

TUTELA 2da. Instancia: T-2023-0168 (Primera Instancia Rad. 2023-0120)
Procedencia: Jdo. 17 Penal Mpal con Función de Control de Garantías
Accionante: ELSA CONSTANZA REY ZULUAGA
ACCIONADAS: EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO y otros
DECISION: CONFIRMA

REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO CUARENTA Y NUEVE PENAL DEL CIRCUITO
LEY 600 DE BOGOTÁ
Carrera 28 A Nro. 18 A 67 Piso 5°, Bloque E.
Complejo Judicial de Paloquemao
Teléfono: 601-3753827
Correo institucional: pcto49bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

Bogotá D. C., veintisiete (27) de junio de dos mil veintitrés (2023)

OBJETO DEL PRONUNCIAMIENTO

Resolver la impugnación interpuesta por la accionante, señora **ELSA CONSTANZA REY ZULUAGA**, contra el fallo de tutela, proferido el **06 de junio/2023**, por el Juzgado 17 Penal Municipal con Función de Control de Garantías de esta ciudad, en la que figuran como accionadas la **EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ – EAAB-; EL CORPORATIVO AMBIENTAL DE LA EAAB**, siendo vinculadas de oficio la **ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO**; la **ALCALDÍA LOCAL DE CHAPINERO**; la **CORPOPRACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA-CAR**; y el **INSTITUTO NACIONAL DE RECURSOS NATURALES RENOVABLES Y DEL AMBIENTE-INDERENA**.

HECHOS

La accionante, relató la siguiente:

- 1.- Por la gran variedad de flora y fauna, múltiples fuentes hídricas, contribución al proceso de depuración del aire y regulación climática, mediante **Acuerdo 30 del 30 de septiembre/1976**, El **INDERENA** declaró área de reserva forestal 14.116 hectáreas del Bosque de los Cerros Orientales de Bogotá, que atraviesa la ciudad de sur a norte, por las localidades de Ciudad Bolívar, Usme, San Cristóbal, Santa Fe, Chapinero y Usaquén; Acuerdo aprobado por el Ministerio de Agricultura, mediante **Resolución 76 del 31 de marzo/1977** y que conforme a lo indicado en el artículo 5° de dicho Acuerdo, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), es la entidad competente para administrar la zona en donde se encuentra ubicada la **Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá**.
- 2.- **Ley 99 de 1993** en su artículo 61, creó el Ministerio del Medio Ambiente, y reordenó el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, organizó el Sistema Nacional Ambiental (SINA), declaró de interés ecológico nacional los cerros y el sistema montañoso circundante de la Sabana de Bogotá.
3. El **Decreto 619 de 2000** artículo 389, dispuso que las actividades de las distintas entidades y los particulares dentro de la RFPBOB se sujetarían a la zonificación y reglamentación del

TUTELA 2da. Instancia: T-2023-0168 (Primera Instancia Rad. 2023-0120)
Procedencia: Jdo. 17 Penal Mpal con Función de Control de Garantías
Accionante: ELSA CONSTANZA REY ZULUAGA
ACCIONADAS: EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO y otros
DECISION: CONFIRMA

Plan de Manejo que llegara a elaborar la Corporación Autónoma Regional (CAR) para esta área, en concertación con el Ministerio de Ambiente y el Distrito Capital.

4. En **Resolución 1141 del 12 de abril/ 2006** la **CAR** elaboró el Plan de Manejo de la RFPBOB; **plan** que fue adoptado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible mediante **Resolución 1766 del 27 de octubre/ 2016**, diez (10) años después.

5. Con la sentencia del 13 de noviembre del 2013 (Ref: 250002325000200500662 03) del Consejo de Estado, contribuyó al Plan adoptado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, proceso desencadenado por la **Acción Popular** interpuesta por la ciudadana Sonia Andrea Ramírez Lamy, donde se amparó el derecho 1) *Al “goce de un ambiente sano”*; 2) *“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”*; 3) *“La realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes”*; y, 4) *La seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente. Dicho fallo emitió también una serie de ordenes dirigidas a la CAR y el Distrito Capital de Bogotá, entre ellas la formulación de planes de manejo del área de canteras, vegetación natural, pastos, plantaciones de bosques y agricultura; y la elaboración, ejecución y financiación de “un Plan que permita preservar, conservar y recuperar los recursos hídricos y la biodiversidad existente en la reserva forestal protectora “Bosque Oriental de Bogotá.”*

6. El **31 de agosto/2017**, la **EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTA – EAAB-** formuló una solicitud a la **Dirección General (DGEN) de la CAR**, donde esta última entidad en ejercicio de sus atribuciones, emitió el **25 de marzo/2021** la **Resolución DGEN 20217000144**, mediante la cual autorizó a la **EAAB** a realizar “*Actividades de Senderismo y Turismo Ecológico*” en cinco (5) predios de su propiedad (identificados con **CHIP AAA0137KOB**S, **AAA0156JLOE**, **AAA0094DRFZ**, **AAA0156JLNN** y **AAA0137KOAW**) situados en el área de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá – **RFPBOB-** ubicados en la localidad de Chapinero, en “Los Rosales”, e identificados como territorio de la **Quebrada la Vieja (QLV)**.

7- La **Resolución DGEN 20217000144 del 25 de marzo/2021**, de la **Dirección General (DGEN) de la CAR** duró cuatro (04) años en emitirse, luego de presentarse la solicitud de la **EAAB**, debido a que en ese interregno se produjeron varias **resoluciones temporales** de operación del sendero proyectado, por 120 días cada una, entre ellas están, las Resoluciones DGEN 2516 de 30 de Agosto del 2018; 735 de 19 de Marzo del 2019; y 871 del 10 de Julio del 2020, viéndose rodeada de un proceso gradual de acopio de información, evaluaciones de diversos factores — determinación de horarios, definición de cierres periódicos, garantía de “canales de comunicación constante con la comunidad aledaña”, sistema de reservas de ingreso, presencia de personal idóneo, aseguramiento de no dejar rastro los caminantes, medidas de sensibilización ambiental, estrategias de comunicación, definición de capacidad de carga, monitoreos tecnológicos, baterías de baños, puntos de control, señalización adecuada, espacios de trabajo para la policía, espacios de estacionamiento, verificaciones periódicas de cumplimiento de cada obligación— y mecanismos para atenuar problemas de seguridad tales como un atraco masivo ocurrido en el sendero; también, se realizó al menos una prueba piloto y un complejo proceso administrativo que generó condiciones y obligaciones perentorias para la **EAAB**, como lo ordenan la Constitución, la legislación ambiental y las normas administrativas, todo el trámite de la Resolución eventualmente contó con la participación de “terceros intervinientes” residentes en el sector de Los Rosales donde se origina y se sitúa el sendero QLV, en particular, ocho vecinos que a lo largo del trámite

TUTELA 2da. Instancia: T-2023-0168 (Primera Instancia Rad. 2023-0120)
Procedencia: Jdo. 17 Penal Mpal con Función de Control de Garantías
Accionante: ELSA CONSTANZA REY ZULUAGA
ACCIONADAS: EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO y otros
DECISION: CONFIRMA

administrativo intervinieron a título individual y otro que lo hizo en calidad de representante de la Asociación Vecindario Amigos de la Quebrada la Vieja (AQUAVIEJA).

8.- Uno de los tramos del sendero **Quebrada la Vieja**, denominado El Páramo, al que los funcionarios de La **EAAB** también se refieren como “Piedra Ballena”, ha resultado llegar de facto hasta un área de la **Vereda el Verjón Bajo**, en la cual algunas personas de la comunidad tienen su residencia y lugar de trabajo.

En la **Vereda el Verjón Bajo** de Chapinero también residen docenas de personas, incluyendo campesinos nativos de la zona y propietarios que se han radicado en épocas más recientes en residencias preexistentes al establecimiento de la **Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá.**, tratándose de una comunidad asentada en un área bastante alejada de la **Quebrada la Vieja** y considerablemente distante del barrio Los Rosales.

Basta con mencionar que a la **Vereda el Verjón Bajo** de Chapinero se llega por medios de transporte que se toma desde Bogotá en dirección a la vía que va hacia La Calera; luego se sigue por un desvío (conocido como Santiamén) situado a mano derecha unos metros adelante del Peaje de Patios. Por ese desvío se tardan unos 10 minutos más en encontrar la Vereda el Hato y, luego de esta, la **Vereda el Verjón Bajo**, de lo que se puede concluir que, **Vereda el Verjón Bajo** no es parte de Los Rosales

9. La **Vereda el Verjón Bajo** de Chapinero está poblada por una comunidad que jamás fue informada o consultada, y por lo tanto no participó, cuando en los años 2017 a 2021 se adelantó el trámite que dio origen a la **Resolución DGEN 20217000144 del 25 de marzo/2021 de la Dirección General (DGEN) de la CAR**, que autorizó el Sendero **Quebrada la Vieja**.

Así las cosas, con absoluto desconocimiento de la comunidad de la **Vereda el Verjón Bajo** y sin participación alguna de ella, dicho tramo, “El Páramo” o “Piedra Ballena”, ha empezado a traer numerosos caminantes, más de 700 los fines de semana, que arrancan su actividad de senderismo en Los Rosales pero, luego de un recorrido de más de dos horas atraviesan la montaña y terminan penetrando hasta un punto de la **Vereda el Verjón Bajo**, y de allí resulta difícil y peligroso para los caminantes regresar de nuevo hasta el sitio de donde partieron, en Los Rosales, por lo que, para terminar su recorrido atraviesan un trayecto sin señalización ni autorización de tránsito peatonal por parte de la CAR, que los lleva a un carretable situado a pocos metros de varias residencias de vecinos de la **Vereda el Verjón Bajo**, desde donde buscan regresar a Bogotá por otros medios.

10.- Al exceder uno de sus tramos los límites del área que estrictamente constituye la **Quebrada la Vieja**, la **EAAB** generó una situación de hecho incumpliendo las normas que regulan la **Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá**, vulnerando el ambiente sano y la seguridad de la **Vereda el Verjón Bajo**, atropellan el derecho de su comunidad, en la que, dice la accionante se incluye, a participar en la toma de decisiones que impactan dicho ambiente.

11.- La accionante indicó que, la **EAAB** se hizo presente “virtualmente” en la **Vereda el Verjón Bajo** el 3 de noviembre del 2022 a petición suya, porque durante la reunión del 18 de octubre de 2022 de la Comisión Ambiental Local de Chapinero se enteró casualmente, que el Acueducto estaba próximo a dar apertura a un sendero que llegaría a la **Vereda el Verjón Bajo**, sendero del que prácticamente nadie en nuestra comunidad había oído hablar

TUTELA 2da. Instancia: T-2023-0168 (Primera Instancia Rad. 2023-0120)
Procedencia: Jdo. 17 Penal Mpal con Función de Control de Garantías
Accionante: ELSA CONSTANZA REY ZULUAGA
ACCIONADAS: EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO y otros
DECISION: CONFIRMA

hasta la fecha; en esa reunión virtual, vecinos como Diana Fraser, María Riaño, Marta González, esposa de Humberto Moreno, Libia Pérez, María Isabel Ramírez y ella, expresaron su molestia y sorpresa con la falta de consulta con la comunidad y el avance de facto del sendero, haciendo claras las preocupaciones de la seguridad, la violación a las restricciones que la CAR impone en el área de la **Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá**, las basuras y la depredación que el turismo ha generado por el sendero, que, según la actora, causará en el área de la **Vereda el Verjón Bajo**, el deterioro de los nacimientos de aguas, el pobre estado de las vías donde se pretende traer y parquear buses para movilizar caminantes, etc.; el funcionario de la **EAAB** Diego García, coordinador del programa “Caminos de los Cerros Orientales”, ofreció excusas por la falta de información, pero pasa a justificar que los caminos existen por ser supuestamente “ancestrales”.

12.- Con evidente premura, que a varios vecinos les sorprendió y preocupó, los funcionarios de la **EAAB** se han reunido con un pequeño grupo de residentes convocados al azar, apoyados en una lista de WhatsApp que se ha ampliado gracias a datos aportados por vecinos, incluso ella misma, pero hay otros vecinos que no han sido convocados, realizándose e igualmente, se han tratado de hacer dos visitas al área del sendero.

El problema, para la accionante es que numerosos vecinos no han participado en ninguna conversación con la **EAAB**; que funcionarios de la **EAAB** admiten errores en la socialización del proyecto y reconocen que carecen de “una base de datos de los vecinos”, y que todavía no se ha hecho el “mapeo de actores” requerido; Los funcionarios desean cumplir precipitadamente con la agenda política que les impuso la alcaldesa de Bogotá, quien parece ansiosa de inaugurar el nuevo sendero que llega a la **Vereda el Verjón Bajo**, antes de terminar su mandato, así sea de manera inconsulta, lo cual, para la demandante es ilegal, inconstitucional y a todas luces inaceptable, vulnerando sus derechos fundamentales al debido proceso, el ambiente sano y la participación en decisiones que lo impactan.

La demanda fue repartida en primera instancia el 24 de mayo/2023 y en segunda instancia, el 20 de junio/2023.

DERECHOS Y PRETENSIONES

Se pidió la protección de los derechos al debido proceso y a un ambiente sano.

La pretensión concreta, es la siguiente:

“2. Que se proteja mi derecho el ambiente sano mediante la suspensión inmediata por parte de la EAAB de actividades de senderismo en el tramo de “El Páramo” (también denominado Piedra Ballena) del sendero QLV hasta tanto se cumpla con las evaluaciones de rigor, equivalentes a las que se hicieron cuando se estableció el sendero QLV (enumeradas claramente en la Resolución DGEN 20217000144 del 2021 (25 de marzo), CAR, páginas 6 a 9.

“3. Que se proteja mi derecho a la participación como miembro de la comunidad en la toma de decisiones que afecten el ambiente sano de la VVB, consagrado en los el articulo79 de la Constitución Política, el artículo 2 de la Ley 23 de 1973, el artículo 1 del Decreto Ley 2811 de 1974; el Artículo 32, Ley 489 de 1998, y el artículo 35 de la Ley 1437 del 2011, mediante la celebración de consultas sistemáticas con un grupo representativo de la VVB y el establecimiento de canales de comunicación constante con dicha comunidad.

TUTELA 2da. Instancia: T-2023-0168 (Primera Instancia Rad. 2023-0120)
Procedencia: Jdo. 17 Penal Mpal con Función de Control de Garantías
Accionante: ELSA CONSTANZA REY ZULUAGA
ACCIONADAS: EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO y otros
DECISION: CONFIRMA

“4. Que en tal virtud, se ordene al Gerente de la EAAB cesar toda actividad de senderismo en el tramo El Páramo hasta que se formulen consultas sistemáticas con un grupo representativo de la VVB.”

PROVIDENCIA IMPUGNADA

Mediante fallo **06 de junio/2023**, Juzgado 17 Penal Municipal con Función de Control de Garantías de esta ciudad, resolvió lo siguiente:

*“**Primero: DECLARAR** improcedente la acción de tutela presentada por la ciudadana Elsa Constanza Rey Zuluaga, contra la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá D.C., de conformidad con lo indicado en las Consideraciones.*

Indicó que la tutela va dirigida a la alega la protección de derechos colectivos, como los son, el medio ambiente, seguridad y participación ciudadana, asunto que, por excelencia, le corresponde analizar a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, conforme lo establece el art. 144 de la Ley 1437:

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

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

Indicó que la Ley 472 de 1998, regula el ejercicio de las acciones populares y de grupo y en su art. 4, así:

“ARTÍCULO 4º.- Derechos e Intereses Colectivos. Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con: a) El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias. ...”, cuya competencia radica ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa (art. 15) “ARTÍCULO 15.- Jurisdicción. La jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conocerá de los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las Acciones Populares originadas en actos, acciones y omisiones de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas, de conformidad con lo dispuesto en las disposiciones vigentes sobre la materia. En los demás casos, conocerá la jurisdicción ordinaria civil.”

Puso de presente que una de las pretensiones va dirigida a que se ordene la suspensión de la actividad de senderismos realizada por la **EAAB**, la cual fue autorizada por la **Resolución DGEN N° 20217000 144 del 25 de marzo de 2021**, de tal manera que acceder a lo petitionado, sería disponer la suspensión de un acto administrativo, competencia que según **la Ley 1437 de 2011**, le corresponde a la referida jurisdicción.

Sostuvo que a través del trámite de tutela no se puede ordenar la suspensión de los efectos del acto administrativo dado que este se encuentra amparado de la presunción de legalidad, y, en consecuencia, por regla general, debe ser la autoridad judicial, experta en la materia, la que verifique si la decisión de la autoridad administrativa eventualmente no está ajustada a

TUTELA 2da. Instancia: T-2023-0168 (Primera Instancia Rad. 2023-0120)
Procedencia: Jdo. 17 Penal Mpal con Función de Control de Garantías
Accionante: ELSA CONSTANZA REY ZULUAGA
ACCIONADAS: EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO y otros
DECISION: CONFIRMA

legalidad; razón por la cual, la accionante dispone de otro medio judicial de defensa efectivo, como es el acudir ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa en procura de establecer si la creación del sendero peatonal está afectando los derechos pregonados en la demanda y controvertir, por esa vía, las decisiones de las autoridades administrativas accionadas.

El medio ordinario de defensa indicado resulta idóneo, toda vez que será el juez natural, especialista en la materia, que, con suficiencia, determinará si es procedente, la anulación del acto administrativo, proceso en el cual, la actora puede solicitar medidas cautelares ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, lo que, eventualmente, implicaría la cesación del hecho que tilda como vulnerador de derechos o intereses colectivos.

En este sentido, la accionante no probó o demostró haber presentado petición alguna ante la **CAR**, por los hechos que invoca, y así lo informó esa entidad; luego, por vía de tutela, no es posible exonerar a la tutelante de presentar una reclamación ante la demandada conforme en este tipo de asuntos se exige por la Ley 1437, art. 144.

Consideró que el hecho de que se continúe adelantando la actividad de senderismo no advierte la configuración de un perjuicio irremediable, dado que: *i) desde el momento en que se inició dicha actividad (2021) a la fecha, la tutelante y sus vecinos han podido continuar residiendo dignamente en el lugar donde se adelanta la actividad de senderismo, lo que permite pronosticar que durante el tiempo que se adelanten acciones ante la jurisdicción contencioso administrativo, ninguna afectación irreparable se generará a la tutelante y a la comunidad del sector. II) En la parte motiva de la Resolución DGEN N° 20217000 144 del 25 de marzo de 2021 CAR se lee: “... Que por lo anterior y de conformidad con los argumentos técnicos consignados en el informe DGOAT No. 08 del 2 de marzo de 2021 se evidencia de conformidad con el mismo que con las medidas tomadas por parte de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá EAAB-ESP en relación con el sendero quebrada La Vieja se puede concluir que no supone un riesgo para la quebrada el ingreso de visitantes de manera controlada, también se consignó en el citado informe que existe un cumplimiento del 82,35% de las obligaciones establecidas para la operación del sendero durante el periodo de septiembre a noviembre del año 2020. De las citadas obligaciones, se pudo establecer el cumplimiento total en catorce (14), cumplimiento parcial en dos (2) y se incumplió una (1), esto de acuerdo con lo establecido en la Resolución CAR DGEN No. 20207100871 de 10 de julio del 2020, por tal motivo se considera viable la apertura permanente del mismo bajo estrictas obligaciones de carácter ambiental sometidas a seguimientos definidos para llevar el respectivo control de los compromisos adquiridos. ...”, lo que demuestra que no se genera un riesgo ni un perjuicio al medio ambiente la actividad que se permite realizar en la zona precitada. (subraya en texto)*

Finalmente, manifestó que no se ha visto afectada la participación ciudadana ni el derecho al debido proceso pues, al contrario de lo aducido por la actora, consideró el juzgado de instancia, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá explicó, que a través del proceso de socialización adelantado con la comunidad de la **Vereda el Verjón Bajo** ha realizado el mapeo de actores identificando más de 124 personas que se mencionan en la base de datos presentada por la accionada, en el anexo 10. Por lo cual se continúa con la socialización del proyecto, pero la actividad de identificación de actores ya fue realizada sin ser esta excluyente para incorporar a más participantes.

DE LA IMPUGNACIÓN

La accionante no se encuentra de acuerdo con lo resuelto por el juzgado de primera instancia, por lo siguiente:

1.- Respecto de la subsidiariedad, indicó que el juez de primera instancia mal interpretó la norma, pues esta precisamente indica que la acción procede cuando se utiliza como

TUTELA 2da. Instancia: T-2023-0168 (Primera Instancia Rad. 2023-0120)
Procedencia: Jdo. 17 Penal Mpal con Función de Control de Garantías
Accionante: ELSA CONSTANZA REY ZULUAGA
ACCIONADAS: EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO y otros
DECISION: CONFIRMA

“*mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable*”, y esa precisamente es la situación, pues tanto ella, como los vecinos han denunciado, en un documento radicado ante la EAAB por medio de la Plataforma Bogotá te escucha #1938902023, denominado, queja formulada por Elsa Rey, Diana Fraser y Adriana Pardo, de fecha 20 de abril de 2023, que obra en el expediente, el tránsito de aproximadamente 700 o más 3 personas mensualmente por una porción del sendero de la **Quebrada la Vieja** llamado “El Páramo” o “Punta Ballena” por la EAAB, que excede los límites de **Quebrada la Vieja**, al llegar considerablemente más allá de la vecindad de Los Rosales, donde dicha quebrada se encuentra ubicada, y extenderse hasta la **Vereda el Verjón Bajo**, lo que está causando irremediables daños ambientales, semana tras semana, como destrucción a la flora nativa, por efecto de las pisadas constantes de los grupos que transitan no solo por el sendero mismo, sino debido a la falta de cercas, por áreas aledañas, incluyendo lotes privados; contaminación de las fuentes de agua, pues ante la falta de baños, los caminantes hacen sus necesidades en distintos puntos del camino; y, acumulación de latas y desechos plásticos ante la ausencia de canecas o mecanismos equivalentes de recolección y la poca cultura cívica y ambiental de los usuarios. Asimismo, lo evidencian, residuos de fogatas, con serios riesgos de incendios forestales en una zona de tupida vegetación.

En este sentido, lo dicho por el Juzgado, esto es, la formulación de acciones ante la jurisdicción Contenciosa Administrativa, está siendo preparada por la comunidad, pero si bien las medidas cautelares ante dicha Jurisdicción podrían lograrse en el curso de un año aproximadamente, en su conjunto se trata de un mecanismo dispendioso, costoso y cuya resolución final puede tardar entre 4 y 21 años según el promedio de duración de las acciones decididas en última instancia por el Consejo de Estado.

Por lo anterior, consideró que la tutela es un mecanismo transitorio esencial para detener los irremediables perjuicios que actualmente causa el senderismo en marcha.

Indicó que los vecinos de la **Vereda el Verjón Bajo** hasta finales del año pasado, se enteraron del senderismo hasta ese lugar, mostrado inconformidad en el avance del mismo, sin el debido proceso de consulta, y en atención a la multitud de factores, como la determinación de horarios, definición de cierres periódicos, garantía de canales de comunicación constante con la comunidad aledaña, sistema de reservas de ingreso, presencia de personal idóneo, aseguramiento de no dejar rastro los caminantes, medidas de sensibilización ambiental, estrategias de comunicación, definición de capacidad de carga, monitoreos tecnológicos, baterías de baños, puntos de control, señalización adecuada, espacios de trabajo para la policía, espacios de estacionamiento, verificaciones periódicas de cumplimiento de cada obligación, que se tuvieron en cuenta antes de autorizar la operación del Sendero original **Quebrada la Vieja**.

2.- En cuanto a la falta de reclamación ante la **CAR**, insistió que en el mes de febrero de 2023 con Radicado 20231012388, se manifestaron las inconformidades sobre el proceso que estaba llevando la **EAAB** para dar apertura a ese sendero; y, casi simultáneamente con la Acción de Tutela, la Junta de Acción Comunal de la **Vereda el Verjón Bajo** Chapinero que actualmente ella preside, elevaron petición ante la **CAR** el 24 de mayo de 2023 con Radicado No. 20231048739, precisamente para que se les reconociera como terceros intervinientes y se les permitiera expresar nuestras múltiples preocupaciones y objeciones a la manera arbitraria e inconsulta como la **EAAB** ha extendió los límites del sendero **Quebrada la Vieja**, llegando hasta su comunidad **Vereda el Verjón Bajo**.

Sumado a ello, y dado el carácter irremediable de los daños en curso, es incorrecto interpretar el Artículo 144 de la Ley 1437 del 2011, como un requisito esencial de procedibilidad para entablar la Acción de Tutela.

En este sentido, la extensión arbitraria hasta la **Vereda el Verjón Bajo** de un ramal del sendero **Quebrada la Vieja**, representa una amenaza “cierta, evidente y grave” de aquellas a que se refiere la citada decisión de la Corte Constitucional, pues numerosos caminantes están ciertamente llegando a su vereda, circulando por áreas no autorizadas; igualmente,

TUTELA 2da. Instancia: T-2023-0168 (Primera Instancia Rad. 2023-0120)
Procedencia: Jdo. 17 Penal Mpal con Función de Control de Garantías
Accionante: ELSA CONSTANZA REY ZULUAGA
ACCIONADAS: EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO y otros
DECISION: CONFIRMA

indicó la accionante, que la misma Corte en su sentencia T-531/93 ha precisado que no es posible una definición legal o reglamentaria precisa del “perjuicio irremediable” pues se trata de un “concepto abierto” a ser definido por el juez de tutela en cada caso concreto, y es obligación del juez utilizar un criterio razonable para proteger efectivamente derechos como los vulnerados en las circunstancias que se han expuesto en la Acción de Tutela.

3.- En cuanto a la participación ciudadana y el debido proceso, basado en un anexo aportado por la **EAAB** el juez de primera instancia erróneamente concluyó que dicha entidad ha adelantado un proceso de socialización identificando más de 124 personas que aparecen en una base de datos y concluyó que la “identificación de actores ya fue realizada”, lo que para la impugnante alejado de la realidad, pues no se estudiaron las actas de las varias de las reuniones, cuyos audios en versión MP4 se anexaron a la Acción de Tutela; siendo , para la accionante, destacar, que gracias a ella se convocó a otros miembros de la comunidad a las primeras reuniones, y que la **EAAB**, a través de sus funcionarios han brindado información, pero no interés, o realizado acciones concretas para acordar con la comunidad y dueños de los predios, solución a sus peticiones e inquietudes; los mismos funcionarios han admitido “falta de información a la comunidad,” que se han cometido graves “errores en la socialización del proyecto,” y que se carece de una “base de datos de los vecinos,” y aún no se ha hecho el “mapeo de actores requerido”, lo que no consideró el Juez de 1ª. Instancia, evidencias que pueden ser escuchadas en los audios y grabaciones aportadas a la acción constitucional, en las reuniones de Noviembre 3 del 2022, minutos 27 a 47; 1:13 a 1:15; 1:27-1:33; y Marzo 13/ 2023, minutos 3,58 a 4,40, minutos 15,25 a 15,27, minutos 57,06 a 57,13.

Allegó una carta firmada por varios miembros de la comunidad, que jamás han sido informados acerca del origen, naturaleza e impacto de la porción del sendero **Quebrada la Vieja** que llega hasta la **Vereda el Verjón Bajo**, ni han sido consultados al respecto, como lo ordena la Constitución, la legislación ambiental y las normas administrativas, en especial el Art. 2, Ley 23 de 1973; el Art. 1, Decreto Ley 2811 de 1974; el Art. 79, Constitución Política de Colombia; el Artículo 32, Ley 489 de 1998; y el Art. 35, Ley 1437 del 2011.

4.- Respecto a la PARTICIPACION INDIVIDUAL EN PROCESO SOCIAL, el Juez de 1ª. instancia concluye que su derecho a la participación en el proceso social de los “**Caminos de los Cerros Orientales**” ha sido garantizado, pues ella ha asistido a las convocatorias recientemente realizadas por la **EAAB**, presencia, que según la accionante, fue por su interés, por ella misma, no por una convocatoria espontanea de la **EAAB**, y lo esencial es tener en cuenta, que el proceso administrativo adelantado entre 2017 y 2021, que dio origen al sendero **Quebrada la Vieja**, autorizado el 25 de Marzo/2021, mediante **Resolución DGEN 20217000144** de la **CAR**, no incluyo consulta, ni a ella, ni a ningún miembro d la comunicad de la **Vereda el Verjón Bajo**, no obstante que el tramo denominado *El Páramo* o *Piedra Ballena* atraviesa porciones significativas de dicha, distante de Los Rosales donde está ubicada la **Quebrada la Vieja**; con absoluto desconocimiento de la comunidad de la **Vereda el Verjón Bajo** y sin participación alguna de ella.

Reiteró su petición, de la suspensión de la actividad de senderismo en una porción del sendero de la **Quebrada la Vieja** llamado “*El Páramo*” o “*Piedra Ballena*” por la **EAAB**, hasta tanto se adelanten en forma apropiada consultas con la comunidad impactada, se tutele su derecho fundamental al debido proceso (Art. 29 Constitución) y el derecho tanto de ella como de la comunidad, a la participación en la toma de decisiones que impactan el ambiente sano de la localidad donde ellos habitan (Art. 79 Constitución).

CONSIDERACIONES

➤ PROBLEMA JURIDICO:

Determinar si la accionada - **EAAB** - está vulnerando los derechos al debido proceso, y participación de la accionante y la comunicad de la **Vereda el Verjón Bajo**, al extender el

TUTELA 2da. Instancia: T-2023-0168 (Primera Instancia Rad. 2023-0120)
Procedencia: Jdo. 17 Penal Mpal con Función de Control de Garantías
Accionante: ELSA CONSTANZA REY ZULUAGA
ACCIONADAS: EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO y otros
DECISION: CONFIRMA

tramo autorizado por la **CAR** mediante **Resolución DGEN 20217000144** del **25 de marzo/2021 de la Dirección General (DGEN)** y si, mediante la acción de tutela, es procedente la suspensión de dicha Resolución.

La acción de tutela no fue diseñada como un mecanismo judicial adicional, supletorio o complementario a las vías ordinarias a las cuales en principio se debe acudir para garantizar la protección de los derechos. Por el contrario, es un medio de defensa judicial subsidiario y residual llamado a utilizarse en ausencia de otro mecanismo de protección judicial, o cuando existiendo éste, se acude a la tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, significa entonces que la acción de tutela ha sido concebida únicamente para dar solución eficiente a situaciones de hecho creadas por actos u omisiones que implican vulneración o amenaza de un derecho fundamental, respecto de las cuales el sistema jurídico no tiene previsto otro mecanismo susceptible de ser invocado ante los jueces a objeto de lograr la protección del derecho, es decir, tiene cabida dentro del ordenamiento constitucional para dar respuesta eficiente y oportuna a circunstancias en que, por carencia de previsiones normativas específicas, el afectado queda sujeto, de no ser por la tutela, a una clara indefensión.

PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

El principio de subsidiariedad, conforme al artículo 86 de la Constitución, implica que la acción de tutela solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. En otras palabras, las personas deben hacer uso de todos los recursos ordinarios y extraordinarios que el sistema judicial ha dispuesto para conjurar la situación que amenaza o lesiona sus derechos, de manera tal que se impida el uso indebido de este mecanismo constitucional como vía preferente o instancia judicial adicional de protección.

No obstante, como ha sido reiterado por la jurisprudencia constitucional, el presupuesto de subsidiariedad que rige la acción de tutela debe analizarse en cada caso concreto. Por ende, en aquellos eventos en que existan otros medios de defensa de carácter judicial, se ha determinado que existen dos excepciones que justifican su procedibilidad¹ :

- (i) *“cuando el medio de defensa judicial dispuesto por la ley para resolver las controversias no es idóneo o eficaz conforme a las especiales circunstancias del caso estudiado, procede el amparo como mecanismo definitivo; y,*
- (ii) *cuando, pese a existir un medio de defensa judicial idóneo, éste no impide la ocurrencia de un perjuicio irremediable, caso en el cual la acción de tutela procede como mecanismo transitorio.”*

La primera hipótesis se refiere al análisis de la idoneidad y eficacia del medio de defensa judicial ordinario previsto en la ley a favor del afectado, el cual no puede realizarse en abstracto, sino que debe comprender el estudio de las situaciones particulares que sustentan el caso concreto. De esta manera, el juez podría advertir que la acción ordinaria no permite resolver la cuestión en una dimensión constitucional o tomar las medidas necesarias para la protección o restablecimiento de los derechos fundamentales afectados².

De otra parte, la segunda hipótesis tiene el propósito de conjurar o evitar una afectación inminente o grave a un derecho fundamental, por lo que la protección es temporal de acuerdo

¹ Sentencia T-146 de 2019, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

² Sentencia SU-498 de 2016, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

TUTELA 2da. Instancia: T-2023-0168 (Primera Instancia Rad. 2023-0120)
Procedencia: Jdo. 17 Penal Mpal con Función de Control de Garantías
Accionante: ELSA CONSTANZA REY ZULUAGA
ACCIONADAS: EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO y otros
DECISION: CONFIRMA

con lo dispuesto en el artículo 10° del Decreto 2591 de 1991³. La concesión del amparo bajo dicha modalidad de protección exige la acreditación de: (i) una afectación inminente del derecho -elemento temporal respecto al daño-; (ii) la urgencia de las medidas para remediar o prevenir la afectación; (iii) la gravedad del perjuicio -grado o impacto de la afectación del derecho-; y (iv) el carácter impostergable de los remedios para la efectiva protección de los derechos en riesgo⁴.

Finalmente, cuando el amparo es promovido por personas que requieren especial protección constitucional, como niños, niñas y adolescentes, mujeres en estado de gestación o de lactancia, personas cabeza de familia, en situación de discapacidad, de la tercera edad o población desplazada, entre otros, el examen de procedencia de la tutela se hace menos estricto, a través de criterios de análisis más amplios, pero no menos rigurosos⁵.

**REGLA GENERAL DE IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA
CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS**

La máxima autoridad Constitucional ha establecido que el estudio de procedencia de la acción de tutela, cuando el actor pretende controvertir un acto administrativo, debe considerar que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA– consagró los medios de control de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho, para el efecto.

Particularmente, cuando se trata de la lesión a un derecho subjetivo con ocasión de la expedición de un acto administrativo, el afectado puede acudir ante la administración de justicia con el objeto de solicitar la nulidad de tal actuación y, del mismo modo, que sea restablecido su derecho de conformidad al artículo 138 del citado código. Por lo tanto, al existir otros mecanismos judiciales para resolver las pretensiones del actor, la tutela se torna improcedente⁶.

En este contexto, la jurisprudencia constitucional ha definido, por regla general, la improcedencia de la tutela para controvertir actos administrativos⁷ en atención a: (i) la existencia de mecanismos judiciales ordinarios establecidos para controvertir las actuaciones de la administración en el ordenamiento jurídico; (ii) la presunción de legalidad que las reviste; y, (iii) la posibilidad de que, a través de las medidas cautelares, se adopten remedios idóneos y eficaces de protección de los derechos en ejercicio de los mecanismos ordinarios⁸.

Para mayor ilustración se hará una breve descripción del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y se referirán las medidas cautelares, entre las que se contempla la posibilidad de la suspensión provisional de los actos administrativos objeto de censura.

En primer lugar, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA– contempla el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, a partir del cual “(...) toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo

³ “En el caso del inciso anterior, el juez señalará expresamente en la sentencia que su orden permanecerá vigente sólo durante el término que la autoridad judicial competente utilice para decidir de fondo sobre la acción instaurada por el afectado”.

⁴ Sentencias T-225 de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; T-789 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, reiteradas en la Sentencia SU-498 de 2016, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁵ Sentencias T-163 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; T-328 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-456 de 2004, M.P. Jaime Araujo Rentería; T-789 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-136 de 2001, M.P. Rodrigo Uprimny Yepes, entre otras.

⁶ Sentencia T-703 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁷ Sentencias T-324 de 2015, M.P. María Victoria Calle Correa; T-972 de 2014, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; y T-060 de 2013, M.P. Mauricio González Cuervo.

⁸ Sentencia SU-498 de 2016, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

TUTELA 2da. Instancia: T-2023-0168 (Primera Instancia Rad. 2023-0120)
Procedencia: Jdo. 17 Penal Mpal con Función de Control de Garantías
Accionante: ELSA CONSTANZA REY ZULUAGA
ACCIONADAS: EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO y otros
DECISION: CONFIRMA

amparado en una norma jurídica podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho”. En este sentido, con base en la remisión a las causales de nulidad contenidas en el inciso segundo del artículo 137 de la misma ley, la nulidad procede cuando el acto administrativo:

*“haya sido expedido con infracción de las normas en que debería fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió”*⁹.

En la Sentencia SU-355 de 2015,¹⁰ se hizo referencia a las medidas cautelares previstas en la codificación de lo contencioso administrativo, que regula su procedencia, tipología y trámite para su adopción por parte del juez administrativo: Una síntesis de las características básicas de estas medidas se expone a continuación:

- (i) *El ámbito de aplicación de las medidas cautelares, conforme al artículo 229 del CPACA, se extiende a todos los procesos declarativos que se adelanten ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Por lo tanto, el juez puede decretarlas a petición de parte, antes de la notificación del auto admisorio o en cualquier estado del trámite, cuando lo estime necesario para la protección y garantía provisional del objeto del proceso o para la efectividad de la sentencia;*
- (ii) *El artículo 230 de esa normativa estableció que las medidas cautelares pueden ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión. En este sentido, el juez puede (a) suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo y (b) suspender un procedimiento o una actuación de cualquier naturaleza;*
- (iii) *El artículo 231 fija las condiciones para la procedencia de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, cuando se pretenda su nulidad; y,*
- (iv) *El artículo 232 establece que no se requerirá prestar caución cuando se trate de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos;*
- (v) *Finalmente, las medidas cautelares pueden ser ordinarias o de urgencia. Las primeras podrán adoptarse antes de la notificación del auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, mientras que las segundas podrán dictarse desde el momento en que se presente una solicitud en ese sentido y sin necesidad de notificar previamente a la contraparte*¹¹

De igual manera, la Sentencia SU-691 de 2017¹² concluyó que, por regla general, la jurisdicción de lo contencioso administrativo cuenta con los instrumentos procesales idóneos y eficaces para garantizar la protección de los derechos fundamentales, materializados en el conocimiento del asunto por jueces especializados y en el decreto de medidas cautelares de protección.

En suma, el ordenamiento jurídico ha previsto el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho para verificar la legalidad de las actuaciones de la administración. Esta herramienta prevé, dentro de su estructura procesal, la posibilidad de decretar medidas cautelares que comprenden la suspensión provisional del acto administrativo objeto de reproche. No obstante, el juez constitucional debe determinar, en

⁹ Artículo 137 de la Ley 1437 de 2011. El resaltado es de la Sala.

¹⁰ M.P. Mauricio González Cuervo.

¹¹ En relación con las medidas cautelares de urgencia, la autoridad judicial podrá adoptarlas cuando, verificadas las condiciones generales previstas para su procedencia, evidencie que por la urgencia que se presenta no puede agotarse el trámite descrito previamente. En ese sentido, de acuerdo con lo establecido en el artículo 234 del CPACA, dicha decisión será susceptible de los recursos a los que haya lugar y la medida decretada deberá comunicarse y cumplirse inmediatamente, previa la constitución de la caución señalada en la providencia que la ordena

¹² M.P. Alejandro Linares Cantillo.

TUTELA 2da. Instancia: T-2023-0168 (Primera Instancia Rad. 2023-0120)
Procedencia: Jdo. 17 Penal Mpal con Función de Control de Garantías
Accionante: ELSA CONSTANZA REY ZULUAGA
ACCIONADAS: EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO y otros
DECISION: CONFIRMA

cada caso particular, si el mecanismo judicial ordinario es idóneo y efectivo, para la protección de derechos fundamentales.

IMPROCEDENCIA DE LA TUTELA PARA CUESTIONAR ACTOS DE CARÁCTER GENERAL, IMPERSONAL Y ABSTRACTO

Igualmente, la Corte Constitucional respecto a la improcedencia de la acción de tutela contra actos de carácter general, impersonal y abstracto ha señalado (sentencia T-119/2003, 13 de febrero/2003 M.P. Eduardo Montealegre Lynett): ***“Improcedencia de la tutela para cuestionar actos de carácter general, impersonal y abstracto. Reiteración de jurisprudencia y breve justificación del fallo.***

4.- Según el artículo 35 del Decreto 2591 de 1991, "las decisiones de revisión que revoquen o modifiquen el fallo, unifiquen la jurisprudencia constitucional o aclaren el alcance general de las normas constitucionales deberán ser motivadas. Las demás podrán ser brevemente justificadas".

(...)

5.- Esta Corporación, en armonía con lo previsto en el artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, ha señalado que la acción de tutela no constituye el medio idóneo para controvertir actos de contenido general, impersonal y abstracto, pues para tal fin el ordenamiento ha diseñado otros mecanismos de control judicial [1], lo cual se explica en la medida que esos actos demandan un análisis ponderado bajo la órbita de procesos con características especiales [2]. Algunos ejemplos jurisprudenciales ilustran con mayor claridad el asunto:

- En la sentencia T-105 de 2002 la Corte debió estudiar las demandas de tutela presentadas por algunos funcionarios del Municipio y de la Personería de Cali, quienes consideraban vulnerados sus derechos con las determinaciones de dichas entidades sobre sus escalas salariales y el no reconocimiento de una prima técnica (en las que se incluía un acuerdo municipal). Entre los argumentos para denegar el amparo la Corte sostuvo que, **“la acción de tutela resulta improcedente frente a actos de carácter general, impersonal y abstracto, como los que se pretenden cuestionar, frente a los cuales la misma ley consagra otro mecanismo de defensa judicial, pudiendo ser controvertidos en su legalidad ante la jurisdicción contencioso administrativa”.**

- La misma postura fue asumida en la Sentencia **T-151 de 2001**. En aquella oportunidad la Corte analizó el caso de un aspirante a rector en la Universidad de Cartagena, que inconforme con los requisitos exigidos por el Consejo Superior Universitario presentó acción de tutela para controvertir el acuerdo expedido. Al respecto la Corte dijo lo siguiente: **“Es claro entonces que tratándose de actos de carácter general no hay competencia del juez de tutela y que toda actuación en este campo es por principio, plenamente improcedente”.**

- También resulta ilustrativa la Sentencia **T-321 de 1993**, donde la Corte revocó los fallos de instancia y en su lugar denegó la tutela interpuesta por una madre de familia contra el Instituto Nacional de Radio y Televisión y el Consejo Nacional de Televisión, por la emisión de algunos programas en la franja vespertina. La Corte fue enfática en destacar la improcedencia de la tutela en los siguientes términos:

“Cuando el desconocimiento, la vulneración o el recorte de los derechos fundamentales se origina en actos jurídicos de carácter general producidos por instancias subordinadas a la Constitución (y todos los poderes constituidos lo son), su efecto general pernicioso puede ser contrarrestado mediante mecanismos especialmente dispuestos para ello, V.gr.: la

TUTELA 2da. Instancia: T-2023-0168 (Primera Instancia Rad. 2023-0120)
Procedencia: Jdo. 17 Penal Mpal con Función de Control de Garantías
Accionante: ELSA CONSTANZA REY ZULUAGA
ACCIONADAS: EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO y otros
DECISION: CONFIRMA

acción de inconstitucionalidad contra las leyes, o las acciones de nulidad (y de restablecimiento del derecho) contra los actos administrativos. Mediante tales instrumentos se provoca la actuación de un organismo público competente para que, también por vía de disposición general, restablezca el imperio de la juridicidad.

Pero no es ése el caso de la tutela. El mismo artículo 6o. del Decreto 2591 establece en su numeral 5o. que es improcedente la acción "cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto". Es que lo que se busca con el mencionado mecanismo es suspender los efectos violatorios o amenazantes de alguno de los derechos fundamentales de una persona determinada, derivados de un acto concreto cuya aplicación deberá suspender el juez, aún mediante medidas provisionales (esto es antes de la sentencia) cuando lo considere necesario y urgente para proteger el derecho, según las voces del artículo 7o. del Decreto en mención”.

DE LAS ACCIONES POPULARES

La Corte Constitucional señaló al respecto en Sentencia T-596/2017,¹³ lo siguiente:

“165. Las acciones populares no eran ajenas al ordenamiento jurídico colombiano previo a la Constitución de 1991^[177], por cuanto estaban consagradas en los artículos 1005 y ss. y 2358 y ss. del Código Civil^[178]. Sin embargo, el artículo 88 Superior les otorgó un estatus constitucional y, con ello, “buscó ampliar el campo propio de esta clase de acciones como “un paso fundamental en el desarrollo de un nuevo derecho solidario, que responda a nuevos fenómenos de la sociedad como es el daño ambiental”^[179].

“166. **La Ley 472 de 1998, establece en su artículo 2 que el objeto de la acción popular consiste en evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior, cuando ello fuere posible. Conforme a lo anterior, su finalidad consiste en la protección de un tipo especial de derechos e intereses. Según la Corte, corresponden “a derechos o bienes indivisibles, o supraindividuales, que se caracterizan por el hecho de que se proyectan de manera unitaria a toda una colectividad, sin que una persona pueda ser excluida de su goce por otras personas”^[180]. En esa dirección, al tratarse de intereses “supraindividuales e indivisibles (...) exigen una conceptualización y un tratamiento procesal unitario y común, pues la indivisibilidad del objeto implica que la solución de un eventual litigio sea idéntica para todos”^[181].**

“167. **La acción popular a pesar de que su objeto, según lo define el artículo 88 de la Carta y la Ley 472 de 1998, consiste en la protección de derechos colectivos tiene, además, cuando estén relacionados estrechamente con aquellos, la aptitud de amparar posiciones iusfundamentales. Es precisamente por ello que un instrumento como la acción de tutela ha sido reconocido, en hipótesis excepcionales, como un medio de protección de derechos colectivos al paso que en el curso de las acciones populares han terminado por ampararse también derechos fundamentales.**

“168. Del objeto de protección de las acciones populares se desprenden, al mismo tiempo, criterios especiales de legitimación. Así, el artículo 12 de la referida Ley 472, establece una regla de legitimación ampliada permitiendo que cualquier persona natural o jurídica, organizaciones de diferente naturaleza y algunas autoridades públicas interpongan la acción. En ese sentido, el Consejo de Estado ha señalado “que la titularidad es del colectivo y no de la suma de cada uno de los derechos individuales... el interés le asiste a todo el grupo, cualquiera de ellos está legitimado para ejercer su derecho de acción representado a las otras personas igualmente afectadas”^[182].

¹³ M.P. Dr. Alejandro Linares Cantillo

TUTELA 2da. Instancia: T-2023-0168 (Primera Instancia Rad. 2023-0120)
Procedencia: Jdo. 17 Penal Mpal con Función de Control de Garantías
Accionante: ELSA CONSTANZA REY ZULUAGA
ACCIONADAS: EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO y otros
DECISION: CONFIRMA

“Su finalidad no solo es preventiva, sino también restitutoria^[183], ya que puede dirigirse a que las cosas vuelvan a su estado anterior al momento de vulneración y si no procede la restitución, a que se ordene la indemnización por el daño ocasionado.

“169. A estos rasgos generales de la acción se unen varias disposiciones especiales que muestran que el juez popular cuenta con suficientes posibilidades de actuación para (i) proteger los derechos reclamados, (ii) promover, en un escenario de amplia deliberación, la realización de acuerdos para enfrentar las causas de la violación de los derechos (pacto de cumplimiento) y (iii) adelantar actividades probatorias de alta complejidad^[184], en caso de ser necesario. En adición a ello, el tiempo aproximado para el trámite de una acción popular de acuerdo con los términos fijados en la ley y a su condición de acción prevalente, es relativamente reducido.

“170. En cuanto a las facultades del juez popular, el Consejo de Estado y esta Corte, han sostenido que “está investido de amplias facultades, derivadas de la autonomía procesal que ostenta la acción popular y de la finalidad que ésta busca, que no es otra que la protección de los derechos de la comunidad”^[185]. De manera tal que puede decretar medidas cautelares de diferente naturaleza, no solo con fundamento en el artículo 25 de la Ley 472 de 1998^[186], sino también con apoyo en los artículos 229 y 230 de la de la Ley 1437 de 2011 (CPACA).

“171. Igualmente, la ley prevé la celebración de pactos de cumplimiento que tienen por objeto fijar la forma de protección de los derechos e intereses colectivos y el restablecimiento de las cosas a su estado anterior, en caso de que ello sea posible^[187]. Adicionalmente, se establece el agotamiento de un período probatorio en el que el juez podrá practicar cualquier prueba conducente, incluyendo estadísticas de fuentes confiables, conceptos de las entidades públicas a manera de peritos y con la posibilidad de practicar personalmente las pruebas, sin perjuicio de su facultad de comisionar^[188].

“172. Conforme a lo anterior, (i) la amplitud de la legitimación por activa, (ii) el tipo de pretensiones que pueden ventilarse (preventivas/restitutorias), (iii) el objeto que busca protegerse (derechos e intereses colectivos como el medio ambiente sano), (iv) la posibilidad de celebrar dentro del proceso un pacto de cumplimiento entre los accionantes y las entidades demandadas, (v) la facultad del juez popular para ordenar medidas cautelares y el amplio margen probatorio que tiene, son rasgos que hacen de las acciones populares un medio judicial de suma importancia cuando se trata de resolver disputas especialmente complejos que requieran de medidas estructurales o generales para la protección de intereses supraindividuales e indivisibles, tal y como es el caso de los derechos colectivos. Es por ello que la Corte ha entendido que la promulgación de la Ley 472 de 1998 vino a “unificar términos, competencia, procedimientos, requisitos para la procedencia de la acción popular, **en aras de lograr la protección real y efectiva de los derechos e intereses colectivos, y con ellos, de los derechos fundamentales que puedan resultar lesionados mediante la afectación de un derecho de esta naturaleza**”^[189] (énfasis añadido).

“173. Se trata entonces de una acción que, además de contar con un inequívoco estatus constitucional que le confiere particular relevancia en el régimen jurídico vigente, tiene una naturaleza especial que se desprende del tipo de derechos que protege -objeto-, los habilitados para presentarla -legitimación ampliada- y la naturaleza de las pretensiones que se pueden formular -restitutoria/indemnizatoria-. Conforme a ello, la Sala juzga necesario destacar que goza de autonomía como instrumento judicial en la medida que, como lo ha aclarado el Consejo de Estado, “no resulta viable, ni legítimo, que se haga pender la admisión de la acción popular de la procedencia o no de otras acciones principales o subsidiarias”^[190].

Más adelante, indicó lo siguiente:

“Este hecho hizo que, desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, los jueces de tutela, a través de sus decisiones, y para resolver casos concretos, suplieran esa falta de decisión legislativa en la materia, extendiendo la protección que de derechos fundamentales estaban obligados a realizar, para cobijar ciertos derechos colectivos que se encuentran en

TUTELA 2da. Instancia: T-2023-0168 (Primera Instancia Rad. 2023-0120)
Procedencia: Jdo. 17 Penal Mpal con Función de Control de Garantías
Accionante: ELSA CONSTANZA REY ZULUAGA
ACCIONADAS: EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO y otros
DECISION: CONFIRMA

estrecha relación con éstos y que, en últimas, son derechos-prestación que requieren de la actividad del legislador para lograr su efectividad (Sentencia T-406 de 1992) (...)

“Se hace necesario entonces, que los jueces analicen con sumo cuidado los casos sometidos a su conocimiento para determinar si la acción procedente es la acción consagrada en la ley 472 de 1998, o la acción de tutela, pues ésta tiene que conservar su naturaleza de mecanismo subsidiario al que debe recurrirse únicamente cuando esté demostrado que, a través del ejercicio de la acción popular no sea posible el restablecimiento del derecho fundamental que ha resultado lesionado o en amenaza de serlo por la afectación de un derecho de carácter colectivo. Para el efecto, entonces, se hará necesario demostrar que, pese a haberse instaurado la acción popular, ésta no ha resultado efectiva para lograr la protección que se requiere. Igualmente, se podrá hacer uso de la acción de tutela como mecanismo transitorio, mientras la jurisdicción competente resuelve la acción popular en curso y cuando ello resulte indispensable para la protección de un derecho fundamental”.

➤ **DEL CASO CONCRETO**

La impugnante alega la vulneración del Debido proceso, Ambiente Sano, Participación Ciudadana, en atención a que la accionada **EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTA – EAAB-** y **EL CORPORATIVO AMBIENTAL – CAR-**, extendieron los límites contenidos en la **Resolución DGEN 20217000144 del 25 de marzo/2021 de la Dirección General (DGEN) de la CAR** que hacen relación al senderismo por la **Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá** respecto a la **Quebrada la Vieja**, sin embargo, el mismo se está ampliando hasta la comunidad donde ella y otras personas residen, esto es la **Vereda el Verjón Bajo**, lo que ha traído a la comunicad un desacuerdo, dado que por las personas que asisten al lugar, según la actora, más de 700 personas, que asisten al lugar, están colocando en peligro la fauna, flora, corrientes y nacimientos de agua, dado que no hay implementos como canecas, baños, señalizaciones etc., así como la incursión de algunas de estas personas a propiedad privada, situación que ha llevado a la comunicad a estar inconforme; además, porque la **EAAB**, no los ha convocado para adelantar gestiones para las extensiones del **Camino de los Cerros Orientales** hasta la **Vereda el Verjón Bajo**.

Aduce que la **EAAB**, estaba próximo a dar apertura a un sendero que llegaría a la **Vereda el Verjón Bajo**, del que nadie de la comunidad había oído hablar; que se realizó una reunión virtual con vecinos de dicha Vereda, entre ellos Diana Fraser, María Riaño, Marta González (esposa de Humberto Moreno), Libia Pérez, María Isabel Ramírez y ella, expresando su inconformidad y falta de consulta por parte de la accionada para el avance del sendero, pues se mostró preocupación por parte de los vecinos por temas de seguridad, violación a las restricciones que la CAR impone en el área de la **Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá**, las basuras y la depredación que el turismo traería por el sendero, que con seguridad causaría en el área de la **Vereda el Verjón Bajo**, entre ellos, el deterioro de los nacimientos de aguas, el pobre estado de las vías donde se pretende traer y parquear buses para movilizar caminantes, etc.

A efecto de demostrar la accionante los perjuicios que se están ocasionando, anexó con la demanda, los siguientes documentos:

1. Adjunto las varias normas citadas, a saber:
 - a. Acuerdo 30 de 1976 (30 de septiembre), El INDERENA.
 - b. Resolución 76 de 1977 (31 de marzo), Ministerio de Agricultura.
 - c. Ley 99 de 1993. d. Decreto 619 de 2000 11

TUTELA 2da. Instancia: T-2023-0168 (Primera Instancia Rad. 2023-0120)
Procedencia: Jdo. 17 Penal Mpal con Función de Control de Garantías
Accionante: ELSA CONSTANZA REY ZULUAGA
ACCIONADAS: EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO y otros
DECISION: CONFIRMA

- e. Resolución 1141 del 2006 (abril 12) de la CAR, Plan de Manejo de la RFPBOB.
 - f. Ley 1437 del 2011. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
 - g. Fallo de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Consejo de Estado 13 de noviembre del 2013 (Ref: 250002325000200500662 03), Magistrada Ponente María Claudia Rojas Lasso.
 - h. Resolución 1766 del 2016 (27 de octubre) Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
 - i. Resolución DGEN 20217000144 del 2021 (25 de marzo), CAR.
2. Certificado de Residencia del accionante expedido por Alcaldía de Chapinero
3. Mensaje de Gmail de Elsa Constanza Rey al Alcalde de Chapinero Oscar Yesid Ramos Calderón (15 diciembre, 2022).
4. Testimonios extrajudiciales de Elsa Rey, Diana Fraser, Margarita Torres y Miguel Chacón
5. Queja formulada ante la EAAB firmada por Diana Fraser, Elsa Rey, Adriana Pardo. Radicado plataforma Bogotá Te Escucha No. 1938902023 (20 abril 2023)
6. Cartas firmadas por residentes que no han sido convocados
7. Grabación MP4 de la reunión de noviembre 2 del 2022 8. Grabación MP4 de la reunión de Marzo 13 del 2023.

LA CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA -CAR-, indicó que la accionante no ha realizado ante esa entidad ninguna petición, denuncia o queja; asimismo señaló, respecto a las pretensiones de la tutela, manifestó que estas no son de competencia de la **CAR**, y que de acuerdo a las Resoluciones anexadas, la obligación de socialización se encuentra en cabeza de la **EAAB**.

La CAR indicó que la accionante para proteger los derechos fundamentales alegados, puede hacer uso de los mecanismos idóneos habilitados por la ley para tal propósito, cual es el **derecho de petición, el recurso de reconsideración, la querrela policiva, la acción popular** así como **las acciones contenciosas administrativas en contra de actos administrativos** (los cuales se presumen legales hasta que el juez previo proceso declare lo contrario) toda vez que de acuerdo con lo argumentado por el accionante, es a la comunidad en general a la que se está afectando.

La **EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTA – EAAB-**, por su parte dio como ciertos hechos tales como el Acuerdo 30 del 30 de septiembre /1976 done el INDERENA declaró 14.116 hectáreas de **Bosque de los Cerros Orientales de Bogotá**, por las localidades De Ciudad Bolívar, Usme, San Cristóbal, Santa Fe, Chapinero y Usaqué; igualmente y con base en dicho Acuerdo (artículo 5º) la **CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA -CAR-**, es la autoridad competente para administrar la zona de la **Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá**; Acuerdo, que fue aprobado por el Ministerio del medio Ambiente, mediante la Resolución 76/1977; que el artículo 389 del Decreto 619/2000 dispuso que las actividades de las distintas entidades y los particulares dentro de la **Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá**, se sujetarían a la zonificación y reglamentación del Plan de Manejo que llegara a elaborar la **CAR**, para esta área; Mediante Resolución 1141/2006 la **CAR**, elaboró un Plan de manejo de la **Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá**, plan adoptado por el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible mediante la Resolución 1766/2016; Plan que tuvo como uno de sus soportes el Fallo del Consejo de Estado del 13 de noviembre/2013 con radicado 250002325000200500662 00; que en respuesta a una solicitud presentada por la **EAAB** el 31 de agosto/2017, la **CAR** expidió la **Resolución DGEN 20217000144 del 25 de marzo/2021 de la Dirección General (DGEN) de la CAR**, mediante la cual autorizó a la **EAAB, Actividades de senderismo y Turismo Ecológico** en

TUTELA 2da. Instancia: T-2023-0168 (Primera Instancia Rad. 2023-0120)
Procedencia: Jdo. 17 Penal Mpal con Función de Control de Garantías
Accionante: ELSA CONSTANZA REY ZULUAGA
ACCIONADAS: EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO y otros
DECISION: CONFIRMA

cinco de sus predios, situados en la localidad de Chapinero, Los Rosales e identificados como territorio de la **Quebrada la Vieja**; que dentro del trámite de la **Resolución DGEN 20217000144 del 25 de marzo/2021 de la Dirección General (DGEN) de la CAR**, que duró cuatro años, se realizaron resoluciones Temporales, por 120 días cada una, siendo rodeada de un proceso gradual de acopio de información, evaluación de diversos factores, como determinación de horarios, definición de cierres periódicos, canales de comunicación con la comunidad aledaña, monitoreos, baterías de baños, puntos de control, verificaciones de cumplimiento de obligaciones, entre otras, Resolución que contó eventualmente con la participación de terceros intervinientes, residentes del sector y vecinos.

No le consta a la accionada que uno de los tramos del sendero **Quebrada la Vieja**, denominado **El Páramo** o **Piedra Ballena**, ha llegado a un área de la **Vereda el Verjón Bajo**; igualmente, advierte la accionada, que NO ES CIERTO que la comunidad de la **Vereda el Verjón Bajo**, no haya sido informada o consultada, cuando se adelantó el trámite del sendero de **Quebrada la Vieja**; tampoco es cierto que hayan llegado allí 700 personas, pues dentro del Plan de Uso Público, para el desarrollo de la actividad de recreación pasiva en la **Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá**, sendero de **Quebrada la Vieja**, tiene un número de carga efectiva, entre *Claro de Luna* y *El Páramo*, entre semana de 114 personas y los fines de semana 210 personas, tramo que fue habilitado desde el mes de julio/2022, únicamente los días miércoles y tres domingos; y que los caminantes llegan al *Páramo* y son devueltos por personal de la **EAAB**, y el Ejército o la Policía.

Respecto de los procesos participativos, indicó la accionada que se busca en sus fases iniciales, conectar con el mayor número de actores sociales posibles y asociados con el tema de interés, es común que no se logre contactar la totalidad de la comunidad, no obstante, ese primer encuentro es base fundamental para que por medio de la voz a voz o la extensión de la información socializada, se comparta a más personas relacionadas con el área de interés. A partir de esto, y como lo menciona la señora Elsa, se logró contactar con más personas y a través de la reunión del 3 de noviembre se logra socializar el interés de extender la operación del sendero a la interconexión **Quebrada la Vieja - Vereda el Verjón Bajo**, aclarando en dicho espacio, diversas dudas presentadas por la comunidad y dando claridad de que el planteamiento se estaba haciendo siguiendo los lineamientos establecidos por la **Autoridad Ambiental CAR**, en el **PUP del Plan de Manejo Ambiental de la Reserva**, incluyendo las acciones participativas necesarias.

Que en la reunión virtual indicada por la accionante, aclaró la **EAAB**, que en ella y en respuesta dada por la CAR, con consecutivo EAAB No 2410001-S-2023-067355, se despejaron dudas presentadas por la comunidad acerca de la operatividad del sendero, una vez estuviera avalado por la CAR; asimismo, se ha dado respuesta a otras dudas presentadas por la JAL de Chapinero a través del No de consecutivo EAAB 2502001-S2023-091128 acerca del tema predial asociado al sendero en mención; y toda operación del sendero proyectado, independiente del tiempo de uso que tenga por parte de las población aledaña y flotante, sigue los lineamientos establecidos por la Autoridad Ambiental, en el Plan de Uso Público sustentado en el Plan de Manejo Ambiental de la Reserva, dentro del cual se incluye el área asociada a los senderos existentes dentro de la Reserva como área de Uso Público para los ciudadanos y visitantes

También indicó la **EAAB**, que a efectos de socializar el proyecto “*Caminemos de los Cerros Orientales*” han contactado alrededor de 200 personas, a través de distintos medios (teléfono, correo electrónico, visita puerta a puerta) para participar en los espacios de socialización. Se visitaron más de 24 predios vecinos al camino, se han realizado 9 reuniones con la comunidad de la **Vereda el Verjón Bajo**, se han realizado tres salidas con la comunidad al punto de llegada y un recorrido completo iniciando desde la Calle 71 con Av. Circunvalar.

Sumado a lo anterior, el día 11 de mayo de 2023, los firmantes de las cartas en la prueba 16. Prueba 5 23 2023, José Miguel Garzón con CC1.071.166713 y Jorge Osorio con C.C 79.140.517 fueron informados del proyecto como consta en el listado de asistencia a la reunión, y la **EAAB**, recibió el 19 de mayo de 2023 con numero de radicación E-2023-

TUTELA 2da. Instancia: T-2023-0168 (Primera Instancia Rad. 2023-0120)
Procedencia: Jdo. 17 Penal Mpal con Función de Control de Garantías
Accionante: ELSA CONSTANZA REY ZULUAGA
ACCIONADAS: EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO y otros
DECISION: CONFIRMA

048732 (anexo), una carta firmada por 37 personas de la comunidad de la **Vereda el Verjón Bajo** expresando lo siguiente: “...conformidad y apoyo de la vereda El Verjón a la adecuación de los senderos de a pie preexistentes que comunican nuestras fincas y la vereda Verjón en general con la ciudad de Bogotá...”. Este grupo de vecinos manifiesta querer ser parte del proyecto y su apoyo para participar en las mesas de trabajo propuestas por las entidades.

En este sentido, la **EAAB** se opuso a las pretensiones de la demanda.

La **SECRETARIA DISTRITAL DE GOBIERNO DE BOGOTA – ALCALDIA LOCAL DE CHAPINERO-** indicó que se opone a las pretensiones de la acción de tutela, toda vez que esta es improcedente, en primer término, porque ella no es la llamada a responder por los hechos narrados por la accionante, ni tiene injerencia en os permisos emitidos por la CAR.

Con base en lo anotado, y las respuestas de las entidades accionadas, observa el Despacho que la **EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTA – EAAB-**no desconoce la normatividad y jurisprudencia respecto al tema planteado por la accionante, así como la **Resolución DGEN 20217000144 del 25 de marzo/2021 de la Dirección General (DGEN) de la CAR** “Por medio del cual se otorga una autorización y se toman otras determinaciones” y en la cual “EL DIRECTOR GENERAL DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA –CAR, En ejercicio de sus facultades legales, en especial las establecidas en el numeral 9 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993 y en la Resolución 1766 de 2016 “Por medio de la cual se adopta el Plan de Manejo de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá”, y e la que se dispuso, entre otras:

“ARTÍCULO 1: Otorgar a la EMPRESA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO EAAB DE BOGOTÁ ESP, identificada con NIT No. 899999094-1, autorización para realizar ACTIVIDADES DE SENDERISMO Y TURISMO ECOLÓGICO, en los predios de su propiedad identificados con CHIP AAA0137KOBS, AAA0156JLOE, AAA0094DRFZ, AAA0156JLNN y AAA0137KOAW situados en la localidad de Chapinero en el Área de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental, de acuerdo a lo expuesto en la parte motiva del presente Acto Administrativo.

“PARAGRAFO PRIMERO: La EMPRESA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ EAAB - ESP, deberá cumplir con todas las obligaciones, requerimientos y lineamientos, a los cuales haya lugar, que serán sometidos a Seguimiento y Control por parte de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca-CAR, con el fin de mantener vigente la presente resolución.

“ARTÍCULO 2: Requerir a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá EAAB-ESP, para que en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación del presente acto administrativo cumpla con las siguientes obligaciones señaladas en la Resolución DGEN No. 871 de 10 de julio de 2020:

- “• Incluir en la encuesta de percepción una pregunta relacionada únicamente con las actividades de sensibilización ambiental sobre los valores y servicios ambientales de la reserva, que permita verificar la eficacia.
- “•Incluir en la encuesta de percepción una pregunta relacionada con las acciones de mejora que sugieren los visitantes para la adecuada operación del mismo.
- “• Allegar a la CAR el plan de contingencia y sus respectivos soportes que permita dar cumplimiento a los monitoreos tecnológicos (mediante drones) con fines de control y vigilancia, aumentando la frecuencia, principalmente, en aquellos días de mayor afluencia de visitantes

TUTELA 2da. Instancia: T-2023-0168 (Primera Instancia Rad. 2023-0120)
Procedencia: Jdo. 17 Penal Mpal con Función de Control de Garantías
Accionante: ELSA CONSTANZA REY ZULUAGA
ACCIONADAS: EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO y otros
DECISION: CONFIRMA

“**ARTICULO 3:** De conformidad con lo evaluado y plasmado en el informe técnico DGOAT No. 08 de 2 de marzo de 2021 en el numeral “VI. CONCEPTO TECNICO” el cual determino sobre las obligaciones:

Obligación 13: “Referente a las labores de adecuación del sendero, la EAB-ESP, deberá mejorar la señalización y la información que se da al visitante en cuanto a sitios de ingreso y rutas de los senderos, entre otros”.	Cumple parcialmente
Obligación 14: “La señalización deberá transmitir los valores ambientales del sendero y por ende de la reserva, así como; informar las actividades restringidas en ciertos puntos del recorrido (...)	Cumple parcialmente

“Se dará aplicación al termino estipulado en el artículo segundo de la presente resolución, es decir dos (2) meses contados a partir de la notificación del presente acto administrativo, para que se subsane y se tomen las medidas correspondientes para su cumplimiento por parte de la EMPRESA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ EAAB– ESP.

“**ARTICULO 4:** Advertir a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá EAAB-ESP que las demás disposiciones contenidas en la Resolución No. 735 de 19 de marzo de 2019, Resolución DGEN No. 871 de 10 de julio de 2020 y que no sean contrarias a la presente decisión, conservan su tenor y vigencia.

“**ARTÍCULO 5:** Notificar el contenido del presente proveído a la EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTA E.S.P. por intermedio de su representante legal o de su apoderado debidamente constituido, así como a la ASOCIACION VECINDARIO AMIGOS DE LA QUEBRADA LA VIEJA – AQUAVIEJA, A los señores ALEXANDRA GOMEZ, XIMENA ZAMBRANO y MARIA ALEJANDRA LOZANO AMAYA, o a sus apoderados debidamente constituidos, en los términos de los artículos 66 al 69 de la ley 1437 de 2011.”

No obstante lo anterior, no existe prueba que lleve al convencimiento a este Juzgado que la situación ambiental relacionada en la acción de tutela esté afectando o amenazando de manera inminente la flora y la fauna, así como las nacimientos y cursos de aguas en la **Vereda el Verjón Bajo**, donde la accionante dice que ella y sus vecinos residen, pues su manifestación está, en hechos presuntos, y que posiblemente pueden darse, sin un estudio o planteamiento real de la amenaza o puesta en peligro de ellos y la situación ambiental, no hay prueba, siquiera sumaria que implique amenaza real y singularizada de los derechos fundamentales de la accionante .

Tampoco evidencia el Despacho pruebas orientadas a acreditar la problemática ambiental de la **Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá**, y menos aún en el tramo indicado por la accionante de **Quebrada la Vieja**, que haga viable pronunciamiento dentro de la acción de tutela, pues no basta con sólo identificar una posible situación, sino que ésta debe estar demostrada.

La Corte Constitucional refirió la improcedencia de la acción de tutela ante la inexistencia de una conducta respecto de la cual se pueda efectuar el juicio de vulnerabilidad de derechos fundamentales en sentencia T-134 de 2014, así:

“... El objeto de la acción de tutela es la protección efectiva, inmediata, concreta y subsidiaria de los derechos fundamentales, “cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares de conformidad con lo establecido en el Capítulo III del Decreto 2591 de 1991”. Así pues, se desprende que el mecanismo de amparo constitucional se torna improcedente, entre otras causas, cuando no existe una actuación u omisión del agente accionado a la que se le pueda endilgar la supuesta amenaza o vulneración de las garantías fundamentales en cuestión.

TUTELA 2da. Instancia: T-2023-0168 (Primera Instancia Rad. 2023-0120)
Procedencia: Jdo. 17 Penal Mpal con Función de Control de Garantías
Accionante: ELSA CONSTANZA REY ZULUAGA
ACCIONADAS: EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO y otros
DECISION: CONFIRMA

“En el mismo sentido lo han expresado sentencias como la SU-975 de 2003 o la T-883 de 2008, al afirmar que “partiendo de una interpretación sistemática, tanto de la Constitución, como de los artículos 5º y 6º del Decreto 2591 de 1991, se deduce que la acción u omisión cometida por los particulares o por la autoridad pública que vulnere o amenace los derechos fundamentales es un requisito lógico-jurídico para la procedencia de la acción tuitiva de derechos fundamentales (...) En suma, para que la acción de tutela sea procedente requiere como presupuesto necesario de orden lógico-jurídico, que las acciones u omisiones que amenacen o vulneren los derechos fundamentales existan (...)”, ya que “sin la existencia de un acto concreto de vulneración a un derecho fundamental no hay conducta específica activa u omisiva de la cual proteger al interesado...”.

Ahora bien, le asiste la razón, al juez de primera instancia en el sentido de indicar que dentro del presente caso no se advirtió vulneración alguna de derechos fundamentales, como quiera, que la **EAAB**, ha tenido contacto con la accionante, así sea por iniciativa de ésta, igualmente, no se puede afirmar que exista violación de un derecho fundamental y menos que esa violación esté causando o cause un perjuicio irremediable que haga viable la procedencia de la acción de tutela.

Se le debe indicar a la accionante, que contrario a lo sostenido en la impugnación, para tratar los temas expuestos en la demanda, está prevista la Jurisdicción contenciosa administrativa, como acertadamente argumentó el señor juez de primera instancia, y en esa medida, la demandante no utilizar la tutela como una tercera instancia, como un procedimiento paralelo al establecimiento por la ley, para controvertir una situación que considera atentatoria contra el debido proceso; de manera que al existir en este caso, un medio de defensa judicial para manifestar su inconformidad, recuérdese que la misma accionante informó que está en curso una solicitud ante la **CAR**, y que se están haciendo las gestiones para interponer la acción administrativa, estándole vedado al juez constitucional inmiscuirse en las actuaciones adelantadas por los jueces ordinarios dentro del marco de sus competencias, por cuanto ello iría en desmedro de los principios de autonomía e independencia judicial; en este sentido en primer lugar la actora cuenta con otro mecanismo de defensa judicial concretamente de la acción de nulidad ante la jurisdicción contenciosa administrativa, donde puede pedir en la demanda la suspensión del acto administrativo, lo cual constituye una herramienta procesal idónea para debatir las presuntas irregularidades en las que habría incurrido la **CAR**, sin que se vislumbre, la existencia de un perjuicio irremediable, motivos por los cuales se declarará improcedente la tutela.

Igualmente, ante la manifestación de la vulneración de un derecho colectivo, y en específico el medio ambiente, lo procedente, para el caso de la actora, es la interposición de una acción popular con los requisitos establecidos en la ley.

En ese orden de ideas, se debe confirmar la decisión de instancia, por estar ajustada a derecho, como quiera que la tutela resulta improcedente, de conformidad con la causal primera del artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, ante la existencia de otro medio de defensa judicial (la acción contenciosa administrativa para demandar los actos administrativos e inclusive solicitar su suspensión y la acción popular para proteger los derechos colectivos) y la inexistencia de un perjuicio irremediable; además de la no procedencia de la tutela contra particulares, en el caso concreto. Dicha norma, al respecto, establece lo siguiente:

“ARTICULO 6o. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA DE LA TUTELA. La acción de tutela no procederá:

“1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de

TUTELA 2da. Instancia: T-2023-0168 (Primera Instancia Rad. 2023-0120)
Procedencia: Jdo. 17 Penal Mpal con Función de Control de Garantías
Accionante: ELSA CONSTANZA REY ZULUAGA
ACCIONADAS: EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO y otros
DECISION: CONFIRMA

dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante”.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Cuarenta y Nueve Penal del Circuito Ley 600 de Bogotá D.C., administrando justicia en nombre de la república y por autoridad de la ley,

R E S U E L V E

PRIMERO.- CONFIRMAR el fallo de tutela proferido el 06 de junio/ 2023, por el JUZGADO 17 PENAL MUNICIPAL CON FUNCION DE CONTROL DE GARANTIAS DE BOGOTA.

SEGUNDO. - ORDENAR remitir esta sentencia al Juzgado de primera instancia, al email: j17pmgbt@cendoj.ramajudicial.gov.co , para su conocimiento.

TERCERO- ORDENAR NOTIFICAR esta providencia de acuerdo con lo previsto en el artículo 5° del Decreto 306 de 1992 y remitirla por email a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión, vía correo electrónico.

La notificación a las partes, se debe hacer a los siguientes emails:

ACCIONANTE:

ELSA CONSTANZA REY ZULUAGA: elsaconstanzar@gmail.com

ACCIONADAS Y VINCULADAS:

EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTA – EAAB-:
notificaciones.electronicas@acueducto.com.co, carangoo@acueducto.com.co

EL CORPORATIVO AMBIENTAL CAR: buzonjudicial@car.gov.co,

MINISTERIO DE AMBIENTE: procesosjudiciales@minambiente.gov.co

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO.
ALCALDÍA LOCAL DE CHAPINERO.
notificacionesjudiciales@secretariajuridica.gov.co,
notifica.judicial@gobierno@gobiernobogota.gov.co

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE



JUAN PABLO LOZANO ROJAS
JUEZ