

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Auto de Interlocutorio.No. 878

Villavicencio, veintiocho (28) noviembre de dos mil diecinueve (2019)

SALA DE DECISIÓN No. 5

MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES
COLECTIVOS.
DEMANDANTE: FERNANDO QUINTERO CHÁVEZ Y MARÍA TERESA
PEDRAZA PEDRAZA.
DEMANDADO: MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO Y POLICÍA
METROPOLITANA DE VILLAVICENCIO.
EXPEDIENTE: 50001-23-33-000-2017-00659-00

MAGISTRADA PONENTE: NELCY VARGAS TOVAR

Encontrándose el presente asunto pendiente de verificar sobre la consecución de las pruebas decretadas en audiencia especial de pacto de cumplimiento resuelve la Sala la carencia actual de objeto por hecho superado en el presente asunto.

I. Antecedentes

1. De la demanda¹

Los señores FERNANDO QUINTERO CHÁVEZ y MARÍA TERESA PEDRAZA PEDRAZA como presidentes de las juntas de acción comunal de los Barrios Cantarrana II y Cantarrana IV, actuando en nombre propio y de la comunidad que presiden, presentaron demanda de acción popular contra el Municipio de Villavicencio y la Policía Metropolitana de Villavicencio, con el fin que se protejan los derechos colectivos al i) goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución y disposiciones reglamentarias, ii) al goce del espacio público, iii) la defensa del patrimonio público y el iv) derecho a la seguridad y salubridad públicas, ante la omisión y negligencia de los demandados, respecto a las denuncias presentadas de la operación de una casa de lenocinio en el sector residencial.

¹ Fls. 1-7.

Como consecuencia de lo anterior, solicitaron que se ordene el cierre inmediato de la casa de servicios sexuales que opera en la Carrera 19 No. 12-25 y 27, ordenando a su vez la respectiva sanción ejemplar al propietario de la vivienda y su arrendatario, que concertaron para provocar daño a esta comunidad.

Así mismo, solicitaron aplicar caución al propietario de la vivienda donde se le conmine a no volver a utilizar su casa de habitación para la prostitución, lo que acarrea la inseguridad y malestar de la comunidad, de igual forma, que se ordene a los demandados diseñar mecanismos efectivos para el seguimiento a este sitio con el fin de garantizar que esta vivienda no sea utilizada para esta actividad ilegal.

Por último, pidieron que se ordene a la Secretaría de Gobierno tomar las medidas necesarias y que la faculten para garantizar la sana convivencia de los habitantes de los Barrios Cantarrana II y Cantarrana IV.

2. Actuación procesal

La demanda de acción popular interpuesta por los señores Fernando Quintero Chávez y María Teresa Pedraza Pedraza se admitió mediante auto del 18 de diciembre de 2017² contra la Nación-Policía Nacional-Policía Metropolitana de Villavicencio y el Municipio de Villavicencio-Secretaría de Gobierno, vinculándose al trámite a la Procuraduría Regional del Meta, la Personería Municipal de Villavicencio y a la Fiscalía General de la Nación.

Luego de surtirse el trámite procesal pertinente, se realizó audiencia de pacto de cumplimiento el 06 de junio de 2018³, la cual se declaró fallida ante la ausencia de la totalidad de las partes, continuándose con el decreto de las pruebas solicitadas por la parte demandante y las entidades demandadas y vinculadas.

De otro lado, teniendo en cuenta que en la audiencia especial de pacto de cumplimiento no se hicieron presentes los actores populares, se impuso una multa de un (1) SMLMV para cada uno de ellos, por la inasistencia injustificada a la diligencia, sin embargo el 19 de junio de 2018⁴, el actor popular presentó memorial solicitando la reconsideración de la imposición de la multa a lo que el Despacho el 06 de agosto de 2018⁵ resolvió revocar la sanción impuesta a los actores populares por la inasistencia a la audiencia de pacto de cumplimiento.

² Fls. 23-35.

³ Fls. 203-207.

⁴ F. 216.

⁵ Fls. 221-222.

El actor popular señor Fernando Quintero Chávez, mediante memorial del 04 de julio de 2018, informó que el inmueble objeto de la presente acción constitucional, funcionó como burdel durante seis (6) meses hasta los primeros días del mes de marzo de 2018, debido a la presión de la comunidad, por tanto a partir de abril de 2018 cesó la violación a los derechos colectivos invocados, pues desde esta última fecha reside una familia de bien, que tomó el predio en arriendo quien tiene un negocio familiar, por lo que solicitó tener en cuenta lo expuesto pues asegura que ya no funciona la casa de lenocinio que fue el objeto de la presentación de la demanda.

Mediante auto del 25 de septiembre de 2019⁶, el Despacho advirtió la necesidad de decretar prueba de oficio con el fin de esclarecer el caso objeto de estudio, en atención a la manifestación realizada por el actor popular, relacionada con la cesación de la actividad que da origen a la acción constitucional, en consecuencia se ordenó oficiar a la Inspección de Policía No. 6 de Villavicencio, para que realizara visita y/o inspección ocular a la dirección Carrera 19 No. 12-25-27 Barrio Cantarrana II, con el fin de verificar si en dicha dirección existía algún tipo de comportamiento relacionado con la operación de una casa de lenocinio, o por el contrario, en el inmueble se encuentra un establecimiento de comercio.

El 1 de noviembre de 2019⁷ la Inspectora No. 6 de Policía Mary Rebeca Barreto de Roza allegó Acta de Visita del 28 de octubre de 2019, la cual fue puesta en conocimiento de las partes a través de auto del 13 de noviembre de 2019⁸.

II. Consideraciones

2.1 Competencia

De conformidad con lo previsto en el artículo 152 numeral 16 de la Ley 1437 de 2011, el Tribunal es competente para conocer de este asunto en primera instancia, teniendo en cuenta que se encuentra como demandada una entidad de orden nacional, de tal forma que, así mismo, le corresponde pronunciarse sobre la carencia actual de objeto por hecho superado en el presente asunto.

⁶ F. 239.

⁷ Fls. 242-243.

⁸ F. 245.

2.2 Problema Jurídico

El problema jurídico dentro del presente asunto se contrae en determinar si se configura la carencia actual de objeto por hecho superado, con ocasión a la cesación de la vulneración o amenaza de los derechos colectivos alegados por la parte demandante.

2.3 Análisis jurídico y jurisprudencial de la protección de los derechos e intereses colectivos

En relación con la regulación de la acción popular como el medio judicial idóneo para obtener del Estado a través de una decisión judicial, una solución a un caso de posible vulneración o amenaza de derechos e intereses colectivos, es pertinente citar las principales disposiciones normativas que conforman el marco de este tipo de decisión, como es el caso del artículo 88 de la Constitución Política, el cual elevó a rango constitucional la acción popular, en los siguientes términos:

ART. 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.

La Ley 472 de 1998, por medio de la cual se desarrolla el artículo 88 constitucional citado, dispuso en su artículo 2:

“Artículo 2. Acciones Populares. 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.”

Ahora, con la expedición de la Ley 1437 de 2011 la acción popular hizo parte de los medios de control que podían ejercerse ante la Jurisdicción de lo Contencioso

Administrativo, regulándose su procedencia bajo el medio de control de Protección de los Derechos e Intereses Colectivos, que establece:

“ARTÍCULO 144. PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS. Cualquier persona puede demandar la protección de los derechos e intereses colectivos para lo cual podrá pedir que se adopten las medidas necesarias con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los mismos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

Cuando la vulneración de los derechos e intereses colectivos provenga de la actividad de una entidad pública, podrá demandarse su protección, inclusive cuando la conducta vulnerante sea un acto administrativo o un contrato, sin que en uno u otro evento, pueda el juez anular el acto o el contrato, sin perjuicio de que pueda adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos.

Antes de presentar la demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos, el demandante debe solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado. Si la autoridad no atiende dicha reclamación dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud o se niega a ello, podrá acudir ante el juez. Excepcionalmente, se podrá prescindir de este requisito, cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, situación que deberá sustentarse en la demanda.”

En relación a la procedencia de la acción popular el artículo 9 de la Ley 472 de 1998, establece que dicho mecanismo judicial es procedente contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos.

La Sección Primera del Consejo de Estado, en providencia de 28 de marzo de 2014, explicó que la acción popular es autónoma y principal y, además, puede ejercerse por cualquier persona natural o jurídica, sin embargo *“[...] quien concurre al litigio después de haberse promovido la acción popular por diferente persona, sólo puede acogerse al proceso dentro de los términos en que ésta presenta la demanda, es decir, no le es dable al tercero extenderse en la materia discutida, los móviles o las consecuencias del proceso, puesto que es la parte actora quien en la demanda, fija el litigio [...]”*⁹.

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. Marco Antonio Velilla Moreno, providencia de 28 de marzo

Igualmente, la acción popular tiene como características las siguientes¹⁰:

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:

de 2014, núm. único de radicación 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP).

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Providencia del 30 de Junio de 2017 Radicación Número: 08001-23-31-000-2010-01160-02(Ap), Actor: Promiandina S.A., Demandado: Ministerio de Minas y Energía y Otros, Consejero Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés.

- 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.

2.4 Alcance de los derechos colectivos invocados como amenazados o vulnerados

2.4.1 Goce de un ambiente sano de conformidad con lo establecido en la Constitución, la Ley y las disposiciones reglamentarias

La Corte Constitucional ha expresado la importancia que reviste el derecho a gozar de un ambiente sano, enunciado expresamente en el artículo 79 de la Constitución Política, concordante con una serie de normas tales como los artículos 8, 80 y 95 superiores, al enunciar que:

“(…)

La defensa del medio ambiente constituye un objetivo de principio dentro de la actual estructura de nuestro Estado Social de Derecho. En cuanto hace parte del entorno vital del hombre, indispensable para su supervivencia y la de las generaciones futuras, el medio ambiente se encuentra al amparo de lo que la jurisprudencia ha denominado ‘*Constitución ecológica*’, conformada por el conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la comunidad con la naturaleza y que, en gran medida, propugnan por su conservación y protección.

(…)”¹¹

2.4.2 El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público

De conformidad con el artículo 5 de la Ley 9 de 1989 dentro del concepto de espacio público se entiende *“el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses, individuales de*

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia T-724 de 26 de septiembre de 2011. M.P. Dr. Nilson Pinilla Pinilla.

los habitantes” y entre ellos se cuentan las áreas requeridas para la circulación, así como todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyan, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo, entre otros. Se trata de las locaciones cuyo provecho es colectivo, es decir para todos los habitantes y transeúntes.

Dentro del espacio público se enmarcan los bienes de uso público, respecto de los cuales el Consejo de Estado¹² ha precisado que son aquellos que se encuentran destinados al uso, goce y disfrute de la colectividad y, por lo tanto, están al servicio de ésta en forma permanente, con las limitaciones que establece el ordenamiento jurídico y la autoridad competente que regula su utilización. Como ejemplos se tienen las calles, las plazas, los parques, los puentes y los caminos, bienes que reciben un tratamiento especial al ser considerados como inalienables, inembargables e imprescriptibles.

La vocación de estos bienes de uso público en cuanto a su utilización y disfrute colectivo en forma libre, no se anula por restricciones que en beneficio del grupo social mismo puedan ser impuestas por parte de autoridades competentes, de ahí que ostenten las características de ser inalienables, imprescriptibles e inembargables señaladas en el artículo 63 de la Constitución Política. En efecto, sobre estos bienes se permite un uso especial o diferente por parte de la Administración, a través del otorgamiento de concesiones o permisos de ocupación temporal, sin que por ello se transmute su carácter público, pues no implica la conformación de derechos subjetivos respecto de ellos por cuanto la situación que se deriva del permiso o de la concesión es precaria, en el sentido de que son esencialmente temporales y por lo tanto, revocables o rescindibles en cualquier momento por razones de interés general.¹³

2.4.3 La defensa del patrimonio público

Debe indicarse inicialmente que el Consejo de Estado en distintas oportunidades ha manifestado que se entiende por patrimonio público sosteniendo que aquél se halla integrado por los bienes, derechos y obligaciones de los cuales el Estado es titular¹⁴.

¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, radicación número 52001-23-31-000-2002-01750-01(AP), Consejero Ponente Germán Rodríguez Villamizar.

¹³ Corte Constitucional. Sentencia C-183/03. Referencia: expediente D-4244. Magistrado Ponente: Alfredo Beltrán Sierra. Bogotá: 4 de marzo de 2003.

¹⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, providencia del 15 de marzo de 2017, Radicación Número: 68001-23-31-000-2011-00148-01(Ap) Actor: Marco Antonio Velásquez Demandado: Municipio de Barichara y La Corporación Regional De Santander – Cas., Consejero Ponente: Hernán Andrade Rincón.

La Sección Cuarta del Consejo de Estado, mediante sentencia del 31 de mayo de 2002¹⁵, se pronunció sobre el derecho colectivo de la defensa del patrimonio público de la siguiente forma:

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

Posteriormente, indicó el Alto Tribunal que en el derecho colectivo de la defensa del patrimonio público se debe estudiar dos elementos: i) la existencia de un bien o conjunto de bienes de propiedad del Estado; y ii) el análisis de la gestión de ese patrimonio, de forma tal, que si ésta se hace de forma irresponsable o negligente, pone en peligro el interés colectivo¹⁶.

Igualmente, en sentencia de 11 de abril de 2019¹⁷, se sostuvo que *“(...) el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público no se ve afectado, de manera exclusiva, cuando a dicho patrimonio se le da una destinación contraria a derecho o cuando se evidencia su mengua sin que ello obedezca a una causa justificada en el orden jurídico imperante; sino también cuando, como consecuencia de una conducta activa u omisiva reprochable desde el punto de vista jurídico, los recursos económicos no se encuentran disponibles para ser utilizados conforme el ordenamiento lo indica, es decir, para destinarlos al cumplimiento de los deberes y obligaciones que le fueron atribuidas a las entidades que se encuentran a cargo del cumplimiento de la función administrativa”.*

¹⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de 31 de mayo de 2002. Rad.N.º 25000 23 24 000 1999 9001 01 (AP 300). C. P: Ligia López Díaz. Bogotá. En sentido similar, Cfr: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 12 de noviembre de 2009. Rad. N.º 50001-23-31-000-2005-00213-01(AP). Consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Bogotá, D.C.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 11 de abril de 2019, C.P: Roberto Augusto Serrato Valdés. Rad. N.º. 25000-23-41-000-2012-00077-02.

2.4.4 La seguridad y salubridad públicas

El Consejo de Estado ha precisado el alcance de este derecho colectivo, expresando que *se refieren a las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad. Su contenido general implica, 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 las personas. Estos derechos colectivos están ligados al control y manejo de las situaciones de índole sanitario, para evitar que tanto en el interior como en el exterior de un establecimiento o de un determinado lugar se generen focos de contaminación, epidemias u otras circunstancias que puedan afectar la salud y tranquilidad de la comunidad y en general que afecten o amenacen el estado de sanidad comunitaria*¹⁸.

2.4. De la carencia actual de objeto por hecho superado en las acciones populares

El fenómeno de carencia actual de objeto por hecho superado, ha sido desarrollado jurisprudencialmente por las Altas Cortes (Corte Constitucional y Consejo de Estado), relacionándolo con la existencia de un daño consumado o que se halle superado, la Corte Constitucional ha precisado en sede de tutela que *el hecho superado se presenta cuando, por la acción u omisión (según sea el requerimiento del actor en la tutela) del obligado, se supera la afectación de tal manera que “carece” de objeto el pronunciamiento del juez. La jurisprudencia de la Corte ha comprendido la expresión hecho superado*¹⁹ *en el sentido obvio de las palabras que componen la expresión, es decir, dentro del contexto de la satisfacción de lo pedido en tutela. Así entendida, por principio, la muerte del accionante no queda comprendida en ese concepto, aunque la Corte la haya utilizado en diversas oportunidades*²⁰.

¹⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia 15 de mayo de 2008, Radicación número: 05001-23-31-000-2005-00920-01(AP), Actor: María Luisa Cataño De Monsalve Y Otros, Demandado: Municipio de Medellín, Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno.

¹⁹ Así, por ejemplo, en la sentencia T-082 de 2006, en la que una señora solicitaba la entrega de unos medicamentos, los cuales, según pudo verificar la Sala Octava de Revisión, le estaban siendo entregados al momento de la revisión del fallo, la Corte consideró que al desaparecer los hechos que generaron la vulneración, la acción de tutela perdía su eficacia e inmediatez y, por ende su justificación constitucional, al haberse configurado un hecho superado que conducía entonces a la carencia actual de objeto, la cual fue declarada por esa razón en la parte resolutive de la sentencia. Así mismo, en la sentencia T-630 de 2005, en un caso en el cual se pretendía que se ordenara a una entidad la prestación de ciertos servicios médicos que fueron efectivamente proporcionados, la Corte sostuvo que *“si durante el trámite de la acción de tutela, la vulneración o amenaza a los derechos fundamentales desaparece, la tutela pierde su razón de ser, pues bajo esas condiciones no existiría una orden que impartir ni un perjuicio que evitar.”* Igual posición se adoptó en la sentencia SU-975 de 2003, en uno de los casos allí estudiados, pues se profirió el acto administrativo que dejó sin fundamento la tutela del actor, por lo que la Corte estimó, sin juzgar el mérito de dicho acto, que se encontraba ante un *hecho superado*.

²⁰ SU 540 de 2007 de la Corte Constitucional.

La Sección Primera del Consejo de Estado frente a la carencia actual de objeto por hecho superado, ha señalado lo siguiente:

“Respecto a la configuración del fenómeno de carencia actual de objeto por hecho superado, esta Sección, en sentencia proferida el 25 de agosto de 2016²¹ expuso el siguiente criterio:

“6.3. La carencia de objeto por hecho superado en acción popular

En relación con el fenómeno del hecho superado, esta Corporación ha puesto de presente que:

“(…) De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 472 de 1998, 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”, de lo cual se deduce, que la orden de proteger los derechos colectivos supone la existencia de las circunstancias que los amenazan o vulneran; pues si éstas han desaparecido, desaparece también la causa que da lugar a dicha protección. No es posible hacer cesar la amenaza o vulneración de un derecho colectivo, si éstas han dejado de existir; tampoco lo es restituir las cosas al estado anterior, en tanto que, la ausencia de dichas circunstancias, supone, precisamente, que las cosas volvieron a su estado anterior sin necesidad de la orden judicial.

Así como la prosperidad de las pretensiones en una acción popular depende de lo acreditado por la parte demandante en el proceso, la orden de proteger los derechos colectivos sólo puede proferirse cuando, al momento de dictar sentencia, subsisten las circunstancias, que a juicio de los actores, vulneran o amenazan tales derechos, pues de lo contrario el fundamento fáctico y jurídico de dicha orden judicial habría desaparecido, y su objeto -que es, precisamente, la protección de los derechos colectivos- ya se habría logrado, generándose, de esta manera, una sustracción de materia.

Siendo ello así, si en el curso del proceso desaparecen las circunstancias que amenazan o vulneran el derecho colectivo, no es posible ordenar su protección en la sentencia, pues tal decisión sería inocua y alejada de la realidad”²².

De otro lado, la Sección Primera respecto del mismo asunto, ha señalado lo siguiente:

“(…) la carencia de objeto por haberse superado el hecho vulnerador que originó la acción, se da cuando se comprueba que entre la presentación de ésta y el momento de dictar el fallo cesó la amenaza o vulneración del derecho cuya protección se había solicitado y, en tal circunstancia, ya no será necesaria la orden de protección, pero en todo caso, debe el juez declarar que la mencionada amenaza o vulneración existió pero desapareció”²³.

²¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Rad: 08001-23-33-000-2013-00118-01(AP). M.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

²² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 12 de febrero de 2004, Radicación No. 19001-23-31-000-2002-1700-01(AP), Consejero Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez.

²³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia del 29 de agosto de 2013,

En consecuencia, en el evento en que cese la vulneración del derecho colectivo como consecuencia del ejercicio de la acción popular, no resulta procedente denegar de plano las pretensiones, sino que, por el contrario, el juez de conocimiento deberá declarar la vulneración de los derechos colectivos y precisar que se puso fin a la transgresión del derecho colectivo cuyo amparo se perseguía.”

*Como se advierte, cuando entre el momento de la presentación de la acción popular y el momento de dictarse el fallo, se acredita que han cesado las circunstancias que amenazan o vulneran los derechos colectivos, no hay lugar a impartir orden alguna, en el entendido que el daño o amenaza ha cesado”.*²⁴

Así mismo, el Consejo de Estado ha reiterado que la carencia actual de objeto por haberse superado el hecho vulnerador que originó la acción se da *cuando se comprueba que entre la presentación de ésta y el momento de dictar el fallo cesó la amenaza o vulneración del derecho cuya protección se había solicitado”. Y añadió que en caso de materializarse dicha hipótesis, “ya no será necesaria la orden de protección, pero en todo caso, debe el juez declarar que la mencionada amenaza o vulneración existió pero desapareció”.*²⁵

Con fundamento en las precisiones anteriores, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado analizó la carencia actual de objeto por hecho superado en las acciones populares, estableciendo que no basta que el demandado o la autoridad judicial consideren que se ha superado la situación de amenaza o vulneración de los derechos colectivos, sino que es necesario entrar a verificar el cese de la amenaza o vulneración, aclarando que por el solo hecho de haber adelantado algún tipo de actuación para superar la situación de amenaza o vulneración, no da lugar a que se entienda por superada la situación. Igualmente, precisó que aun cuando se encuentre que se configuró el fenómeno de carencia actual de objeto por hecho superado, es importante declarar que la vulneración o amenaza de derechos colectivos existió, aun cuando al momento de proferir fallo no sea procedente emitir una orden de protección de los derechos invocados como vulnerados en estas acciones.

Textualmente la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo consideró lo

Radicación No. 25000-23-24-000-2010-00616-01(AP), Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno.

²⁴ Extracto jurisprudencial tomado de la providencia del 19 de septiembre de 2019, proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Radicación Número: 68001-23-31-000-2012-00569-01 (Ap), Actor: Rafael Vega Flórez, Consejero Ponente: Oswaldo Giraldo López.

²⁵ Sección Primera, sentencia de 29 de agosto de 2013, expediente 25000-23-24-000-2010-00616- 01(AP), M.P. Marco Antonio Velilla Moreno.

siguiente²⁶:

“El Consejo de Estado ha adoptado idéntico criterio para evaluar si el fenómeno de carencia actual de objeto se ha presentado o no en el curso de una acción popular. En reciente sentencia²⁷, la Sección Primera de esta Corporación reiteró la jurisprudencia sentada desde 2003²⁸, según la cual este tiene lugar ante las siguientes dos circunstancias: i) la primera de ellas, cuandoquiera que se ha superado la afectación de los derechos e intereses colectivos y no es procedente ordenar la restitución de las cosas a su estado anterior, por no ser ya necesario; o ii) cuando acaece un daño consumado y no es posible acudir a la restitución. Cuando tales supuestos se presentan, la orden judicial sería inócua, por lo cual deben denegarse las pretensiones.

Ahora bien, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que, mientras permanezcan vigentes los hechos que han dado lugar a la interposición de la demanda, no se configura el fenómeno de la carencia de objeto²⁹. Lo anterior ocurre, por ejemplo, cuando la autoridad administrativa ha adelantado alguna actuación tendente a la superación de la situación que ocasiona la vulneración o amenaza de los derechos, sin que ello implique que cesó la conducta o los hechos que dieron lugar al reclamo de amparo de dichos derechos.

Esta Corporación se ha pronunciado en igual sentido, cuando en el curso de una acción popular ha encontrado que la vulneración de los derechos colectivos invocados persiste, a pesar de que el demandado, o aun las autoridades judiciales de conocimiento consideran que la situación conculcadora cesó. Así, por ejemplo, en sentencia de 30 de junio de 2017, la Sección Primera consideró que no había lugar a declarar la carencia actual de objeto en la medida en que *“no se probó que hubiese desaparecido la situación de transgresión de los derechos colectivos cuyo amparo se perseguía [al goce a un ambiente sano, el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente; y los derechos de los consumidores y usuarios]”*. Si bien se allegaron al expediente algunos informes técnicos que daban cuenta

²⁶ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Providencia del 04 de Septiembre de 2018, Radicación Número: 05001-33-31-004-2007-00191-01(Ap); Actor: Bernardo Abel Hoyos Martínez, Demandado: Departamento de Antioquia, Palacio de la Cultura Rafael Uribe Uribe de la Ciudad de Medellín, Consejera Ponente: Stella Conto Díaz del Castillo.

²⁷ Sección Primera, sentencia de 8 de febrero de 2018, expediente 25000-23-41-000-2013-00817-01(AP), M.P. María Elizabeth García González.

²⁸ Consejo de Estado, sentencia de 27 de marzo de 2003, M.P. Darío Quiñones Pinilla.

²⁹ Corte Constitucional, sentencia T-366 de 1999, M.P. José Gregorio Hernández Galindo. En aquella oportunidad, la Sala de Revisión de Tutelas determinó que en el caso bajo estudio no se había configurado la carencia actual de objeto, por cuanto el Seguro Social, al momento del fallo, sólo había procedido a expedir una orden escrita para la práctica del examen requerido por la accionante, pero la misma seguía a la espera, de manera que la vulneración de su derecho a la salud no había cesado.

de la disminución de la problemática alertada en la acción por cuenta de algunas actuaciones adelantadas por las entidades, era claro que hacía falta la adopción de otras medidas para mitigar el riesgo³⁰. Esta Corporación ha mantenido de forma reiterada que, a pesar de que en el curso del proceso se alegue la superación de la situación que dio lugar a la instauración de la demanda, es necesario que se pruebe tal circunstancia y que el juez "*verifique el cese de la amenaza o vulneración de los derechos colectivos aducidos por el actor popular*"³¹ y, en caso de encontrar que la amenaza o la vulneración subsiste, no es posible declarar el hecho superado³².

(...)

En esta ocasión, la Sala considera oportuno unificar su jurisprudencia no solamente en relación con los requisitos de configuración de la vulneración del derecho colectivo a un medio ambiente sano libre de contaminación visual, sino, de igual manera, en el aspecto recién analizado y es el atinente a la configuración del fenómeno de carencia actual de objeto por hecho superado.

(...)

Es por lo anterior, que la Sala unifica la jurisprudencia en relación con la configuración de la carencia actual de objeto por hecho superado, dentro de una acción popular, en los siguientes dos sentidos:

- i) Aun en aquellos casos en que el demandado o, incluso, la autoridad judicial de conocimiento consideren que se ha superado la situación que dio lugar a la interposición de la acción, es necesario verificar el cese de la amenaza o la vulneración de los derechos colectivos comprometidos, sin que baste con la simple alegación de haberse adelantado alguna actuación enderezada a la superación de la situación; en aquellos casos en que la amenaza a los derechos colectivos subsista no es procedente declarar el hecho superado, aun cuando se verifique que se ha adelantado alguna actuación a fin de cesar la amenaza o vulneración de los mismos.
- ii) El hecho de que; durante el curso de la acción popular, el juez compruebe la desaparición de la situación que originó la afectación de derechos colectivos, no es óbice para que proceda un análisis de fondo, a fin de establecer el

³⁰ Sección Primera, sentencia de 30 de junio de 2017, expediente 17001-23-33-000-2013-00259-02(AP), M.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

³¹ Sección Primera, sentencia de 11 de julio de 2013, expediente 2010-00650-01(AP), M.P. María Elizabeth García González.

³² Sección Primera, sentencia de 30 de enero de 2014, expediente 41001-23-31-000-2011-00356-01(AP), M.P. María Elizabeth García González.

alcance de dichos derechos.”

2.5 Caso concreto

Dentro del presente asunto, los actores populares solicitaron la protección de los derechos colectivos i) al goce de un ambiente sano de conformidad con lo establecido en la Constitución, la Ley y las disposiciones reglamentarias, ii) el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, iii) la defensa del patrimonio público y iv) la seguridad y salubridad públicas, con ocasión a la omisión de las entidades demandadas frente al inmueble en el cual se realizaban actividades de explotación sexual y en el cual también se veían involucradas menores de edad.

Las entidades demandadas y vinculadas, se opusieron a las pretensiones de la demanda, al considerar que realizaron las actuaciones correspondientes de acuerdo con las funciones legales que les fueron atribuidas, al punto que suponen la carencia de amenaza o vulneración de los derechos colectivos alegados por la parte demandante, aportando para ello los documentos que reposaban en su poder, correspondiente a las actuaciones surtidas ante las quejas presentadas por la comunidad de los barrios Cantarrana II y IV del Municipio de Villavicencio.

Se evidencia dentro del expediente que previo a darle trámite a la consecución de las pruebas decretadas en audiencia de pacto de cumplimiento, el actor popular FERNANDO QUINTERO CHÁVEZ, presentó escrito a través del cual informa la cesación de la vulneración de los derechos colectivos amenazados y vulnerados, en atención a que desde el mes de abril de 2018, el bien inmueble que se acusa era una casa de lenocinio, ahora funciona un establecimiento de comercio de una familia de bien que tomó el predio en arriendo (F. 217).

Por lo anterior, en aras de verificar la información suministrada por el actor popular, se decretó prueba de oficio relativa a que la Inspección de Policía No. 6 de Villavicencio, realizara visita y/o inspección ocular a la dirección carrera 19 No. 12-25 y 27 del barrio Cantarrana II, con el fin de establecer si existe algún tipo de comportamiento relacionado con la operación de una casa de lenocinio o, por el contrario, a la fecha en el inmueble se encuentra un establecimiento de comercio, como informó la parte actora dentro de la acción constitucional.

En consecuencia, la Inspectora de Policía No. 6 de Villavicencio Mary Rebeca Barreto de Roza, el 01 de noviembre de 2019, aportó el acta de la visita realizada el 28 de octubre de 2019 a la Cra 19 No. 12-25-27 del barrio Cantarrana II,

evidenciando que en dicha residencia se encontraba el señor VILMER ALMARIO quien manifestó ser el propietario del inmueble objeto de visita, constatando que se trata de un inmueble de dos pisos, el primer piso se encuentra dividido entre un local comercial dispuesto para una actividad económica denominada como CHORIZOS JR y la vivienda del propietario, y el segundo piso, está ubicada la vivienda de los arrendatarios del local CHORIZOS JR (f. 243).

En ese orden de ideas, pasa la Sala a verificar conforme al material probatorio que reposa en el expediente la configuración de la carencia actual de objeto por hecho superado, para finalmente determinar si existió vulneración o amenaza de los derechos colectivos invocados por los actores populares.

A folios 8 y 10 a 13 obran las peticiones presentadas por la comunidad del barrio Cantarrana II y IV de Villavicencio a la Secretaria de Gobierno Municipal, al Comandante de la Policía Metropolitana de Villavicencio, al Procurador Regional, al Personero Municipal y a la Dirección Seccional de Fiscalías del Meta, respectivamente, en los cuales se solicitaba a la adopción de medidas frente a la situación reflejada en el inmueble ubicado en la Carrera 19 No. 12-25-27, en el cual manifestaban se estaba utilizando como un sitio de encuentros sexuales las 24 horas del día, en el que incluso intervenían menores de edad, afectando con ello la seguridad y salubridad del sector.

Del material probatorio aportado por los demandados y vinculados, se reflejan las distintas actuaciones desplegadas ante las constantes quejas de los habitantes de los Barrios Cantarrana II Y IV de Villavicencio, entre ellas a folio 43, se observa que el Personero Delegado para Asuntos Policivos solicitó al Comandante de la Policía Metropolitana de Villavicencio información del trámite efectuado por la queja de la comunidad de los mencionados barrios, que fue remitida a dicha autoridad.

Ante lo cual, la Policía Metropolitana de Villavicencio informó mediante Oficio No. S-207-085058 al Personero Delegado para Asuntos Policivos las actuaciones realizadas, esto es, que el 04 de septiembre de 2017 se expidió orden de trabajo al señor TE. WILSON FERNEY RINCÓN GUTIÉRREZ, comandante del CAI POPULAR para que junto con su equipo realizaran las labores necesarias para dar solución a la petición y en caso de ser necesario, dar aplicación a la Ley 1801 de 2016. Igualmente, se precisó que el 12 de septiembre en cumplimiento a la orden se trasladaron a la dirección Cra 19 No. 12-27, a fin de verificar la información, comunicándose en esa oportunidad a la comunidad los números del cuadrante y estableciendo contacto con el propietario del inmueble señor VILMER ALMARIO y su arrendatario GERMAN PANESO MERCHÁN, a quien se les puso de presente

la inconformidad de la comunidad y quienes manifestaron ser personas de bien, pensionados, aceptando que realizaban fiestas de manera esporádica con amigos y conocidos, una vez en el interior del inmueble informan que se constata que no se observa alguna evidencia que pueda presumir alguna actividad económica en ese lugar, encontrándose solamente elementos propios de una residencia (f. 45).

A folios 117 a 129 del expediente, obran las actuaciones realizadas por la Policía Metropolitana de Villavicencio, dentro de las cuales se resaltan las visitas realizadas por el Comandante del Centro de Atención Inmediata-Popular y el Subintendente integrante del Cuadrante 2-18 Escuadra A visibles a folios 118, 127 y 128, respectivamente, en los cuales se dejó constancia que en el sitio no se evidenciaba alguna actividad comercial ni contaminación auditiva que la misma generara, logrando tener contacto con el propietario de la vivienda VILMER ALMARIO y el arrendatario GERMAN PANESO MERCHÁN, afirmando que en el interior de la vivienda se encontraban elementos normales de un inmueble destinado al uso residencial.

Igualmente, se evidencian las respuestas otorgadas por la Policía Metropolitana de Villavicencio al Procurador Regional del Meta (F. 120) y al Personero Delegado para Asuntos Policivos (f. 122).

En ese orden de ideas, conforme a lo anteriormente expuesto para la Sala dentro del presente asunto existe hecho superado, en tanto que cesó el hecho generador de la acción popular, toda vez que se pudo constatar a través de la inspección ocular realizada por la Inspección No. 6 de Villavicencio que el inmueble en el cual los actores populares afirmaban era utilizado para el desarrollo de actividades de explotación sexual, ahora es ocupado para una actividad económica comercial denominada "CHORIZOS JR", estableciendo que es de propiedad de una familia que es arrendataria de parte del inmueble, sin que se precisara por parte de la Inspectora algún comportamiento anormal, indecoroso o delictivo en dicha vivienda, lo que permite concluir que sería inocuo continuar con el trámite de la acción popular ante la desaparición de los fundamentos que le dieron origen.

Aclarándose que conforme al alcance jurídico y jurisprudencial de los derechos colectivos invocados como amenazados o vulnerados, la Sala evidencia que del escaso material probatorio y de lo alegado por la parte actora no existe vulneración al goce de un ambiente sano, al goce del espacio público ni al patrimonio público, toda vez que, no se está en presencia de una afectación a amenaza al medio ambiente, ni se evidencia que los comportamientos de los habitantes y visitantes del bien inmueble ubicado en la Cra 19 No. 12-25-27 se

efectúen en área de espacio público, al punto que los mismos actores populares expresan que las actividades son llevadas a cabo propiamente en el inmueble.

Igualmente, no se evidencia la vulneración al patrimonio público, en tanto que el fundamento de la acción está relacionado con aspectos sociales y de convivencia de una comunidad en particular, sin que con ello se vean afectados los recursos del Estado o su administración.

Sin embargo, se advierte de lo expuesto por los actores populares y lo manifestado por el propietario y el arrendatario de la época, esto es, la aceptación de la realización de fiestas con conocidos y amigos, que dicha situación podría dar lugar a la inseguridad del sector, sin embargo, la Sala no puede afirmar y/o tener certeza que con dicha actividad se haya generado algún tipo de inseguridad palpable, ya que no existió un recaudo probatorio que permitiera concluir tal situación.

En consecuencia, ante la verificación de lo informado por el actor popular respecto a la cesación de la violación de los derechos colectivos invocados, lo que evidencia una clara desaparición del hecho generador de la acción, la Sala declarará la carencia actual de objeto por hecho superado.

2.6 Condena en costas

El artículo 38 de la Ley 472 de 1998, establece lo concerniente a la condena en costas en acciones populares, disponiendo que *“El juez aplicará las normas de procedimiento civil relativas a las costas. Sólo podrá condenar al demandante a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al demandado, cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe. En caso de mala fe de cualquiera de las partes, el juez podrá imponer una multa hasta de veinte (20) salarios mínimos mensuales, los cuales serán destinados al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, sin perjuicio de las demás acciones a que haya lugar.”*

En el presente caso, la Sala observa que no se cumplen los parámetros legales ni jurisprudenciales de unificación para el reconocimiento de costas³³, toda vez que en el presente asunto las entidades demandadas y vinculadas no son partes vencidas en el proceso, dado que el hecho generador de la afectación a los

³³ Consejo de Estado; Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Veintisiete Especial de Decisión, Sentencia del 06 de Agosto de 2019, Radicación Número: 15001-33-33-007-2017-00036-01(Ap) Rev-S, Actor: Yesid Figueroa García, Demandado: Municipio de Tunja, Consejera Ponente: Rocío Araújo Oñate.

derechos colectivos de la comunidad de los Barrios Cantarrana II y IV desaparecieron, razón por la cual, la Sala se abstendrá de condenar en costas.

2.7 Otras decisiones

Revisado el expediente se evidencia que no se ha dado cumplimiento a la orden emitida en audiencia de pacto de cumplimiento, relacionada con la compulsión de copias al Consejo Superior de la Judicatura para que se investigue la actuación del abogado FERNANDO MORENO RUIZ, identificado con cédula de ciudadanía No. 17.340.242 y tarjeta profesional No. 149.024 del C.S.J., respecto a la inasistencia a la audiencia de pacto de cumplimiento, razón por la cual, se ordenará que por secretaría expida el correspondiente oficio.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Meta,

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR la carencia actual de objeto por hecho superado en la acción popular presentada por los señores FERNANDO QUINTERO CHÁVEZ Y MARÍA TERESA PEDRAZA PEDRAZA en contra del MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO Y POLICÍA METROPOLITANA DE VILLAVICENCIO, PROCURADURÍA REGIONAL DEL META, PERSONERÍA MUNICIPAL DE VILLAVICENCIO Y FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, dar por terminado el proceso de acción popular instaurado por FERNANDO QUINTERO CHÁVEZ Y MARÍA TERESA PEDRAZA PEDRAZA en contra del MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO Y POLICÍA METROPOLITANA DE VILLAVICENCIO, PROCURADURÍA REGIONAL DEL META, PERSONERÍA MUNICIPAL DE VILLAVICENCIO Y FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN.

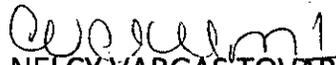
TERCERO: Abstenerse de condenar en costas dentro del presente asunto.

CUARTO: Por secretaría, dar cumplimiento a la orden emitida en audiencia de pacto de cumplimiento, relativa a la compulsión de copias al Consejo Superior de la Judicatura para que se investigue la actuación del abogado FERNANDO MORENO RUIZ (F. 207).

QUINTO: En firme el presente auto, archívese la actuación, dejando las constancias del caso.

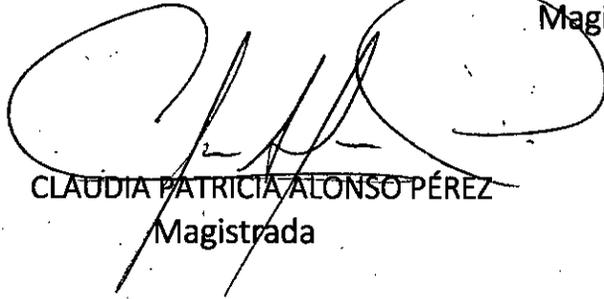
NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

Discutida y aprobada por la Sala de Decisión No. 5 el 28 de noviembre de 2019, según consta en Acta No. 064.



NELCY VARGAS TOVAR

Magistrada



CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ

Magistrada

(Ausente con excusa)

CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO

Magistrado