

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO OCHENTA Y DOS CIVIL MUNICIPAL**

*(Transitoriamente Juzgado 64 de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple de Bogotá - Acuerdo PCSJA-18-11127 del 12 de octubre de 2018 del C.S.J).*

Bogotá D.C., diecisiete (17) de noviembre de dos mil veinte (2020)

**Ref. 110014003082-2020-00824-00**

Procede el despacho a resolver, respecto de la **ACCIÓN DE TUTELA** instaurada por la señora **FABIOLA PLAZAS BARAJAS** en contra de la **CORPORACIÓN ABASTOS DE BOGOTÁ**, y el señor **MAURICIO PARRA PARRA** en su condición de representante legal de aquella.

Con vinculación de los señores **MARTHA RAMIREZ, HAROLD MAURICIO BAQUERO GARAY**, en su calidad de Secretaria y Jefe de Oficina Propiedad Raíz de la entidad accionada; de la **PRESIDENCIA y VICEPRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, MINISTERIO DEL TRABAJO, ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, ALCALDÍA LOCAL DE KENNEDY** y la **SECRETARÍA DISTRITAL DE SALUD DE BOGOTÁ**.

**I. ANTECEDENTES**

**1.1.** La accionante manifestó que tiene en arriendo un local dentro de las instalaciones de la Corporación de Abastos de Bogotá en la bodega popular minorista.

Adujo que a causa de la actual emergencia sanitaria no le es permitido ejercer su actividad económica pese a que la situación se ha ido normalizando, adicional a ello se están realizando unas adecuaciones locativas que no le fueron notificadas, impidiéndole el acceso al local y a sus utensilios de trabajo.

Que, por lo anterior, presentó un derecho de petición a la administración de la corporación donde denunció el decomiso de sus elementos y solicitó copia del manual de funciones de la secretaria de la entidad la señora Martha Ramírez y de los vigilantes.

Por último, afirmó, que al no permitírsele trabajar, la accionada le está vulnerando sus derechos fundamentales al trabajo, mínimo vital y de petición.

**1.2.** El señor **Alejandro Guerrero Parrado** en su calidad de **Jefe de Propiedad Raíz, Nelson Darío Ramírez Rojas**, actuando como primer suplente del Gerente de la **Corporación de Abastos de Bogotá S.A. CORABASTOS**, y **Martha Yadira García Córdoba, Jefe de control interno de la accionada**, informaron que la señora Fabiola Plazas Barajas es arrendataria del local 860001 desde el 18 de julio de 2016 y que la actividad comercial que allí se desarrolla se encuentra suspendida desde el 23 de

marzo de 2020, por el cierre total de la bodega 86 como medida de contingencia por la actual emergencia sanitaria.

También indicaron que, desde el 8 de agosto de 2013, la accionante tiene permiso para ejercer su actividad económica como vendedora ambulante dentro de las instalaciones de esa corporación, actividad que también se encuentra suspendida desde el 23 de marzo del año en curso, a causa de la emergencia sanitaria.

Que las medidas adoptadas por esa entidad para mitigar el contagio y la propagación del virus Covid-19, se tomaron teniendo en cuenta las directrices establecidas a nivel Nacional y Distrital, entre las que se encuentran como medida transitoria la suspensión de los contratos de arrendamiento de los locales comerciales del sector cocinas, con el fin de evitar las aglomeraciones; información, que se ha brindado a los arrendatarios por medio de reuniones.

También manifestaron que, entre las medidas tomadas por el Ministerio de Salud frente a las ventas ambulantes, quedaron prohibidas según el Decreto 887 del 2 de junio de 2020 (sic).

Que la accionante aceptó el reglamento de la corporación al recibir el permiso para el desarrollo de su actividad económica y, a causa de la suspensión de los permisos para las actividades ambulantes y/o estacionarias la corporación también dejó de cobrar dicho permiso desde el mes de marzo del presente año.

Frente a las adecuaciones locativas precisaron que se realizaron en la totalidad de la bodega 86.

Informaron que el 8 de septiembre del año en curso, el gerente de esa corporación solicitó al Secretario Distrital de Salud de Bogotá habilitación para la prestación del servicio domiciliario de alimentos que se preparan en la bodega 86 de la Central de Abastos de Bogotá, respuesta que fue emitida el 22 de septiembre por el Dr. Alejandro Gómez López, Secretario Distrital de Salud, donde expuso las razones por las cuales es improcedente acceder a dicha solicitud, entre otras por el incumplimiento de las disposiciones sanitarias.

Por lo que, se afirmó que una vez la administración de la central junto con la Secretaría Distrital de Salud realicen un análisis del estado actual de los locales que permita su funcionalidad, convocará a los arrendatarios para socializar las decisiones y medidas pertinentes para lograr una eventual apertura.

Finalmente, solicitaron negar las pretensiones solicitadas en la presente acción por considerarla improcedente, debido a que esa entidad no ha vulnerado los derechos fundamentales de la accionante.

**1.3. El Ministerio del Trabajo** solicitó su desvinculación por falta de legitimación en la causa por pasiva, por no evidenciarse vulneración o amenaza de su parte frente a los derechos fundamentales de la accionante.

Sin embargo, expuso los diferentes mecanismos implementados con el fin de que los trabajadores puedan acceder a mejores entornos laborales y la protección de los trabajadores formales e informales, como beneficios económicos, cotización por semanas, pensión familiar y el programa de Colombia Mayor.

**1.4. El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República** también solicitó su desvinculación por falta de legitimación en la causa por pasiva, puesto que no existe ningún hecho u omisión atribuible a esa entidad que haya generado vulneración a los derechos fundamentales de la accionante.

**1.5.** Las demás entidades vinculadas guardaron silencio.

## **II. CONSIDERACIONES**

**2.1.** De lo anterior se desprende que aquí lo que corresponde resolver es: **(i)** Si la Corporación Abastos de Bogotá S.A. Corabastos, vulneró los derechos fundamentales alegados por la accionante, al no permitirle desarrollar su actividad comercial en el local comercial del cual figura como arrendataria y/o de forma ambulante; y, **(ii)** Si la referida entidad resolvió de fondo la petición radicada por la actora.

**2.2.** Inicialmente ha de recordarse que la acción de tutela es un mecanismo establecido por la Constitución para la protección inmediata de los derechos fundamentales de las personas, frente a su amenaza o violación que, pueda derivarse de la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, sin que se constituya en una vía sustitutiva o paralela de los medios ordinarios de defensa que la misma norma superior y la ley consagran para la salvaguarda de tal clase de derechos, estableciéndose entonces por la Corte Constitucional dos características esenciales:

a). La de ser una acción subsidiaria, por cuanto solo es posible hacer uso de ella cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, a no ser que busque evitar un perjuicio irremediable (art. 86 inc.3); y, b). La de ser una acción inmediata, toda vez que no se trata de un proceso sino de un remedio de aplicación urgente que se hace preciso administrar en guarda de la efectividad concreta y actual del Derecho sujeto a violación o amenaza.

Lo anterior quiere decir que su procedencia se condiciona, a otros aspectos como la inexistencia de mecanismos de defensa a través de los cuales sea posible la protección de tales derechos cuando estén siendo vulnerados o puestos en peligro, o que, existiendo otro medio de defensa, se invoque como mecanismo transitorio a fin de evitar un perjuicio irremediable, como para tal efecto lo señala el artículo 8° del Decreto 2591 de 1.991.

**2.3.** Frente al derecho de petición, ha de recordarse que respecto a su protección la jurisprudencia constitucional ha sido reiterativa en precisar que: *“la tutela es un mecanismo idóneo para proteger el derecho de petición de los administrados, toda vez que por medio del mismo se accede a muchos otros derechos constitucionales. De igual manera, se ha sostenido que al tener el derecho de petición aplicación inmediata, el amparo constitucional es un mecanismo principal para su protección”*<sup>1</sup>.

Adicionalmente el artículo 14 de la Ley 1755 de 2015 dispone que las entidades y/o particulares tienen quince (15) días en general para contestar de fondo las peticiones respetuosas que les sean presentadas o de diez (10) días cuando la solicitud es acerca de documentos y/o información, los cuales se computarán a partir del momento que las reciben.

**2.4.** Con relación a las medidas que deben adoptar entidades de naturaleza como la de Corabastos, con ocasión a la actual emergencia sanitaria y en cumplimiento de las disposiciones emitidas por las autoridades Nacionales, como Locales, el alto tribunal Constitucional en la sentencia C-205 de 2020 estableció que: *“(...) A la luz del artículo 215 superior, el Estado de Emergencia podrá ser declarado por el Presidente de la República y todos los Ministros siempre que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 que: (i) perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que (ii) constituyan grave calamidad pública. Este último concepto ha sido definido por la Corte Constitucional como “una desgracia o infortunio que afecta intempestivamente a la sociedad o a un sector importante de ella...”. La calamidad pública alude a un evento o episodio traumático, derivado de causas naturales o técnicas, que altera gravemente el orden económico, social o ecológico, y que ocurre de manera imprevista y sobreviniente.*

*Sobre el particular, se destaca que si bien el artículo 44 de la Ley 715 de 2015 faculta a los municipios para dirigir y coordinar el sector salud en el ámbito de su jurisdicción y le asigna, entre otras, las funciones de “44.4.5 Ejercer vigilancia y control sanitario en su jurisdicción, sobre los factores de riesgo para la salud, en los establecimientos y espacios que puedan generar riesgos para la población, tales como establecimientos educativos, hospitales, cárceles, cuarteles, albergues, guarderías, ancianatos, puertos, aeropuertos y terminales terrestres, transporte público, piscinas, estadios, coliseos, gimnasios, bares, tabernas, supermercados y similares, plazas de mercado, de abasto público y plantas de sacrificio de animales, entre otros”; estima la Corte que esta norma no supe aquella competencia que en el artículo 2º del decreto bajo estudio asigna a los entes territoriales.*

---

<sup>1</sup> 1 “ARTICULO 86. Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública. (...)”. Constitución Política de 1991. Artículo 86.

4.1 En efecto, ninguna de las medidas adoptadas en dicho decreto resulta excesiva en relación con la naturaleza de la crisis que se busca conjurar, pues contribuyen a la satisfacción de los derechos de todos habitantes del territorio nacional y están limitadas y restringidas a la finalidad que se busca alcanzar, esto es, la conjuración de la crisis y la mitigación de los efectos del COVID-19. (Subrayado del Despacho).

*Las disposiciones del decreto que i) habilitan expresamente al Ministerio de Salud y Protección Social para expedir los protocolos de bioseguridad (art. 1º) y ii) aquellas que obligan a sujetarse a estos a los gobernadores y alcaldes y que disponen la supervisión de su cumplimiento en las secretarías municipales o distritales del sector correspondiente (art. 2º), no resultan excesivas en relación con la crisis. Ellas se muestran razonables y justificadas, pues pretenden que en la medida en que los sectores económicos de la sociedad y de la administración pública abandonen paulatinamente el confinamiento, se proteja a los trabajadores y a la misma sociedad del riesgo del contagio y de la expansión del virus (...)*”.

**2.5.** Así mismo, se torna indispensable anotar cómo con la expedición del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional se expidieron una serie de lineamientos legales con el fin de superar la crisis económica y el estado de emergencia sanitaria derivado de la pandemia que ha causado el nuevo Coronavirus COVID-19 por las diferentes medidas de confinamiento adoptadas por la autoridades administrativas del orden Nacional, Departamental y Distrital, entre ellas, resulta viable traer a colación la Resolución 887 del 2 de junio de 2020 y el numeral 4º de su anexo técnico, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Dichas medidas establecen los protocolos de bioseguridad para la prevención de la transmisión del coronavirus Covid-19 en las centrales de abastos y plazas de mercado, y en su anexo técnico específicamente en el numeral 4º que estableció las medidas adicionales para la administración de las centrales de abastos y plazas de mercado, se fijaron diferentes protocolos, precisamente en el numeral 4.5 se dispuso: *“Prohibir las ventas ambulantes de alimentos, productos de tabaco y bebidas, así como el consumo y expendio de bebidas alcohólicas y tabaco al interior de las instalaciones (...)*”.

Adicionalmente y con base en las disposiciones Nacionales y Distritales, la Administración de la Corporación de Abastos de Bogotá Corabastos, estableció medidas de prevención y contención en su plan de contingencia frente a los riesgos de contagio y propagación del Covid-19, entre los cuales se dispuso:

*“(...) Cierre de la bodega 86, por las áreas tan pequeñas que tienen los locales, las proximidades entre ellos, las aglomeraciones de personas y las ventas ambulantes.*

*Se suspendieron los permisos para venta ambulantes, por lo vulnerables que están las personas que las ejercen, por ser la mayoría de la tercera edad y el riesgo de la venta de comida en las vías (...).*

**2.6.** Definido lo anterior y descendiendo al estudio del caso en particular, se encuentran demostrados los siguientes hechos con relevancia para la determinación que está por adoptarse:

a). La señora Fabiola Plazas Barajas es arrendataria de un local comercial ubicado en la Bodega 86 de la Corporación de Abastos de Bogotá Corabastos.

b). Que conforme con los lineamientos legales establecidos para contrarrestar la propagación del virus Covid-19 se dispuso entre otras medidas, cerrar la bodega No. 86 por tratarse de “cocinas” ya que no se cuenta con el espacio suficiente para su adecuado funcionamiento, y prohibir la venta ambulante de productos alimenticios, entre otros.

c). Que la accionante el 26 de febrero de 2020 radicó un derecho de petición a Corabastos, donde solicitó la devolución de sus elementos decomisados por realizar ventas ambulantes, copia del manual de funciones de la secretaria de esa entidad e información sobre las funciones encomendadas a los vigilantes de la entidad, correspondiéndole el número 1017.

d). Petición a la que se dio respuesta el 27 de marzo de 2020 por el Jefe de la Oficina de Propiedad Raíz de Corabastos, señor Harold Mauricio Baquero Garay, pero no abordó todos los puntos solicitados por la accionante en su petición.

e). Que la accionada ha actuado conforme a los lineamientos y protocolos previstos a nivel Nacional y Distrital con el fin de evitar la propagación del virus Covid-19, causante de la actual emergencia sanitaria.

**2.6.1.** Lo anterior permite concluir, en primer lugar, que la entidad accionada a pesar de que han transcurrido más de quince (15) días de la radicación de la petición formulada por la señora Ana Fabiola Plazas el 26 de febrero del año en curso, no ha dado respuesta completa a lo peticionado, pues, obsérvese que allí nada se dijo frente a la procedencia o no de suministrar copia o información respecto a las funciones de la Secretaria de la entidad, como de los vigilantes, tampoco se dice nada frente a la devolución de los elementos que le fueron decomisados, por lo cual, frente a este derecho se concederá el amparo reclamado, ordenando a la entidad resolver de fondo y de manera clara cada uno de los puntos solicitados por la accionante.

Sobre el particular, bueno es recordar, que la jurisprudencia Constitucional ha decantado que la respuesta que se otorgue al derecho de petición debe ser real y concreta, lo cual implica que debe ser de fondo, clara, precisa y por demás oportuna, pues: *“El núcleo esencial del derecho*

de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido. c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. **Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado** 3. Ser puesta en conocimiento del peticionario. (C.C.; T-1314/01)". (Subrayado fuera del texto).

**2.6.2.** En segundo lugar, y en lo que hace a la presunta afectación de los derechos fundamentales al trabajo y mínimo vital, y si bien, el trabajo constituye factor esencial de la convivencia, por lo cual es uno de los elementos en que se funda el sistema jurídico, es un derecho fundamental que goza de todas sus modalidades de la especial protección del estado (Art.25 C. Política).

Por lo anterior, precisamente la Carta Política brinda el mecanismo de la tutela para obtener la protección de éste derecho cuando le sea conculcado o corra grave riesgo; sin embargo, en los hechos expuestos por la accionante y una vez revisadas las pruebas allegadas, no se evidenció que la Corporación de Abastos de Bogotá -Corabastos, haya vulnerado los derechos fundamentales al trabajo y mínimo vital que se reclamaron, pues, debe tenerse en cuenta que esta entidad al disponer el cierre de locales y el prohibir las ventas ambulantes, lo ha realizado en cumplimiento de los parámetros gubernamentales establecidos en razón a la actual emergencia sanitaria.

Adicionalmente, si la actora considera que dichas determinaciones son contrarias al ordenamiento, tiene a su haber las acciones judiciales pertinentes para debatirlas, que no es la acción de tutela, máxime cuando no se observa la existencia de alguno de los presupuestos excepcionales o la existencia de un perjuicio irremediable que habilite la intervención del juez de tutela, por lo cual, el amparo reclamado en esta dirección habrá de ser negado.

En conclusión, se concederá el amparo reclamado, pero única y exclusivamente en lo que hace al derecho de petición, en lo demás se negará.

### **III. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO OCHENTA Y DOS (82) CIVIL MUNICIPAL DE BOGOTÁ** transformado transitoriamente en **JUZGADO SENSENTA Y CUATRO (64) DE PEQUEÑAS CAUSAS Y COMPETENCIA MÚLTIPLE DE BOGOTÁ** (Acuerdo PCSJA-18-11127 del 12 de octubre de 2018 del C.S.J.), administrando justicia en nombre de la **REPÚBLICA DE COLOMBIA** y por autoridad de la ley, **RESUELVE:**

**PRIMERO: CONCEDER** el amparo al derecho de petición reclamado por la señora **FABIOLA PLAZAS BARAJAS** en contra de **CORPORACIÓN ABASTOS DE BOGOTÁ - CORABASTOS**.

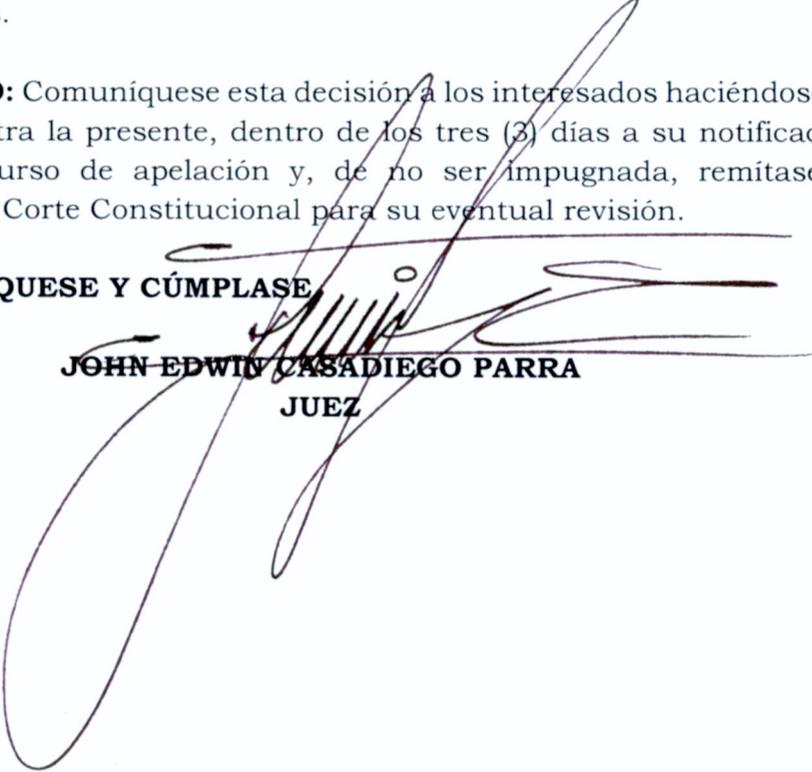
**SEGUNDO: ORDENAR** a la **CORPORACIÓN ABASTOS DE BOGOTÁ - CORABASTOS**, a través del señor el señor **MAURICIO PARRA PARRA** en su condición de representante legal de aquella o quien haga sus veces, que dentro del término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, resuelva de fondo, clara y completa el derecho de petición presentado por la accionante el día 25 de febrero de 2020, con su respectiva argumentación jurídica, atendiendo para ello, cada uno de los puntos objeto de la solicitud y lo expuesto en la parte considerativa de esta decisión, notificando en debida forma su contenido a la peticionaria.

**TERCERO: NEGAR** el amparo constitucional frente a los derechos fundamentales al trabajo y mínimo vital reclamados por la señora **FABIOLA PLAZAS BARAJAS** en contra de la **CORPORACIÓN ABASTOS DE BOGOTÁ - CORABASTOS**, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta decisión.

**CUARTO: DESVINCULAR** del presente trámite constitucional a la **PRESIDENCIA y VICEPRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, MINISTERIO DEL TRABAJO, ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, ALCALDÍA LOCAL DE KENNEDY** y la **SECRETARÍA DISTRITAL DE SALUD DE BOGOTÁ**, por no encontrarse vulneración a los derechos reclamados por la accionante en cabeza de estas.

**QUINTO:** Comuníquese esta decisión a los interesados haciéndoseles saber que, contra la presente, dentro de los tres (3) días a su notificación procede el recurso de apelación y, de no ser impugnada, remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**JOHN EDWIN CASADIEGO PARRA**  
**JUEZ**