

MATADEROS – Regulación / MATADEROS – Inspección, vigilancia y control del INVIMA / INVIMA – Inspección, vigilancia y control sobre mataderos / MATADEROS – Responsabilidad de los municipios / SERVICIO PUBLICO DE BENEFICIO DE ANIMALES – Responsabilidad de los municipios

Esta Sala en reiterada jurisprudencia ha señalado que los mataderos se rigen por lo dispuesto en la Ley 1122 de 2007 y los Decretos 1500 de 2007 (4 de mayo), 559 de 2008 (26 de febrero) y 2965 de 2008 (12 de agosto), y que el Instituto Nacional de Vigilancia y de Medicamentos y Alimentos -INVIMA es la autoridad sanitaria que ejerce las funciones de inspección, vigilancia y control a las plantas de beneficio animales. Por disposición del artículo 311 de la Constitución Política y 3º de la ley 136 de 1994, el Alcalde es responsable de la prestación de los servicios públicos en el respectivo municipio, entre los que se encuentra el de beneficio de animales, desposte y desprese.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 311 / LEY 136 DE 1994 – ARTICULO 3

NOTA DE RELATORIA: Sobre la regulación de los mataderos, Consejo de Estado, Sección Primera, sentencias del 18 de junio de 2009, Rad. AP-02403, del 11 de junio de 2009, Rad. AP-00795 y del 4 de junio de 2009, Rad. AP-02401, M.P. Dra. María Claudia Rojas Lasso.

MATADEROS DE CATEGORIA IV – Requisitos en cuanto a áreas y dotación

De conformidad con las categorías de mataderos, el «Corregimiento de Guaimaral» pertenece a la clase «IV», pues su población se estima en dos mil ochocientos sesenta y tres (2.863) habitantes según los resultados del censo general realizado en el año 2005 por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas- DANE, por lo el matadero deberá tener lo siguiente: En cuanto a áreas: una zona de protección sanitaria, vías de acceso, y zona de cargue y descargue, corrales de sacrificio, sala de sacrificio separada según especie, red área para el sacrificio y faenado de los animales, área para proceso de vísceras blancas, área para cabezas y patas, área para almacenamiento de pieles, estercolero, sistema de tratamiento de aguas residuales, tanque para reserva de agua potable, oficina administrativa y de inspección y unidad sanitaria y vestidero. En cuanto al equipo: trampa de aturdimiento, puntilla de aturdimiento, polipastos eléctricos o manuales para izado de reses y de cerdos, redes aéreas para sacrificio y faenado de reses y cerdos, grilletes o troles con esparrancador para bovinos y cerdos, plataformas de niveles, tasajeras y ganchos para vísceras rojas, tasajeras y ganchos para cuartos de canal, vaciadero de panzas y mesones de material inalterable para lavado y proceso de vísceras blancas, pinza eléctrica u otro sistema para aturdir cerdos, equipo de gas para el chamuscado de cerdos, tanque escaldador de estómagos de bovinos.

AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO – Inasistencia de la entidad responsable. Sanción / SANCION POR INASISTENCIA A LA AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO – La inasistencia del funcionario de la entidad responsable hace incurrir en causal de mala conducta sancionable con

Ref.: Expediente 20001-23-31-000-2004-02303-01
Actor: GABRIEL ARRIETA CAMACHO

destitución del cargo

En cuanto a la inasistencia del Alcalde del Municipio de Valledupar a la audiencia de pacto de cumplimiento, el artículo 27 de la Ley 472 de 1998 dispone: «La intervención del Ministerio Público y de la entidad responsable de velar por el derecho o interés colectivo será obligatoria. [...]». De ello se sigue, que el legislador le impuso a las entidades responsables de velar por el derecho o interés colectivo la obligación de asistir a la audiencia de pacto de cumplimiento tanto así que su inasistencia le hace incurrir en causal de mala conducta sancionable con destitución del cargo, por lo que se instará al Tribunal Administrativo para que en lo sucesivo imponga las sanciones por la inasistencia a la audiencia de pacto de cumplimiento.

FUENTE FORMAL: LEY 472 DE 1998 – ARTICULO 27

MATADERO DEL CORREGIMIENTO DE GUAIMARAL – Incumple la reglamentación legal para el sacrificio de animales / MUNICIPIO DE VALLEDUPAR – Vulneración de la salubridad pública y el goce del ambiente sano por incumplimiento de la normativa sobre mataderos

Debe advertirse que según lo demostrado por el material probatorio, el matadero del «Corregimiento del Guaimaral» incumple la normativa del Decreto 2278 de 1982 que fue subrogado por el Decreto 1036 de 1991, lo que permite concluir a esta Sala, que el Municipio de Valledupar pone en riesgo la salubridad de los habitantes y el goce de un ambiente sano pues sacrifica los animales en el suelo, no cuenta con una red de colgado, ni con la indumentaria requerida, realiza el vertimiento de residuos a campo abierto ni cumple los requisitos mínimos de higiene.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejera ponente: MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

Bogotá D.C., cinco (5) de octubre de dos mil nueve (2009)

Radicación número: 20001-23-31-000-2004-02303-01 (AP)

Actor: GABRIEL ARRIETA CAMACHO

Demandado: MUNICIPIO DE VALLEDUPAR

Se decide el recurso de apelación interpuesto por el Municipio de Valledupar contra la sentencia del Tribunal Administrativo del Cesar de 19 de diciembre de

Ref.: Expediente 20001-23-31-000-2004-02303-01
Actor: GABRIEL ARRIETA CAMACHO

2005, estimatoria de las pretensiones.

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA

El 6 de diciembre de 2004, Gabriel Arrieta Camacho ejerció la acción popular contra el Municipio de Valledupar (Cesar) para reclamar protección de los derechos al goce de un ambiente sano; la seguridad y la salubridad públicas; 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; los derechos de los consumidores y usuarios; y la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

1.1. Hechos

El «Corregimiento de Guaimaral» del Municipio de Valledupar no cuenta con un matadero que cumpla con los parámetros legales de los Decretos 2278 de 1982¹ y 1036 de 1991², tampoco cuenta con las especificaciones de salubridad, higiene y medidas fitosanitarias establecidas en la ley 9^a de 1979³.

El Municipio de Valledupar no ha adoptado las medidas para hacer cesar el deficiente funcionamiento del matadero del «Corregimiento de Guaimaral» que amenaza para los derechos colectivos de los consumidores, el goce de un ambiente sano y la salubridad pública.

1.2. Pretensiones

Que se ordene al Municipio de Valledupar adecuar el matadero del

¹ Por el cual se reglamenta parcialmente el título V de la ley 09 de 1979 en cuanto al sacrificio de animales de abasto público o9 para consumo humano y el procesamiento, transporte y comercialización de su carne

² Por el cual se subroga el capítulo I del título I del decreto 2278 de agosto 2 de 1982.

³ Por la cual se dictan Medidas Sanitarias

Ref.: Expediente 20001-23-31-000-2004-02303-01
Actor: GABRIEL ARRIETA CAMACHO

«Corregimiento de Guaimaral» y adoptar las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de los requisitos mínimos de higiene establecidos en la Ley 9ª de 1979 y en los Decretos 2278 de 1982 y 1036 de 1991.

Reconocer el incentivo establecido en el artículo 39 de la Ley 472 de 1998.

2. LA CONTESTACIÓN

El apoderado del Municipio de Valledupar señaló que el matadero del «Corregimiento de Guaimaral» cumple con las especificaciones de salubridad e higiene establecidas en la ley 9ª de 1979⁴.

Manifestó que el matadero en mención no necesita tratamiento especial de residuos aprobado por CORPOCESAR, dado que es utilizado una vez a la semana para matar una o dos reses, lo que no genera mayores residuos.

Sostuvo que no se probó que la salud y la vida de los habitantes del «Corregimiento de Guaimaral» se hayan afectado por consumir la carne proveniente del matadero del lugar.

Indicó que el matadero cuenta con una sección de sacrificio, tratamiento, evacuación y disposición de residuos, corrales para cada especie de animal, servicios públicos y realiza una manipulación adecuada de la carne para evitar su contaminación.

Replicó que no es dable al juez ordenar la ejecución de obras como las requeridas en el caso presente, pues a estos efectos es imprescindible que las inversiones se hayan contemplado previamente en los Planes de gobierno, en el Plan de Desarrollo y en el Presupuesto Anual de Rentas y Gastos.

3. AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO

Tuvo lugar el 20 de junio de 2005 con asistencia del actor y el Procurador

⁴ Por la cual se dictan Medidas Sanitarias

Ref.: Expediente 20001-23-31-000-2004-02303-01
Actor: GABRIEL ARRIETA CAMACHO

Judicial para Asuntos Ambientales y Agrarios. El Tribunal declaró fallida la audiencia ante la inasistencia de la parte demandada.

5. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

5.1 El actor señaló que las pruebas allegadas, demuestran que el matadero del «Corregimiento de Guaimaral» no cumple con los Decretos 2278 de 1982 y 1036 de 1991.

5.2 El apoderado del Municipio de Valledupar, reiteró los argumentos de la contestación

5.3 El Procurador Judicial II de Asuntos Ambientales y Agrarios, consideró que el material probatorio demuestra que en el matadero del «Corregimiento de Guaimaral» se realizan labores de sacrificio y faenado de ganado sin el cumplimiento de las exigencias higiénico-sanitarias y ambientales, lo que representa amenaza contra la salud de los consumidores.

Puntualizó que el «Corregimiento de Guacoche» no reúne las características que los Decretos 2278 de 1982 y el 1036 de 1991 exigen a los mataderos, las cuales, según se constató en la información suministrada por las Secretarías de Salud Municipal y Departamental⁵.

De otra parte, sostuvo que .con su conducta omisiva, la Corporación Autónoma Regional del Cesar -CORPOCESAR como autoridad ambiental permitió la causación de un daño al medio ambiente y la vulneración del derecho colectivo al goce de un ambiente sano.

II. LA SENTENCIA APELADA

Mediante sentencia de 19 de diciembre de 2005 el Tribunal Administrativo del Cesar amparó los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la seguridad y la salubridad públicas, a la existencia del equilibrio ecológico y a los

⁵ Oficio de la Secretaría de Salud Departamental del 13 de octubre de 2004 (folio 1 y2) y oficio de la Secretaría Municipal de 11 de julio de 2005 (folio 52).

Ref.: Expediente 20001-23-31-000-2004-02303-01
Actor: GABRIEL ARRIETA CAMACHO

derechos de los consumidores y usuarios.

Ordenó al Alcalde del Municipio de Valledupar, adelantar las gestiones e inversiones necesarias tendientes a mejorar las condiciones locativas del matadero del «Corregimiento de Guaimaral», según los requisitos mínimos legales de higiene y realizar las gestiones pertinentes para presentar a CORPOCESAR la solicitud del permiso de vertimiento de residuos líquidos y disposición final de residuos sólidos, en un término de tres (3) meses.

Ordenó a CORPOCESAR, a partir de la fecha, realizar mensualmente un control ambiental y sanitario, de manejo de residuos líquidos y disposición final de residuos sólidos en el matadero del «Corregimiento de Guaimaral», para medir el impacto ambiental.

Conformó el Comité de Verificación de la sentencia por el Defensor del Pueblo, el Director de CORPOCESAR, el Secretario de Salud Municipal y el Personero.

Finalmente, reconoció a favor del actor el incentivo en la cuantía de diez (10) salarios mínimos mensuales vigentes, a cargo del Municipio de Valledupar.

III. EL RECURSO DE APELACIÓN

El apoderado del Municipio de Valledupar reitera que el matadero del «Corregimiento de Guaimaral» cumple las condiciones de salubridad y sanidad, que evita cualquier tipo de contaminación ambiental o enfermedades epidemiológicas que pudiesen afectar a los consumidores de los productos cárnicos.

Aun cuando admite que el matadero no cuenta con una red de vertimientos de aguas residuales, advierte que son arrojadas a un pozo séptico lo que impide la proliferación de malos olores y que pueda causarse contaminación.

Señala que el matadero funciona desde hace seis (6) años en el lugar donde actualmente está ubicado y no ha presentado problemas sanitarios en el tiempo de funcionamiento.

Ref.: Expediente 20001-23-31-000-2004-02303-01
Actor: GABRIEL ARRIETA CAMACHO

Aduce que el actor no reside en el corregimiento, que no probó los hechos de la demanda y que antes de demandar, no presentó peticiones a la Administración Municipal, para que se mejorara el servicio del matadero.

Destaca que el término establecido para cumplir las órdenes impartidas en la sentencia es muy corto, dado que tiene que gestionar las partidas presupuestales necesarias y apropiar dineros respectivos. Además, señala que el artículo 33 de la Ley 996 de 2005⁶ establece que *“durante los cuatro (4) meses anteriores a la elección presidencial y hasta la realización de la elección en la segunda vuelta, si fuere el caso, queda prohibida la contratación directa por parte de todos los entes del Estado”*.

IV. CONSIDERACIONES DE LA SALA

El artículo 88 Constitución Política dispone:

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

En desarrollo de este precepto constitucional se expidió la Ley 472 de 1998 (25 de agosto), cuyo artículo 2º define las acciones populares así:

«**Artículo 2.-** Las acciones populares son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos. Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible».

⁶ Por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones.

Ref.: Expediente 20001-23-31-000-2004-02303-01
Actor: GABRIEL ARRIETA CAMACHO

4.1 La nueva normativa que establece el reglamento técnico a través del cual se crea el Sistema Oficial de Inspección, Vigilancia y Control de carne, productos cárnicos comestibles y derivados cárnicos destinados para el consumo humano y los requisitos sanitarios y de inocuidad que deben cumplir en su desposte, desprese, procesamiento, almacenamiento, transporte, comercialización, expendio, importación o exportación.

Esta Sala en reiterada jurisprudencia ha señalado que los mataderos se rigen por lo dispuesto en la Ley 1122 de 2007⁷ y los Decretos 1500 de 2007⁸ (4 de mayo), 559 de 2008⁹ (26 de febrero) y 2965 de 2008¹⁰ (12 de agosto), y que el Instituto Nacional de Vigilancia y de Medicamentos y Alimentos -INVIMA es la autoridad sanitaria que ejerce las funciones de inspección, vigilancia y control a las plantas de beneficio animales¹¹.

4.2 La inasistencia a la audiencia de pacto de cumplimiento

En cuanto a la inasistencia del Alcalde del Municipio de Valledupar a la audiencia de pacto de cumplimiento, el artículo 27 de la Ley 472 de 1998¹² dispone:

«ARTICULO 27. El juez, dentro de los tres (3) días siguientes al vencimiento del término de traslado de la demanda, citará a las partes y al Ministerio Público a una audiencia especial en la cual el juez escuchará las diversas posiciones sobre la acción instaurada, pudiendo intervenir también las personas naturales o jurídicas que hayan registrado comentarios escritos sobre el proyecto. La intervención del Ministerio Público y de la entidad responsable de velar por el derecho o interés colectivo será obligatoria.

La inasistencia a esta audiencia por parte de los funcionarios competentes, hará que incurran en causal de mala conducta, sancionable con destitución del cargo.

⁷ Por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.

⁸ Por el cual se establece el reglamento técnico a través del cual se crea el Sistema Oficial de Inspección, Vigilancia y Control de la Carne, Productos Cárnicos Comestibles y Derivados Cárnicos Destinados para el Consumo Humano y los requisitos sanitarios y de inocuidad que se deben cumplir en su producción primaria, beneficio, desposte, desprese, procesamiento, almacenamiento, transporte, comercialización, expendio, importación o exportación.

⁹ Por el cual se modifican los artículos 20 y 21 del Decreto 1500 de 2007.

¹⁰ Por el cual se modifican los artículos 20, 21 y 60 del Decreto 1500 de 2007 y se dictan otras disposiciones.

¹¹ Sentencias AP-02403 del 18 de junio de 2009, AP-00795 del 11 de junio de 2009 y AP-02401 del 4 de junio de 2009. C.P. Dra. María Claudia Rojas Lasso.

¹² 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.

Ref.: Expediente 20001-23-31-000-2004-02303-01
Actor: GABRIEL ARRIETA CAMACHO

Si antes de la hora señalada para la audiencia, algunas de las partes presenta prueba siquiera sumaria de una justa causa para no comparecer, el juez señalará nueva fecha para la audiencia, no antes del quinto día siguiente ni después del décimo día, por auto que no tendrá recursos, sin que pueda haber otro aplazamiento.
[...]» (subrayado fuera de texto).

De ello se sigue, que el legislador le impuso a las entidades responsables de velar por el derecho o interés colectivo la obligación de asistir a la audiencia de pacto de cumplimiento tanto así que su inasistencia le hace incurrir en causal de mala conducta sancionable con destitución del cargo, por lo que se instará al Tribunal Administrativo para que en lo sucesivo imponga las sanciones por la inasistencia a la audiencia de pacto de cumplimiento.

4.3 Caso concreto

El actor solicita que se ordene al Municipio de Valledupar adecuar el matadero del «Corregimiento de Guaimaral» para garantizar el cumplimiento de los requisitos mínimos de salubridad, higiene y medidas fitosanitarias establecidas en la Ley 9ª de 1979 y los Decretos 2278 de 1982 y 1036 de 1991.

El actor afirma que el matadero del «Corregimiento de Guaimaral» se sacrifican los animales en el suelo, no cuenta con la indumentaria requerida en el desarrollo de su labor y no tiene permiso de vertimiento de los residuos.

El Tribunal Administrativo del Cesar accedió a las pretensiones de la demanda, por haberse probado que el matadero del «Corregimiento de Guaimaral» no cumple con la reglamentación legal de sacrificio de animales para el consumo humano.

Debe la Sala determinar si se probó la amenaza a los derechos colectivos incoados por el actor.

No obstante, la existencia de una nueva normativa, la Sala analizará el caso conforme a las normas vigente al momento de la presentación de la acción popular sobre planta de abasto, para determinar si cumple con los elementos básicos y las características esenciales de sus dependencias establecidas en la

Ref.: Expediente 20001-23-31-000-2004-02303-01
Actor: GABRIEL ARRIETA CAMACHO

Ley 9ª de 1979 y el Decreto 1036 de 1991, subrogó el Capítulo 1.º del Decreto 2278 de 1982, y en sus artículos 31.

Antes de analizar el material probatorio obrante en el proceso, esta Sala aclara que si bien el artículo 30 de la Ley 472 de 1998 establece que *«la carga de la prueba corresponderá al demandante»*, el artículo 177 del Código de Procedimiento Civil dispone que le *«incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen. Los hechos notorios y las afirmaciones o negaciones indefinidas no requieren prueban»*.

Consta en el acervo probatorio que el matadero presenta las siguientes deficiencias para sus instalaciones y procedimientos:

4.4.1 Infraestructura y aspecto operativo.

Diseño y localización del matadero (artículos 90 a 112 de Decreto 2278 de 1982)

El matadero actual está ubicado en el caso urbano, pero del material probatorio obrante, no se verifica el cumplimiento de lo establecido en el artículo 94 del Decreto 2278 de 1982 relativo a la localización del matadero suficientemente alejado de industrias, actividades o lugares que produzcan cualquier tipo de contaminación.

Ubicación y estructura de corrales (artículos 47 a 62 del Decreto 2278 de 1982)

No obra en el expediente prueba que permita asegurar el cumplimiento de la normativa respecto de ubicación y estructura de los corrales.

Zonas de almacenamiento (artículos 39 de Decreto 2278 de 1982)

Nada se observa en el material probatorio sobre este tema.

Equipos y dotaciones básicas de los mataderos (artículos 114 a 117 Decreto 2278 de 1982)

Ref.: Expediente 20001-23-31-000-2004-02303-01
Actor: GABRIEL ARRIETA CAMACHO

Mediante oficio de 13 de octubre de 2004¹³ suscrito por el Secretario de Salud Departamental informó que el matadero del «Corregimiento de Guaimaral» no cuenta con red de colgado, ni la indumentaria requerida.

Asimismo, en oficio de 5 de agosto de 2005¹⁴ el Secretario de Salud Municipal comunicó que el «Corregimiento de Guaimaral» no cuenta con los utensilios requeridos para el sacrificio de animales.

4.4.2 Aspecto Ambiental

Tratamiento de residuos sólidos y líquidos del matadero (artículos 39 y 169 de Decreto 2278 de 1982)

Mediante oficio de 13 de octubre de 2004¹⁵ suscrito por el Secretario de Salud Departamental informó que el matadero del «Corregimiento de Guaimaral» vierte los residuos sólidos y líquidos a campo abierto.

Asimismo, en oficio de 12 de octubre de 2004¹⁶ el Director de CORPOCESAR comunicó que no ha recibido solicitud de permiso del «Corregimiento de Guaimaral» para el vertimiento de residuos líquidos y disposición final de residuos sólidos.

Suministro de agua potable (artículos 103 a 105 del Decreto 2278 e 1982)

No obra en el expediente prueba que permita asegurar el cumplimiento de la normativa respecto del suministro de agua potable.

4.4.3 Aspecto higiénico sanitario

Sacrificio y faenamiento (artículos 39 y 195 a 216 del Decreto 2278 de 1982)

Por oficio de 13 de octubre de 2004¹⁷ suscrito por el Secretario de Salud Departamental informó que el matadero del «Corregimiento de Guaimaral»

¹³ Folios 1 y 2.

¹⁴ Folio 49.

¹⁵ Folios 1 y 2.

¹⁶ Folio 3.

¹⁷ Folios 1 y 2.

Ref.: Expediente 20001-23-31-000-2004-02303-01
 Actor: GABRIEL ARRIETA CAMACHO

mata los animales en el suelo, no cuenta con los instrumentos necesarios para el sacrificio de animales, tales como: red de colgado, sierra eléctrica, grúa y guillotina. Además no cumple con los requisitos mínimos de higiene.

Igualmente, en oficio de 26 de julio 2005¹⁸ el Personero Municipal de Valledupar manifestó que el matadero del «Corregimiento de Guaimaral» sacrifica el ganado en el suelo y las condiciones higiénicas no son las mejores.

Controles *ante y post mortem*

No se probó que se realizaran los controles *ante y post mortem*.

Programas de salud ocupacional de las empresas y medicina preventiva

Pese a que nada obra en el material probatorio sobre el tema, el Plan Nacional de Salud Ocupacional¹⁹ dispone que sea obligatorio para las empresas

¹⁸ Folio 46.

¹⁹ Decreto Reglamentario 614 de 1984

Artículo 28. Requisitos mínimos.

- a) El programa será de carácter permanente;
 - b) El programa estará constituido por 4 elementos básicos:
 - 1) Actividades de Medicina Preventiva.
 - 2) Actividades de Medicina del trabajo
 - 3) Actividades de higiene y seguridad Industrial
- [...]

Artículo 30. Contenido de los programas de Salud Ocupacional. Los programas de salud Ocupacional de dentro de las empresas deberán contener las actividades que resulten de los siguientes contenidos mínimos:

- a) El subprograma de Medicina Preventiva comprenderá las actividades que se derivan de los artículos 125 y 127 de la Ley 9ª de 1979, así como aquellas de carácter deportivo-recreativas que sean aprobadas por las autoridades competentes, bajo la asesoría del Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte;
 - b) El subprograma de la Medicina del trabajo de las empresas deberá:
 - 1) Realizar exámenes médicos, clínicos y paraclínicos para admisión, selección del personal, ubicación reingreso al trabajo y otras relacionadas con los riesgos para la salud de los operarios.
 - 2) Desarrollar actividades de vigilancia epidemiológica de enfermedades profesionales, patología relacionada con el trabajo y ausentismo por tales causas.
 - 3) Desarrollar actividades de prevención de enfermedades profesionales, accidentes de trabajo y educación en salud a empresarios y trabajadores, conjuntamente con el subprograma de higiene industrial y seguridad industrial.
 - 4) Dar asesoría en toxicología industrial sobre los agentes de riesgo en la introducción de nuevos procesos y sustancias.
 - 5) Mantener un servicio oportuno de primeros auxilios.
 - 6) Prestar asesoría en aspectos médicos laborales, tanto en forma individual como colectiva.
 - 7) Determinar espacios adecuados para el descanso y la recreación, como medios para la recuperación física y mental de los trabajadores.
- Véase Circular 1 de 2003-Ministerio de Protección Social-
- c) El subprograma de Higiene y seguridad Industrial deberá:
 - 1) Identificar y evaluar mediante estudios ambientales periódicos, los agentes y factores de riesgo del trabajo que afecten o puedan afectar la salud de los operarios.

Ref.: Expediente 20001-23-31-000-2004-02303-01
 Actor: GABRIEL ARRIETA CAMACHO

establecer Programas de Salud Ocupacional e implementar actividades de medicina preventiva, actividades de higiene y seguridad que de acuerdo con los artículos 125 a 129 de la Ley 9ª de 1979²⁰ deben ser observados por la empresa al momento de establecerlo.

Se exhortará al Municipio de Valledupar para que implemente los respectivos programas de salud ocupacional conforme a la normativa vigente, de forma que los operarios del matadero del «Corregimiento de Guaimaral» cuenten con medidas de protección en seguridad industrial y con actividades de medicina preventiva y del trabajo.

Es pertinente resaltar las funciones que competen a los municipios contempladas en la normativa constitucional y legal:

«**Artículo 311 CP.** Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la

2) Determinar y aplicar las medidas para el control de riesgos de accidentes y enfermedades relacionadas con el trabajo y verificar periódicamente su eficiencia.

3) Investigar los accidentes y enfermedades profesionales ocurridos, determinar sus causas y aplicar las medidas correctivas para evitar que vuelvan a ocurrir.

4) Elaborar y mantener actualizadas las estadísticas sobre accidentes, enfermedades profesionales, ausentismo y personal expuesto a los agentes de riesgos del trabajo, conjuntamente con el programa de medicina del Trabajo.

5) Elaborar y proponer las normas y reglamentos internos sobre Salud Ocupacional, conjuntamente con el subprograma de Medicina del Trabajo.

²⁰ De la medicina preventiva y saneamiento básico

Medicina preventiva

Artículo 125. Todo empleador deberá responsabilizarse de los programas de medicina preventiva en los lugares de trabajo en donde se efectúen actividades que puedan causar riesgos para la salud de los trabajadores. Tales programas tendrán por objeto la promoción, protección, recuperación y rehabilitación de la salud de los trabajadores, así como la correcta ubicación del trabajador en una ocupación adaptada a su constitución fisiológica y psicológica.

Artículo 126. Los programas de medicina preventiva podrán ser exclusivos de una empresa o efectuarse en forma conjunta con otras. En cualquier caso su organización y funcionamiento deberá sujetarse a la reglamentación que establezca el Ministerio de Salud.

Artículo 127. Todo lugar de trabajo tendrá las facilidades y los recursos necesarios para la prestación de primeros auxilios a los trabajadores.
 Saneamiento básico.

Artículo 128. El suministro de alimentos y de agua para uso humano, el procesamiento de aguas industriales, excretas y residuos en los lugares de trabajo, deberán efectuarse de tal manera que garanticen la salud y el bienestar de los trabajadores y de la población en general.

Artículo 129. El tratamiento y la disposición de los residuos que contengan sustancias tóxicas, deberán realizarse por procedimientos que no produzcan riesgos para la salud de los trabajadores y contaminación del ambiente, de acuerdo con las normas contenidas en la presente Ley y demás disposiciones sobre la materia

Ref.: Expediente 20001-23-31-000-2004-02303-01
Actor: GABRIEL ARRIETA CAMACHO

Constitución y las leyes.

Ley 136 de 1994

Por la cual se dictan normas tendientes a la modernización la organización y funcionamiento de los municipios

Artículo 3°. Funciones

Corresponde al municipio:

1. Administrar los asuntos municipales y **prestar los servicios públicos que determine la ley.**
2. Ordenar el desarrollo de su territorio y **construir las obras que demande el progreso municipal.**
3. Promover la participación comunitaria y **el mejoramiento social** y cultural de sus habitantes.
4. **Planificar el desarrollo** económico, **social y ambiental de su territorio**, de conformidad con la ley y en coordinación con otras entidades.
5. **Solucionar las necesidades insatisfechas de salud**, educación, **saneamiento ambiental**, agua potable, servicios públicos domiciliarios, vivienda recreación y deporte, con especial énfasis en la niñez, la mujer, la tercera edad y los sectores discapacitados, directamente y en concurrencia, complementariedad y coordinación con las demás entidades territoriales y la Nación, en los términos que defina la ley.
6. **Velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y de medio ambiente**, de conformidad con la ley.
7. **Promover el mejoramiento** económico y **social** de los habitantes del respectivo municipio.
8. Hacer cuanto pueda adelantar por si mismo, en subsidio de otras entidades territoriales, mientras estas proveen lo necesario.
9. Las demás que le señale la Constitución y la ley (negrilla fuera de texto)»

De lo anterior, se establece que por disposición constitucional y legal, el Alcalde es responsable de la prestación de los servicios públicos, entre los que se encuentra el de beneficio de animales, desposte y desprese.

Debe advertirse que el matadero del «Corregimiento de la Mina» incumple la normativa del Decreto 2278 de 1982 que fue subrogado por el Decreto 1036 de 1991, lo que es demostrado por el siguiente material probatorio:

- Oficio del 13 de octubre de 2004 suscrito por el Secretario de Salud Departamental, informó lo siguiente:

Ref.: Expediente 20001-23-31-000-2004-02303-01
 Actor: GABRIEL ARRIETA CAMACHO

«1. ESTADO ACTUAL DE MATADEROS.

CORREGIMIENTOS	Matan en Suelo		Cuenta con red de colgado		Cuenta con Sierra eléctrica		Cuenta con Grúa		Cuenta con guillotina		Existe matadero		ÁRBOL URBANO
	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	
[...]													
GUAIMARAL	X			X		X		X		X	X		X

Observaciones: [...] Todos [los corregimientos] vierten los residuos sólidos y líquidos a campo abierto a excepción del Corregimiento del Corregimiento de Guatapurí que van al río.

2. Ninguno de los mataderos llena los requisitos mínimos de higiene, para garantizar la salubridad pública de sus habitantes».

- Oficio de 11 de Julio de 2005 de la Secretaría de Salud Municipal, expone lo siguiente frente a varios mataderos entre ellos el del «Corregimiento de la Guaimaral»:

«1. Ningún matadero mencionado por usted cumple con lo indicado en su petición [el cumplimiento del Estatuto Orgánico del Sistema General de Salud].
 2. Sí matan en el suelo».

- Oficio de 26 de julio de 2005 del Personero Municipal de Valledupar comunicando que la Corregidora de «Guaimaral» manifestó que:

«en la actualidad el matadero no cumple con los requisitos necesarios, el sacrificio del ganado se hace en el piso y las condiciones higiénicas no son las mejores».

Igualmente, en oficio de 12 de octubre de 2004 el Director General de la CORPOCESAR comunicó que el matadero del «Corregimiento de Guaimaral» no ha presentado solicitud para el permiso de vertimientos de residuos líquidos y disposición final de los residuos sólidos.

Lo anterior permite concluir a esta Sala, que el Municipio de Valledupar pone en riesgo la salubridad de los habitantes y el goce de un ambiente sano pues sacrifica los animales en el suelo, no cuenta con una red de colgado, ni con la indumentaria requerida, realiza el vertimiento de residuos a campo abierto ni cumple los requisitos mínimos de higiene.

Ref.: Expediente 20001-23-31-000-2004-02303-01
Actor: GABRIEL ARRIETA CAMACHO

De conformidad con las categorías de mataderos, el «Corregimiento de Guaimaral» pertenece a la clase «IV», pues su población se estima en dos mil ochocientos sesenta y tres (2.863) habitantes según los resultados del censo general realizado en el año 2005 por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas- DANE²¹, por lo el matadero deberá tener lo siguiente:

En cuanto a áreas: una zona de protección sanitaria, vías de acceso, y zona de cargue y descargue, corrales de sacrificio, sala de sacrificio separada según especie, red área para el sacrificio y faenado de los animales, área para proceso de vísceras blancas, área para cabezas y patas, área para almacenamiento de pieles, estercolero, sistema de tratamiento de aguas residuales, tanque para reserva de agua potable, oficina administrativa y de inspección y unidad sanitaria y vestidero.

En cuanto al equipo: trampa de aturdimiento, puntilla de aturdimiento, polipastos eléctricos o manuales para izado de reses y de cerdos, redes aéreas para sacrificio y faenado de reses y cerdos, grilletes o troles con esparrancador para bovinos y cerdos, plataformas de niveles, tasajeras y ganchos para vísceras rojas, tasajeras y ganchos para cuartos de canal, vaciadero de panzas y mesones de material inalterable para lavado y proceso de vísceras blancas, pinza eléctrica u otro sistema para aturdir cerdos, equipo de gas para el chamuscado de cerdos, tanque escaldador de estómagos de bovinos.

La Sala encuentra que el plazo de seis (6) meses a partir de la ejecutoria del fallo, es más que razonable atendida la circunstancia de contar el municipio con los recursos de la Participación de Propósito General, la prevalencia del gasto público social y la prelación que amerita la prevención del riesgo para la salubridad pública.

En este aspecto se confirmará la sentencia apelada y, la cual se adicionará al numeral tercero, para que en forma inmediata se adopten medidas higiénicas sanitarias y de seguridad industrial. A esos efectos, se ordenara al Alcalde del Municipio de Valledupar que, dentro del mes siguiente a la notificación del

²¹ Resultados Censo General 2005 disponibles en Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas - <http://www.dane.gov.co/files/censo2005/regiones/cesar/valedupar/pdf>

Ref.: Expediente 20001-23-31-000-2004-02303-01
Actor: GABRIEL ARRIETA CAMACHO

presente fallo, implemente las siguientes acciones:

- a. En asocio con la Corporación Autónoma Regional del Cesar - CORPOCESAR, formule un Plan de Manejo de los Residuos Sólidos y Líquidos y ejecute las acciones sanitarias y de descontaminación que se requieran para evitar riesgos a la salud de los habitantes hasta cuando funcione eficazmente el sistema de tratamiento de residuos sólidos y líquidos, para evitar su vertimiento a campo abierto.
- b. Adapte el depósito para decomisos de tal forma que no se propaguen malos olores ni se atraigan insectos, roedores y otras plagas e implemente constantemente el uso de plaguicidas, insecticidas y desinfectantes que contrarresten la actual proliferación de plagas en el matadero.
- c. Por conducto de la Secretaría de Salud efectúe una campaña de educación sanitaria que instruya a los funcionarios del matadero sobre las pautas que deben observar para realizar correctamente el tratamiento de desechos, alimentos y basuras, para evitar enfermedades y riesgos a la salud de la población.
- d. Implemente un reglamento de trabajo y programas de salud ocupacional incluyendo medicina preventiva y saneamiento básico y protocolos higiénico-sanitarios para cada una de las actividades y procesos propios del matadero.
- e. Provea de dotación técnica y de instrucción sobre manipulación de alimentos a todos los operarios del matadero.

Respecto al incentivo, el artículo 39 de la Ley 472 de 1998 lo consagra de la siguiente forma:

«Artículo 39º.- Incentivos. El demandante en una acción popular tendrá derecho a recibir un incentivo que el juez fijará entre diez (10) y ciento cincuenta (150) salarios mínimos mensuales.

Cuando el actor sea una entidad pública, el incentivo se destinará al Fondo de Defensa de Intereses Colectivos».

Ref.: Expediente 20001-23-31-000-2004-02303-01
Actor: GABRIEL ARRIETA CAMACHO

Esta Sala ha reiterado que procede el reconocimiento del incentivo cuando se ha demostrado la existencia de una amenaza para los derechos colectivos que llevó a que se ejerciera la acción popular y a que la autoridad demandada adoptara medidas para hacer cesar la vulneración una vez que tuvo conocimiento de la admisión de la demanda,

Ha sostenido esta Corporación:

«[...] Por regla general, no debe negarse el reconocimiento o la declaración de que se configuró la violación de un derecho colectivo y de conceder el condigno incentivo, por el hecho de que el responsable de tal situación, una vez notificado de la demanda, mediante la cual se ejercita la acción de que trata la Ley 472 de 1998, realiza todo lo que está de su parte para restablecer las cosas al estado de normalidad que disipe cualquier riesgo para la comunidad que le resulte atribuible. Ello es así por cuanto la actuación del responsable, de todas maneras, sería consecuencia de la actividad del demandante. [...]»²²

Las anteriores consideraciones son suficientes para confirmar el numeral quinto de la sentencia apelada por cuanto el actor popular demostró la vulneración de los derechos colectivos invocados en la demanda.

En mérito de lo expuesto el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A:

CONFÍRMASE la sentencia de 19 de diciembre de 2005 proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar.

ADICIÓNASE el numeral **TERCERO** de la sentencia apelada, así:

d) ORDÉNASE al Alcalde del Municipio de Valledupar que, dentro del mes siguiente a la notificación del presente fallo, implemente las acciones de

²² Sentencia de 21 de julio de 2004, expediente AP-03657; Actor: Daniel Villamizar Basto y otra; C.P. Doctor Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Ref.: Expediente 20001-23-31-000-2004-02303-01
Actor: GABRIEL ARRIETA CAMACHO

ejecución inmediata:

a. En asocio con la Corporación Autónoma Regional del Cesar - CORPOCESAR, formule un Plan de Manejo de los Residuos Sólidos y Líquidos y ejecute las acciones sanitarias y de descontaminación que se requieran para evitar riesgos a la salud de los habitantes hasta cuando funcione eficazmente el sistema de tratamiento de residuos sólidos y líquidos, para evitar su vertimiento a campo abierto.

b. Adapte el depósito para decomisos de tal forma que no se propaguen malos olores ni se atraigan insectos, roedores y otras plagas e implemente constantemente el uso de plaguicidas, insecticidas y desinfectantes que contrarresten la actual proliferación de plagas en el matadero.

c. Por conducto de la Secretaría de Salud efectúe una campaña de educación sanitaria que instruya a los funcionarios del matadero sobre las pautas que deben observar para realizar correctamente el tratamiento de desechos, alimentos y basuras, para evitar enfermedades y riesgos a la salud de la población.

d. Implemente un reglamento de trabajo y programas de salud ocupacional incluyendo medicina preventiva y saneamiento básico y protocolos higiénico-sanitarios para cada una de las actividades y procesos propios del matadero.

e. Provea de dotación técnica y de instrucción sobre manipulación de alimentos a todos los operarios del matadero.

e) EXHORTÁSE al Municipio de Valledupar para que implemente los respectivos programas de salud ocupacional conforme a la normativa vigente, de forma que los operarios del matadero del «Corregimiento de Guaimaral» cuenten con medidas de protección en seguridad industrial y con actividades de medicina preventiva y del trabajo.

Cópiese, notifíquese y, en firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

Ref.: Expediente 20001-23-31-000-2004-02303-01
Actor: GABRIEL ARRIETA CAMACHO

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en reunión celebrada el 5 de octubre de 2009.

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO
Presidente

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA

MARTHA SOFÍA SANZ TOBÒN

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO