

CORABASTOS - Es una sociedad anónima de economía mixta del orden nacional / PRODUCTOS AGROPECUARIOS - Su mercadeo constituye el objeto social de CORABASTOS en Bogotá / INSTALACIONES DE CORABASTOS - Son de su dominio exclusivo amparadas por el régimen de propiedad privada / AREAS DE COMERCIALIZACION EN CORABASTOS - Se permite su uso mediante el sistema de arrendamientos / CORABASTOS - La conforman entre otros las áreas y zonas comunes tales como las vías internas de circulación y las zonas de circulación interna de las bodegas

Al respecto considera la Sala pertinente transcribir lo dicho por la Corte Constitucional en la sentencia T-1011 de 10 de diciembre de 1999, sobre la naturaleza de la Corporación de Abastos de Bogotá, S. A., y de los bienes denominados en su Reglamento como áreas y zonas comunes, en la cual expuso lo siguiente: "... la entidad demandada - la Corporación de Abastos de Bogotá S.A.- CORABASTOS- es una sociedad anónima comercial, de economía mixta, del orden nacional, sometida al derecho privado y vinculada al Ministerio de Agricultura. De conformidad con el artículo 97 de la Ley 489 de 1998, las sociedades de economía mixta 'son organismos autorizados por la ley, constituidos bajo la forma de sociedades comerciales con aportes estatales y de capital privado que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial conforme a las reglas de Derecho Privado, salvo las excepciones que consagra la ley . Obsérvese que CORABASTOS de conformidad con sus estatutos sociales vigentes, artículo 4o., tiene como objeto social, el mercadeo de productos agropecuarios en la ciudad de Santafé de Bogotá; de su actividad principal se deriva un carácter exclusivamente comercial, lo que hace que la actividad contractual que de allí se derive se encuentre sometida a lo establecido por el derecho privado. De igual forma, el artículo 9o. del mismo reglamento interno de funcionamiento reitera que las instalaciones en las cuales se encuentra ubicada la Central de Abastos son de dominio exclusivo de aquella y se encuentran 'amparadas por el régimen aplicable a la propiedad privada, permitiendo su uso y goce mediante el sistema de arrendamientos de las áreas destinadas de manera exclusiva a la comercialización, siendo absolutamente prohibido dar en arrendamiento las áreas consideradas de uso común y definidas en el presente reglamento.'Conforman también a CORABASTOS todas las áreas y zonas comunes tales como las vías internas de circulación, las zonas de circulación interna de las Bodegas, los muelles de cargue y descargue, las zonas de parques, las zonas verdes, los andenes, las plazoletas, etc; dichas zonas están destinadas al servicio común de todos los usuarios. Cada arrendatario solo podrá hacer uso exclusivo de su local, puesto, oficina o depósito". NOTA DE RELATORIA: Reiteración jurisprudencial de la sentencia T-1011 del 10 de diciembre de 1999 de la Corte Constitucional.

VIAS INTERNAS DE CIRCULACIÓN EN CORABASTOS - Revisten el carácter de privadas así se destinen al uso público / CORABASTOS - Está facultad para reglamentar la utilización de las vías internas de circulación de sus zonas comunes / DERECHO AL GOCE DEL ESPACIO PUBLICO - No se presenta al tratarse de las áreas comunes de CORABASTOS por ser de carácter privado

Para la Sala es claro como lo expuso la Corte en la providencia antes transcrita, que CORABASTOS es la propietaria exclusiva de todas las construcciones que se encuentran dentro de sus instalaciones, así como de las áreas y zonas comunes, por tanto las vías internas de circulación revisten el carácter de privadas y si bien éstas se destinan al uso del público (usuarios, comerciantes, etc) no se altera su origen y naturaleza y es a la Central de Abastos a quien le corresponde

reglamentar la utilización de las mismas, por parte de terceros. De hecho, al expedir el Reglamento de Vendedores Ambulantes obra en ejercicio de esa facultad. Considera la Sala, que lo anterior es suficiente para concluir que en el caso no es posible la existencia de vulneración del derecho e interés colectivo al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público invocado, porque los bienes en cuestión como se indicó son de carácter privado. Se informa que obran en el expediente los Estatutos y los Reglamentos de Corabastos a que hace referencia la citada sentencia así como el Reglamento de Vendedores Ambulantes, en los que se constata lo dicho.

RESIDUOS SOLIDOS POR ACTIVIDAD COMERCIAL EN CORABASTOS - Al estar demostrado que se han adoptado las medidas tendientes para su disposición no se vulneran los derechos colectivos a la salubridad pública / DERECHO AL AMBIENTE SANO Y A LA SALUBRIDAD PUBLICAS - No se consideran vulneradas cuando se toman medidas para solucionar los efectos del impacto ambiental

De lo anterior, se advierte que la entidad si ha adoptado medidas tendientes a solucionar el problema de la disposición de residuos sólidos generados por la actividad de comercialización de alimentos en Corabastos. La Sala considera que la Asociación accionante en este punto no precisó de qué manera a la fecha de presentación de la demanda (marzo/2001), se violaban los derechos e intereses colectivos al goce de un ambiente sano y de salubridad y seguridad públicos, pues como se reitera el informe que sirvió de fundamento a la parte accionante para formular la demanda corresponde a la auditoría practicada por la Contraloría General a los estados financieros del año 1998 y como se indicó durante los años siguientes (1999 a 2001) la entidad adelantó actividades tendientes a mitigar el impacto ambiental. De lo anterior se concluye que ni se alegó ni se demostró que a la fecha de presentación de la demanda existiera, sin lugar a duda, la alegada vulneración de los derechos e intereses colectivos. Sobre el punto la Sala reitera que se está ante bienes de carácter privado y en uso de sus facultades la entidad propietaria expidió el Reglamento de Vendedores Ambulantes que regula las actividades de carácter comercial ambulante desarrolladas dentro de las instalaciones de Corabastos, allí se prevé el pago de una tarifa mensual por el derecho a ejercer la actividad, las obligaciones que deben cumplir y las sanciones a imponer en caso se inobservancia de las normas en él contenidas. De lo anterior se concluye que la actividad desarrollada por los vendedores ambulantes es lícita y cuenta con autorización de la misma entidad. Considera la Sala que la Asociación demandante de manera imprecisa pretendía derivar la presunta vulneración de los derechos e intereses colectivos alegada de la mera existencia de vendedores ambulantes en las instalaciones de Corabastos, sin aportar elementos de juicio que permitieran establecer sin duda alguna la realidad de sus afirmaciones.

VENEDORES AMBULANTES DE CORABASTOS - Su actividad es lícita y cuenta con autorización de la misma entidad / TARIFA POR EJERCER ACTIVIDAD DE VENDEDOR AMBULANTE - Hace que su actividad dentro de CORABASTOS sea lícita y autorizada / CONFLICTO DE INTERESES ENTRE COMERCIANTES FORMALES Y VENEDORES AMBULANTES EN CORABASTOS - No prospera al no demostrarse que las dificultades ambientales existentes allí deban atribuirse a éstos últimos

En gracia de discusión, si se diera prosperidad a la acción popular y en consecuencia se accediera a las pretensiones del actor, es decir, se ordenara el desalojo de los vendedores ambulantes de las instalaciones de Corabastos, con

tal decisión se desconocerían los derechos de quienes bajo la autorización de la misma entidad desarrollan la actividad comercial y por ello pagan una tarifa; se restringiría el derecho de disposición que tiene el propietario sobre sus bienes y en sí la medida no garantizaría de manera efectiva los derechos invocados por el actor, pues como el mismo informe de manera general lo expone eran varios los problemas que en ese momento (1998) aquejaban a la central sin que se indique en parte alguna que fueran generados por los vendedores ambulantes. Comparte esta Sala lo dicho por el Tribunal en cuanto a que la parte demandante pretende a través de esta acción resolver un conflicto de intereses de carácter patrimonial entre los comerciantes formales asociados a la entidad demandante y los vendedores ambulantes, en el que si bien se argumentó la vulneración de derechos e intereses colectivos no se demostró ni del material probatorio se advierte que a la fecha de presentación de la demanda, el desaseo, la acumulación de basuras, el estado de las vías y la contaminación por monóxido de carbono y por ruido, en la Central de Abastos de Bogotá, se originaran por la actividad de los vendedores ambulantes ni que fueran de tal magnitud que vulnerara los derechos e intereses del público, los usuarios o los comerciantes.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN CUARTA

Consejera ponente: MARÍA INÉS ORTIZ BARBOSA

Bogotá, D. C., veintisiete (27) de marzo de dos mil tres (2003)

Radicación: 25000-23-25-000-2001-0529-01(AP-857)

Actor: ASOCIACIÓN COMITÉ DE CAFETERÍAS Y RESTAURANTES DE CORABASTOS S. A. DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ, D. C.

Demandado: CORPORACIÓN DE ABASTOS DE BOGOTÁ S.A. "CORABASTOS"

Referencia: Apelación sentencia de 22 de octubre de 2002 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B. Acción popular contra la Corporación de Abastos de Bogotá S.A. "CORABASTOS"

FALLO

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte accionante contra la sentencia de 22 de octubre del 2002 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda Subsección "B", denegatoria de las pretensiones de la demanda.

ANTECEDENTES

La Asociación Comité de Cafeterías y Restaurantes de Corabastos S.A. de Santafé de Bogotá, D. C., a través de apoderado incoó acción popular contra la Corporación de Abastos de Bogotá S.A. “Corabastos”, por considerar vulnerados los derechos e intereses colectivos al goce de un ambiente sano, al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, a la seguridad y salubridad pública, a la libre competencia económica y los derechos de los consumidores y usuarios.

A continuación se sintetizan los hechos que motivaron la acción popular:

Afirmó que la Corporación de Abastos de Bogotá S.A. “CORABASTOS”, es una sociedad de economía mixta del orden nacional, vinculada al Ministerio de Agricultura, que tiene por objeto contribuir a la solución del problema de mercadeo de productos agropecuarios en Bogotá y su área metropolitana; y que la demandante es una entidad sin ánimo de lucro cuyo objeto especial consiste en estrechar los vínculos de solidaridad y colegaje entre los asociados con el fin de constituir una sola fuerza que propenda por la defensa integral de los derechos y garantías individuales y colectivos, derivados de la relación contractual existente entre la Central Mayorista y los asociados en su condición de accionistas y a la vez de arrendatarios de locales comerciales en los que funcionan cafeterías y restaurantes y aclaró que estos inmuebles fueron diseñados exclusivamente para tal labor.

Indicó que los usuarios, quienes diariamente adquieren allí los productos, hacen uso del “espacio público” por lo que se les debe garantizar adecuadas vías de acceso para su desplazamiento, además brindarles seguridad, salubridad e higiene en las instalaciones y en los productos que se expenden.

Señaló que “CORABASTOS” se rige por estatutos y reglamentos de funcionamiento en los que se delimitan las áreas que la conforman, las susceptibles de arrendamiento para la comercialización de productos y las que no lo son, éstas consideradas como de uso común.

Manifestó que el desmedido número de vendedores ambulantes ha generado, entre otros los siguientes problemas: vías en mal estado, inseguridad, contaminación ambiental por basuras de ‘todo tipo’, por el monóxido de carbono y por el ruido de los vehículos; venta de comidas preparadas en sitios no aptos para

ello y sin las mínimas condiciones de higiene. Situaciones que expresó se han puesto en conocimiento del público y de las autoridades como la misma Administración de Corabastos, la Secretaría de Salud de Kennedy, la Alcaldía Mayor, la Gobernación, sin que se hayan adoptado medidas tendientes a dar solución a la problemática.

Destacó que la Administración de la Central de Abastos contesta a las peticiones relacionadas con esos problemas, así: ‘que Corabastos es una sociedad de economía mixta que se rige por leyes del derecho privado, que es una propiedad privada, que sus vías, andenes, e instalaciones NO SON ESPACIO PÚBLICO y que por lo tanto están exentos de cualquier control’ y agregó que la entidad “olvida que su actividad principal es la prestación de un servicio público”. Adicionalmente expuso que la demandada ha ‘desviado’ sus objetivos, pues pasó de ser una central mayorista de acopio y distribución de productos agropecuarios a ser una central mixta, esto es, de comercio mayorista y minorista con presencia de vendedores ambulantes e informales, además que se ha dedicado a dar solución a los problemas sociales que allí se presentan.

Al hacer referencia a los derechos colectivos al medio ambiente y a la salubridad, anotó que según informe de la Contraloría General de la Nación de 1998, las recomendaciones dadas a la Administración de esa Central de Abastos en 1999, no fueron atendidas. Además al final enlistó aspectos contenidos en el Informe de la Contraloría que en su concepto “reproducen la grave situación”, del lugar.

En cuanto a la libre competencia económica, resaltó que mientras los miembros de la asociación ocupan locales comerciales y pagan por ello altos costos, los vendedores informales venden los productos a bajo precio debido a que pagan cuotas irrisorias por su actividad, sin que exista margen para competir, configurándose “una competencia desleal patrocinada por la Administración”.

Mediante el ejercicio de esta acción popular, la Asociación demandante pretende se ordene a “CORABASTOS”: desalojar los vendedores ambulantes, que en cualquier calidad ocupan: “vías, separadores, aleros, andenes y bodegas de la Central de Abastos de Bogotá S.A.”; abstenerse de dar en arrendamiento zonas que por Estatutos y Reglamentos son consideradas como áreas comunes; tomar los correctivos para garantizar a los usuarios, público y comerciantes legalmente establecidos, los siguientes derechos colectivos a que hacen referencia los

literales a), d), g) y n) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998; y a manera de petición subsidiaria solicitó se ordene a la citada entidad, reducir el número de vendedores ambulantes y reubicarlos en sitios adecuados para tal fin.

En escrito separado solicitó como medidas cautelares ordenar el desalojo inmediato de los vendedores ambulantes que ocupan “el espacio público dentro de la Central de Abastos de Bogotá S. A.” y que se adopten las medidas necesarias para subsanar el problema, así como la constitución de la caución correspondiente.

La presente acción popular fue presentada el 1° de marzo de 2001 ante la Oficina Judicial de Santafé de Bogotá, D. C. (fl. 209 v). Sometida a reparto correspondió su conocimiento al Juzgado Sexto Civil del Circuito; fue admitida mediante auto de 8 de marzo del mismo año, providencia en la cual se ordenó entre otros la notificación a la Secretaría de Salud, a la Alcaldía Local de Kennedy y al Departamento Administrativo del Medio Ambiente, a la Defensoría del Pueblo y al Ministerio Público (fl. 212). El 13 de junio siguiente se fijó la fecha para la realización de la audiencia especial prevista en el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, para el 17 de septiembre de 2001 (fl. 308).

A dicha diligencia no compareció el representante legal de “CORABASTOS”; la Agente del Ministerio Público en su intervención resaltó la naturaleza de la entidad demandada dado el porcentaje de participación del Estado, además sostuvo que “es una persona jurídica de derecho privado que desempeña funciones administrativas y presta un servicio público”, razones sobre las cuales fundamentó su propuesta de remitir el proceso por competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Dicha propuesta fue respaldada por la Defensoría del Pueblo y adoptada por el Despacho, así ordenó remitir el expediente al Tribunal Administrativo de Cundinamarca (fl. 320).

El Tribunal por medio del auto de 8 de octubre de 2001, propuso conflicto negativo de competencia, pues consideró que la demandada es una sociedad anónima que no presta funciones administrativas, por ende el conocimiento de la acción popular correspondía a la jurisdicción ordinaria civil (fl. 332).

El Consejo Superior de la Judicatura el 21 de febrero de 2002 dirimió el conflicto en el sentido de declarar competente a la jurisdicción de lo contencioso

administrativo (fl. 344). El Magistrado Temístocles Ortega Narvárez aclaró la decisión al precisar que la competencia se informa en la naturaleza jurídica de la demandada por ser entidad de economía mixta del orden nacional no en razón del contenido de la pretensión como lo afirma la ponencia. Por su parte el Magistrado Jorge Alonso Flechas Díaz se apartó del criterio mayoritario al considerar que la Sala erró, ya que se trata de una sociedad anónima sin funciones administrativas.

El 26 de abril de 2002 el Tribunal mediante auto en obediencia y cumplimiento de la anterior decisión y teniendo en cuenta que la acción se tramitó ante el Juzgado Sexto Civil del Circuito, avocó el conocimiento, ordenó las correspondientes notificaciones para convalidar la actuación surtida y no accedió a decretar las medidas cautelares solicitadas.

LA OPOSICIÓN

“CORABASTOS” a través de apoderado se opuso a las pretensiones, propuso la excepción de “ausencia de responsabilidad” toda vez que realiza los esfuerzos posibles para lograr un adecuado funcionamiento del proceso de comercialización de productos agropecuarios dentro de la Central, así implementó reglamentos como el de vendedores ambulantes y la imposición de sanciones para quienes los infrinjan, todo ello dentro del marco de respeto a los derechos fundamentales.

Aceptó que en la Central son evidentes los problemas que se presentan por diversos factores y que allí se refleja la realidad del país, pues la situación de orden social y económico obliga a la gente a recurrir a formas de ocupación informal, lo que ha dado lugar a las ventas al menudeo (“pucheros”) y las ventas ambulantes.

Manifestó que desde administraciones anteriores se ha pretendido disminuir y controlar el impacto de los vendedores informales, para el efecto fueron censados con el fin de carnetizarlos, organizarlos, capacitarlos y evitar su proliferación e indicó que desde agosto de 1999 se ejerce un control sobre ellos que ha permitido disminuirlos a 1300 autorizados; que se han prohibido nuevas autorizaciones; que se ejercen controles permanentes para evitar que personas no autorizadas realicen dicha labor y para que los autorizados no expendan productos diferentes a los permitidos. Expresó que estas actividades han arrojado como resultado la

cancelación de 40 autorizaciones en el último año y sanciones a más de 165 vendedores ambulantes durante el año 2000 y lo corrido del 2001.

Expuso que para lograr un adecuado control al interior de la Central, se contrató el servicio de vigilancia privada por dos años, el cual implica la presencia de 240 a 325 vigilantes diarios para un total de 2760 horas por día, sin contar con los 68 de la planta de personal y otros 16 que controlan el ingreso y salida de los vehículos.

En cuanto al manejo de residuos señaló que existe un contrato con la firma LIME S.A. por 3 años y según los registros de julio de 1999 se recolectan 51 toneladas de residuos sólidos. Indicó que en diciembre del mismo año se inició un programa piloto para que los mismos usuarios de la Central recolectaran desechos orgánicos para alimentar especies menores; que de diciembre de 2000 a junio de 2001 se realizó otro programa denominado “Don Apio” con apoyo del DAMA que impartió instrucciones a los comerciantes para que depositaran las basuras en los elementos dispuestos para el efecto; y que con la colaboración de “Misión Bogotá” fueron uniformados 98 recicladores que recogen a diario aproximadamente 5 toneladas de desechos no orgánicos. Expuso que con los programas mencionados se redujo la producción de desechos entre un 12% y un 15% mensual.

Adujo que Corabastos si ha implementado programas y acciones y ha destinado recursos económicos para controlar y disminuir los “innumerables problemas que la aquejan” pero que debido a su complejidad no es posible su erradicación sin violar derechos fundamentales.

La Subdirectora Jurídica del **Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente de Bogotá “DAMA”** informó que esa dependencia es la encargada de la defensa y protección de los recursos naturales dentro del perímetro urbano del Distrito Capital y que de los hechos narrados en la demanda no se desprende que alguno de los derechos colectivos de los que la entidad debe proteger como autoridad ambiental, resultan vulnerados.

Precisó que a su juicio es obligación de la Alcaldía Local a la que pertenece la Corporación de Abastos, así como a la Defensoría del Espacio Público, la Secretaría de Tránsito y Transporte y la Secretaría Distrital de Salud, intervenir en el presente proceso.

LA AUDIENCIA ESPECIAL

El 9 de julio de 2002 se llevó a cabo la audiencia de “Pacto de Cumplimiento” prevista en el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, pero se declaró fallida por la falta de ánimo conciliatorio de las partes.

LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Segunda Subsección “B” mediante providencia de octubre 22 del 2002 negó las pretensiones de la demanda impetrada.

Con fundamento en la definición de espacio público prevista en el artículo 5 de la Ley 9 de 1989 y el reglamento interno de funcionamiento de CORABASTOS S.A., concluyó que las vías internas de circulación, las zonas de circulación interna de las bodegas, los muelles de cargue y descargue, los parques, las zonas verdes, los andenes y las plazoletas que se encuentran dentro de las instalaciones de la sociedad, son zonas comunes de dicha entidad y no pueden ser consideradas como bienes de uso público, toda vez que no son de propiedad del Estado, ni encajan dentro de la definición legal mencionada. Sobre el punto concluyó que la accionada no vulnera los derechos al goce del espacio público y la defensa de los bienes de uso público.

Precisó que en el caso, se presenta es un conflicto de intereses patrimoniales entre los comerciantes formales y los vendedores ambulantes a quienes responsabilizan de la invasión de ‘espacio público’, la inseguridad y el desmejoramiento del medio ambiente, que estima no es susceptible de dirimirse a través de la presente acción por considerarlo de competencia interna de la administración de la accionada quien para el efecto ha expedido directivas y reglamentos internos como el de los vendedores ambulantes.

Con fundamento en lo dicho en la contestación de la demanda y en las pruebas aportadas al proceso estimó el a quo que contrario a lo dicho por la accionante en el sentido que la accionada no ha adoptado medidas para corregir la problemática, advirtió que la Central si ha realizado ingentes esfuerzos para regular lo relacionado con los vendedores ambulantes dentro de sus

instalaciones, pero que dada la magnitud del problema éste requiere un mayor esfuerzo y dedicación para lograr su solución, toda vez que la parte normativa se encuentra debidamente regulada.

En relación con el posible impacto ambiental que el ejercicio del comercio informal produzca, consideró el Tribunal debe ser reglado por la misma Central, pues la acción popular no es el medio pertinente para ello.

Respecto a los derechos al goce de un ambiente sano y a la salubridad señaló que CORABASTOS S.A. ha adelantado programas sobre la administración de residuos sólidos, tiene contrato para el barrido, recolección y transporte de basuras, además adoptó un reglamento interno de funcionamiento de obligatorio cumplimiento para los usuarios, visitantes y ocupantes dentro del cual se prevén normas sobre higiene y salubridad determinadas por las autoridades competentes y su incumplimiento es susceptible de las sanciones que van desde multas hasta la suspensión definitiva del derecho a ejercer su actividad dentro de sus instalaciones.

En cuanto a la seguridad sostuvo que no existe prueba en el expediente de la relación de causalidad entre la existencia de vendedores ambulantes con el presunto aumento de la inseguridad dentro de las instalaciones de la accionada.

EL RECURSO DE APELACIÓN

El apoderado de la parte actora interpuso recurso de apelación contra la decisión de primera instancia y solicitó se revoque y en su lugar se dé prosperidad a las pretensiones de la demanda.

Las siguientes son las razones de inconformidad:

Insistió en que la actividad que desarrolla la mayor central de comercialización de alimentos del país (la demandada) “es un servicio público” que se debe garantizar, sin importar si se presta en instalaciones públicas o privadas. Agregó que la invasión alegada se verifica sobre el “espacio público”, esto es, en las zonas a que se refiere el inciso 2° del artículo 7° del Reglamento Interno de la accionada, las cuales están destinadas al servicio común de todos los usuarios. Se cuestionó sobre si el no estar consideradas las zonas internas

de CORABASTOS como espacio público, implicaría que se pueden usar y abusar de ellas sin que nadie pueda impedirlo.

Expresó que si bien existen reglamentos internos, éstos no se cumplen. Al respecto sostuvo que dentro de aquéllos está la prohibición de arrendar áreas comunes como separadores, aleros, vías, andenes, etc, pero que “esa es la constante que existe en Corabastos”.

Destacó que para constatar lo anterior solicitó la práctica de inspección judicial, la que en su concepto era “la prueba reina” y que sería suficiente para demostrar la vulneración de los derechos e intereses colectivos, pero que el a quo negó por considerar no era necesaria.

Manifestó que el Tribunal no se pronunció sobre el video que se allegó al expediente y que éste demuestra: el problema de los vendedores ambulantes y estacionarios, la invasión de las áreas comunes, el desaseo, la acumulación de basuras, el estado de las vías y la contaminación por monóxido de carbono y por ruido.

Agregó que el a quo no efectuó análisis alguno al informe de la Contraloría General de la Nación sobre la Gestión en Corabastos, efectuado por funcionarios idóneos.

Aclaró que la Bodega Popular que se menciona en el fallo “hace mucho que está terminada” pero que fue destinada a otros fines distintos de la reubicación de los vendedores ambulantes y estacionarios, y que actualmente es administrada por una firma ajena a la Administración de la Central.

Argumentó que es parcialmente cierta la existencia del conflicto económico que consideró el Tribunal el principal problema, porque mientras sus representados pagan a Corabastos sumas elevadas por explotar legalmente sus negocios, los vendedores ambulantes y estacionarios pagan sumas ínfimas e irrisorias para comercializar los mismos productos, incluso a veces en las puertas de los locales de aquellos, pero a precios más bajos.

Finalmente planteo una posible nulidad de la audiencia de pacto de cumplimiento, por la inasistencia del representante legal de la entidad demandada, porque si

bien asistió su apoderada ella no tenía poder para conciliar; además en la audiencia se discuten asuntos que conllevan el derecho de disposición sobre los cuales sólo el representante legal de la entidad puede disponer.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

En el caso, la Asociación demandante mediante el ejercicio de la acción popular pretende se ordene a la Corporación de Abastos de Bogotá, S. A. “CORABASTOS”, lo siguiente: (1) **desalojar** de sus instalaciones a los vendedores ambulantes que desarrollan allí una actividad comercial autorizados o no por la misma entidad; (2) **abstenerse** de arrendar las zonas denominadas comunes y (3) **garantizar** a “los usuarios, al público y a los comerciantes legalmente establecidos” los derechos e intereses colectivos al goce de un ambiente sano, al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, a la seguridad y salubridad pública, a la libre competencia económica y los derechos de los consumidores y usuarios. A manera de petición subsidiaria solicita se ordene a la misma entidad reducir el número de vendedores ambulantes y reubicarlos en sitios adecuados para tal fin.

Como fundamento de dichas pretensiones afirma la Asociación demandante que la actividad que desarrolla CORABASTOS es “un servicio público” y como tal se debe garantizar; que dentro de las instalaciones existe invasión del espacio público; que pese a que el arrendamiento de las zonas denominadas comunes está prohibido en el reglamento “esa es la constante que existe en Corabastos”. Además con fundamento en apartes del contenido del “Informe de Auditoría Integral – Corporación de Abastos de Bogotá, S. A., CORABASTOS S.A. - 1998” sostiene que se violan los derechos colectivos del público, los usuarios y los comerciantes legalmente establecidos.

La Constitución Nacional consagra en el Título II, los derechos y garantías y los mecanismos a través de los cuales se hacen efectivos. Es así como en el Capítulo 3 (arts. 78 a 82) se refiere a los derechos colectivos y del ambiente y en el Capítulo 4 prevé los mecanismos de protección o garantías a los derechos de rango constitucional, entre los cuales señala en el artículo 88, las acciones populares como el medio para la protección constitucional 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”.

El artículo 88 de la Constitución Nacional, desarrollado por la Ley 472 de 5 de agosto de 1998 en el artículo 2° prevé que las Acciones Populares son el mecanismo para la protección de los derechos e intereses colectivos y 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”; es decir que, “el objetivo esencial es la protección efectiva de derechos e intereses colectivos, de manera que se hagan cesar los efectos de su quebrantamiento, de manera obvia, si ello es posible”, como lo precisó la Corte Constitucional en la sentencia C-215 de abril 14 de 1999, Magistrada Ponente Dra. Martha Victoria Sáchica de Moncaleano.

La misma norma especial dispone que procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que vulneren o amenacen los derechos e intereses colectivos, y regula el trámite preferencial, el cual se desarrollará fundado en la prevalencia del derecho sustancial sin desconocer los principios de publicidad, economía, celeridad y eficacia.

En primer término, en cuanto a la “posible nulidad” por la inasistencia del representante legal de Corabastos a la Audiencia Especial, la Sala la desestima por cuanto no se apoya en norma alguna y advierte que a dicha diligencia asistió su apoderada facultada de manera expresa para “conciliar” como puede constatarse con el memorial que obra a folio 376, contrario a lo dicho por el recurrente, además mediante auto de 30 de mayo de 2002 se le reconoció personería para actuar en representación de CORABASTOS, decisión que no fue recurrida.

De otra parte, mediante auto de 22 de julio de 2002 el Tribunal resolvió sobre las pruebas solicitadas, no decretó la inspección judicial al considerarla no necesaria, decisión que no fue objeto de recurso alguno.

Respecto al fondo del asunto, la Sala observa que la Asociación demandante no precisa en qué consiste la alegada vulneración de los derechos e intereses colectivos que invoca como vulnerados.

En efecto, la accionante argumenta que la actividad que se desarrolla en CORABASTOS es un “servicio público” aspecto no susceptible de discusión en este proceso, pues como quedó indicado el objeto de las acciones populares es la protección de los derechos e intereses colectivos y no dilucidar si el servicio que se presta está o no a cargo del Estado. Además no se sustenta ni en el expediente existen elementos que demuestren que la actividad comercial allí desarrollada vulnere o amenace de manera alguna derechos e intereses colectivos.

De igual manera afirma la Asociación solicitante que se invade el espacio público y sostiene que pese a estar prohibido el arrendamiento de zonas comunes, “esa es la constante que existe en Corabastos”.

Al respecto considera la Sala pertinente transcribir lo dicho por la Corte Constitucional en la sentencia T-1011 de 10 de diciembre de 1999, sobre la naturaleza de la Corporación de Abastos de Bogotá, S. A., y de los bienes denominados en su Reglamento como áreas y zonas comunes, en la cual expuso lo siguiente:

“... la entidad demandada - la Corporación de Abastos de Bogotá S.A.- CORABASTOS- es una sociedad anónima comercial, de economía mixta, del orden nacional, sometida al derecho privado¹ y vinculada al Ministerio de Agricultura².

“De conformidad con el artículo 97 de la Ley 489 de 1983, las sociedades de economía mixta ‘son organismos autorizados por la ley, constituidos bajo la forma de sociedades comerciales con aportes estatales y de capital privado que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial conforme a las reglas de Derecho Privado, salvo las excepciones que consagra la ley (..)’.

“Obsérvese que CORABASTOS de conformidad con sus estatutos sociales vigentes⁴, artículo 4o., tiene como objeto social, el mercadeo de productos agropecuarios en la ciudad de Santafé de Bogotá; de su actividad principal se deriva un carácter exclusivamente comercial, lo que hace que la actividad contractual que de allí se derive se encuentre sometida a lo establecido por el derecho privado.

¹ Ordenada su creación por el Decreto No. 1283 del 30 de julio de 1970 y constituida mediante la Escritura Pública No. 4.222 del 3 de agosto de 1970 de la Notaría Cuarta del Círculo de Bogotá.

² Decreto No. 2219 del 22 de octubre de 1976.

³ “por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.

⁴ Última reforma introducida mediante acta 042 del 13 de diciembre de 1994.

“Si bien, hasta el momento la sociedad demandada puede considerarse como potencial sujeto pasivo de la acción de tutela formulada por el actor, dada la calidad de particular para el desarrollo de su objeto social; sin embargo, es necesario continuar con el análisis de otros aspectos para poder determinar si reúne las demás condiciones exigidas para que la acción proceda en su contra, en lo que hace a la actuación cuestionada por el accionante.

“Pues bien, como se puede deducir de los documentos que obran en el expediente y del dicho mismo del representante legal de CORABASTOS, esta sociedad es la propietaria exclusiva de todas las construcciones que se encuentran dentro de sus instalaciones. Su reglamento interno⁵, norma básica de la organización y funcionamiento de las instalaciones de la sociedad y, en general de la Central de Abastos, al respecto señala :

“ARTICULO SEPTIMO: LA CORPORACION DE ABASTOS DE BOGOTA S.A., cuenta dentro de sus instalaciones con las construcciones que a continuación se determinan, las que son de absoluta y exclusiva propiedad, y que para todos los efectos se encuentran amparadas por las normas de derecho privado, así: los lotes de terreno y los edificios sobre ellos levantados, consistentes en 31 bodegas y áreas sin construir reservadas para planes de desarrollo físico y reordenamiento arquitectónico, que se determinan en la siguiente forma (...).’ (Subraya la Sala).

“De igual forma, el artículo 9o. del mismo reglamento interno de funcionamiento reitera que las instalaciones en las cuales se encuentra ubicada la Central de Abastos son de dominio exclusivo de aquella y se encuentran ‘*amparadas por el régimen aplicable a la propiedad privada, permitiendo su uso y goce mediante el sistema de arrendamientos de las áreas destinadas de manera exclusiva a la comercialización, siendo absolutamente prohibido dar en arrendamiento las áreas consideradas de uso común y definidas en el presente reglamento.*’

“(…) Ahora bien, la Ley 80 de 19936 sujeta los contratos estatales a las normas civiles y comerciales, salvo en las materias particularmente reguladas en esa ley (art. 13) y somete a la contratación directa los actos y contratos que tengan por objeto inmediato las actividades comerciales e industriales propias de las sociedades de economía mixta (art. 24, num. 1o. lit. m), con excepción de los contratos de obra, consultoría, prestación de servicios y encargos fiduciarios y de fiducia pública, en los términos de esa misma ley (art. 32). De manera que, el arrendamiento de un bien inmueble por CORABASTOS, como sociedad de economía mixta que es, se encuentra regido por las normas de derecho comercial sobre la materia.

“Es evidente de lo analizado que la sociedad accionada para la ejecución de su objeto social no presta un servicio público. (…)

⁵ Adoptado mediante la Directiva Gerencial No. 016-98, de la Junta Directiva de CORABASTOS.

⁶ “por la cual se expide el estatuto General de Contratación de la Administración Pública”.

“De otra parte, en lo que hace a la naturaleza de las vías (...) como ya se indicó en esta providencia, CORABASTOS es propietaria exclusiva de todas las construcciones que se hallan dentro de sus instalaciones; en consecuencia, las vías internas forman parte de su patrimonio, como así lo establece el artículo 7o. del reglamento interno de funcionamiento al referirse a la propiedad y destinación de las zonas comunes, de la siguiente manera:

“(...) Conforman también a CORABASTOS todas las áreas y zonas comunes tales como las vías internas de circulación, las zonas de circulación interna de las Bodegas, los muelles de cargue y descargue, las zonas de parques, las zonas verdes, los andenes, las plazoletas, etc; dichas zonas están destinadas al servicio común de todos los usuarios. Cada arrendatario solo podrá hacer uso exclusivo de su local, puesto, oficina o depósito. (...)”. (Subraya la Sala).

“De lo anterior y de las pruebas acopiadas por esta Sala, se colige que las vías de circulación internas de la sociedad demandada revisten el carácter de privadas, se encuentran sometidas al derecho privado y pertenecen a CORABASTOS. El hecho de que tales vías se destinen al uso del público de la Central de Abastos no les altera su origen y naturaleza, pudiendo la sociedad demandada determinar una reglamentación sobre la utilización de las mismas, por parte de terceros, que garantice la protección de las mismas.”

Para la Sala es claro como lo expuso la Corte en la providencia antes transcrita, que CORABASTOS es la propietaria exclusiva de todas las construcciones que se encuentran dentro de sus instalaciones, así como de las áreas y zonas comunes, por tanto las vías internas de circulación revisten el carácter de privadas y si bien éstas se destinan al uso del público (usuarios, comerciantes, etc) no se altera su origen y naturaleza y es a la Central de Abastos a quien le corresponde reglamentar la utilización de las mismas, por parte de terceros. De hecho, al expedir el Reglamento de Vendedores Ambulantes obra en ejercicio de esa facultad.

Considera la Sala, que lo anterior es suficiente para concluir que en el caso no es posible la existencia de vulneración del derecho e interés colectivo al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público invocado, porque los bienes en cuestión como se indicó son de carácter privado. Se informa que obran en el expediente los Estatutos y los Reglamentos de Corabastos a que hace referencia la citada sentencia así como el Reglamento de Vendedores Ambulantes, en los que se constata lo dicho.

En relación con los derechos e intereses colectivos al goce de un ambiente sano, a la seguridad y salubridad públicas, la Sala resalta que la presunta vulneración la sustenta la demandante en apartes del “Informe de Auditoría Integral” rendido por la Contraloría General de la República en el año 1998.

En dicho informe en el punto “7. AREA AMBIENTAL” relaciona, en el numeral “7.1 Observaciones de informes anteriores no corregidas” y en el “7.2 Observaciones de la presente auditoría (1998)”. En el primero se expresa que pese a que la Corporación ha invertido recursos en el mejoramiento de la problemática ambiental aún se presentan problemas en esa área como en el manejo y tratamiento de residuos sólidos y orgánicos e indica sin embargo las medidas adoptadas por la entidad y las recomendaciones del ente de control; en el segundo, en cuanto a la contaminación ambiental interna informa entre otros aspectos que el deterioro de algunas vías ocasiona el apozamiento de aguas lluvias y que éstas junto con los residuos sólidos son criaderos de insectos y plagas; que en las bodegas de la papa por la presencia de basuras y desperdicios de productos descompuestos se generan ‘lixiviados y malos olores’; que en el manejo de residuos sólidos se presentan deficiencias debido a que las entidades encargadas de ello no cumplen con el objeto de los contratos. En cuanto a la contaminación atmosférica indicó que el monóxido de carbono generado por el parque automotor que ingresa a la Central es superior al índice normal; que la contaminación por ruido se debe al uso de equipos de sonido y megáfonos operados a altos volúmenes. Señala que se presentan problemas sanitarios debido a que algunos restaurantes y cafeterías “se dedicaron a la venta de licores” sin contar con servicios públicos, y a que los servicios sanitarios no funcionan las 24 horas.

En cuanto a los vendedores ambulantes el informe dice que la entidad cuenta con reglamentación para la autorización, registro y control y que no obstante “el personal no autorizado es cada día más elevado”; se afirma que los vendedores ambulantes “producen desperdicios que arrojan a las vías”; y que se ha generado competencia desleal con establecimientos como restaurantes y cafeterías (Cfr. fls 81 a 84 c.p.).

Según el mismo documento, el objetivo de la auditoría practicada por la Contraloría General de la República, fue “dictaminar sobre la razonabilidad de los Estados Financieros, conceptuar sobre la aplicabilidad de las normas, evaluar el

sistema de Control Interno de la entidad, el cumplimiento de metas y objetivos en términos de eficiencia, eficacia y economía y medir el impacto ambiental de la Corporación de Abastos de Bogotá S. A. Corabastos S. A. para el ejercicio económico de 1998” (fl. 60).

La sociedad demandada al contestar la demanda, en cuanto al manejo de residuos sólidos explicó que en agosto de 1998 la firma LIME S.A. efectuó un estudio de impacto y manejo ambiental en Corabastos que dio lugar a la celebración de un contrato con la misma firma por 3 años para la recolección de los desechos; sostuvo que según registros del año 1999 de 68 toneladas de residuos diarios del año anterior se pasó a 51 toneladas. Que en 1999 se inició el programa piloto de recolección de desechos orgánicos para alimentar especies menores. Que entre diciembre de 2000 y junio de 2001 se realizó el programa denominado “Don Apio” con apoyo del DAMA que impartió instrucciones a los comerciantes para que depositaran las basuras en los elementos dispuestos para el efecto. Y que con la colaboración de “Misión Bogotá” fueron uniformados 98 recicladores que recogen a diario aproximadamente 5 toneladas de desechos no orgánicos. Expuso que con los programas mencionados se redujo la producción de desechos entre un 12% y un 15% mensual. Obran en cuadernos separados el estudio a que antes se hizo referencia y el informe sobre el programa “Don Apio” (“Tomos” 2 y 4).

Se destaca que, como quedó indicado al inicio de esta providencia, la acción popular fue presentada ante la Oficina Judicial el 1° de marzo de 2001.

Hace parte del expediente el “Tomo N°3”, el cual contiene el Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral - Corporación de Abastos de Bogotá, “CORABASTOS S.A.” 1999, en el punto 4 del mismo, sobre los resultados de la auditoría practicada, frente a los proyectos ambientales (4.3.3.3.) consignó *“Aunque se ejecutaron algunas acciones que contribuyeron a mitigar en parte los impactos ambientales, tales como el cambio de horario de abastecimiento y desabastecimiento, la normatización de empaques y unidades de medida, la disminución de volumen de basuras en 20 toneladas diarias aproximadamente, aún falta concretar la asignación de recursos que permita ejecutar proyectos piloto, tales como la alimentación de animales, el cultivo de lombrices y la producción de abonos, para que unidos a otras acciones se conviertan en el futuro en verdaderos proyectos ambientales”* (fl. 22 ib).

De lo anterior, se advierte que la entidad si ha adoptado medidas tendientes a solucionar el problema de la disposición de residuos sólidos generados por la actividad de comercialización de alimentos en Corabastos. La Sala considera que la Asociación accionante en este punto no precisó de qué manera a la fecha de presentación de la demanda (marzo/2001), se violaban los derechos e intereses colectivos al goce de un ambiente sano y de salubridad y seguridad públicos, pues como se reitera el informe que sirvió de fundamento a la parte accionante para formular la demanda corresponde a la auditoría practicada por la Contraloría General a los estados financieros del año 1998 y como se indicó durante los años siguientes (1999 a 2001) la entidad adelantó actividades tendientes a mitigar el impacto ambiental. De lo anterior se concluye que ni se alegó ni se demostró que a la fecha de presentación de la demanda existiera, sin lugar a duda, la alegada vulneración de los derechos e intereses colectivos.

En relación con la existencia de vendedores ambulantes al interior de Corabastos, la entidad demandada aceptó que uno de los problemas que aqueja a la Central de Abastos es éste, pero explicó que actualmente el número de vendedores ambulantes autorizados es de 1300 y que la entidad no está expidiendo autorizaciones nuevas; además que ejerce control permanente para evitar que quienes no estén autorizados desarrollen actividad comercial y para quienes lo están lo hagan conforme a las disposiciones del reglamento vigente, so pena de ser sancionados.

Al respecto remitió entre otros los siguientes documentos: listado de los vendedores ambulantes vigente a 28 de agosto de 2002, Informe estadístico sobre los operativos realizados por la empresa de vigilancia (American Vig Ltda.) durante el primer trimestre de 2002 en Corabastos, "Informes Diarios" de los operativos realizados los días septiembre 2, agosto 31, julio 23, y mayo 14, todos de 2002, Planillas de control de mayo y junio de 2001 realizado a los vendedores ambulantes por parte de las autoridades de salud, Relación de las multas impuestas durante los meses comprendidos entre marzo y agosto de 2002 y Listados de vendedores ambulantes amonestados años 2000 y 2001.

Sobre el punto la Sala reitera que se está ante bienes de carácter privado y en uso de sus facultades la entidad propietaria expidió el Reglamento de Vendedores Ambulantes que regula las actividades de carácter comercial ambulante

desarrolladas dentro de las instalaciones de Corabastos, allí se prevé el pago de una tarifa mensual por el derecho a ejercer la actividad, las obligaciones que deben cumplir y las sanciones a imponer en caso de inobservancia de las normas en él contenidas. De lo anterior se concluye que la actividad desarrollada por los vendedores ambulantes es lícita y cuenta con autorización de la misma entidad.

Considera la Sala que la Asociación demandante de manera imprecisa pretendía derivar la presunta vulneración de los derechos e intereses colectivos alegada de la mera existencia de vendedores ambulantes en las instalaciones de Corabastos, sin aportar elementos de juicio que permitieran establecer sin duda alguna la realidad de sus afirmaciones.

En gracia de discusión, si se diera prosperidad a la acción popular y en consecuencia se accediera a las pretensiones del actor, es decir, se ordenara el desalojo de los vendedores ambulantes de las instalaciones de Corabastos, con tal decisión se desconocerían los derechos de quienes bajo la autorización de la misma entidad desarrollan la actividad comercial y por ello pagan una tarifa; se restringiría el derecho de disposición que tiene el propietario sobre sus bienes y en sí la medida no garantizaría de manera efectiva los derechos invocados por el actor, pues como el mismo informe de manera general lo expone eran varios los problemas que en ese momento (1998) aquejaban a la central sin que se indique en parte alguna que fueran generados por los vendedores ambulantes.

Comparte esta Sala lo dicho por el Tribunal en cuanto a que la parte demandante pretende a través de esta acción resolver un conflicto de intereses de carácter patrimonial entre los comerciantes formales asociados a la entidad demandante y los vendedores ambulantes, en el que si bien se argumentó la vulneración de derechos e intereses colectivos no se demostró ni del material probatorio se advierte que a la fecha de presentación de la demanda, el desaseo, la acumulación de basuras, el estado de las vías y la contaminación por monóxido de carbono y por ruido, en la Central de Abastos de Bogotá, se originaran por la actividad de los vendedores ambulantes ni que fueran de tal magnitud que vulnerara los derechos e intereses del público, los usuarios o los comerciantes.

La Corporación en sentencia de 16 de enero de 2001, Consejera Ponente Dra. María Elena Giraldo Gómez, expediente AP-144, expuso sobre los derechos e intereses colectivos, lo siguiente:

“... la calificación de **derecho colectivo** no nace de que varias personas estén en una misma condición, ni porque se acumulen situaciones parecidas; el derecho colectivo no se origina en un individuo sino en la comunidad misma. Para que un derecho sea colectivo no se requiere que dos o más personas estén en situación idéntica; es colectivo porque está dado legalmente a la comunidad, desde antes que ésta pueda sufrir el quebranto y no se vuelve colectivo por la pluralidad de individuos que se vean afectados por la situación de acción u omisión proveniente del demandado; va más allá de la esfera de los derechos particulares o subjetivos; no vincula los intereses propios, porque de ser así como ya se dijo, bastaría que muchos sujetos estuvieran en la misma situación para que el derecho fuera colectivo. Y resulta, que el derecho colectivo es todo lo contrario; tiene existencia, en la norma, desde antes que ocurran los hechos que lo pueden lesionar; los derechos e intereses colectivos son de una agrupación y no de cada una de las personas que la conforman.”

Del criterio expuesto, se tiene que en el sub examine se está ante derechos e intereses no de la sociedad en general, sino de la pluralidad de arrendatarios de los locales miembros de la Asociación demandante, además de los intereses de la entidad propietaria del inmueble y de los derechos de los vendedores ambulantes autorizados, por lo que la acción popular no procede para dirimir los conflictos que surjan de tales relaciones.

Así las cosas, en el presente caso no se demostró ni del acervo probatorio se establece que la existencia de vendedores ambulantes cause la alegada vulneración de los derechos e intereses colectivos que determinaran la prosperidad de la acción popular incoada.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado por medio de la Sección Cuarta de su Sala de lo Contencioso, administrando justicia en nombre de la República,

F A L L A :

Confírmase la sentencia apelada

Cópiese, notifíquese, devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

La anterior providencia fue discutida y aprobada en la sesión de la fecha.

LIGIA LÓPEZ DÍAZ
Presidente de la Sección

GERMÁN AYALA MANTILLA

MARÍA INÉS ORTIZ BARBOSA

JUAN ANGEL PALACIO HINCAPIÉ

MERCEDES TOVAR DE HERRAN
Secretaria