



**JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE
SINCELEJO –SUCRE-**

Sincelejo, veintidós (22) de mayo de dos mil diecisiete (2017)

Radicado N°: 70001-33-33-001-**2017-00110-00**

Demandante: PROCURADORA 19 JUDICIAL AMBIENTAL Y AGRARIA

Demandado: MUNICIPIO DE GALERAS Y OTROS

Medio de Control: POPULAR

AUTO

La Procuraduría 19 Judicial II Ambiental y Agrario, en ejercicio de la acción consagrada en el artículo 2 de la Ley 472 de 1998, instauró acción popular en contra del Municipio de Galeras (Sucre) y Otros, por violación de los derechos colectivos de los habitantes de dicho ente territorial, correspondientes a la defensa de un ambiente sano, al goce del espacio público, seguridad y salubridad pública, vulnerados en su sentir, debido a que el Cementerio del Municipio de Galeras, se encuentra en malas condiciones, por lo cual solicita al Despacho, se ordene a la entidad pública demandada, efectuar los estudios y actuaciones necesarias para que se construya el nuevo cementerio de ese municipio en un sitio debidamente dispuesto para tal fin, con las instalaciones apropiadas, en el cual se construya una sala de necropsias, y entretanto esto sucede, se adecúe la cerca de delimitación perimetral en mal estado.

Este Despacho es competente para conocer del presente medio de control de conformidad con lo dispuesto en los artículos 15 y 16 de la Ley 472 de 1998 y el numeral 10º del artículo 155 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Al hacer un estudio de la demanda con miras a su admisión, observa el Despacho que la misma reúne los requisitos formales señalados en el artículo 18 de la Ley 472 de 1998, y los establecidos por la Ley 1437 de 2011.

Por lo anteriormente expuesto, el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo,

RESUELVE

1°.- Admitir la demanda en ejercicio del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos instaurada por la señora Procuradora 19 Judicial II Ambiental y Agrario, doctora Gloria del Socorro Flórez Flórez en contra del MUNICIPIO DE GALERAS (SUCRE) - EMPAGAL S.A E.S.P, por lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

2°.- Vincúlese al presente asunto a la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE SUCRE “CARSUCRE” y a la SECRETARIA DE SALUD DEPARTAMENTAL DE SUCRE, para que actúen en el mismo, en calidad de órganos consultivos y asesores en el marco de sus competencias.

3°.- Notifíquese por estado a la parte demandante el auto admisorio de esta demanda, de conformidad con lo previsto en el artículo 201 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

4°.- Notifíquese personalmente esta providencia a los representantes legales de los entes demandados y vinculados, en la forma prevista en el artículo 199 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 612 del Código General del Proceso.

5°.- Notifíquese personalmente al Ministerio Público, en este caso a la señora Procuradora Delegada ante este juzgado, de conformidad con lo previsto en el artículo 199 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 612 del Código General del Proceso.

6°.- A los miembros de la comunidad del MUNICIPIO DE GALERAS (SUCRE), se les informará mediante copia de un extracto de la demanda y de esta decisión, que se publicará en un diario de amplia circulación o por cualquier medio eficaz de comunicación. La difusión de esta información correrá por cuenta de la parte demandante, quién acreditará la difusión correspondiente a través del medio de comunicación respectivo, antes de la fecha que se señale para la realización de la audiencia de pacto de cumplimiento a fin de que puedan intervenir las personas que señala el artículo 13 de la Ley 472 de 1998. Por la Secretaría se elaborará el extracto de la demanda y copia de esta decisión, las que se entregará a la parte demandante para que adelante las gestiones con tal propósito.

7°.- Se correrá traslado a las Entidades demandadas por el término de diez (10) días para que conteste la demanda y puedan solicitar la práctica de pruebas que estimen necesarias, con la advertencia que las excepciones serán las que consagra el artículo 23 de la Ley 472 de 1998.

8°.- Toda persona natural o jurídica podrá coadyuvar la demanda, antes de que se profiera fallo de primera instancia. También podrán coadyuvar esta acción las organizaciones populares, cívicas y similares, así como el defensor del pueblo o sus delegados, el personero municipal y demás autoridades que por razón de sus funciones deban proteger o defender los derechos e intereses colectivos invocados (artículo 24 de la Ley 472 de 1998).

9°.- Con relación al escrito de demanda, y atendiendo lo preceptuado en el artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y el artículo 25 de la Ley 472 de 1998, la parte accionante solicita se decrete medida cautelar, ordenándose:

- *“Se suspenda toda actividad de disposición inadecuada de residuos sólidos en el cementerio del Municipio de Galeras.*
- *Se ordene al Alcalde Municipal de Galeras, tomar medidas inmediatas que logren erradicar el enmalezamiento que se encuentra en el predio.*
- *Se ordene al Alcalde Municipal de galeras, realizar procedimientos específicos de control de plagas.”*

Al respecto, El artículo 2° inciso 2° de la Ley 472 de 1998, en desarrollo del artículo 88 de la Constitución Política, dispone que 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; y al tenor del artículo 9° ibídem, esas acciones proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos.

Por su parte, el artículo 17 ibídem, preceptúa que en desarrollo del principio de la prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal, el juez tendrá la facultad de tomar las medidas cautelares necesarias para impedir perjuicios irremediables o irreparables o suspender los hechos generadores de la amenaza a los derechos colectivos.

La medida cautelar actúa como función preventiva en la acción popular, y se convierte en el instrumento por excelencia que permite la efectividad del proceso y del derecho colectivo amenazado.

Así pues, en lo que refiere a las medidas cautelares, el artículo 25 de la Ley 472 de 1998, dispone que, antes de ser notificada la demanda y en cualquier estado del proceso podrá el Juez, de oficio o a petición de parte, decretar debidamente motivadas, las medidas previas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado. En particular podrá decretar las siguientes: **a)** ordenar la inmediata cesación de las actividades que puedan originar el daño, que lo hayan causado o lo sigan ocasionando; **b)** ordenar que se ejecuten los actos necesarios, cuando la conducta potencialmente perjudicial o dañina sea consecuencia de la omisión del demandado; **c)** obligar al demandado a prestar caución para garantizar el cumplimiento de cualquiera de las anteriores medidas previas; **d)** ordenar con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos los estudios necesarios para establecer la naturaleza del daño y las medidas urgentes a tomar para mitigarlo.

Por su parte, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) en el Capítulo XI, reguló las medidas cautelares, cuyas normas deben aplicarse en los procesos adelantados en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, incluyendo las acciones populares. En relación a ello, el Parágrafo del artículo 229 prevé lo siguiente:

“Art. 229. Procedencia de las medidas cautelares. En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.

La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.

Parágrafo. Las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos y en los procesos de tutela del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio.”(Negrillas del Despacho)

De acuerdo a lo dispuesto por la norma arriba transcrita, el artículo 230 del C.P.A.C.A., en relación al contenido y alcance de las medidas cautelares, preceptúa:

“Art. 230. Contenido y alcance de las medidas cautelares. Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las

pretensiones de la demanda. Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas:

- 1. Ordenar que se mantenga la situación, o que se restablezca al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante, cuando fuere posible.*
- 2. Suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual. A esta medida solo acudirá el Juez o Magistrado Ponente cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el Juez o Magistrado Ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida.*
- 3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo.*
- 4. Ordenar la adopción de una decisión administrativa, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos.*
- 5. Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer.*

PARÁGRAFO. Si la medida cautelar implica el ejercicio de una facultad que comporte elementos de índole discrecional, el Juez o Magistrado Ponente no podrá sustituir a la autoridad competente en la adopción de la decisión correspondiente, sino que deberá limitarse a ordenar su adopción dentro del plazo que fije para el efecto en atención a la urgencia o necesidad de la medida y siempre con arreglo a los límites y criterios establecidos para ello en el ordenamiento vigente.”

De la lectura del párrafo del artículo 229 del C.P.A.C.A., podría pensarse que, dicha normativa deroga tácitamente lo dispuesto por la Ley 472 de 1998 en relación con las medidas cautelares, sin embargo, ello no es así dado la interpretación jurisprudencial realizada por el H. Consejo de Estado¹ en los siguientes términos:

“Considera la Sala que las disposiciones contenidas en el capítulo XI del CPACA sobre medidas cautelares, deben ser interpretadas de manera armónica con la Ley 472 de 1998, pues en algunos caso aquellas nomas resultan ser menos garantistas en tratándose de la protección de derechos colectivos.

...

Visto lo anterior, se advierte que la Ley 472 de 1998 le otorga amplias facultades al Juez Popular para que decrete cualquier medida cautelar para salvaguardar un derecho colectivo, lo cual no ocurre con el artículo 230 del CPACA, el cual limita el accionar del juez constitucional, únicamente a las medidas taxativamente consagradas, de suerte que, dicha norma resulta ser restrictiva y retrocede el camino avanzado en materia de protección de derechos colectivos, razón por la cual, la Sala,

¹Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera Ref. Expediente núm.: 2012-00614-01, CONSEJERA PONENTE: DOCTORA MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ, Bogotá, D.C., veintiséis (26) de abril de dos mil trece (2013).

en aras de armonizar la aplicación de las normas en mención, entiende que el Juez popular sigue estando facultado para decretar cualquier medida cautelar y en particular, si así lo considera necesario, las contempladas en los artículos 25 y 230 de la Ley 472 de 1998 y del CPACA, respectivamente.”

Conforme a lo anterior, es dable concluir que la medida cautelar actúa como función preventiva en la acción popular, y se convierte en el instrumento por excelencia que permite la efectividad del proceso y del derecho colectivo amenazado. Sin embargo, tal como lo ha expresado el Consejo de Estado²:

*“El decreto de una medida cautelar que resulte procedente para prevenir un daño inminente a los derechos e intereses colectivos o para hacer cesar el que se hubiere causado a aquellos, **debe soportarse lógicamente en elementos de prueba idóneos y válidos que sean demostrativos de tales circunstancias**; pues es precisamente la existencia de tales elementos de juicio los que permitirán motivar debidamente la decisión del juez cuando disponga una medida cautelar para la protección de tales derechos”. (Negrilla y subrayado fuera del texto).*

En proveído de 2 de mayo de 2013³, la Sección Primera del órgano de cierre de la jurisdicción administrativa, puntualizó sobre los requisitos para la adopción de la medida al expresar:

“Los mencionados presupuestos para la procedencia de una medida cautelar, de acuerdo con la citada normativa, hacen relación a lo siguiente: a) en primer lugar, a que esté debidamente demostrado en el proceso la inminencia de un daño a los derechos colectivos o que el mismo se haya producido, esto con el fin de justificar la imposición de la medida cautelar, el cual es prevenir aquel daño que está por producirse o a hacer cesar aquel que ya se consumó; b) en segundo lugar, que la decisión del juez al decretar la medida cautelar este plenamente motivada; y c) en tercer lugar, para adoptar esa decisión, el juez debe tener en cuenta los argumentos contenidos en la petición que eleve el demandante, para que se decrete tal medida, lo cual, lógicamente, no obsta para que el juez oficiosamente, con arreglo a los elementos de juicio que militen en la actuación, llegue al convencimiento de la necesidad de decretar una medida cautelar y proceda en tal sentido.”

En el presente caso el actor popular solicita como medida cautelar:

- *“Se suspenda toda actividad de disposición inadecuada de residuos sólidos en el cementerio del Municipio de Galeras.*

²Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 31 de marzo de 2011, Radicación número: 19001 2331 000 2010 00464 01(AP).

³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 2 de mayo de 2013. Expediente 2012-00104-01(AP). C.P. Dra. María Claudia Rojas Lasso.

- *Se ordene al Alcalde Municipal de Galeras, tomar medidas inmediatas que logren erradicar el enmalezamiento que se encuentra en el predio.”*
- *Se ordene al Alcalde Municipal de Galeras, realizar procedimientos específicos de control de plagas.*

De la demanda puede extractarse que el actor popular fundamenta la violación de los derechos colectivos cuyo protección persigue, en que el Municipio de Galeras, cuenta con un cementerio con detrimentos, con cerca de delimitación perimetral en mal estado, no cuenta con un administrador o persona encargada del funcionamiento del establecimiento, carencia de vías de acceso y espacios peatonales para los visitantes, iluminación deficiente. Adicionalmente, el Municipio no ha dado cumplimiento a lo descrito en la Ley 09 de 1979, a la resolución 5194 de 2010, ni al esquema de Ordenamiento Territorial de ese municipio, ya que la fecha, no ha construido el nuevo cementerio, el cual deberá contar, entre otras áreas, con una sala de necropsias.

En ese orden, relaciona las actuaciones que ha adelantado contra el Municipio de Galeras, en el siguiente orden: “i) *Oficio 3600013/cementerios/0402 Asunto: Preventiva Ambiental – Cementerios, de fecha 3 de marzo de 2015, enviado al Alcalde Municipal de Galeras.* ii) *Oficio 3600013/A.ABR/0884 de fecha 27 de ABRIL de 2015, dirigido a CARSUCRE”.*

Con la demanda la parte demandante, aporta las siguientes documentales:

- Copia de oficio 3600013/cementerios/0402 Asunto: Preventiva Ambiental – Cementerios, de fecha 3 de marzo de 2015, enviado al Alcalde Municipal de Galeras.⁴
- Copia de la respuesta del Municipio de Galeras al oficio 3600013/cementerios/0402.⁵
- Copia de oficio 3600013/A.ABR/0884 dirigido a CARSUCRE.⁶
- Copia de la respuesta de CARSUCRE 3600013/A.ABR/0884.⁷
- Copia del oficio 3600013/CEMENTERIO/1422 dirigido al alcalde del municipio de Galeras.⁸

⁴ Folio 17.

⁵ Folio 18 al 20

⁶ Folio 21

⁷ Folio 22-28

⁸ Folio 29.

- Copia de la respuesta del alcalde del Municipio de Galeras al oficio 3600013/CEMENTERIO/1422 ⁹
- Copia del oficio 3600013/CEMENTERIO/1920 enviado a CARSUCRE.¹⁰
- Copia de oficio No. 3600013/Cementerios/0553 de fecha 16 de marzo de 2016, dirigido a la Secretaria de Planeación Municipal de Galeras.¹¹
- Copia de certificación expedido por la Secretaria de Planeación de Galeras ¹²
- Copia de respuesta emitida por la Alcaldía Municipal de Galeras al oficio 3600013/CEMENTERIOS/0553 de fecha 31 de marzo de 2016.¹³
- Copia de las actas de notificación de hallazgos emitida por la Secretaria de Salud Departamental de Sucre¹⁴
- Copia del oficio 3600013/CEMENTERIO/1212 dirigido al Alcalde del Municipio de Galeras¹⁵
- Copia del oficio 3600013/CEMENTERIO/1209 dirigido al Alcalde del Municipio de Galeras¹⁶
- Copia del oficio 3600013/CEMENTERIO/1208 dirigido al Alcalde del Municipio de Galeras¹⁷
- Copia de la planilla de envío de la empresa de correo 472¹⁸

Conforme al material documental aportado, no puede desconocerse que existen unas competencias asignadas a la Secretaría de Salud Departamental de Sucre y a la Corporación Autónoma Regional de Sucre “CARSUCRE”, y en cumplimiento de dichas facultades, intervino en relación a prevenir a los motivos que fundamentan la solicitud de la medida cautelar, de ahí que puede colegirse que se han adelantado y se encuentran gestionando las medidas para suspender la situación generadora de la acción popular.

En tal sentido la medida cautelar solicitada, no se decretará por el Despacho, toda vez que existen actuaciones previas de la Secretaría de Salud Departamental de Sucre y de la Corporación Autónoma Regional de Sucre “CARSUCRE”, tendientes a la erradicación de los residuos sólidos y al aseo general del cementerio de Galeras, Sucre, la adopción de medidas de un plan de gestión integral de residuos sólidos

⁹ Folio 30.

¹⁰ Folio 31.

¹¹ Folio 32

¹² Folio 34.

¹³ Folio 35

¹⁴ Folio 34-40

¹⁵ Folio 41

¹⁶ Folio 42-45

¹⁷ Folio 42-46-49

¹⁸ Folio 50-51

Hospitalarios y Similares, forjándose estos, como compromisos y recomendaciones dados al Municipio de Galeras, lo que quiere decir, que se han tomado medidas sobre el asunto. Adicionalmente, no es posible dilucidar, de lo aportado como material probatorio, si dichas recomendaciones y compromisos han sido evadidos y desestimados, por los Entes Municipales demandados, a la fecha de hoy.

De otro lado, es menester señalar, que en efecto, para el Despacho las razones dadas por la parte actora no cumplen con los requisitos exigidos en el artículo 25 de la Ley 472 de 1998, en la medida que en el expediente no se encuentra demostrada la inminencia de un daño a los derechos colectivos o que el mismo se haya producido, exigida para prevenir que se produzca el daño a los que alude.

Ahora bien, al examinar la actuación, advierte el despacho que, en todo caso, la referida violación de los derechos colectivos aludidos por la parte demandante - hecho que por sí solo no tiene la virtualidad de configurar un daño inminente o un daño consumado a los derechos e intereses colectivos que se invocan en la demanda - no se encuentra acreditada en la actuación, pues si bien, según los documentos aportados por la parte actora, el cementerio se encuentra en deterioro y en malas condiciones sanitarias, ello no se da certeza a este juez constitucional de la situación que atraviesa la población del mismo como consecuencia de ello, pues no demuestra que efectivamente se esté produciendo o se vaya a producir una daño inminente para que se acceda a la medida cautelar pluricitada.

Por lo anteriormente expuesto, se **NIEGA** la solicitud de medida cautelar invocada.

10°.- Para efecto de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998, comuníquese ésta decisión a la DEFENSORIA DEL PUEBLO.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

YONATAN SALCEDO BARRETO
JUEZ