de 1997 dispone que “En todos los casos de actuaciones que se efectúen sin licencia o sin ajustarse a la misma, el alcalde, de oficio o a petición de parte, dispondrá la medida policiva de suspensión inmediata de dichas actuaciones, de conformidad con el procedimiento a que se refiere el artículo 108 de la presente Ley. En el caso del Distrito Capital esta función corresponde a los alcaldes menores, de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto Orgánico del Distrito Capital”. Por su parte, el artículo 104 dispone lo relativo a las sanciones urbanísticas que puede imponer el alcalde, para vigilar el cumplimiento del orden público previsto en el ordenamiento territorial.

²⁹ El artículo 296 de la Constitución dispone que “Para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes”.

-Oficio Nro. 492 del 8 de abril del 2013, con el que se da cuenta que el Secretario de Planeación Municipal notificó a las directivas de la Caja de Compensación Familiar sobre las anomalías presentadas en el predio que figura a nombre de ellos invitándolos a tomar los correctivos para propender por un ambiente sano en la comunidad de la urbanización CAFASUR (fl. 10).

-Oficio Nro. 486 D/P del 8 de abril del 2012, remitido por el Secretario de Planeación Municipal de El Espinal - Tolima al Director de CAFASUR manifestando la problemática de aseo que se presenta en un lote de terreno de gran extensión ubicado en la urbanización CAFASUR, dentro del cual se arrojan desechos orgánicos, plásticos, animales muertos, huesos, escombros y otros residuos contaminantes, lo que atrae roedores y otros animales, molestia que fue manifestada por los residentes de la zona (fl. 11).

-Oficio Nro. 590 S.G.G del 7 de abril del 2016, por medio del cual la Secretaría de Gobierno del Municipio de El Espinal dio respuesta a la actora, frente a la solicitud de limpieza y poda del predio ubicado en la urbanización CAFASUR, de propiedad de dicha entidad (fl. 12).

-Oficio Nro. 587-PM del 31 de marzo del 2016, el cual da cuenta que la Personería Municipal de El Espinal emitió información a la señora Edna Ruth Perdomo Vera frente a queja presentada (fl. 13).

-Oficio del 4 de diciembre del 2015, suscrito por la directora administrativa de CAFASUR dirigido a la demandante, en la que se da respuesta a petición sobre el mantenimiento, buen estado, limpieza del lote contiguo a la urbanización ciudadela CAFASUR (fl. 15).

-Oficio Nro. 1654 S.P.I.M.A del 2 de diciembre del 2015, del Secretario de Planeación Municipal de El Espinal, con el que se da cuenta de la visita realizada por el funcionario de la alcaldía municipal encontrando el lote de terreno podado y en buen estado de limpieza (fls. 16 y 17).

-Cotizaciones de trabajos de limpieza, retiro de escombros y maleza, guadañar y fumigar de diferentes lotes de la ciudadela CAFASUR por parte del señor José Ferley Vega Valderrama, remitidos a CAFASUR (fls. 72 a 79).

-Registro presupuestal de CAFASUR para contratar la limpieza y retiro de maleza en el lote sin construir de la ciudadela CAFASUR (fl. 75)

-Informe de visita de CORTOLIMA a la zona verde contigua al salón comunal de la urbanización CAFASUR, el día 8 de enero del 2019, realizado por solicitud de CAFASUR y la presidenta de la Junta de Acción Comunal de la Ciudadela CAFASUR, en el que se da cuenta de la contaminación a un nacimiento de agua ubicado en un relicto boscoso contiguo al lote de terreno ubicado al lado del salón comunal de la ciudadela CAFASUR, razón por la cual se hicieron una serie de recomendaciones para evitar la contaminación (fls. 81 a 92).

-Informe de visita realizado por la Secretaría de Planeación, Infraestructura y medio ambiente del Municipio de El Espinal el día 18 de agosto del 2019 a los lotes de terreno ubicado en la manzana P del barrio CAFASUR, con el que se acredita que se encuentra debidamente guadañado y no se evidencian basuras o escombros, ni residuos orgánicos (fl. 97).

-Informe de proyecto de vivienda allegado por CAFASUR del 19 de noviembre del 2020, con el que se acredita que se tiene planeada la construcción de las viviendas en el proyecto de vivienda VILLAS DE CAFASUR en el lote ubicado en la manzana C y H de la ciudadela CAFASUR, conforme a cronograma establecido en mesa de trabajo (CD Room fl. 160).

Radicado: 73001-33-33-005-2019-00225-00
Medio de control: Popular
Demandante: Edna Ruth Perdomo Vera
Demandados: Municipio de El Espinal y otros

-Diligencia judicial virtual (plataforma Microsoft Teams) en la que se recibió interrogatorio de parte a la accionante señora Edna Ruth Perdomo Vera ante el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito judicial de Ibagué, el día 10 de diciembre del 2020, expuso que vive en frente del lote de terreno objeto de la acción desde hace 8 años en la ciudadela CAFASUR, y que de manera recurrente a partir del año 2012 ha venido peticionando ante el Municipio de El Espinal la poda del lote por su mal estado de conservación, el cual se presta para que se arrojen basuras y toda clase de desechos por miembros de la comunidad, lo que genera presencia de animales, malos olores, atentando contra su salud y seguridad, porque los delincuentes aprovechan que el lote de terreno a que se ha hecho referencia está deshabitado y con la vegetación alta para resguardarse allí y cometer sus fechorías. Asegura que ha sido objeto de hurtos y si bien se ha conseguido que CAFASUR pade de vez en cuando el lote, ello obedece a que siempre debe oficiarse a la Alcaldía del Municipio de El Espinal para que les requiera, de lo contrario no, por lo que solicita el amparo a los derechos colectivos invocados (fl. 189 - CD-Room).

Caso concreto.

Corresponde al Despacho determinar si acorde con lo probado en el proceso, las entidades hoy demandadas, han vulnerado los derechos colectivos cuya protección se pide, con ocasión del lote de terreno ubicado frente a la manzana H de la ciudadela CAFASUR en el Municipio de El Espinal, el cual se encuentra aún sin construir.

Considera la parte actora que se han vulnerado los derechos al medio ambiente sano, seguridad y salubridad públicas, por cuanto el lote de terreno contiguo a la manzana H de la ciudadela CAFASUR, en la que habita, es utilizado para arrojar toda clase de desechos por los habitantes del sector, lo que genera malos olores y la presencia de animales como serpientes, ratones, entre otros, además asegura que allí se alojan delincuentes que aprovechan el mal estado de la vegetación del lote para cometer sus delitos, e incluso para consumir alucinógenos.

De los informes técnicos realizados por el Municipio de El Espinal y CORTOLIMA arrojados al proceso, se evidencia que existe un lote de terreno de gran extensión en la ciudadela CAFASUR en el Municipio de El Espinal, según lo indicó la actora en su interrogatorio de parte, frente a la manzana H de tal sector, el cual se encuentra sin construir y, conforme se manifestó por la Caja de Compensación accionada en el informe de proyecto de vivienda del proyecto denominado VILLA CAFASUR (fl. 160 CD Room), hasta el presente año (2021) iniciaría la construcción de viviendas.

Además, se evidencia de los oficios que ha remitido la alcaldía de El Espinal a CAFASUR (fls. 8 a 15), que el lote antes referido, se ha mantenido en malas condiciones de conservación desde el año 2012, lo que consecuentemente ha generado una problemática a los habitantes de la comunidad del sector de la ciudadela CAFASUR, por la falta de limpieza del terreno o poda de manera constante, pues se ha convertido en foco para arrojar basuras y toda clase de desechos y ha sido aprovechado por los delincuentes para cometer sus fechorías y utilizar el lote para consumir estupefacientes, según lo aseveró la actora en su interrogatorio de parte (CD Room fl. 176), lo que a juicio de este Despacho se

Radicado: 73001-33-33-005-2019-00225-00
Medio de control: Popular
Demandante: Edna Ruth Perdomo Vera
Demandados: Municipio de El Espinal y otros

convierte en una verdadera amenaza y transgresión a los derechos colectivos cuyo amparo se invoca por medio de esta acción popular.

Sumado a lo anterior, el día el 8 de enero del 2019, por solicitud de la presidenta de la Junta de Acción Comunal de la urbanización CAFASUR y el Director de CAFASUR, se realizó visita técnica de parte de CORTOLIMA en la zona verde contigua al salón comunal del sector, en el que se encuentra un nacimiento de agua que está siendo afectado por invasores del sector, terreno sobre el cual también se arrojan basuras y realizan quemas por habitantes de la comunidad generando una verdadera contaminación sobre el margen del cauce formado por el afloramiento de agua, que afectan la vegetación existente, por lo que se hicieron una serie de recomendaciones de parte de la autoridad ambiental dirigidas al municipio demandado en cuanto a la disposición del uso del suelo (fls. 81 a 92).

Frente a la problemática en comento, no se desconoce de acuerdo a la visita técnica realizada por el Municipio de El Espinal el 18 de agosto del 2019, que en la actualidad se han adelantado gestiones de parte de CAFASUR relacionadas con la poda al lote de terreno en mención, pues así se acreditó con el informe allegado y que reposa a folio 97 del expediente, e igualmente se acreditó por la demandada CAFASUR de los costos en los que ha incurrido para mantener la extensión de terreno en buenas condiciones cotizando los servicios del señor José Ferley Vega Valderrama, remitidos a CAFASUR (fls. 72 a 79).

Pese a lo anterior, de la prueba arrimada no se puede establecer la periodicidad con la que se realiza la poda del lote de terreno para tener por cumplidas las obligaciones de parte de CAFASUR, en calidad de propietaria y, por superadas las condiciones que han venido trasgrediendo los derechos colectivos al medio ambiente sano, salubridad y seguridad públicas de la comunidad del barrio CAFASUR del Municipio de El Espinal, pues aún después de efectuada la visita por el ente territorial accionado al lote de terreno sin construir ubicado en la zona indicada, la accionante en su interrogatorio de parte menciona que la vulneración a los derechos continua, pues las podas se dan cada 2 meses o más, por lo que en ocasiones han tenido que junto a los demás residentes tomar medidas y proceder a la poda de la vegetación para evitar que se sigan arrojando desechos de toda clase, se alberguen delincuentes o consumidores de sustancias alucinógenas, lo que pone en riesgo su salud y su seguridad, pues siempre debe permanecer alguien dentro de la casa para evitar ser objeto de hurtos.

Así las cosas, está plenamente demostrada la omisión de parte del propietario del lote de terreno frente a su deber contenido en la regulación constitucional del derecho a la propiedad privada en el artículo 58 de la C.N conforme al cual *“la propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica”*, omisión que ha ido en detrimento de los derechos de la comunidad que habita en el sector aledaño al lote de terreno, poniendo en riesgo su salud, el poder gozar de un ambiente sano libre de contaminación y además su seguridad; por ello, el hecho de que CAFASUR haya contratado la poda para limpiar el lote de gran extensión de su propiedad contiguo a la urbanización CAFASUR para los meses de enero, abril y septiembre del 2018 y marzo, agosto del 2019 (fls. 72 a 78), no la exonera de responsabilidad al interior del presente trámite constitucional, pues se acreditó con la prueba documental arrimada que

Radicado: 73001-33-33-005-2019-00225-00
Medio de control: Popular
Demandante: Edna Ruth Perdomo Vera
Demandados: Municipio de El Espinal y otros

esta actuó luego de que se interpusieran sendos derechos de petición por la parte actora radicados ante el primer mandatario local del Municipio de El Espinal, desde el año 2012, pero que se prolongaron en los años 2013 a 2016 según se evidencia en los oficios arrimados, lo que permite inferir que se está presentado un problema recurrente en la comunidad del lugar ante la omisión del propietario del lote de gran extensión sin construir en el sector tantas veces indicado en desmedro de los derechos colectivos cuyo amparo se invoca a través de este medio de control.

Respecto de la responsabilidad en cabeza del Municipio de El Espinal como primera autoridad de policía y administrador del uso del suelo del municipio, sin duda alguna, también logra evidenciarse con la no adopción de medidas oportunas para evitar los problemas de inseguridad que se presentan por el sector con ocasión del lote de terreno, cuando no se encuentra debidamente podado el cual es empleado para albergar delincuentes y para el consumo de estupefacientes, a pesar de las quejas constantes presentadas por los habitantes del sector, sin desconocer que ha sido oportuno su actuar frente a los requerimientos que se han hecho a CAFASUR como propietario del lote de terreno para que proceda al cumplimiento de su deber de mantener en buenas condiciones de aseo el lugar.

Asimismo, el artículo 76 de la Ley 715 de 21 de diciembre de 2001³⁰ asignó a los municipios en materia ambiental, la función de *“tomar las medidas necesarias para el control, la preservación y la defensa del medio ambiente en el municipio, en coordinación con las corporaciones autónomas regionales”*.

Igualmente, el artículo 6° de la Ley 1551 del 6 de julio de 2012³¹, que modificó el artículo 3° de la Ley 136 de 2 de junio de 1994³², dispuso como función de los municipios, *“velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del ambiente, de conformidad con la Constitución y la ley”*.

De acuerdo con lo anterior, es evidente para el Despacho, que es deber del Municipio adelantar, promover y ejecutar programas y políticas que propendan por la protección del medio ambiente, así como ejercer el control y la vigilancia de los recursos naturales en su jurisdicción, debido a que, como primera autoridad de policía del municipio, tiene el deber de garantizar el derecho al medio ambiente de los ciudadanos, cuya función debe ser desarrollada en coordinación con las entidades que integran el Sistema Nacional Ambiental y con el apoyo de la Policía Nacional, lo que se ha obviado en el presente evento, conforme se aprecia de la prueba arrimada, pues no ha tomado medidas tendientes a evitar la contaminación en el lote de terreno que se encuentra sin construir de propiedad de CAFASUR aledaño a la urbanización del lugar y tampoco en zona aledaña al relicto boscoso contiguo al cual se encuentra un nacimiento de agua tal y como quedó acreditado con el informe de visita técnica de CORTOLIMA (fls. 81 a 92).

³⁰ *“Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”*.

³¹ *“Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”*.

³² Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

Aunque CORTOLIMA como suprema autoridad ambiental a nivel territorial considera que no está en obligación de mantener en óptimas condiciones el lote de terreno objeto de debate, no puede olvidarse que al efectuarse una visita técnica al relicto boscoso ubicado en zona contigua al salón comunal de la urbanización CAFASUR, existe un nacimiento de agua el cual se está viendo afectado conforme a la normatividad en comento que en conjunto con el Municipio de El Espinal según el numeral 20 del artículo 31 de la Ley 99 deben ejecutar, administrar, operar y mantener en coordinación con las entidades territoriales, proyectos, programas de desarrollo sostenible y obras de infraestructura cuya realización sea necesaria para la defensa y protección o para la descontaminación o recuperación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, función que a la fecha no ha efectuado, pues no existe prueba en contrario al informe de visita técnica que reposa en el plenario.

Es importante destacar que, de conformidad con el artículo 164 del C.G. del P., aplicable por remisión del artículo 44 de la Ley 472 de 1998, en concordancia con el artículo 306 del C. de P.A. y de lo C.A., toda decisión judicial debe fundarse en las pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso. En este caso, de conformidad con los elementos probatorios debidamente aportados al expediente sin duda se llega a la conclusión que existe vulneración alguna a los derechos cuyo amparo se invoca por medio de la demanda, por lo que para su amparo y evitar se sigan trasgrediendo se emitirán las siguientes ordenes:

CAFASUR.

- Disponer que adelante la poda del lote de terreno de su propiedad ubicado frente a la manzana H de la urbanización CAFASUR del Municipio de El Espinal, de manera periódica esto es, una vez al mes, sin dejar crecer la vegetación, a fin de mantener en buen estado de conservación del lugar, de lo cual deberá rendir informe a la Secretaría de Planeación, Infraestructura y Medio Ambiente del Municipio de El Espinal y a la Presidenta de la Junta de Acción Comunal de la urbanización.
- La instalación dentro del término de 3 meses de un letrero en el que se indique la prohibición de arrojar basuras, escombros en el lugar so pena de someterse a una multa.
- Cercar dentro del término de 3 meses el lote de terreno a fin de evitar el ingreso de personas al mismo o el asentamiento, mientras se procede a adelantar la construcción del proyecto de vivienda en el referido lugar.

Municipio de El Espinal.

- Como primera autoridad policial imponer y ejecutar sanciones previstas en la ley a quienes arrojen escombros, desechos o basura en el lote de terreno ubicado frente a la manzana H de la urbanización CAFASUR.
- Instalar en coordinación con la Policía Nacional dentro del término de 3 meses, previo análisis y estudio de la zona, cámaras de seguridad en el lugar con el fin de determinar la presencia de delincuentes o consumidores e incluso, poder identificar a quienes infrinjan la prohibición de arrojar basuras en el lote de terreno ubicado frente a la manzana H de la urbanización CAFASUR.
- En coordinación con el comandante de Policía Nacional, programar la realización de patrullajes continuos las 24 horas del día, a la zona aledaña al lote de terreno

Radicado: 73001-33-33-005-2019-00225-00
Medio de control: Popular
Demandante: Edna Ruth Perdomo Vera
Demandados: Municipio de El Espinal y otros

ubicado frente a la manzana H de la urbanización CAFASUR brindando apoyo a la comunidad y acompañamiento.

-Realizar en apoyo con la presidenta de la Junta de Acción Comunal de la urbanización CAFASUR, campañas de sensibilización frente a la protección al medio ambiente y la cultura ciudadana a los habitantes de las diferentes manzanas que conforman la urbanización, con 3 meses de periodicidad.

CORTOLIMA.

-Realizar dentro del término de 3 meses todas las gestiones administrativas de su competencia, encaminadas a recuperar, conservar y proteger el nacimiento de agua ubicado en el relicto boscoso en zona aledaña al salón comunal de la urbanización CAFASUR, evitando el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos o gaseosos a las aguas, para lo cual deberá programar la realización de visitas trimestrales al lugar y rendirá informes adoptando las medidas integrales y necesarias en apoyo del Municipio de El Espinal y en coordinación con la Policía Nacional para evitar asentamientos en el lugar e imponer sanciones previstas en la ley en caso de violación de las normas de protección ambiental.

También considera necesario el Despacho **EXHORTAR** a la comunidad por medio de la Presidenta de la Junta de Acción comunal de la urbanización CAFASUR específicamente en zona aledaña al lote de terreno de propiedad de la demandada Caja de Compensación del Sur del Tolima "CAFASUR", para que ejecute conductas que contribuyan al cuidado ambiental, atendiendo las indicaciones de las autoridades ambientales y policiales tendientes a evitar arrojar escombros o basura en el lote que se encuentra sin construir.

En cuanto a la segunda pretensión de la actora encaminada a emitir una orden a CAFASUR para que se proceda a la construcción de viviendas en el sector en mención, el Despacho no accederá a tal pedimento pues no concierne a las facultades con las que cuenta el juez popular y bajo tal argumento se denegará tal pretensión.

Como quiera que se accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, se declararán no probadas las excepciones de temeridad, ausencia de prueba sobre el aludido daño colectivo, falta de legitimación por pasiva, formuladas por CAFASUR y la inexistencia por ausencia de materia de las circunstancias invocadas en la acción, propuesta por el Municipio de El Espinal.

Costas.

Como quiera que en la presente acción constitucional se ventila un interés público, no habrá lugar a la condena en costas, tal y como lo regula el artículo 188 del C. de P.A. y de lo C.A. aplicable por expresa del artículo 44 de la Ley 472 de 1998.

DECISIÓN

Radicado: 73001-33-33-005-2019-00225-00
Medio de control: Popular
Demandante: Edna Ruth Perdomo Vera
Demandados: Municipio de El Espinal y otros

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Ibagué - Distrito Judicial del Tolima, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR no probadas las excepciones de temeridad, ausencia de prueba sobre el aludido daño colectivo, falta de legitimación por pasiva, y la inexistencia por ausencia de materia de las circunstancias invocadas en la acción, planteadas por las demandadas.

SEGUNDO: AMPARAR los derechos colectivos a un ambiente sano, seguridad y salubridad públicas de la comunidad de la urbanización CAFASUR en el Municipio de El Espinal.

TERCERO: En consecuencia, de lo anterior emitir las siguientes ordenes:

CAFASUR.

-Disponer que adelante la poda del lote de terreno de su propiedad ubicado frente a la manzana H de la urbanización CAFASUR del Municipio de El Espinal, de manera periódica esto es, una vez al mes, sin dejar crecer la vegetación, a fin de mantener en buen estado de conservación del lugar, de lo cual deberá rendir informe a la Secretaría de Planeación, Infraestructura y Medio Ambiente del Municipio de El Espinal y a la Presidenta de la Junta de Acción Comunal de la urbanización.

-La instalación dentro del término de 3 meses de un letrero en el que se indique la prohibición de arrojar basuras, escombros en el lugar so pena de someterse a una multa.

-Cercar dentro del término de 3 meses el lote de terreno a fin de evitar el ingreso de personas al mismo o el asentamiento, mientras se procede a adelantar la construcción del proyecto de vivienda en el referido lugar.

Municipio de El Espinal.

-Como primera autoridad policial imponer y ejecutar sanciones previstas en la ley a quienes arrojen escombros, desechos o basura en el lote de terreno ubicado frente a la manzana H de la urbanización CAFASUR.

-Instalar en coordinación con la Policía Nacional dentro del término de 3 meses, previo análisis y estudio de la zona, cámaras de seguridad en el lugar con el fin de determinar la presencia de delincuentes o consumidores e incluso, poder identificar a quienes infrinjan la prohibición de arrojar basuras en el lote de terreno ubicado frente a la manzana H de la urbanización CAFASUR.

-En coordinación con el comandante de Policía Nacional, programar la realización de patrullajes continuos las 24 horas del día, a la zona aledaña al lote de terreno ubicado frente a la manzana H de la urbanización CAFASUR brindando apoyo a la comunidad y acompañamiento.

-Realizar en apoyo con la presidenta de la Junta de Acción Comunal de la urbanización CAFASUR, campañas de sensibilización frente a la protección al medio ambiente y la cultura ciudadana a los habitantes de las diferentes manzanas que conforman la urbanización, con 3 meses de periodicidad.

CORTOLIMA.

Radicado: 73001-33-33-005-2019-00225-00
Medio de control: Popular
Demandante: Edna Ruth Perdomo Vera
Demandados: Municipio de El Espinal y otros

-Realizar dentro del término de 3 meses todas las gestiones administrativas de su competencia, encaminadas a recuperar, conservar y proteger el nacimiento de agua ubicado en el relicto boscoso en zona aledaña al salón comunal de la urbanización CAFASUR, evitando el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos o gaseosos a las aguas, para lo cual deberá programar la realización de visitas trimestrales al lugar y rendirá informes adoptando las medidas integrales y necesarias en apoyo del Municipio de El Espinal y en coordinación con la Policía Nacional para evitar asentamientos en el lugar e imponer sanciones previstas en la ley en caso de violación de las normas de protección ambiental.

CUARTO: EXHORTAR a la comunidad por medio de la Presidenta de la Junta de Acción comunal de la urbanización CAFASUR específicamente en zona aledaña al lote de terreno de propiedad de la demandada Caja de Compensación del Sur del Tolima "CAFASUR", para que ejecute conductas que contribuyan al cuidado ambiental, atendiendo las indicaciones de las autoridades ambientales y policiales tendientes a evitar arrojar escombros o basura en el lote que se encuentra sin construir.

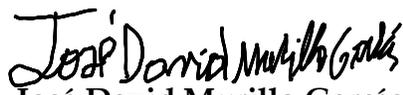
QUINTO: NEGAR las demás pretensiones.

SEXTO: SIN condena en costas conforme se expresó en la parte motiva de esta providencia.

SÉPTIMO: REMITIR copia del presente fallo a la Defensoría del Pueblo, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 5 de agosto de 1998.

OCTAVO: NOTIFÍQUESE a las partes en la forma prevista en el artículo 203 del C. de P.A. y de lo C.A.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE³³
EL JUEZ,


José David Murillo Garcés

MAIL

³³ **NOTA ACLARATORIA:** La providencia se tramitó y suscribió por los canales electrónicos oficiales del Juzgado Quinto Administrativo Oral del circuito de Ibagué y de la misma manera fue firmada.