

CUMPLIMIENTO DE NORMAS PARA CEMENTERIOS/MANEJO DE RESIDUOS PRODUCIDOS POR LOS CADÁVERES QUE YACEN EN EL CEMENTERIO DEL MUNICIPIO DE LA CELIA/ ENTIDADES RESPONSABLES

La normativa evidencia regulación en materia de construcción y funcionamiento de los cementerios, cuanto a su ubicación, características del terreno, estructura y distribución de la construcción, servicios públicos con dispositivos especiales y diferenciados de los ordinarios, dotación locativa, entre otros. Igualmente se prevé el manejo de los desechos y el vertimiento de aguas de manera especial y ligada de manera articulada al sistema de control sanitario. De dicha normatividad, se resalta la función que recae en las entidades territoriales y sus respectivas Secretarías de Salud para la inspección, vigilancia y control del funcionamiento de los cementerios, para garantizar el permanente cumplimiento de las condiciones de salubridad conforme los requisitos que han quedado referidos. Y en materia ambiental, en la aludida normatividad se hace referencia a la emisión de gases y al vertimiento de las aguas con residuos peligrosos, al alcantarillado o en fuentes receptoras, para lo cual se requiere la autorización por parte de la autoridad ambiental, función que de conformidad con la Ley 99 de 1993 corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales, como primera autoridad en el tema ambiental, además de ser las encargadas por disposición legal de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables, y propender por el desarrollo sostenible del país. De conformidad con la normatividad y a la luz de las pruebas que obran en el expediente, concluye este juez colegiado que, efectivamente, el funcionamiento del cementerio del municipio de La Celia, Risaralda no se encuentra dentro de los lineamientos fijados por la ley, en especial los contemplados en la Resolución No. 001447 de mayo 11 de 2009, en cuanto a las normas sanitarias, las cuales a su vez tienen repercusiones ambientales. Por lo tanto, las órdenes impartidas en la sentencia recurrida, se encuentran acorde con las funciones y competencias de cada entidad, pues quedó establecido que las autoridades competentes para autorizar la ubicación, construcción y estructura de los cementerios y ejercer la vigilancia, control de los mismos en cuanto al cumplimiento de tales requisitos son los respectivos municipios y sus secretarías de salud, y que las corporaciones autónomas regionales, como autoridades ambientales y a cargo de las demás funciones que les señala la ley en materia de protección ambiental y manejo de recursos naturales, tienen la obligación de intervenir en lo atinente al funcionamiento de los cementerios, cuando las omisiones de las autoridades y las del mismo propietario del cementerio tengan una repercusión de carácter ambiental, tales como las que quedan de manifiesto en el *sub examine*, que denotan la posible afectación del medio ambiente y la salubridad pública, conforme al informe pericial que reposa en el dossier. Conforme a lo discurrido, esta Corporación Colegiada concluye que las funciones de la Corporación Autónoma Regional de Risaralda CARDER y del Municipio de La Celia, no son extrañas a la orden impartida en el fallo recurrido, como se aduce en los recursos de alzada, por lo que habrá de confirmarse el proveído de primer grado.

REPÚBLICA DE COLOMBIA – RAMA JUDICIAL



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE RISARALDA

SALA CUARTA DE DECISIÓN

MAGISTRADO PONENTE DR. JUAN CARLOS HINCAPIÉ MEJÍA

Aprobado en Sala en sesión de hoy
Pereira, siete (7) de marzo de dos mil dieciocho (2018)

Referencia

Rad. 66001-33-31-002-2009-00509-01 (J-0225-2016)

Acción Popular

Accionante: Alirio Cortes Londoño

Accionado: Municipio de La Celia y otros

Apelación de Sentencia.

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada en contra la sentencia del 23 de febrero de 2016, proferida por la Juez Segunda Administrativa del Circuito de Pereira, que accedió parcialmente a las súplicas de la demanda.

I. ANTECEDENTES

El actor de la referencia, actuando en su propio nombre, presentó demanda en ejercicio de la acción popular¹ consagrada en el artículo 88 de la Constitución Política, desarrollada por la Ley 472 de 1998, con el fin de que se garantice la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos que considera han sido transgredidos por el Municipio de La Celia, Diócesis de Pereira, y la Corporación Autónoma Regional de Risaralda, con fundamento en los siguientes;

II. HECHOS

Obran a folio 1 del cuaderno principal, y pueden ser resumidos así:

En el Municipio de La Celia, Risaralda, se construyó un cementerio en el perímetro urbano, donde colinda con construcciones urbanizadas que requieren sistema de acueducto, no obstante, las sustancias tóxicas emanadas del estado de composición de los cadáveres pueden combinarse con el líquido vital necesario

¹ La cual en el artículo 144 de la Ley 1437 de 2011, es denominada como el medio de control de «Protección de los derechos e intereses colectivos», pero que en esta providencia va a ser llamada acción popular, dado que la Constitución Política de 1991 así fue creada y consagrada (artículo 88).

para el consumo humano, motivo por el cual está en peligro la vida e integridad física de la comunidad.

III. INTERESES O DERECHOS COLECTIVOS VULNERADOS

Señaló como vulnerados los derechos colectivos el goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias; así como la existencia de un equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración y sustitución, la seguridad y salubridad públicas, derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, y de los usuarios y consumidores, establecidos en el artículo 4º literales a), c), g), l) m) y n) de la Ley 472 de 1998.

IV. PRETENSIONES

Persigue el actor con la presente acción:

«Que los entes accionados destinen el presupuesto oficial y privado y consigan un lote para el nuevo cementerio en el Municipio de La Celia Risaralda. Para que cumpla todas las normas actuales vigentes ley 9 de 1.979 reglamento para cementerios».

V. INTERVENCIÓN DE LA ENTIDAD DEMANDADA

La **Corporación Autónoma Regional de Risaralda** (fls. 15 y ss), sostiene que su competencia se limita a la asesoría técnica y formulación de diseños en coordinación con los entes territoriales, y en ese orden de ideas no es responsable del cumplimiento de las pretensiones.

Expresa que no está de acuerdo con las pretensiones de la demanda, pero que coadyuva la solicitud probatoria tendiente a verificar los hechos de la demanda,

indicando finalmente que, de ser ciertos los mismos, la responsabilidad recaería en el municipio y la empresa de servicios públicos encargada de la recolección, transporte y disposición final de los residuos sólidos.

Propuso como excepción la que denominó «inexistencia de un derecho legítimo para responsabilizar a la CARDER en la presente acción popular – Falta de legitimación en la causa por la parte pasiva.

Por su parte, **la Diócesis de Pereira** (fl. 28 y ss), a través de apoderado, se opone a las pretensiones al sostener que el cementerio se construyó hace más de 30 años a las afueras del municipio y no existían viviendas a su alrededor; proponiendo para su defensa la excepción de “*falta de legitimación por pasiva*”.

Finalmente, el Municipio de La Celia contestó extemporáneamente.

VI. PACTO DE CUMPLIMIENTO

Mediante auto del 8 de julio de 2013, se convocó a audiencia de pacto de cumplimiento para el día 19 de ese mismo mes y año, visible a folios 176 y 177, declarándose fallida ante la no comparecencia del actor popular.

VII. LA SENTENCIA APELADA

El Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Pereira, declaró que existe amenaza a los derechos colectivos a la seguridad y salubridad pública de los habitantes del Municipio de La Celia, por la omisión de sus deberes y actuación inadecuada de la Diócesis de Pereira, el Municipio de La Celia y la Corporación Autónoma Regional de Risaralda CARDER, en relación con los requisitos del funcionamiento del cementerio de la Celia, así mismo, ordenó a la Diócesis de Pereira que a más tardar en el término de un mes solicite la visita ante las autoridades sanitarias departamentales y municipales de su jurisdicción a que se refiere el artículo 21 de la Resolución 1447 de 2009, acompañada de los

documentos correspondientes y del efectivo cumplimiento de lo estipulado en la misma Resolución; ordenó al alcalde del Municipio de La Celia que, en el término de un mes contado a partir del vencimiento del término anterior, y en su condición de garante de los derechos constitucionales, adopte todas las medidas necesarias para exigir al propietario y/o administrador del cementerio el cumplimiento de todos los requisitos reglamentarios para su funcionamiento, como quiera que se encuentra vencido el término de transición otorgado por la resolución mencionada y proceda a adelantar visita de inspección, exigir el plan de cumplimiento que corresponda, emitir el concepto higiénico sanitario, adoptar una efectiva programación de visitas periódicas de inspección, vigilancia y control, iniciar procesos sancionatorios que correspondan, para lo cual otorgó un término de 6 meses; y a la Corporación Autónoma Regional de Risaralda CARDER, que en el término de un mes inicie los estudios y evaluaciones requeridas para establecer la naturaleza y características de los daños, efectos e impactos causados, así como las medidas necesarias para mitigarlas o compensarlas e inicie los procesos sancionatorios, para lo cual dispuso un término de 6 meses.

Lo anterior, con fundamento en que las autoridades accionadas no han actuado de acuerdo a sus competencias para garantizar que el cementerio cumpla con los requisitos de funcionamiento, y atendiendo el principio de precaución.

VIII. EL RECURSO DE APELACIÓN

La **Corporación Autónoma Regional de Risaralda**, a través de escrito visible a folios 273 y s.s. del cdno. 1-1, interpuso recurso de apelación en los siguientes términos:

Sostiene que no se encuentra probada la existencia de norma específica que con ocasión al funcionamiento de los cementerios, se encuentre violando la CARDER, además no se encuentra acreditado que se esté presentando las situaciones descritas en el numeral 37 de la sentencia, al no hallarse probado ni la generación de vertimientos ni le marco legal cuyo incumplimiento se le atribuye a la accionada, y en consecuencia solicita se revoque la sentencia proferida en primera instancia.

Por su parte, el **Municipio de La Celia** allegó escrito a folios 277 y s.s. en el cual señala que cuando se construyó el cementerio no existían normas que

reglamentaran su uso, entonces no es procedente criticar su construcción, funcionamiento y no tiene sentido ahondar en el cuestionamiento acerca de ello.

Destacó que la responsabilidad del cumplimiento de las condiciones sanitarias recae en cabeza de los propietarios y/o administradores, y el Municipio de La Celia no es el administrador ni propietario, y por tal motivo no puede ser declarado responsable de las acciones a que hace referencia el fallo de primera instancia.

Sostiene que el ente territorial no cuenta con autoridad a que hace referencia el artículo 20 de la Resolución 1447 de 2009, lo que en principio significa que debe ser la autoridad departamental la que debe reglamentar y/o expedir dicho concepto higiénico, por lo tanto no es obligación del municipio asumir responsabilidades impuestas en la sentencia impugnada.

Afirma que la parte actora no logró probar la vulneración o afectación de los derechos colectivos, con la producción de malos olores, o la contaminación ambiental.

IX. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN Y CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO EN SEGUNDA INSTANCIA

A la convocatoria que se dio mediante auto del 14 de julio de 2017 (fl. 299 C. 1-1) concurrieron las partes, así:

El coadyuvante Javier Arias, presentó escrito (Fl. 300) en el cual solicita nulidad por falta de competencia pues la CARDER es una entidad del orden nacional y le corresponde fallar al Tribunal y no a un juez, así mismo, hace referencia al artículo 121 del C.G.P. y se consigne por qué no se decretó nulidad de oficio y si existe renuencia amparado en el artículo 84 de la Ley 472 de 1998 y artículos 8 y 42 del CGP.

La **Corporación Autónoma Regional de Risaralda**, allegó escrito a folios 301 y s.s. en el cual reitera los argumentos expuestos en la contestación de la demanda y el recurso de apelación.

X. CONSIDERACIONES

1. El Tribunal es competente para decidir el recurso de apelación interpuesto por el accionante contra la sentencia proferida en primera instancia por el Juzgado Segundo Administrativo de Pereira, por cuanto se encuentra agotado el trámite procesal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 37 de la ley 472 de 1998.

2. OBJETO DE LA CONTROVERSIA.

Procede el Tribunal a analizar en esta instancia el fallo recurrido circunscribiendo el estudio al aspecto que es materia de la impugnación formulada por la parte demandada Corporación Autónoma Regional de Risaralda –CARDER- y el Municipio de La Celia, para determinar si les asiste o no obligación, de conformidad con las funciones propias de dicha entidad, de ejercer las funciones de inspección, vigilancia, control, además de las acciones de policía, en relación con el funcionamiento del cementerio del municipio de La Celia, en cuanto a juicio de la CARDER la autoridad competente para asumir tal obligación es el respectivo municipio, a través de la secretaría de salud del lugar; y por su parte, el ente territorial considera que es la autoridad departamental la competente para reglamentar y/o expedir el concepto higiénico y que la responsabilidad del cumplimiento de las condiciones sanitarias recae en cabeza de los propietarios y/o administradores.

3. PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN.

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 por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares.

Dentro de las características de la acción popular, se encuentra la de ser una acción principal, preventiva en la medida en que precave cuando un derecho colectivo está siendo amenazado, o restitutiva, cuando quiera que el derecho

colectivo está siendo violado y se ejerce con el fin de que las cosas vuelvan al estado anterior, razones por las cuales, el inciso segundo del artículo 2 de la Ley 472 de 1998 establece que éstas “...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”.

Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia C-630 de agosto 24 de 2011, señaló:

«(...)Recientemente, a la luz de la jurisprudencia y de la doctrina en la materia, la Corte Constitucional ha sostenido que las acciones populares pueden ser entendidas “[...] como el medio procesal con el que se busca asegurar una protección judicial efectiva de los derechos e intereses colectivos, afectados o amenazados por las actuaciones de las autoridades públicas o de un particular, teniendo como finalidad la de a) evitar el daño contingente (preventiva), b) hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio sobre esa categoría de derechos e intereses (suspensiva), c) o restituir las cosas a su estado anterior (restaurativa).” Uno de sus principales objetivos es, entonces, defender los derechos e intereses colectivos de todas las actividades que den lugar a perjuicios para amplios sectores de la comunidad, como por ejemplo la inadecuada explotación de los recursos naturales, los productos médicos defectuosos, la imprevisión, omisión o retraso en la construcción de una obra, el cobro excesivo de bienes o servicios, la alteración en la calidad de los alimentos, la publicidad engañosa o los fraudes del sector financiero, por mencionar tan sólo algunos ejemplos. Ahora bien, como lo ha indicado la jurisprudencia anteriormente, la acción popular no tiene sus especificidades y particularidades, por lo que no tiene que ser regulada de la misma manera que otro tipo de acciones similares».
(Subrayado de la Sala)

Del libelo introductorio, observa este Juez Colegiado que el actor popular señala como vulnerados por la entidad demandada, los derechos e intereses colectivos consagrados en los literales d) y l) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998 el cual dispone:

«Ley 472 de 1998 “por la cual se desarrolla el artículo [88](#) de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones.

“artículo 4. Derechos e intereses colectivos. 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;

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.

(...)

g) La seguridad y salubridad públicas;

(...)

l) El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente;

m) La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes;

n) Los derechos de los consumidores y usuarios».

A tono con las disposiciones normativas citadas, el actor indica su vulneración con ocasión a la existencia y operación del cementerio municipal en el perímetro urbano, lo que se traduce en una omisión por parte de las entidades demandadas, que pone en peligro los derechos colectivos invocados.

4. ANÁLISIS JURÍDICO PROBATORIO.

En el presente caso se planteó controversia en cuanto al manejo de residuos producidos por los cadáveres que yacen en el cementerio del municipio de La Celia, que al decir de la parte actora ponen en peligro la vida y la integridad física de los habitantes del sector y genera contaminación ambiental por malos olores y presencia de insectos, con la pretensión de que las autoridades accionadas destinen recursos a la compra de un nuevo lote para ubicar el cementerio, con el cumplimiento de las normas vigentes Ley 9 de 1979 o reglamento para cementerios.

La Juez de primera instancia ordenó a la Diócesis de Pereira que a más tardar en el término de un mes solicite la visita ante las autoridades sanitarias departamentales y municipales de su jurisdicción a que se refiere el artículo 21 de la Resolución 1447 de 2009, acompañada de los documentos correspondientes y del efectivo cumplimiento de lo estipulado en la misma Resolución; así mismo ordenó al alcalde del Municipio de La Celia que, a más tardar en el término de un mes contado a partir del vencimiento del termino anterior, y en su condición de garante de los derechos constitucionales, adopte todas las medidas necesarias para exigir al propietario y/o administrador del cementerio el cumplimiento de todos los requisitos reglamentarios para su funcionamiento, como quiera que se encuentra vencido el término de transición otorgado por la resolución mencionada y proceda a adelantar visita de inspección, exigir el plan de cumplimiento que corresponda, emitir el concepto higiénico sanitario, adoptar una efectiva programación de visitas periódicas de inspección, vigilancia y control, iniciar

procesos sancionatorios que correspondan, para lo cual otorgó un término de 6 meses; también ordenó a la CARDER realizar el estudio y evaluación requeridos para establecer la naturaleza y características de los daños, efectos e impactos causados por el cementerio de La Celia, así como las medidas necesarias para mitigar o compensar tales efectos, e iniciar los correspondientes procesos sancionatorios.

Por su parte la corporación demandada recurrió la sentencia de primera instancia, al considerar que no es la autoridad competente para el cumplimiento de las obligaciones impuestas, pues de conformidad con las probanzas del proceso no existe mérito para vincular a la entidad, toda vez que la vigilancia y control de los cementerios corresponde a las autoridades municipales; así mismo, el Municipio de La Celia impugnó la decisión por cuanto la responsabilidad del cumplimiento de las condiciones sanitarias recae en cabeza de los propietarios y/o administradores del cementerio, y a quien compete reglamentar y/o expedir el concepto higiénico es a la autoridad departamental.

Para abordar el estudio de lo que es objeto de la controversia planteada en esta segunda instancia, este Colegiado analizará las funciones, deberes y obligaciones de las Corporaciones Autónomas Regionales en cuanto al seguimiento, estudio y control ambiental sobre el funcionamiento de los cementerios municipales, y examinará la regulación normativa vigente en el tema de funcionamiento de los mismos, para determinar si las entidades recurrentes son autoridades competentes o encargadas de la inspección, vigilancia y control de las condiciones de salubridad del manejo de dichos sitios.

En cuanto al manejo, funcionamiento, control sanitario y ambiental de los cementerios en Colombia, la Ley 9 de 1979, por la cual se adoptan medidas sanitarias, establece:

«Artículo 516º.- Además de las disposiciones del presente título, el Gobierno, por intermedio del Ministerio de Salud, establecerá las normas y procedimientos para:

(...)

e. Controlar en los cementerios cualquier riesgo de carácter sanitario para la salud o el bienestar de la comunidad;

(...)

De los cementerios.

Artículo 537º.- Todos los cementerios requerirán licencia para su funcionamiento.

Artículo 538º.- Para la aprobación mencionada en el artículo anterior se deberán contemplar los siguientes aspectos:

- a. Ubicación de los cementerios con relación a los cascos urbanos, en los casos en que ella no esté contemplada en los planes de desarrollo correspondientes;
- b. Que la localización de los cementerios en cuanto hace relación a las condiciones generales del terreno a nivel freático del mismo, a su saneamiento previo; evacuación de residuos, factibilidad de servicios públicos complementarios, facilidad de comunicaciones terrestres, concuerde con las normas establecidas en la presente Ley;
- c. La localización del cementerio con relación a la dirección dominante de los vientos;
- d. Controlar el uso doméstico de aguas subterráneas que provengan o circulen a través del subsuelo de los cementerios;
- e. Que la estructura de los cementerios, en cuanto ellas sean aplicables a este tipo de construcciones, se ciña a las normas establecidas en la presente Ley;
- f. Que se calcule la capacidad de los cementerios de acuerdo con los índices demográficos del lugar;
- g. El área y profundidad de las sepulturas propiamente dichas, la distancia que deben guardar entre sí y las zonas de circulación entre ellas, y
- h. Las características que deben tener las bóvedas en cuanto a material de construcción, dimensiones, espesor de sus paredes, localización, número y ventilación.

Artículo 539º.- El Ministerio de Salud deberá:

- a. Fijar las circunstancias en que se declarará saturado un cementerio, o en que deberá ser erradicado por no llenar las condiciones sanitarias requeridas, y
- b. Expedir las disposiciones necesarias para que los administradores de los cementerios, cualquiera que sea el organismo o entidad de que dependan, queden sujetas a las normas anteriores.

(...)».

Posteriormente, el Ministerio de la Protección Social expidió la Resolución No. 001447 de mayo 11 de 2009, reglamentando la prestación de los servicios de cementerios, inhumación, exhumación y cremación de cadáveres, además de fijar las autoridades competentes para ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control de dicho funcionamiento y tratamiento sanitario, así:

«Artículo 6º. Sistemas generales de los cementerios. Todo cementerio debe contar con los siguientes sistemas generales para la prestación del servicio:

a) **Identificación de áreas:** Todas las áreas de los cementerios deben tener señalizadas las diferentes dependencias y sus respectivas vías de circulación. Toda área debe tener una placa visible con sus nombres y números respectivos. Las tumbas, bóvedas y osarios se identificarán mediante un código asignado por la Administración del cementerio. En el acceso principal existirá un mecanismo o sistema de información y orientación a la entrada que muestre al público usuario la ubicación de las diferentes instalaciones.

b) **Recolección y disposición de residuos sólidos:** Todo cementerio debe cumplir con lo estipulado en los Decretos 2676 de 2000, 1669 de 2002 y 4126 de 2005 y la Resolución 1164 de 2002 y las disposiciones que los modifiquen adiciónen o sustituyan.

c) **Disposición de residuos líquidos:** Todo cementerio estará dotado de sistemas para la disposición final de residuos líquidos. Los residuos líquidos domésticos podrán conectarse a redes públicas de alcantarillado, y los demás, a sistemas de tratamiento propios antes de su vertimiento. Igualmente, debe contar con cajas de aforo e inspección con la adecuada separación de redes hidráulicas.

d) **Servicios públicos:** En todo cementerio se debe garantizar, como mínimo, el suministro continuo de agua para consumo humano; poseer tanques de almacenamiento, energía eléctrica y baterías de baños. El agua para consumo humano debe contar con la respectiva señalización y, en caso de suministrar agua solo para lavado y riego de las tumbas y osarios, esta contará con la señalización de no ser apta para consumo humano, de manera visible e inequívoca.

e) **Servicios complementarios:** Todo cementerio podrá contar para los usuarios con áreas de servicios complementarios, tales como: Servicios funerarios, cafetería, floristería, salas de atención al cliente, de ventas, de velación, salones para culto religioso o ecuménico, entre otros.

(...)

Artículo 7°. Condiciones sanitarias permanentes de los cementerios. Es obligación de los propietarios y/o administradores de los cementerios, mantener higiénicamente las áreas que comprendan el cementerio y asegurar el control de criaderos de los vectores, con el propósito de evitar las enfermedades de importancia en salud pública.

(...)

Artículo 9°. Vertimientos. Para efectos de los vertimientos de aguas al sistema de alcantarillado, deben diseñarse y construirse redes especiales, según la siguiente clasificación de las aguas provenientes de los cementerios:

a) Aguas residuales domésticas.

b) Aguas lluvias y de lavado general.

c) Aguas con residuos especiales y peligrosos.

Parágrafo. Para el vertimiento de las aguas con residuos especiales y peligrosos en el alcantarillado o en fuentes receptoras, no podrá hacerse sin haberlas sometido a tratamiento previo, de conformidad con las disposiciones ambientales y sanitarias sobre la materia.

Artículo 10. Emisiones atmosféricas. En caso de contar con hornos crematorios, los propietarios deben tramitar el permiso respectivo de emisiones atmosféricas ante la autoridad competente y cumplir, en especial, con lo estipulado en las Resoluciones 058 de 2002, 886 de 2004 y 0909 de 2008 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y las que las

modifiquen, adicionen o sustituyan y las expedidas por las autoridades ambientales locales para el funcionamiento de los hornos crematorios.

(...)

Artículo 11°. Autorizaciones. Las Direcciones Territoriales de Salud deben emitir concepto sanitario sobre el diseño de los cementerios, así como el respectivo concepto para su remodelación o ampliación como parte de los permisos necesarios para su funcionamiento, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en la presente resolución y en el Manual de Procedimientos de los Cementerios que para el efecto expida el Ministerio de la Protección Social. Además, requerirá aprobación por parte de la Oficina de Planeación Municipal o de la dependencia que haga sus veces, sobre la localización del cementerio, para lo cual se tendrán en cuenta las disposiciones pertinentes de la Ley 09 de 1979.

(...)

INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL

Artículo 44. Inspección, vigilancia y control. Las Direcciones Departamentales, Municipales y Distritales de Salud ejercerán en el marco de las competencias definidas en las Leyes 09 de 1979, 715 de 2001 y 1122 de 2007 o las normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan, las acciones de inspección, vigilancia y control sobre las condiciones higiénico-sanitarias de los cementerios y el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente resolución.

(...)

Artículo 45. Medidas de seguridad y sanciones. Compete a las Direcciones Departamentales, Municipales o Distritales de Salud, adelantar los procedimientos para la adopción y aplicación de las medidas de prevención con el fin de cumplir con las disposiciones de la presente resolución, así como la aplicación de las medidas sanitarias de seguridad y sanciones previstas en los artículos 576 y siguientes de la Ley 09 de 1979 y las normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan.

Parágrafo. Las autoridades de policía del orden nacional, departamental, distrital o municipal, prestarán toda su colaboración a las autoridades sanitarias para el cumplimiento de lo dispuesto en la presente resolución».

(Subraya la Sala)

La anterior normativa evidencia regulación en materia de construcción y funcionamiento de los cementerios, cuanto a su ubicación, características del terreno, estructura y distribución de la construcción, servicios públicos con dispositivos especiales y diferenciados de los ordinarios, dotación locativa, entre otros. Igualmente se prevé el manejo de los desechos y el vertimiento de aguas de manera especial y ligada de manera articulada al sistema de control sanitario.

De dicha normatividad, se resalta la función que recae en las entidades territoriales y sus respectivas Secretarías de Salud para la inspección, vigilancia y control del funcionamiento de los cementerios, para garantizar el permanente cumplimiento de las condiciones de salubridad conforme los requisitos que han quedado referidos.

Y en materia ambiental, en la aludida normatividad se hace referencia a la emisión de gases y al vertimiento de las aguas con residuos peligrosos, al alcantarillado o en fuentes receptoras, para lo cual se requiere la autorización por parte de la autoridad ambiental, función que de conformidad con la Ley 99 de 1993 corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales, como primera autoridad en el tema ambiental, además de ser las encargadas por disposición legal de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables, y propender por el desarrollo sostenible del país.

La referida Ley 99 de 1993, señala:

«DE LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES

Artículo 23º.- *Naturaleza Jurídica. Las Corporaciones Autónomas Regionales 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.*

(...)

Artículo 30º.- *Objeto. Todas las Corporaciones Autónomas Regionales tendrán por objeto 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.*

Artículo 31º.- *Funciones.*

(...)

9. Otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente. Otorgar permisos y concesiones para aprovechamientos forestales, concesiones para el uso de aguas superficiales y subterráneas y establecer vedas para la caza y pesca deportiva;

10. Fijar en el área de su jurisdicción, los límites permisibles de emisión, descarga, transporte o depósito de sustancias, productos, compuestos o cualquier otra materia que puedan afectar el medio ambiente o los recursos naturales renovables y prohibir, restringir o regular la fabricación, distribución, uso, disposición o vertimiento de sustancias causantes de degradación ambiental. Estos límites restricciones y regulaciones en ningún caso podrán ser menos estrictos que los definidos por el Ministerio del Medio Ambiente.

(...)

12. Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas a cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos. Estas funciones comprenden la expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y salvoconductos;

13. Recaudar, conforme a la ley, las contribuciones, tasas, derechos, tarifas y multas por concepto del uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, fijar su monto en el territorio de su jurisdicción con base en las tarifas mínimas establecidas por el Ministerio del Medio Ambiente;

(...)

17. 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 los daños causados;

(...)» (Subraya la Sala)

De conformidad con las normas de creación y regulación de las actividades propias de las Corporaciones Autónomas Regionales, sobresale las de otorgar permisos, autorizaciones y licencias para el uso o desarrollo de actividades que puedan afectar el medio ambiente, así como fijar sus límites y ejercer acciones de vigilancia y control del agua, cielo y aire, lo cual comprende lo relacionado con los vertimientos a fuentes hídricas o a la atmósfera, con el fin de evitar que éstas se contaminen con sustancias peligrosas provenientes de los cementerios, como la emisión de gases cuando dichos sitios cuentan con hornos crematorios, o residuos líquidos, sólidos y gaseosos que expelen los cadáveres y que puedan llegar al ambiente en cualquiera de sus formas. También tienen a su cargo funciones administrativas sancionatorias conforme a las disposiciones² que regulan el derecho sancionatorio en caso de violación a las normas de protección ambiental y de manejo de recursos naturales.

En el *sub examine*, pretendió el actor popular la reubicación del cementerio municipal de La Celia, no obstante, la Juez de primera instancia no halló mérito para su traslado, empero, al observar la omisión de las autoridades competentes para ejercer la vigilancia y control del funcionamiento del cementerio en cuanto al

² Ley 99 de 1993; Ley 1333 de 2009; Decreto 3930 de 2010; Resolución No. 610 de 2006; y la Ley 1437 de 2011.

cumplimiento de las normas de manejo y funcionamiento de tales centros, dispuso su aplicación por parte de tales autoridades y en calidad de garantes del derecho colectivo a un ambiente sano, que puede verse afectado ante las omisiones señaladas.

Observa la Sala que el referido cementerio del municipio de La Celia fue construido hace más de treinta años, tal como se indicó en la demanda y en su contestación por parte de la Diócesis de Pereira -fl. 28 del C1-, e igualmente se deduce de las contestaciones de la demanda y del dictamen rendido por la Supervisora Ambiental de la empresa Atesa de Occidente S.A. E.SP. -fls 250 y s.s. del C 1, la presencia de escombros provenientes de la demolición de unas bóvedas, dispuestos de manera inadecuada en el cementerio, así como restos de poda; también indicó la perito que en el cementerio se encuentra señalado 1 punto fijo de recolección para los residuos sólidos, más en ellos son depositados todo tipo de residuos y no cumplen funciones de segregación. De igual forma, el manejo de exhumaciones tales como ataúd, prendas de vestir, entre otros, son triturados y arrojados a un hueco para ser enterrados, infringiendo la Resolución 1447 de 2009.

De conformidad con la normatividad transcrita y a la luz de las pruebas que obran en el expediente, concluye este juez colegiado que, efectivamente, el funcionamiento del cementerio del municipio de La Celia, Risaralda no se encuentra dentro de los lineamientos fijados por la ley, en especial los contemplados en la Resolución No. 001447 de mayo 11 de 2009, en cuanto a las normas sanitarias, las cuales a su vez tienen repercusiones ambientales.

Por lo tanto, las órdenes impartidas en la sentencia recurrida, se encuentran acorde con las funciones y competencias de cada entidad, pues quedó establecido que las autoridades competentes para autorizar la ubicación, construcción y estructura de los cementerios y ejercer la vigilancia, control de los mismos en cuanto al cumplimiento de tales requisitos son los respectivos municipios y sus secretarías de salud, y que las corporaciones autónomas regionales, como autoridades ambientales y a cargo de las demás funciones que les señala la ley en materia de protección ambiental y manejo de recursos naturales, tienen la obligación de intervenir en lo atinente al funcionamiento de los cementerios, cuando las omisiones de las autoridades y las del mismo propietario del cementerio tengan una repercusión de carácter ambiental, tales como las que quedan de

manifiesto en el *sub examine*, que denotan la posible afectación del medio ambiente y la salubridad pública, conforme al informe pericial que reposa en el dossier.

Conforme a lo discurrido, esta Corporación Colegiada concluye que las funciones de la Corporación Autónoma Regional de Risaralda CARDER y del Municipio de La Celia, no son extrañas a la orden impartida en el fallo recurrido, como se aduce en los recursos de alzada, por lo que habrá de confirmarse el proveído de primer grado.

Finalmente, en cuanto a las solicitudes de nulidad presentadas por el coadyuvante, debe advertirse que en cuanto a la aplicación de lo dispuesto en el artículo 121 del Código General del Proceso, es preciso decir que tal disposición normativa es incompatible e inaplicable en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, pues no existe vacío normativo en esta jurisdicción en lo que respecta a la duración del proceso y los términos en que se debe proferir la sentencia, que sugiera acudir a otro estatuto normativo para resolver tal aspecto.

Tratándose de los términos de instrucción del proceso, el término para proferir la sentencia se encuentra regulado expresamente en los artículos 187 y siguientes de la Ley 1437 de 2011; luego dicha normatividad resulta aplicable a la acción de la referencia por disposición expresa de la Ley 472 de 1998 que en su artículo 44 señala «*En los procesos por acciones populares se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil y del Código Contencioso Administrativo dependiendo de la jurisdicción que le corresponda*» (negrilla del despacho). Por consiguiente, resulta inapropiado acudir al Código General del Proceso para regular estos aspectos que sí se encuentran regulados en el estatuto contencioso administrativo.

Y frente a la falta de competencia funcional por ser la CARDER una entidad del orden nacional, se indica que el tema ya fue objeto de pronunciamiento mediante auto del 26 de noviembre de 2012 (fls. 144 y s.s. C.1) con fundamento en el principio de la jurisdicción perpetua.

5. Costas

Sin costas en esta instancia, por cuanto no se tipifican los presupuestos previstos en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, teniendo en cuenta que la interposición del recurso es un derecho que le asiste a la parte vencida y por cuanto a juicio de la Sala las actuaciones de la parte demandada no lo ameritan, conforme lo anotado en precedencia.

En mérito de lo expuesto el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Risaralda, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

XI. FALLA

- 1. CONFÍRMASE** la sentencia del 23 de febrero de 2016, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Pereira, de conformidad con las razones expresadas en la parte motiva.
2. Por la secretaría del juzgado de origen y a costa de la parte interesada, expídanse las copias auténticas de este proveído que sean solicitadas por las partes.
3. Una vez ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**JUAN CARLOS HINCAPIÉ MEJÍA
MAGISTRADO**

FERNANDO ALBERTO ÁLVAREZ BELTRÁN
MAGISTRADO

DUFAY CARVAJAL CASTAÑEDA
MAGISTRADA