



Rama Judicial
Juzgado Tercero Municipal de Pequeñas Causas Laborales
Republica de Colombia

Bogotá D. C., 17 de agosto de 2022

Acción de Tutela N° 2022-00589 de NÉSTOR ARMANDO ZAMBRANO ESPEJO contra la ALCALDÍA DE BOGOTÁ y LA SECRETARÍA DISTRITAL DE MEDIO AMBIENTE.

SENTENCIA

Corresponde a este Despacho resolver en primera instancia la acción de tutela promovida por Cesar Jaime Torres Vela como apoderado judicial de Néstor Armando Zambrano Espejo contra la Alcaldía de Bogotá y la Secretaría Distrital de Medio Ambiente, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso, trabajo y a la propiedad privada.

ANTECEDENTES

Hechos

Manifestó que su representado compró un lote en la localidad de Ciudad Bolívar en Bogotá, el cual ha utilizado por más de 20 años para depositar arena. Así mismo, aclaró que la actividad que ha desarrollado siempre la ha llevado a cabo dentro del predio, sin la utilización de áreas públicas y lejos de la ronda del río que colinda con el predio.

Señaló que el 7 de julio de 2022 su mandante fue notificado de la Resolución 02863 de 30 de junio de 2022 a través de la cual la Secretaría Distrital de Medio Ambiente le impuso una medida preventiva consistente en la suspensión de actividades de depósito, acopio y venta de material de construcción y lo requirió para que en el término de 60 días suspendiera de manera inmediata y definitiva cualquier tipo de actividad diferente a la recreación en la estructura ecológica principal del Río Tunjuelo.

Adujo que en el acto administrativo proferido por la encartada se indica la realización de una inspección ocular de un predio que no es de propiedad del señor Néstor Armando Zambrano Espejo, lo que en su juicio comporta una irregularidad en el procedimiento seguido por la Secretaría Distrital de Medio Ambiente.

Precisó que en la Resolución 02863 de 30 de junio de 2022 la Secretaría Distrital de Medio Ambiente señaló que su mandante había utilizado la ronda del río para realizar actividades comerciales, afectando zonas verdes del Río Tunjuelo; sin embargo, aseguró que tal aseveración no es cierta, pues, la inspección ocular se realizó en un lugar diferente al utilizado para el desarrollo de su actividad.

Aseguró que el señor Néstor Armando Zambrano Espejo trabaja con todo su núcleo familiar en el previo objeto de la medida preventiva y que de la actividad que desarrollan subsisten más de 10 personas dedicadas únicamente a subir y bajar materiales de los vehículos de carga.

Finalmente, señaló que las actividades que se realizan en el predio son lícitas y cuentan con los respectivos permisos de la Alcaldía, así como de la Agencia Nacional Minera.

Objeto de la Tutela

De acuerdo con lo expuesto, el apoderado judicial pretende el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso, trabajo y a la propiedad privada del señor Néstor Armando Zambrano Espejo y, en consecuencia, pide que se deje sin efecto la Resolución 02863 de 30 de junio de 2022 proferida por la Secretaría Distrital de Medio Ambiente.



Rama Judicial
Juzgado Tercero Municipal de Pequeñas Causas Laborales
Republica de Colombia

TRÁMITE DE INSTANCIA

La presente acción fue admitida por auto del 3 de agosto de 2022, por medio del cual se ordenó librar comunicación a las accionadas con el fin de ponerles en conocimiento el escrito de tutela y se le solicitó la información pertinente.

Informe recibido

La **Alcaldía de Bogotá** sostuvo que la acción de tutela fue remitida a la Secretaría Distrital de Medio Ambiente como entidad cabeza del sector central.

La **Secretaría Distrital de Medio Ambiente** señaló que profirió la Resolución 02863 del 30 de junio de 2022, a través de la cual impuso una medida preventiva de suspensión de actividades que se desarrollan en la carrera 16D No. 59 B- 64 S.

Adujo que la Dirección de Control Ambiental de la Secretaría Distrital de Ambiente mediante el concepto técnico No. 02305 del 14 de marzo de 2022 aclaró que el predio objeto de sanción corresponde a la carrera 16D No. 59 B- 64. Así mismo, aseguró que para la visita realizada en el año 2022 se dejó constancia que para diligenciamiento de las actas se usó como referencia la dirección antigua correspondiente a la carrera 16D No. 59 B- 64 S.

Adujo que, luego de aclarar la identificación del predio por intermedio de la Dirección de Control Ambiental realizó las visitas los días 29 de octubre de 2019 y 9 de marzo de 2022, en las que pudo evidenciar la afectación del componente suelo por compactación producto de los materiales de construcción acopiados en el predio de propiedad del señor Néstor Armando Zambrano Espejo, así como afectaciones en las zonas verdes de la estructura ecológica principal del Río Tunjuelo, que fueron registradas fotográficamente.

Señaló que el lote del señor Zambrano Espejo se encuentra dentro de su jurisdicción, constituye una área protegida y dada la afectación total del corredor ecológico que ocasionó la actividad del actor profirió el acto administrativo objeto de controversia.

Adujo que la acción de tutela es improcedente por cuanto existen otros mecanismos judiciales para ventilar la controversia y solicitó negar el amparo a los derechos fundamentales del señor Néstor Armando Zambrano Espejo, al considerar que esa entidad ha actuado dentro del marco legal que rige ese tipo de actuaciones.

CONSIDERACIONES

Sea lo primero precisar que conforme al artículo 86 de la Constitución Política de 1991, reglamentado por el Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela está instituida como un mecanismo excepcional, subsidiario, preferente y sumario, erigido para obtener la protección inmediata de los derechos fundamentales de todas las personas, en todo momento y lugar, cuando quiera que, por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o, incluso de los particulares, se genera una amenaza o vulneración de los mismos, que solo es procedente cuando no existe otro mecanismo de defensa judicial o, cuando exista, este no sea eficaz para obtener la protección efectiva de tales derechos, o cuando se promueva como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Para que proceda este medio privilegiado de protección se requiere que dentro del ordenamiento jurídico colombiano no exista otro medio de defensa judicial que permita garantizar el amparo deprecado, o que existiendo este, se promueva para precaver un perjuicio irremediable caso en el cual procederá como mecanismo transitorio.

Puntualmente, en cuanto a la acción de tutela adelantada contra actos administrativos, la posición sentada por la Corte Constitucional ha sido que, en principio, resulta improcedente, dado que el legislador determinó, por medio de la regulación administrativa y contencioso administrativa, los mecanismos judiciales pertinentes para que los ciudadanos puedan comparecer al proceso ordinario



Rama Judicial
Juzgado Tercero Municipal de Pequeñas Causas Laborales
Republica de Colombia

respectivo y ejercer su derecho de defensa y contradicción, dentro de términos razonables. En la Sentencia T-957 de 2011, la Corte Constitucional se pronunció en el siguiente sentido:

La competencia en estos asuntos ha sido asignada de manera exclusiva, por el ordenamiento jurídico, a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, juez natural de este tipo de procedimientos, cuya estructura permite un amplio debate probatorio frente a las circunstancias que podrían implicar una actuación de la administración contraria al mandato de legalidad.

Debe tenerse en cuenta que el legislador adelantó un trabajo exhaustivo para la expedición de la Ley 1437 de 2011 correspondiente al Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, con el fin de ofrecer un sistema administrativo que responda de manera idónea y oportuna a los requerimientos de los ciudadanos, todo bajo la luz de la eficacia, la economía y la celeridad, entre otros principios.

En atención a ello, los mecanismos ordinarios deben utilizarse de manera preferente, incluso cuando se pretenda la protección de un derecho fundamental. No obstante, en este caso, se deberá evaluar que el mecanismo ordinario ofrezca una protección *“cierta, efectiva y concreta del derecho”*, al punto que sea la misma que podría brindarse por medio de la acción de amparo.

Al respecto, en la Sentencia T-007 de 2008 la Corte Constitucional, después de hacer un análisis concentrado de este tema, manifestó lo siguiente:

En aquellos casos en que se constata la existencia de otro medio de defensa judicial, establecer la idoneidad del mecanismo de protección alternativo supone en los términos del artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, que el otro medio de defensa judicial debe ser evaluado en concreto, es decir, teniendo en cuenta su eficacia en las circunstancias específicas que se invoquen en la tutela. Por tal razón, el juez de la causa, debe establecer si ese mecanismo permite brindar una solución “clara, definitiva y precisa” a los acontecimientos que se ponen en consideración en el debate constitucional, y su habilidad para proteger los derechos invocados. En consecuencia, el otro medio de defensa judicial existente, debe, en términos cualitativos, ofrecer la misma protección que el juez constitucional podría otorgar a través del mecanismo excepcional de la tutela.

En el mismo pronunciamiento jurisprudencial, se citó la Sentencia T-822 de 2002, según la cual, como criterio de referencia, se deberá tener en cuenta *“(a) el objeto del proceso judicial que se considera que desplaza a la acción de tutela y (b) el resultado previsible de acudir al otro medio de defensa judicial respecto de la protección eficaz y oportuna de los derechos fundamentales.”*

Ahora bien, específicamente, en el plano administrativo, cuando se estudie la procedencia de la acción de tutela porque no existe otro mecanismo judicial de defensa, hay varios criterios que deberá estimar el juez al momento de tomar una decisión. En primer lugar, resulta de especial importancia que la autoridad administrativa haya notificado el inicio de la actuación a los afectados, procedimiento indispensable para que estos puedan ejercer su derecho de defensa y contradicción.

En segundo lugar, si los ciudadanos fueron efectivamente notificados, es necesario que hayan asumido una actuación diligente en la protección de sus derechos, pues son ellos los primeros llamados a velar porque sus garantías fundamentales e intereses legítimos sean respetados. En este sentido, los particulares deben haber agotado todos los recursos administrativos y los medios de control regulados en la legislación vigente que hayan tenido a su alcance.

Empero, cuando la entidad accionada, en un obrar negligente o abusivo, no ponga en conocimiento del ciudadano afectado el inicio de una actuación administrativa adelantada en su contra, el procedimiento administrativo queda viciado de nulidad, debido a que se impide el ejercicio del derecho de defensa. En consecuencia, se vulnera el derecho fundamental al debido proceso. En ese evento, deberá estudiarse si con el acto administrativo proferido se puede ocasionar un perjuicio irremediable, de ser así resulta factible acudir a la acción de tutela, de lo contrario se debe acudir al medio de control ordinario previsto por el legislador.



Rama Judicial
Juzgado Tercero Municipal de Pequeñas Causas Laborales
Republica de Colombia

A su turno, el debido proceso es un derecho constitucional fundamental, regulado en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, aplicable a toda clase de actuaciones administrativas y judiciales, en procura de que los habitantes del territorio nacional puedan acceder a mecanismos justos, que permitan cumplir con los fines esenciales del Estado, entre ellos, la convivencia pacífica, la cual cobra gran relevancia en materia de tránsito.

Este derecho fundamental, para quienes tengan a su cargo el desarrollo de un proceso judicial o administrativo, implica la obligación de mantenerse al tanto de las modificaciones al marco jurídico que regula sus funciones, pues de lo contrario, su conducta puede acarrear la ejecución de actividades que no les han sido asignadas o su ejecución conforme con un proceso no determinado legalmente.

Frente a este particular, resulta adecuado traer a colación el artículo 6º de la Constitución Política, en cuanto dispone que todo servidor público responde por infringir la Constitución y la ley y por la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones, en concordancia con el artículo 121 del mismo texto, en el que se determina que aquellos pueden ejecutar únicamente las funciones que se determinen en la Constitución y en la ley.

En lo concerniente al debido proceso administrativo, debe señalarse que se encuentra regulado en el artículo 29 de la Constitución Política, en el cual se determina la aplicación del debido proceso en “*toda clase de actuaciones judiciales y administrativas*”; así como en el artículo 209 del mismo texto y en el numeral 1º del artículo 3º de la Ley 1437 de 2011, normas en las que se regula como un principio fundamental de la función administrativa.

Frente a este particular, en la Sentencia C-980 de 2010, la Corte Constitucional señaló que el debido proceso administrativo ha sido definido jurisprudencialmente como:

(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal. Ha precisado al respecto, que con dicha garantía se busca (i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados.

En la misma providencia, se determinó que las garantías establecidas en virtud del debido proceso administrativo, de acuerdo con la jurisprudencia sentada por ese alto Tribunal, son las siguientes:

(i) ser oído durante toda la actuación, (ii) a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, (iii) a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, (iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso.

Para las autoridades públicas, el debido proceso administrativo implica una limitación al ejercicio de sus funciones, puesto que, en todo proceso, desde su inicio hasta su fin, deben obedecer de manera restrictiva a los parámetros procedimentales determinados en el marco jurídico vigente. Con lo anterior se pretende eliminar todo criterio subjetivo que pueda permear el desarrollo de los procesos administrativos y, a su vez, evitar la conducta de omisión, negligencia o descuido en que puedan incurrir los funcionarios relacionados en el proceso.

Lo antes mencionado cobra especial importancia cuando se trata del proceso administrativo sancionador, el cual constituye una facultad de las autoridades públicas para el cumplimiento de sus decisiones de carácter correctivo (dirigida a los particulares) o disciplinario (aplicada a los servidores públicos). Las decisiones correctivas están reguladas, en principio, con un fin preventivo para que los administrados se abstengan de incurrir en conductas que puedan, entre otras cosas, afectar la convivencia social, fin esencial del Estado. De ahí que el proceso administrativo sancionatorio, desde esta perspectiva, constituye un límite a las libertades individuales en aras de garantizar el orden público.



Rama Judicial
Juzgado Tercero Municipal de Pequeñas Causas Laborales
Republica de Colombia

La Corte Constitucional ha establecido las siguientes subreglas en torno a la procedencia de la tutela para cuestionar medidas cautelares dictadas en el marco de procesos sancionatorios ambientales:

En sentencia T-282 del año 2012, la Corte Constitucional respecto a la procedencia de la acción de tutela para debatir medidas cautelares en un proceso sancionatorio ambiental, afirmó que:

Tanto la definición de la procedibilidad de la acción de tutela, como la valoración de su prosperidad, están vinculadas estrechamente con las especificidades de carácter personal o material que el asunto bajo estudio destaque. Es el caso de la condición o posición jurídica en que se encuentre quien obra como accionante y también lo es el significado que en el Derecho y en particular en el Derecho constitucional, poseen los bienes jurídicos reclamados por las partes

En igual sentido, la Corte Constitucional en sentencia T-653 de 2013 conoció de un asunto en el cual la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial para la Macarena (Cormacarena), mediante acto administrativo, ordenó la suspensión de las obras de construcción que se estaban adelantando en una zona catalogada como humedal. En ese asunto este Tribunal consideró que:

La acción de tutela cabría como mecanismo transitorio de protección de los derechos fundamentales cuando quiera que esperar a la respuesta de la jurisdicción contenciosa administrativa pudiese dar lugar a un perjuicio irremediable (...)

Caso concreto

El apoderado judicial pretende el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso, trabajo y a la propiedad privada del señor Néstor Armando Zambrano Espejo y, en consecuencia, pide que se deje sin efecto la Resolución 02863 de 30 de junio de 2022 proferida por la Secretaría Distrital de Medio Ambiente.

Para acreditar sus pedimentos, allegó copia de la Resolución 02863 de 30 de junio de 2022¹ a través de la cual la Secretaría Distrital de Medio Ambiente le impuso una medida preventiva consistente en la suspensión de actividades de depósito, acopio y venta de material de construcción y lo requirió para que en el término de 60 días suspendiera de manera inmediata y definitiva cualquier tipo de actividad diferente a la recreación en la estructura ecológica principal del Río Tunjuelo.

Así las cosas, pasa el Despacho a analizar la situación y advierte que la pretensión principal es dejar sin efecto un acto administrativo proferido en el marco de un proceso sancionatorio ambiental, misma que resulta ajena a la finalidad de la tutela, pues por su propia naturaleza jurídica, se trata de un acto administrativo particular por medio del cual se crea una situación jurídica. Por ende y conforme el precedente legal y jurisprudencial, cuando el perjudicado esté inconforme con la sanción impuesta, el mecanismo judicial procedente será el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, que permite resarcir el daño causado injustificadamente a un derecho subjetivo.

Dicho mecanismo resulta idóneo y principal, pues cuando se acude a la Justicia Administrativa, para demandar la validez de un acto administrativo, es posible proponer la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo que se cuestiona.

Por consiguiente, si mediante la suspensión provisional del acto administrativos es posible impedir total o parcialmente la continuación de la medida se controvierte, no existe razón válida para entender que la acción de tutela se convierte en un mecanismo definitivo y prevalente de defensa judicial, pues ello implicaría subvertir la regla conforme a la cual la acción de amparo constitucional tan sólo procede de manera subsidiaria.

¹ Ver archivo 1 folios 5 a 25



Rama Judicial
Juzgado Tercero Municipal de Pequeñas Causas Laborales
Republica de Colombia

En suma, se advierte que el señor Néstor Armando Zambrano Espejo no ha agotado los procedimientos judiciales ordinarios a los que podía acudir en este caso para debatir en sede judicial la legalidad de la Resolución 02863 de 30 de junio de 2022 y no demostró que los recursos y mecanismos de la vía contenciosa administrativa no fueran suficientemente idóneos o eficaces para proteger sus derechos fundamentales, en su situación particular.

Así mismo, advierte este Despacho que la acción de tutela no puede usarse para dar fin a un trámite que es meramente administrativo ya que la finalidad de esta es la protección de derechos fundamentales y no el de un acto administrativo.

Ahora, existen situaciones que eventualmente pueden hacer que la acción de tutela sea procedente, como lo es el acaecimiento de un perjuicio irremediable; sin embargo, en este caso no se encuentra acreditada tal circunstancia, toda vez que, si bien el apoderado judicial del señor Néstor Armando Zambrano Espejo señaló que se le está vulnerando el derecho fundamental al trabajo de su mandante, así como el de 10 personas que depende de la actividad económica que se desarrolla en el predio objeto de la sanción, lo cierto es que, ello no se encuentra acreditado, ya que, ninguna prueba allegó a fin de dar a conocer su situación económica, no precisó si solo desarrolla su actividad económica en el predio materia del cierre temporal, si dispone de otras fuentes de ingreso o se ocupa de otras actividades económicas.

Además, si bien aludió la afectación de otras personas que laboran en el predio, lo cierto es que no está legitimado para alegar la vulneración de derechos fundamentales de terceros, de quienes no expuso de forma concreta ni individualizada la presunta afectación que pudiera generar la suspensión preventiva de las actividades desarrolladas en el predio de propiedad del señor Zambrano Espejo.

Tampoco puede pasar por alto el Despacho que la medida adoptada por la Secretaría Distrital de Medio Ambiente es preventiva y tal como lo precisa el numeral 3° de la Resolución 02863 de 30 de junio de 2022 se mantendrá hasta tanto se compruebe que han desaparecido las causas que la originaron. De ahí que, el accionante podrá allegar las pruebas que considere relevantes y alegar las supuestas inconsistencias presentadas en el procedimiento, dentro del marco del proceso sancionatorio a efecto que se levante tal medida.

En este sentido, de acuerdo a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, cuando el peticionario interpone la acción de tutela, como mecanismo transitorio para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, este **tiene la carga de probar, aunque sea sumariamente la existencia de un perjuicio** que: (i) sea inminente, es decir que produzca, de manera cierta y evidente, la amenaza de un derecho fundamental; (ii) imponga la adopción de medidas urgentes para conjurarlo; (iii) amenace gravemente un bien jurídico que sea importante en el ordenamiento jurídico y; (iv) dada su urgencia y gravedad, imponga la imposterabilidad del amparo a fin de garantizar el restablecimiento del orden social justo en toda su integridad; pues, de lo contrario, la acción se torna improcedente.

En ese sentido, como no se probó la vulneración de un perjuicio irremediable, el Despacho encuentra que la presente acción resulta improcedente y en ese orden de ideas, no es posible analizar de fondo la presunta vulneración de los derechos invocados, pues será el juez natural el habilitado para tal fin y al cual no ha acudido.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO TERCERO MUNICIPAL DE PEQUEÑAS CAUSAS LABORALES DE BOGOTÁ D.C.**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia, por autoridad de la Ley y mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO: NEGAR POR IMPROCEDENTE la acción de tutela instaurada por **Néstor Armando Zambrano Espejo** identificado con c.c. 7.332.135 contra la **Alcaldía de Bogotá** y la **Secretaría Distrital de Medio Ambiente**, acorde con lo aquí considerado.



Rama Judicial
Juzgado Tercero Municipal de Pequeñas Causas Laborales
Republica de Colombia

SEGUNDO: NOTIFICAR a las partes por el medio más expedito y eficaz.

TERCERO: PUBLICAR esta providencia en la página de la Rama Judicial e informar a las partes sobre la forma de consultar la misma.

CUARTO: REMITIR el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, en caso de no ser impugnada por la parte interesada dentro de los 3 días hábiles siguientes a su notificación y de acuerdo con lo dispuesto en la parte motiva de la decisión.

Notifíquese y Cúmplase,

La Juez,

LORENA ALEXANDRA BAYONA CORREDOR

Firmado Por:
Lorena Alexandra Bayona Corredor
Juez Municipal
Juzgado Pequeñas Causas
Laborales 3
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: 091500e7e35d21fe658274af86a5a565516e73fa94bad12b5b9dd41cfb7c2c87

Documento generado en 17/08/2022 08:58:39 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>