

T-468-99

#### MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL IDONEO Y EFICAZ-Alcance

No es suficiente, para excluir la tutela, la mera existencia formal de otro procedimiento o trámite de carácter judicial. Para que ello ocurra es indispensable que ese mecanismo sea idóneo y eficaz, con miras a lograr la finalidad específica de brindar inmediata y plena protección a los derechos fundamentales, de modo que su utilización asegure los efectos que se lograrían con la acción de tutela. No podría oponerse un medio judicial que colocara al afectado en la situación de tener que esperar por varios años mientras sus derechos fundamentales están siendo violados.

#### ACCION DE TUTELA TRANSITORIA RESPECTO DE ACTO ADMINISTRATIVO-Contenido

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTO ADMINISTRATIVO-Alcance de la función del juez de tutela

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Inaplicación de acto a la circunstancia concreta de trabajadores

#### PRINCIPIO NO REFORMATIO IN PEJUS EN ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS-Operancia

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Perjuicios ocasionados a trabajadores por cierre de fábrica

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Participación efectiva de trabajadores perjudicados por cierre de fábrica

La Corte considera que cuando las normas legales vigentes contemplan como sanción aplicable a empresas o establecimientos industriales o comerciales, por causas como la contaminación u otras similares, el cierre de las mismas, su ejecución está supeditada no solamente al trámite del proceso administrativo correspondiente, con la plenitud de las garantías procesales, sino a la oportunidad de participación efectiva de los trabajadores que puedan verse perjudicados por la medida. Ellos, que normalmente no son responsables por los descuidos del empresario, por su negligencia o por las deficiencias técnicas o industriales susceptibles de crear el daño o el peligro del que se trate, no deben correr con las contingencias de la actuación iniciada sin posibilidad de intervención o sin su audiencia.

ACCION DE TUTELA TRANSITORIA RESPECTO DE ACTO ADMINISTRATIVO-Perjuicio irremediable de trabajadores por cierre de fábrica

INAPLICACION DE RESOLUCION-Perjuicio irremediable de trabajadores por cierre de fábrica

Referencia: Expediente T-198689

Acción de tutela instaurada por Eliseo Gómez Torres y otros contra el Consejo de Justicia de Santa Fe de Bogotá

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los seis (6) días del mes de julio de mil novecientos noventa y nueve (1999).

Se revisan los fallos que, al resolver sobre la acción de tutela de la referencia, profirieron el Juzgado Veintinueve Civil del Circuito y el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá los días veintitrés (23) de noviembre de 1998 y dieciocho (18) de enero de 1999, respectivamente.

#### I. INFORMACION PRELIMINAR

Varios trabajadores de la empresa “LADRILLERA TUBOS GRESSA LTDA.”, con domicilio en Santa Fe de Bogotá, otorgaron poder al abogado Ricardo Correa Cubillos, con el fin de que promoviera acción de tutela contra el Consejo de Justicia de esta ciudad, por estimar que les había vulnerado sus derechos al trabajo, a la salud y a una vida digna, al ordenar el cierre del citado establecimiento.

Manifestaron los demandantes que la fábrica viene funcionando desde hace más de 50 años y comenzó a desarrollar sus actividades en el mismo sector y lugar en que hoy se encuentra, en una montaña despoblada, que corresponde al barrio “Colmena”, en el cual residen muchos de sus trabajadores. Señalaron que la fábrica cuenta con los correspondientes permisos para su funcionamiento y que el cierre de ella ocasiona graves perjuicios, pues deja sin empleo a unos 35 trabajadores, de los cuales depende totalmente un igual número de

familias, que además quedan sin seguridad social, educación para sus hijos, y sin remuneración alguna.

Aspiraban los accionantes a que se les concediera la tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable y a que el Consejo de Justicia de Santa Fe de Bogotá suspendiera la orden de cierre definitivo de la “LADRILLERA TUBOS GRESSA LTDA”, mientras el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca decide de fondo.

## II. LAS DECISIONES JUDICIALES

El Juzgado Veintinueve Civil del Circuito de Santa Fe de Bogotá, en providencia del veintitrés (23) de noviembre de mil novecientos noventa y ocho (1998), resolvió conceder la tutela solicitada y ordenó al Consejo de Justicia y a la Alcaldía Local de San Cristóbal, Localidad Cuarta, abstenerse de aplicar el acto administrativo mediante el cual se dispuso el cierre definitivo del establecimiento de comercio denominado “FABRICA LADRILLERA TUBOS GRESSA LTDA.”, hasta tanto la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en providencia ejecutoriada, decida definitivamente sobre la legalidad del mismo.

Consideró el juez que, no obstante existir en el presente caso otro medio de defensa judicial, siguiendo la jurisprudencia de la Corte Constitucional este medio debe ser eficaz y cae dentro de los preceptos del artículo 8 del Decreto 2591 de 1991, según el cual, cuando se utilice como mecanismo transitorio para evitar un daño irreparable, la acción de tutela también podrá ejercerse conjuntamente con la acción de nulidad y las demás procedentes ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. En estos eventos, el juez, si lo estima procedente, podrá ordenar que no se aplique el acto particular respecto de la situación jurídica concreta cuya protección se solicita, mientras dura el proceso.

El fallo fue impugnado por el Consejo de Justicia de Santa Fe de Bogotá, el cual señaló en su escrito que la actuación administrativa se inició por queja de vecinos residentes, dados los riesgos que corren debido a la contaminación ambiental ocasionada por la fábrica denominada TUBOS GRESSA. Mediante acto administrativo del 3 de marzo de 1997, la Alcaldía Local de San Cristóbal impuso al propietario del establecimiento multa sucesiva de un salario mínimo legal mensual, hasta por treinta días calendario, aplicable mientras no reuniera los requisitos de la Ley 232 de 1995. Y, apelada ella, el Consejo ordenó el cierre de la fábrica por la siguiente razón básica:

“...lo que se quiso en el fallo que nos ocupa fue señalar en debida forma la sanción a que se hace acreedor el responsable de un establecimiento de comercio cuando le es imposible cumplir con el requisito de uso, según las disposiciones distritales que regulan la materia de urbanismo,-usos del suelo- y, para el caso, como quedó probado con el informe técnico del Departamento Administrativo de Planeación Distrital y además cumplir con el fin de la Ley, haciéndola efectiva y eficaz, satisfaciendo el interés general que por principio constitucional prima sobre el interés particular”.

Correspondió conocer en segunda instancia al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá, Sala Civil, que en providencia del 18 de enero de 1999 resolvió revocar el fallo impugnado y, en consecuencia, negó la protección solicitada.

Señaló el Tribunal que la acción de tutela tiene carácter residual y que únicamente es idóneo proponerla cuando el ciudadano no disponga de otro medio de defensa judicial. Por lo mismo, no es de ningún modo simultánea, paralela, acumulativa o alternativa de procedimientos ordinarios, ni una instancia adicional que otorgue competencia para resolver los asuntos judiciales propios de tales procedimientos. Como efecto obligado de este carácter residual que caracteriza a la acción de tutela, se reitera -dijo el Tribunal- que ella es extraordinaria y dirigida a la defensa judicial de los derechos fundamentales y no para sustituir la protección del régimen normal de la legalidad, al que debe acudir prioritariamente para la solución de los conflictos.

Y agregó el Tribunal en su providencia:

“Al proceder el Tribunal a examinar la acción aquí deprecada, encuentra que precisamente el juzgador apenas se detuvo en la apreciación consistente en que con el cierre del establecimiento se causaba un perjuicio irremediable a los trabajadores, pero dejando de lado cualquier consideración acerca de si durante la actuación administrativa o en el fallo proferido hubo quebrantamiento de algún derecho fundamental, salvo aquella motivación según la cual a los trabajadores no se les permitió acceder al trámite de los procesos policivos.

No sin antes expresar la Sala que en esta especie de procesos no es forzosa la presencia de aquellas personas distintas de quienes como sujetos procesales estén incumpliendo con los requisitos necesarios “para el ejercicio del comercio” respecto de los “establecimientos

comerciales definidos en los artículos (sic) 515 del Código de Comercio”, como lo prevén los artículos 1º y 2º de la Ley 232 de 1995, precisión que de inmediato descarta la intervención de los trabajadores, debido a que, por supuesto, éstos como tales, al no ostentar la calidad de comerciantes, lógicamente no están obligados a satisfacer ninguna de las exigencias contempladas por esta última disposición, seguidamente ha de indicarse que, excluida la irregularidad que sin sustento legal alguno creyó encontrar el juez, tampoco se observa que el fallo se resienta de manifestar arbitrariedad.

En efecto, basta una cuidadosa lectura de la providencia proferida por el Consejo de Justicia (folios 7 al 18 del cuad. 1) para arribar a la conclusión consistente en que esta Corporación, tras historiar el proceso rituado por la Alcaldía Local de San Cristóbal y citar las normas pertinentes, estimó a espacio que, atendidos los conceptos técnicos emitidos por la Secretaría de Salud, del DAMA y el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, por estar localizada la fábrica Tubos Gressa dentro de una zona eminentemente residencial, donde el uso industrial no es permitido, en aplicación exacta de la sanción expresamente prevista en el artículo 4º de la Ley 232 de 1995, esto es, por cuanto los requisitos de uso y ubicación resultaban de “imposible cumplimiento”, se imponía consecuentemente el cierre definitivo del establecimiento de comercio, como así equivocadamente lo ordenó.

(...)

Si, como ha quedado expuesto, no se avizora vulneración de ese derecho fundamental consagrado en el artículo 29 de la Constitución Nacional, entonces, en torno al derecho al trabajo que también se dice quebrantado por esa actuación, debe señalarse que por cuanto éste no se concibe como absoluto, debido a que su ejercicio también está limitado por otras prescripciones especiales siendo una de ellas, por ejemplo, la que aquí se ha presentado, en la que debe tener primacía el interés general de la comunidad a un ambiente sano, por este lado se impone concluir que, al no aparecer que a los accionantes se les haya privado arbitrariamente de su actividad, tampoco había lugar a acoger la tutela formulada en este asunto”.

### III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

#### 1. Competencia

Esta Sala es competente para revisar las decisiones judiciales precedentes, con base en lo dispuesto por los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política y en el Decreto 2591 de 1991.

2. Existencia de otro medio de defensa judicial. Amparo transitorio de los derechos afectados

Como lo ha reiterado esta Corte, en desarrollo del artículo 86 de la Carta Política, la acción de tutela no procede cuando existen otros medios de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. Pero en el numeral 1 del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, apoyado por nutrida jurisprudencia, se establece con claridad que “la existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante”.

Por tanto, no es suficiente, para excluir la tutela, la mera existencia formal de otro procedimiento o trámite de carácter judicial. Para que ello ocurra es indispensable que ese mecanismo sea idóneo y eficaz, con miras a lograr la finalidad específica de brindar inmediata y plena protección a los derechos fundamentales, de modo que su utilización asegure los efectos que se lograrían con la acción de tutela. No podría oponerse un medio judicial que colocara al afectado en la situación de tener que esperar por varios años mientras sus derechos fundamentales están siendo violados:

“Ello quiere decir que un medio judicial, para que pueda ser señalado al actor como el procedente, en vez de la tutela, con miras a su protección, debe ser eficaz, conducente y estar dotado de su misma aptitud para producir efectos oportunos, ya que no tendría objeto alguno enervar el mecanismo de tutela para sustituirlo por un instrumento teórico, por el sólo hecho de estar previsto en norma legal, si, consideradas las circunstancias del solicitante, no puede traducirse en resolución judicial pronta y cumplida que asegure la vigencia de la Constitución en el caso particular de una probada vulneración o amenaza de derechos fundamentales. Tal imposición atentaría contra la eficacia de la administración de justicia y pondría en grave riesgo los postulados del Estado Social de Derecho, haciendo inoperantes no pocas garantías constitucionales”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-175 del 8 de abril de 1997).

La Corte, a ese respecto, ha analizado los alcances del artículo 8 del Decreto 2591 de 1991,

en los siguientes términos:

“La posibilidad de conceder este tipo específico de protección judicial es excepcional, según se desprende del artículo 86 de la Constitución, y por tanto el alcance de las normas pertinentes es de interpretación estricta. No se busca que el juez de tutela asuma la competencia del ordinario o especializado entrando a resolver de fondo el asunto litigioso planteado, sino de ofrecer al titular del derecho un medio expedito y eficaz para evitar un daño respecto del cual la decisión judicial definitiva llegaría demasiado tarde y apenas haría posible un resarcimiento “a posteriori”, es decir, sobre la base de un hecho cumplido.

En este contexto, la modalidad tutelar en referencia únicamente tiene sentido ante la inminencia del perjuicio que revista las características indicadas en el artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, esto es, “... que sólo pueda ser reparado en su integridad mediante una indemnización”.

El carácter precario de la medida y la incompetencia del juez de tutela para penetrar en el terreno reservado a otra jurisdicción (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-543, octubre 1 de 1992), lo cual es aplicación del principio constitucional sobre autonomía de los jueces (artículos 228 y 230 C.N.), están claramente subrayados en el artículo 8º del Decreto 2591 de 1991 -destinado específicamente al tema del amparo transitorio- cuando obliga al juez de tutela a expresar en la sentencia que su orden permanecerá vigente sólo durante el término que la autoridad judicial competente utilice para decidir de fondo la acción instaurada por el afectado. Este, en todo caso, deberá ejercer la acción correspondiente en un término máximo de cuatro meses a partir del fallo de tutela, cuyos efectos cesarán si así no lo hace”.

(...)

“...tratándose de actos administrativos, la consagración de esta figura no puede interpretarse en el sentido de que todo juez haya quedado autorizado para decretar la suspensión provisional de aquellos, dentro del trámite propio de las acciones de tutela. Ello implicaría una ruptura de los linderos que la propia Carta Política ha establecido entre las jurisdicciones, en cuanto disposición constitucional expresa reserva esa atribución a la Contencioso Administrativa (artículo 238 C.N.), tal como lo manifestó esta Corte en Sentencia T-01 del 3 de abril de 1992.

(...)

Como puede verse, lo que es posible decretar en esta hipótesis es una inaplicación temporal al caso concreto, considerada la particular y específica situación en que se encuentra el solicitante, así que no recae propiamente sobre la materialidad del acto administrativo, como sí acontece con la figura de la suspensión provisional. No tiene, entonces, el alcance de la misma y, por ende, excepción hecha de la inaplicación que pueda favorecer al petente a fin de evitarle un daño irreparable, el acto administrativo como tal permanece incólume mientras no sea suspendido provisionalmente por la Jurisdicción Contencioso Administrativa o anulado por ella.

Debe repararse por otra parte en que el punto materia de análisis -a diferencia del que constituye el objeto de la providencia mediante la cual se resuelve acerca de la solicitud de suspensión provisional en los procesos contencioso administrativos- no es el relativo a una posible oposición flagrante entre el acto demandado y las normas superiores a las que está sometido, sino la situación de hecho en la cual puede hallarse una persona frente a un acto cuya aplicación concreta implique, en su caso, efectos inmediatos e irremediables que vulneren sus derechos constitucionales fundamentales.

Ahora bien, es claro que -considerada la función que cumple la tutela como mecanismo protector de los derechos fundamentales y el contexto de la norma transcrita- la posibilidad de ejercer la acción en forma conjunta con las que proceden ante la jurisdicción Contencioso Administrativa, no puede interpretarse en el sentido de hacer que en tal caso su trámite deba surtirse forzosamente ante los tribunales administrativos, entendimiento que limitaría ostensiblemente las posibilidades de protección judicial. Lo que la norma legal permite, aunque no haya utilizado con propiedad el término “conjuntamente”, es el ejercicio simultáneo de la acción ante el juez de tutela, como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable y de las pertinentes ante la jurisdicción especializada.

De las precedentes consideraciones se infiere que, ante acciones instauradas respecto de actos administrativos, el juez de tutela no puede asumir la facultad que le confiere la norma mencionada como una autorización de la ley para sustituir al Contencioso Administrativo en la definición sobre la validez de aquellos, ni suponer que podría suspenderlos provisionalmente pues ello representaría invadir el ámbito constitucional de dicha

jurisdicción. De allí los precisos términos usados por el legislador para definir el objeto al que ha de circunscribirse la orden judicial para el evento en que prospere la solicitud de tutela transitoria". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-203 del 26 de mayo de 1993).

Siguiendo la doctrina esbozada, resulta evidente que, en relación con el derecho de los trabajadores a mantener su empleo, la determinación administrativa objeto de demanda representa un ostensible perjuicio irremediable, habida cuenta, en especial, de los escasísimos recursos de los trabajadores y del necesario vínculo de los ingresos permanentes de éstos y el sostenimiento de sus familias.

Por lo tanto, si resultare vulnerado algún derecho fundamental con dicha actuación, se impondría el otorgamiento de la protección judicial, al menos temporal, mientras la administración de justicia ordinaria profiere fallo de mérito. Y el amparo tendría que consistir en la inaplicación del acto a la circunstancia concreta de los trabajadores, con el fin de garantizar que su actividad laboral pudiera reanudarse, con base en lo ya expuesto y a partir de la previsión contenida en el artículo 8 del Decreto 2591 de 1991.

### 3. Violación del derecho a un debido proceso. Reforma de la sanción en perjuicio del apelante único

La Corte reitera que el debido proceso no es aplicable únicamente a los procesos judiciales. También debe respetarse plenamente en las actuaciones administrativas, como resulta del muy específico lenguaje utilizado por el artículo 29 de la Constitución. Y el amparo tendría que consistir en la inaplicación del acto a la circunstancia concreta de los trabajadores, con el fin de garantizar que su actividad laboral profiera reanudarse, con base en lo ya expuesto y a partir de la previsión contenida en el artículo 8 del Decreto 2591 de 1991.

Por tanto, en el caso materia de estudio, el Consejo de Justicia de Santa Fe de Bogotá estaba obligado a resolver sobre la impugnación del acto administrativo proferido por el Alcalde Menor de San Cristóbal con estricta sujeción a los preceptos superiores y a las garantías procesales. No lo hizo así, como pasa a examinarse.

La Ley 232 de 1995, por medio de la cual se dictan normas para el funcionamiento de los establecimientos comerciales, consagra en el artículo 2 los requisitos para el ejercicio del

comercio en establecimientos abiertos al público:

“Artículo 2. No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, es obligatorio para el ejercicio del comercio que los establecimientos abiertos al público reúnan los siguientes requisitos:

a) Cumplir con todas las normas referentes al uso del suelo, intensidad auditiva, horario, ubicación y destinación expedida por la autoridad competente del respectivo municipio. Las personas interesadas podrán solicitar la expedición del concepto de las mismas a la entidad de planeación o quien haga sus veces en la jurisdicción municipal o distrital respectiva.

b) Cumplir con las condiciones sanitarias descritas por la Ley 9ª de 1979 y demás normas vigentes sobre la materia.

c) Para aquellos establecimientos donde se ejecuten públicamente obras musicales causantes de pago por derechos de autor, se les exigirá los comprobantes de pago expedidos por la autoridad legalmente reconocida, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 23 de 1982 y demás normas complementarias.

d) Tener matrícula mercantil vigente de la Cámara de Comercio de la respectiva jurisdicción.

e) Comunicar a las respectivas oficinas de planeación, o a quien haga sus veces, de la entidad territorial correspondiente, la apertura del establecimiento”.

La misma Ley 232 de 1995 consagra en el artículo 4 el procedimiento que se debe seguir en los casos en que no se cumplan los señalados requisitos:

“Artículo 4. El alcalde, quien haga sus veces, o el funcionario que reciba la delegación, siguiendo el procedimiento señalado en el libro primero del Código Contencioso Administrativo, actuará con quien no cumpla los requisitos previstos en el artículo 2º de esta Ley, de la siguiente manera:

1. Requerirlo por escrito para que en un término de 30 días calendario cumpla con los requisitos que hagan falta.

2. Imponerle multas sucesivas hasta por la suma de 5 salarios mínimos mensuales por cada

día de incumplimiento y hasta por el término de 30 días calendario.

3. Ordenar la suspensión de las actividades comerciales desarrolladas en el establecimiento, por un término hasta de 2 meses, para que cumpla con los requisitos de ley.

4. Ordenar el cierre definitivo del establecimiento de comercio, si transcurridos 2 meses de haber sido sancionado con las medidas de suspensión, continúa sin observar las disposiciones contenidas en la presente Ley, o cuando el cumplimiento del requisito sea imposible”.

Analizado el material probatorio allegado al expediente, esta Sala ha tenido en cuenta la Resolución 015 del 3 de marzo de 1997, dictada por el Alcalde Menor de San Cristóbal, mediante la cual se impuso a la Fabrica TUBOS GRESSA LTDA. una sanción de multa:

“Que en diligencia practicada el día veintiocho (28) de noviembre de 1.996, se requirió al propietario (a) del establecimiento comercial ubicado en la Diagonal 36 Sur No. 2ª-29 Este, destinado a FABRICA DE TUBOS, para que cumpliera con los requisitos señalados en la Ley 232 de 1995.

Que el señor ALFONSO ACEVEDO quien para el efecto no suministró ningún documento.

(...)

Que como consecuencia del incumplimiento debe el Despacho imponer multa sucesiva de un (1) salarios mínimos mensuales legales por cada día de incumplimiento por el término de treinta (30) días calendario, de conformidad con lo estatuido en el artículo 4 del numeral 3 (sic) de la Ley 232/95...”.

Apelada la transcrita decisión administrativa únicamente por parte de los afectados, es decir por la Empresa, el Consejo de Justicia de Santa Fe de Bogotá, Sala Administrativa, en providencia del veinte (20) de febrero de 1998, resolvió modificar el numeral primero de la resolución 015 del 3 de marzo de 1997, proferida por la Alcaldía Local de San Cristóbal, respecto de la Queja N° 025-90 y, en su lugar, ordenó el cierre definitivo del Establecimiento de Comercio denominado “FABRICA LADRILLERA TUBOS GRESSA LTDA.”, ubicada en la Diagonal 36 Sur 2ª-29 Este de dicha ciudad, en lo relativo a la actividad transformadora para la producción de tubos y ladrillos.

En la providencia del Consejo de Justicia se hicieron las siguientes afirmaciones:

“Que, de conformidad con lo consagrado en los Acuerdos 7 de 1979, el 6 de 1990, los Decretos Distritales números 2489 de 1980, 1042 de 1987, 325 de 1992 y 735 de 1993, en el Area de Actividad Especializada zona residencial general con tratamiento de Actualización (ARG 03 5C- Eje Metropolitano), no se permite el desarrollo de uso de Industria Transformadora, actividad no compatible con el uso residencial que se presenta en la zona. En esta forma queda desvirtuado lo manifestado por el apoderado, doctor Correa Cubillos, (en el sentido) de que la fábrica sí cuenta con los documentos necesarios para funcionar como lo viene haciendo hace más de 20 años; razón por la cual, estima esta superioridad que no es necesaria la Inspección solicitada, puesto que esta probado que la Fábrica de Tubos Gressa, como Industria Transformadora, en el lugar donde está ubicada, no puede funcionar, ya que se localiza en una zona eminentemente residencial y solamente se permite los Usos Complementarios de Industria Artesanal y (sic) Industria Grupo I, entre los cuales no está contemplada la fabricación de tubos, ni de ladrillos y genera ALTO IMPACTO AMBIENTAL.

Que, al no ser apta dicha actividad, donde está ubicado -Diagonal 36 Sur 2A-29 Este- el establecimiento de comercio LADRILLERA TUBOS GRESSA LTDA NIT: 800159671; por razones urbanísticas Uso del Suelo, de conformidad con lo dispuesto en el literal a) del artículo 1 y parte última del numeral 4º del artículo 4 de la Ley 232 de 1995, y los Decretos 325 de 1992, 735 y 736 de 1993, el requisito de uso, ubicación, es de imposible cumplimiento, no puede funcionar, haciéndose acreedor a la medida de Cierre Definitivo y no Multa como la impuso el A-quo. Las negrillas y subrayado son de la Sala.

Por último, estima la Sala, que no sería legal y menos ajustado a derecho, someter a las medidas de Multa, para luego imponer la Suspensión de la Actividad Comercial, y finalmente tener que llegar al Cierre Definitivo de Establecimiento, se tiene como fundamento el incumplimiento de los requisitos señalados en el literal a) del artículo 2º de Ley 232 de 1995, en lo referente al uso del suelo, intensidad auditiva, horario, ubicación y destinación, siendo un imposible jurídico cumplir con ellos...”. (folio 16).

La Sala encuentra que la decisión del Consejo de Justicia de Santa Fe de Bogotá, según el estudio preliminar propio de la tutela enderezada a evitar un perjuicio irremediable, vulnera el derecho al debido proceso de la sociedad afectada, pues, siendo único el apelante, no

podía hacerse más gravosa la pena impuesta en primera instancia por el Alcalde Local de San Cristóbal. A juicio de la Corte, tal determinación significó en sí misma un claro y abierto desconocimiento del principio constitucional que proscribe la reformatio in pejus. Como lo ha precisado esta Corporación, esa garantía opera no solamente en procesos penales sino en todo tipo de decisiones judiciales y administrativas.

Así lo ha señalado la Corte:

“Como una de las formas de asegurar el derecho que la persona tiene a su defensa, la Constitución Política establece que toda sentencia puede ser apelada o consultada, con las salvedades que la ley consagre. Esta primera parte de la disposición hace referencia a los fallos que se profieran en cualquier clase de procesos, pues no se entendería su aplicación exclusiva a una rama del derecho cuando respecto de todas ellas se explica y justifica que quien no se encuentre conforme con la decisión judicial tenga la oportunidad de acudir ante el superior a exponer los motivos de su discrepancia y a obtener que, en guarda de los principios de justicia y equidad que la Carta aspira a realizar, se modifiquen, aclaren o revoquen las determinaciones adoptadas si así resulta de una cabal y recta aplicación del ordenamiento jurídico al caso controvertido.

La norma plasmada en el segundo inciso del texto constitucional parte de la hipótesis en la cual ya existe una condena y, por tanto, de una situación en que la persona objeto de ella tiene mayor interés en la revocación o disminución de la pena impuesta, que el Estado en su agravación. Así pues, ejercido el derecho que corresponde al condenado según el principio de la doble instancia, es entendido que el objetivo del recurso consiste en que, en caso de prosperar, conduzca a una definición de favor y no a una modificación de la sentencia en su perjuicio”.

(...)

“La norma constitucional habla de “la pena impuesta”, lo cual podría llevar al equivocado concepto de que la garantía sólo cubre el ámbito propio del Derecho Penal, pero esta idea resulta desvirtuada si se observa que el precepto superior considerado en su integridad hace referencia a “toda sentencia”, sin distinguir entre los diversos tipos de proceso. De tal modo que la prohibición de fallar en mayor perjuicio del apelante único cobija a toda clase de decisiones judiciales -salvo las excepciones que contemple la ley- e impide que el juez de

segundo grado extienda su poder de decisión a aquellos aspectos de la sentencia apelada que no han sido materia de alzada por la otra o las otras partes dentro del proceso y que, de entrar a modificarse, darían lugar a unas consecuencias jurídicas más graves para el apelante de las que ya de por sí ocasiona la sentencia objeto del recurso”.

(...)

“La libertad del juez para resolver sin este límite constitucional sobre la apelación interpuesta únicamente puede configurarse sobre la base de que también apele la otra parte en el proceso”. (...) “Así, pues, la garantía reconocida por el artículo 31 de la Carta al apelante único tiene el sentido de dar a la apelación el carácter de medio de defensa del condenado y no el de propiciar una revisión “per se” de lo ya resuelto. Así que, mientras la otra parte no apele, el apelante tiene derecho a que tan solo se examine la sentencia en aquello que le es desfavorable. Es ésta, por tanto, una competencia definida de antemano en su alcance por el propio Constituyente”.(Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-055 del 18 de febrero de 1993).

Al respecto también dijo esta Corporación:

“La Constitución ha consagrado, como uno de los elementos del debido proceso, el derecho a impugnar la sentencia condenatoria, tratándose de la materia punitiva (Artículo 29 C.P.).

El artículo 31 ibídem señala que toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley.

Tales disposiciones encuentran su fundamento en la realidad insoslayable de que el juez llamado a interpretar y a aplicar la ley puede equivocarse en el caso concreto, ya por errónea interpretación de la normatividad pertinente, o por haber apreciado de manera incompleta o inadecuada el material probatorio.

Como tales posibilidades, en el evento de cristalizarse respecto de una determinada persona, implican que ésta deba soportar el peso de la sanción y las necesarias consecuencias en el campo de su buen nombre y prestigio, es indispensable, por razones de justicia, que el ordenamiento jurídico le otorgue la oportunidad de que un juez distinto del que conoció de su caso verifique de nuevo lo acontecido y dictamine si en realidad el condenado merecía el

castigo con arreglo a la normatividad vigente en el momento de los hechos imputados.

Se trata de impedir, hasta donde sea posible, que se pueda perpetuar el fallo injusto o contrario a las normas constitucionales y legales.

En ese orden de ideas, la apelación de la sentencia condenatoria representa una garantía para el implicado.

Inherente al derecho de apelar la sentencia condenatoria, también hace parte del debido proceso el de que no se aumente o se agrave la pena en segunda instancia cuando el condenado es el único en apelar, dentro del respectivo proceso (Artículo 31 C.P.)”.

(...)

“Como resulta de lo dicho, la prohibición de reformar la condena en perjuicio del apelante único no solamente es aplicable en materia penal, ni tampoco está limitada a las sentencias judiciales, sino que, por el contrario, cobija otras ramas del Derecho y se hace exigible en las actuaciones administrativas y particularmente en las disciplinarias, las cuales -se repite- son de clara estirpe sancionatoria.”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-233 del 25 de mayo de 1995).

También, prima facie, considera la Corte que se violó el derecho al debido proceso de los trabajadores de la fábrica, quienes, no obstante los gravísimos perjuicios que sufrirían con su cierre, que los privaba de su única fuente de ingresos, no fueron tenidos en cuenta en el trámite adelantado. Ellos, como directamente concernidos, debieron ser consultados, al tenor de lo dispuesto en el artículo 2 de la Carta, que atribuye al Estado, como uno de sus fines esenciales, el de “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan...”.

La Corte considera que cuando las normas legales vigentes contemplan como sanción aplicable a empresas o establecimientos industriales o comerciales, por causas como la contaminación u otras similares, el cierre de las mismas, su ejecución está supeditada no solamente al trámite del proceso administrativo correspondiente, con la plenitud de las garantías procesales, sino a la oportunidad de participación efectiva de los trabajadores que puedan verse perjudicados por la medida. Ellos, que normalmente no son responsables por

los descuidos del empresario, por su negligencia o por las deficiencias técnicas o industriales susceptibles de crear el daño o el peligro del que se trate, no deben correr con las contingencias de la actuación iniciada sin posibilidad de intervención o sin su audiencia.

Para la Corte, proseguir la actuación sobre la indicada base acarrea la nulidad de lo actuado, aplicando las reglas contempladas en el artículo 29 de la Carta Política.

A ese respecto, en caso similar al presente, la Corporación manifestó:

“Al haber ignorado la existencia de un crecido número de trabajadores en la fábrica, y por supuesto, al no haberles otorgado posibilidad de participación en el proceso policivo, se desconoció no sólo su derecho al trabajo (art. 25 C.P.) -que merece la especial protección del Estado-, sino también el del debido proceso, ya que se los condenó al desempleo, con las graves consecuencias personales y familiares que comporta, sin haberlos oído (art. 29 C.P.).

El artículo 2 de la Constitución señala, como uno de los fines esenciales del Estado, el de “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan”.

Este precepto constitucional -según el artículo 4 C.P.- ha debido prevalecer sobre normas de rango inferior, o sobre su alcance concreto, si es que la administración interpretaba restrictivamente la normatividad legal al respecto, cuando tramitó el proceso de policía”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-515 del 21 de septiembre de 1998).

Este Fallo no implica declaración alguna de la Corte Constitucional acerca de la controversia de fondo, es decir, la relativa al cumplimiento o violación de las disposiciones ambientales por parte de la FABRICA DE TUBOS GRESSA. Su actividad a ese respecto queda sometida a las normas que rigen la materia y no podrá invocarse la presente providencia para desconocer los imperativos que se le imponen sobre medio ambiente ni para eludir las eventuales responsabilidades que por tal concepto puedan llegar a establecerse.

## DECISION

Con base en las anteriores consideraciones, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR el fallo proferido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá, Sala Civil, el dieciocho (18) de enero de mil novecientos noventa y nueve (1999), al resolver sobre la acción de tutela incoada por ELISEO GOMEZ TORRES y otros contra el Consejo de Justicia de Santa Fe de Bogotá, y, en consecuencia, declarar que queda en firme el Fallo de primera instancia, que concedió la protección de los derechos al trabajo y debido proceso de los peticionarios.

Segundo.- De conformidad con lo previsto en el artículo 8 del Decreto 2591 de 1991, ORDENAR al Consejo de Justicia de Santa Fe de Bogotá que en forma inmediata, a partir de la notificación del presente Fallo, se abstenga de aplicar la resolución del veinte (20) de febrero de mil novecientos noventa y nueve (1999) y permita a la “FABRICA DE TUBOS GRESSA LTDA.” reabrir sus instalaciones y reiniciar las labores que venía adelantando con el personal que tenía ocupado en dichas tareas.

Tercero.- El amparo que mediante esta Sentencia se concede tiene carácter transitorio, para evitar a los trabajadores de la Compañía un perjuicio irremediable. Por tanto, en cuanto a la validez del acto administrativo objeto de controversia, se estará a lo que resuelva el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca. La tutela se extiende apenas hasta el momento en que el Fallo se produzca.

Cuarto.- Por Secretaría, LIBRESE la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado Ponente

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

Magistrada (E)

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ

Secretario General (E)