



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO TREINTA Y UNO CIVIL MUNICIPAL DE BOGOTÁ D.C.

Bogotá D.C., 7 de julio de 2020

Radicado: Tutela 110014003031-2020-00299-00

Se resuelve la solicitud de tutela promovida por Neftalí Hernández Hernández contra Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Secretaría de Salud, Secretaría de Desarrollo Económico e Instituto para la Economía Social, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales a la vida digna, trabajo, mínimo vital, debido proceso y dignidad humana.

Antecedentes

1. El accionante considera que se vulneraron sus derechos fundamentales con el operativo que adelantaron el 28 de marzo del año en curso, que culminó con el cierre de su establecimiento, sin que previamente se le hubiera notificado o expedido acto administrativo que justificara tal determinación.

Explicó que desarrolla la venta de animales de compañía en el local 130-400 de la plaza de mercado del Barrio el Restrepo, desde hace más de 49 años, y cuya tradición familiar respecto de esta actividad económica data desde hace 80 años. Sin embargo, el 15 de septiembre de 2017 fue notificado por la Alcaldía Mayor y el IPES del requerimiento por “cese de actividades de venta de animales vivos y reconvención de actividad”, donde se le advirtió que debía cambiar de actividad comercial, so pena de exponerse a un cierre del local e incautación de sus animales. Agregó que el IPES instauró en el 2019 querrela por perturbación por ocupación de hecho, la cual no prosperó.

Con todo, busca con esta acción que se le permita realizar su actividad económica de venta de animales de compañía o mascotas y aves, en la plaza de mercado Carlos E- Restrepo; así como también que se le permita participar en el programa de emprendimiento capital semilla y le brinden capacitación para iniciar una nueva actividad económica con el que pueda obtener ingresos para el sustento propio y de su familia.

2. Admitida la solicitud, se ordenó la vinculación de la Alcaldía Local e Inspección de Policía de Antonio Nariño, Ministerio de Salud e Instituto de Protección y Bienestar Animal – IDPYBA, Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente ESE, al comandante Yeison Javier Cubides de la estación de Policía Nacional XV y/o quien haga sus veces, a la señora Nieves Hidaly Silva Pérez en su condición de inspectora de la Inspección de Policía No. 12 de Atención Prioritaria, y a la Personería Local de Antonio Nariño.

2.1. El Instituto de Protección y Bienestar Animal – IDPYBA, solicitó su desvinculación pues los hechos que soportan la presente acción no son de su resorte o competencia, al no regular las actividades económicas en las plazas de mercado, ni disponer el cierre de establecimientos de comercio. Agregó, que si bien en nuestro ordenamiento jurídico la comercialización de animales domésticos o de compañía no es una actividad ilegal, destacó que enmarcada dentro de la ilegalidad, de acuerdo a lo previsto en el ordenamiento jurídico colombiana y la constitución política, empero, destacó, los establecimientos que ejercen este objeto social dentro de plazas de mercado, cuentan con restricciones de orden legal por aspectos de higiene y salubridad.



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO TREINTA Y UNO CIVIL MUNICIPAL DE BOGOTÁ D.C.

2.2. Secretaría de Desarrollo Económico e Instituto para la Economía Social se opuso a la prosperidad de las pretensiones, toda vez que su entidad carece de competencia para resolver la solicitud propuesta por el actor.

2.3. Instituto para la Economía Social – IPES, informó que no es la entidad competente para cerrar el establecimiento del accionante, y atribuyó la actuación a la Secretaría de Salud.

Subrayó, ha realizado diferentes requerimientos al accionante encaminados a que formalice su presencia en la plaza distrital de mercado Carlos E. Restrepo, a través de la suscripción de un contrato de uso y aprovechamiento, formalizando su actividad de cara a las disposiciones establecidas en la Resolución No. 018 del 2017. Sin embargo, ante la falta de diligencia por parte de aquel, instauró querrela por perturbación de bien de uso público del local 130-400 de la plaza de mercado Carlos E. Restrepo, trámite con el cual, argumentó no sean vulnerado los derechos fundamentales del accionante.

2.4. Secretaría Distrital de Salud, destacó que en virtud de visitas de inspección, vigilancia y control que se han efectuado en la Plaza de Mercado del Restrepo, la Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente ESE generó concepto técnico desfavorable y aplicó una medida sanitaria de seguridad consistente en la clausura temporal parcial de actividades en el segundo piso, área contigua a la venta de animales, medida que no fue acatada. Por esta razón, la hizo efectiva a través del operativo organizado por la Inspección de Policía, Secretaría de Gobierno, IDPYBA, Policía Nacional y la Alcaldía Local el día 28 de marzo del año 2020 la cual está consignada en el Acta MH 08 E501398, en la cual la inspección de policía solicitó el retiro de los animales de la plaza y los que se encontraban enfermos fueron llevados al IDPYBA. Medida preventiva que señaló se levantará una vez se demuestre desaparecieron las causas que la originaron.

2.5. Personería local Antonio Nariño, expuso el día 28 de marzo, en ejercicio de sus competencias de Ministerio Público, brindó acompañamiento a la diligencia adelantada, en la que expresó su inconformidad ante su adelantamiento estando en vigente medida de confinamiento con ocasión a la pandemia COVID-19. Agregó que carece de legitimación en la causa para satisfacer directamente las pretensiones del accionante.

2.6. El comandante Yeison Javier Cubides de la estación de Policía Nacional XV, comunicó que el día 28 de marzo del año actual brindó apoyo encaminado a brindar seguridad y apoyo con el fin de evitar alteraciones en el orden público de cara a lo dispuesto en el art. 218 de la Constitución Política. Seguido, alegó carece de legitimación en la causa por pasiva al ser las autoridades distritales que ejercen función de policía y tienen a su cargo el adelantamiento de recuperación del espacio público quienes intervinieron de manera directa en la diligencia.

2.7. Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E.S.E., señaló que, conforme a lo establecido en la Ley 10 del año 1993 y al Decreto 780 del año 2016, no tiene competencia para resolver las pretensiones elevadas por el accionante, pues no es de su resorte garantizar la actividad económica que desarrolla el señor Hernández en la plaza de mercado Carlos E. Restrepo, en base a lo cual solicitó su desvinculación de la tutela en estudio.



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO TREINTA Y UNO CIVIL MUNICIPAL DE BOGOTÁ D.C.

2.8. Los demás guardaron silencio.

Consideraciones

De conformidad al numeral 1º del artículo 2.2.3.1.2.1. del Decreto 1983 de 2017, este Despacho Judicial es el competente para disipar la situación planteada en sede de Tutela. Esta acción consagrada en el artículo 86 de la Constitución Nacional, es un mecanismo preferencial y sumario por el cual toda persona que considere vulnerado o amenazado eventual o potencialmente sus derechos fundamentales por parte de una autoridad, y en ciertos casos de un particular¹, acude al órgano judicial con el fin de solicitar la protección correspondiente.

El derecho al trabajo “...implica una regulación fundada en la libertad para seleccionarlo, por lo que, salvo las restricciones legales, consiste en la realización de una actividad libremente escogida por la persona dedicando a ella su esfuerzo intelectual o material, sin que puedan impedírselo los particulares ni el Estado a quien, por el contrario, le compete adoptar las políticas y medidas tendientes a su protección y garantía (...)Y si bien ha considerado que es susceptible de tutela, la prosperidad de la acción en el campo laboral depende de que los derechos que se pretenden tutelar consagrados en la Constitución a favor de los trabajadores hayan sido desarrollados por la ley o los tratados internacionales, que permitan precisar su contenido y delimitar sus alcances (...) De lo anterior se puede concluir, que el legislador no está habilitado para imponer límites al trabajo, entendido éste como la facultad de todas las personas de ejercer libremente la actividad a la cual deseen dedicarse, pero sí puede regular el derecho al trabajo para determinar su contenido y delimitar sus alcances, siempre bajo condiciones dignas y justas y teniendo en cuenta los principios mínimos fundamentales consagrados el artículo 53 de la Constitución...”(subrayó y destacó el Despacho)²

En lo concerniente al mínimo vital y dignidad humana, el Máximo Órgano de Cierre Constitucional precisó que se trata de “...*la porción de los ingresos del trabajador o pensionado que están destinados a la financiación de sus necesidades básicas, como son la alimentación, la vivienda, el vestido, el acceso a los servicios públicos domiciliarios, la recreación, la atención en salud, prerrogativas cuya titularidad es indispensable para hacer efectivo el derecho a la dignidad humana, valor fundante del ordenamiento jurídico constitucional(...)*En ese sentido, el mínimo vital constituye un presupuesto básico para el efectivo goce y ejercicio de la totalidad de los derechos fundamentales, en tanto salvaguarda de las condiciones básicas de subsistencia del individuo. El reconocimiento del derecho al mínimo vital encuentra su fundamento en el concepto de dignidad humana, pues es claro que la carencia de las condiciones materiales mínimas necesarias para garantizar la subsistencia del individuo, comporta la negación de la dignidad que le es inherente. Igualmente, este derecho se proyecta en otros derechos fundamentales como la vida (Art. 11 C.P.), la salud (Art. 49 C.P.), el trabajo (Art. 25 C.P.) y la seguridad social (Art. 48 C.P.). De esta forma, la protección

¹ De conformidad a lo normado en el numeral 4º del artículo 42 del Decreto 2591 de 1991, es procedente acudir a este mecanismo constitucional al tenor literal de la norma en cita “Cuando la solicitud fuere dirigida contra una organización privada quien controle efectivamente o fuere beneficiario real de la situación que motivo la acción, siempre y cuando el solicitante tenga una relación de subordinación o indefensión con tal organización”.

² Corte Constitucional, Sentencia C-107/02.



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO TREINTA Y UNO CIVIL MUNICIPAL DE BOGOTÁ D.C.

al mínimo vital se configura una de las garantías de mayor relevancia en el Estado Social de Derecho...”

En el caso concreto, según lo recaudado se tiene lo siguiente:

a) el Ministerio de Salud expidió la Resolución No. 2674 del año 2013, en la que en su art. 6º al desarrollar las condiciones generales de los establecimientos destinados a la fabricación, procesamiento, preparación, envase, almacenamiento, distribución, comercialización y expendio de alimentos, dispuso en su artículo 2.7. “No se permite la presencia de animales en los establecimientos objeto de la presente resolución...”.

b) Siguiendo el hilo de la anterior disposición legal, el día 7 de febrero del año 2017 el IPES adelantó proceso de caracterización enfocado a que las personas que ejercen dentro de las plazas de mercado la venta de animales vivos cambiaran su actividad comercial, Institución que citó oficio No. 2016EE51694 del 11 de agosto del año 2016, en el que la Secretaría Distrital de Salud sostuvo “que a pesar que la actividad de comercialización de animales no es una actividad ilegal en el país, exceptuando animales silvestres, si representan factores de riesgo para que se adelante dentro de las plazas de mercado...Esto debido al posible riesgo de general contaminación cruzada desde los animales sujetos de comercialización a los alimentos que se almacenan, comercializan, preparan y consumen en la plaza...”.

c) A través de requerimiento de fecha 13 de septiembre del año 2017 el IPES requirió al señor Neftalí Hernández Hernández a fin de que cesara su actividad de venta de animales vivos, y reconviniere esta.

d) En respuesta a derecho de petición radicado por el accionante el IPES mediante carta del 23 de octubre del año 2017, reitera del requerimiento antes referenciado, e invita al actor a que participe en las mesas de trabajo y reuniones que convoque para la actividad comercial en cuestión.

e) Mediante Acta No. 997839 del 11 de enero del año 2019 la Subred Centro Oriente E.S.E., dispuso medida preventiva sanitaria de clausula temporal, comoquiera que en el segundo piso de la plaza de mercado del Restrepo, se continuó con la venta de animales vivos.

f) En escrito del 3 de marzo del año 2019 el IPES requiere nuevamente al accionante a fin de que cese su actividad de venta de animales vivos.

g) En acta del 3 de enero del año 2020 se informó a los comerciantes, entre ellos el accionante, del desalojo de los animales vivos de la plaza de mercado del Restrepo, diligencia que se adelantaría a más tardar el día 28 de marzo del año 2020.

h) En acta de reunión adelantada el día 24 de marzo del año 2020 entre el IPES y algunos comerciantes de la plaza de mercado el Restrepo, a la cual cabe indicar no asistió el accionante, empero si tiene conocimiento de lo allí desarrollado, comoquiera que entre sus anexos arrojó reproducción de la misma, el representante de la institución en cita adujo comprometerse a “gestionar todas las posibilidades para poder brindarle ayuda a los



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO TREINTA Y UNO CIVIL MUNICIPAL DE BOGOTÁ D.C.

comerciantes que vendían animales vivos en la plaza...deben pasar la relación de sus datos y de las de sus dependientes y los motiva a pasar sus proyectos para que el IPES sirva de intermediaria para tramitar esas alternativas en las entidades competentes.

i) El día 28 de marzo del año 2020 la Inspección de Policía No. 12 de atención prioritaria adelantó diligencia encaminada a que los animales fueran retirados por los comerciantes de la plaza de mercado Carlos E. Restrepo, lo cual se cumplió.

Valorado el material probatorio allegado al plenario, temprano advierte el Despacho que la presente acción constitucional no está llamada a prosperar, por las siguientes razones:

1) En cuanto a la pretensión dirigida al cese de *“arbitrariedad y atropello y me brinden garantías reales para poder realizar mi actividad económica, brindando las condiciones de infraestructura teniendo en cuenta que se originó en una omisión de la administración, desconociendo los planos de la Plaza de mercado y los locales habilitados para realizar dicha actividad al excluirla de las actividades permitidas para desarrollar en la plaza de mercado Carlos E. Restrepo...”*

1.1) Las actuaciones promovidas por las accionadas, específicamente por el IPES en su condición de administrador de las Plazas de Mercado de la ciudad de Bogotá D.C.³, a partir de la expedición de la Resolución No. 2674 del año 2013 expedida por el Ministerio de Salud, se ajustan a sus funciones y a los conceptos que han emitido organismos de salud en lo concerniente a la posesión de animales vivos en lugares en los que se procesen, comercialicen y/o produzcan alimentos, nótese que aun cuando no se cuestiona la antelación con la que se haya desarrollado dicha labor por el accionante y su familia, no por esto puede justificarse su continuidad en un espacio en el que a través de los debidos estudios y dictámenes por autoridades de salud, se ha revelado no debe continuarse ejerciendo dicha actividad, es importante, destacar que las plazas de mercado se crearon a fin de *“...garantizar el suministro de los productos básicos de consumo doméstico a la comunidad...”*⁴, lo cual enseña que los protocolos de salubridad que regulan estas plazas afectan a un gran grupo de clientes que las frecuentan, por lo que en el caso en estudio, debe primar el interés general sobre el particular del señor Hernández, quien por demás no arrió concepto de entidad o instituto acreditado en asuntos de sanidad e higiene pública, que de forma mínima debatiera los conceptos de las autoridades de salud traídos a colación, por lo cual a la suscrita no le queda camino distinto al de otorgar prevalencia al interés general consagrado en el art. 1º de nuestra constitución Política.

1.2), La vulneración de los derechos fundamentales del tutelante a la (i) vida digna, (ii) trabajo, (iii) mínimo vital, (iii) debido proceso y (iv) dignidad humana no fue demostrada, al respecto, véase que (i), (iii) y (iv) la Secretaría de Salud actuando mediante la la Subred Centro Oriente E.S.E. profirió el Acta No. 997839 del 11 de enero del año 2019 la Subred Centro Oriente E.S.E., en la cual adoptó medida preventiva sanitaria de clausula temporal de los locales que ejercían la actividad de venta de animales vivos en la Plaza de Mercado Carlos E. Restrepo, el IPES a través de la Inspección No. 12 de Atención Prioritaria, buscó

³ art. 5º Resolución No. 018 del año 2017

⁴ Art. 3º *Ibidem*.



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO TREINTA Y UNO CIVIL MUNICIPAL DE BOGOTÁ D.C.

hacer cumplir la medida preventiva, para lo cual adelantó diligencia el 3 de enero del año en curso, en la que se advirtió a los comerciantes debían retirar a los animales de sus locales a más tardar el día 28 de marzo del año 2020, llegada la fecha anterior se adelantó la diligencia sin mayor inconveniente, toda vez que de forma voluntaria los dueños de los locales retiraron a los animales, procedimiento dentro del cual se respetaron las garantías mínimas, sin que se advierta una extralimitación de la fuerza o una falta en el procedimiento que se aleje de la normatividad legal, que conlleve a la conculcación de las prerrogativas del actor, máxime si en cuenta se tiene que la medida preventiva adoptada encuentra sustento jurídico en el art. 576 de la Ley 9 de 1979, la cual tiene como característica ser de inmediata ejecución, de preventivo y transitorio, además de aplicarse, sin perjuicio de las sanciones a que haya lugar, tal como sucedió en el caso de marras, en el que se advirtió que la reapertura del establecimiento podrá realizarse una vez se garantice se explotará con una actividad permitida para los locales ubicados dentro de los locales de las plazas de mercado.

En lo concerniente al mínimo vital, no se probó su afectación, ni se tiene conocimiento de todas las personas que conforman el núcleo familiar del accionante, y si efectivamente los gastos de sus hogar se solventaban exclusivamente con los ingresos que percibía del local ubicado en la plaza de mercado del Restrepo, aunado, respecto del derecho al trabajo, si bien se prohibió el desarrollo de la actividad económica de venta de animales, vivos, lo cierto es que se dispuso la posibilidad de desarrollar un actividad diferente la cual respete las pautas de salubridad, lo que sin sobra de duda expone, el actor se encuentra en la posibilidad de modificar su objeto social, o de ser el caso, continuar con sus labores, en un lugar distinto, puesto que actualmente dicha actividad comercial no se encuentra prohibida en nuestro territorio colombiano, entonces, podría desarrollarla en un lugar en que no se encuentren las restricciones que rigen las plazas de mercado.

Para finalizar, no sobra recordar, que *“...para que tenga operancia la protección de un derecho fundamental no basta con la simple enunciación de su violación, por cuanto se hace necesario que mediante pruebas concretas se demuestre que ésta fue producto de la acción u omisión de las autoridades...”*⁵

1.3) De soslayar los anteriores argumentos, se tiene que el señor Neftalí Hernández oportunamente no debatió, u no se probó lo contrario con el material que se arrimó al caso, las experticias adoptadas por las autoridades de salud, ni tampoco la resolución proferida por el Ministerio de salud mediante los mecanismos previstos en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, por lo que no se supera el principio de subsidiariedad.

2) En lo referente a que se ordene a las accionadas brindar un programa de emprendimiento a fin de desarrollar una nueva actividad económica.

2.1) Del acervo que se arrimó al plenario se evidencia el IPES en los acercamientos que ha tenido no solo con el accionante, sino con las demás personas que desarrollan la actividad de venta de animales vivos, ha procurado que estos comerciantes realicen un cambio del acto de comercio, y opten por uno que se encuentre dentro de los autorizados en la

⁵ Cfr. C. Sup. de Just. Sala de Cas. Civil, Sentencia de 16 de febrero de 1999, exp. No. 5833.



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO TREINTA Y UNO CIVIL MUNICIPAL DE BOGOTÁ D.C.

Resolución No. 018 del año 2017, lo cual se ve reflejado en los reiterados requerimientos que elevó la mentada entidad al señor Hernández en dicho tópico. Además, debe resaltarse que en la reunión que se adelantó el día 24 de marzo del año en curso, el IPES no solo reiteró el cambio de actividad comercial, sino que ofreció su apoyo a efectos de orientar el proceso requerido para el cambio de objeto social de los locales, lo cual refleja por parte de la accionada se han adelantado gestiones a fin de que el proceso del cambio de actividad sea adelantado por los comerciantes de la mano con dicha entidad, sin embargo, ha sido la falta de interés en un cambio de labor lo que ha llevado a que no se acceda a este apoyo.

En base a los anteriores argumentos, será declarado improcedente el amparo constitucional en análisis.

DECISIÓN

El Juzgado Treinta y Uno Civil Municipal de Oralidad de Bogotá, Administrando Justicia en nombre de la República de Colombia, y por Autoridad de la Ley., **RESUELVE:**

PRIMERO: DENEGAR la solicitud de tutela por las razones esbozadas.

SEGUNDO: NOTIFICAR esta decisión por el medio más expedito y **REMITIR** la presente actuación, si no fuere impugnada, a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

TERCERO: Cumplido lo anterior y previas las constancias de rigor **ARCHÍVESE** la tutela.

NOTIFIQUESE

ÁNGELA MARÍA MOLINA PALACIO
Juez