

PRECEDENTE JUDICIAL - Sólo puede provenir de los órganos de cierre de las distintas jurisdicciones / VULNERACION DE LOS DERECHOS A LA IGUALDAD Y AL DEBIDO PROCESO - Tribunal no tuvo en cuenta antecedente similar al momento de fallar la providencia que se cuestiona, ni explicó las razones por las cuales frente a la misma situación fáctica aplicó una regla diferente

La Sala considera importante aclarar que en este caso en realidad no es posible afirmar el desconocimiento del precedente horizontal, toda vez que esta Sección ha sostenido en sus decisiones que precedente es aquél que emana de los órganos de cierre de cada jurisdicción, sin embargo, las autoridades judiciales están obligadas a decidir de igual forma aquellos casos que presenten una semejanza de problemas jurídicos, escenarios fácticos y normativos. Entonces, cuando al mismo juez se le presentan situaciones similares, es su deber aplicar la misma regla, en aras de garantizar el derecho a la igualdad, y en caso de apartarse de su propio antecedente, argumentar razonablemente porqué se arribó a decisiones disímiles... Advierte esta Sección que en los procesos de reparación directa... existe semejanza de problemas jurídicos, escenarios fácticos y normativos, toda vez que en ambos se buscaba el reconocimiento de los perjuicios materiales y morales ocasionados por el accidente acaecido el 10 de noviembre de 2009, en el que unas pesadas ramas de un árbol cayeron encima de las señoras M.C.M.C y A.E.C.Z., igualmente, en ambas demandas se tuvo como único accionado al Distrito Capital - Secretaría de Ambiente. Adicionalmente, los fallos... fueron proferidos por la misma autoridad judicial, a saber, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección Tercera - Subsección C en Descongestión... De lo transcrito es posible concluir que la autoridad judicial demandada no tuvo en cuenta el antecedente contenido en la sentencia de 23 de octubre de 2012, en el momento de fallar la decisión de segunda instancia... adicionalmente, tampoco explicó de manera suficiente, las razones por las cuales, a pesar de tratarse de la misma situación fáctica, aplicó una regla diferente, vulnerando de esta manera el derecho fundamental a la igualdad del Distrito Capital - Secretaría de Ambiente.

NOTA DE RELATORIA: sobre la obligación del juez de argumentar razonablemente porque llega a decisiones diferentes frente a situaciones similares, ver la sentencia de 25 de febrero de 2016, exp. 11001-03-15-000-2015-01788-00, C.P. Alberto Yepes Barreiro, de la Sección Quinta de esta Corporación.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION QUINTA

Consejero ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO

Bogotá, D.C., diez (10) de marzo de dos mil dieciséis (2016)

Radicación número: 11001-03-15-000-2015-03458-00(AC)

Actor: ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA D.C. - SECRETARIA DISTRITAL DE AMBIENTE

Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCION TERCERA, SUBSECCION C EN DESCONGESTION

Se pronuncia la Sala sobre la acción de tutela interpuesta por la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. – Secretaría Distrital de Ambiente, contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección “C” en Descongestión.

I. ANTECEDENTES

1.1. Solicitud

La Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. – Secretaría Distrital de Ambiente, mediante apoderada judicial, promovió el 14 de diciembre de 2015 acción de tutela contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección “C” en Descongestión, para que le fueran amparados los derechos fundamentales a la igualdad y al debido proceso.

Lo anterior, con ocasión de la sentencia proferida por la autoridad judicial demandada de 30 de julio de 2015, que revocó el fallo de 19 de diciembre de 2014 dictado por el Juzgado Veinte Administrativo de Descongestión de Bogotá, y, en su lugar, declaró la responsabilidad patrimonial extracontractual del Distrito Capital por los daños y perjuicios ocasionados a la señora Amelia Elizabeth Córdoba Zambrano, en el proceso de reparación directa No. 2010-00249.

1.2. Hechos

La peticionaria fundamentó la solicitud de amparo en los siguientes hechos que, a juicio de la Sala, son relevantes para la decisión que se adoptará en la sentencia:

Proceso de Reparación Directa No. 2010-00241

- La señora María Constanza Moreno Corredor, presentó demanda de reparación directa en contra del Distrito Capital – Secretaría de Ambiente, el 9 de noviembre de 2010, con el fin de que le fueran reconocidos “(...) *los perjuicios materiales y morales que le fueron ocasionados con el accidente acaecido el 10 de noviembre de 2009 derivado de una caída de pesadas ramas de un árbol sobre ella que la atrapó al caer y le causó graves lesiones*”.

- El proceso le correspondió por reparto al Juzgado 36 Administrativo de Bogotá, que mediante sentencia de 18 de octubre de 2011, negó las pretensiones de la actora.
- Inconforme con la decisión, la parte demandante interpuso recurso de apelación, así, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección “C” en Descongestión, por medio de fallo de 23 de octubre de 2012, resolvió revocar la decisión de primera instancia, y, en su lugar, declaró probada la falta de legitimación en la causa por pasiva de Bogotá Distrito Capital – Secretaría de Ambiente.
- El *ad quem* consideró: “(...) es claro que BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL – SECRETARÍA DE AMBIENTE no es directamente responsable de las diversas acciones relacionadas con el mantenimiento del sistema arbóreo de la ciudad, porque tal competencia está específicamente atribuida al JARDÍN BOTÁNICO ‘JOSÉ CELESTINO MUTIS’, entidad de carácter descentralizado del mismo sector que debió ser convocada el proceso dado que goza de personalidad jurídica”¹.

Proceso de Reparación Directa No. 2010-00249

- La señora Amelia Elizabeth Córdoba presentó acción de reparación directa en contra del Distrito Capital – Secretaría de Ambiente el 29 de octubre de 2010, teniendo como pretensión principal “*declarar administrativa y extracontractualmente responsable a la demandada por los perjuicios materiales y extrapatrimoniales padecidos a causa del accidente ocurrido el 10 de noviembre de 2009 consistente en la caída de pesadas ramas de un árbol sobre su humanidad que la atrapó al caer y le causó diversas fracturas*”².
- El proceso le correspondió por reparto al Juzgado 20 Administrativo de Bogotá, que mediante sentencia de 19 de diciembre de 2014, negó las pretensiones de la demanda.

¹ Folio 33.

² Folio 2.

- Inconforme con la decisión, la actora interpuso recurso de apelación, así, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección “C” en Descongestión, por medio de fallo de 30 de julio de 2015, resolvió revocar la decisión de primera instancia, y, en su lugar, declaró la responsabilidad patrimonial y extracontractual de la entidad demandada por los daños y perjuicios ocasionados a la señora Amelia Elizabeth Córdoba Zambrano.
- El *ad quem* precisó: “(...) en cabeza del Jardín Botánico José Celestino Mutis como órgano adscrito a la Secretaría Distrital de Ambiente y del DAMA hoy SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE, radica la competencia legal respecto del mantenimiento y aprovechamiento del arbolado urbano pues el DAMA hoy SECRETARÍA DEL AMBIENTE expide la respectiva autorización al Jardín Botánico y éste ejecuta y materializa dichas decisiones administrativas.

Por lo que siendo la SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE, un órgano del sector central del Distrito aunque con autonomía administrativa y financiera, no cuenta con personería jurídica, razón por la cual es el DISTRITO CAPITAL el legitimado en el presente asunto por pasivo, por cuanto en cabeza del mismo se encuentra en materia ambiental y a través de los órganos antes señalados, la actividad silvicultural, poda y tala de árboles en el espacio público de la ciudad de Bogotá”³.

1.3. Fundamentos de la acción de tutela

La tutelante manifestó que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección “C” en Descongestión, vulneró sus derechos fundamentales a la igualdad y al debido proceso al revocar el fallo de 19 de diciembre de 2014 proferido por el Juzgado Veinte Administrativo de Descongestión de Bogotá, para, en su lugar, declarar la responsabilidad patrimonial extracontractual del Distrito Capital por los daños y perjuicios ocasionados a la señora Amelia Elizabeth Córdoba Zambrano, en el proceso de reparación directa No. 2010-00249.

Indicó que “(...) pese a fundarse sobre los mismos presupuestos fácticos y jurídicos de la sentencia antecedente identificada bajo radicación 2010-0024-01, emanada del propio Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en la cual se

³ Folio 20.

absolvió a la Secretaría Distrital de Ambiente bajo la acreditación de falta de legitimación por pasiva al no recaer sobre la misionalidad de la Secretaría de Ambiente las labores de tala, poda y manejo silvicultural de los individuos arbóreos que se encuentran en espacio público de uso público del Distrito Capital; la sentencia 2010-00249 de la misma Corporación comportó una decisión contraria al señalar que existió responsabilidad subjetiva de la mencionada Secretaría, bajo el presupuesto de que se constató una omisión de una entidad adscrita al Sector Distrital de Medio Ambiente, como lo es el Jardín Botánico ‘José Celestino Mutis’⁴.

Conforme a lo anterior, argumentó que la sentencia demandada incurrió en desconocimiento del precedente judicial horizontal, toda vez que el antecedente referenciado fue desatendido por completo, sin agotar de manera alguna la carga argumentativa que el asistía a la Sala para precisar los motivos por los cuales se separaba de dicha postura.

Finalmente, adujo que la autoridad judicial accionada aplicó en sus consideraciones el Decreto 531 de 2010, el cual no se encontraba vigente para la fecha de los hechos.

1.4. Pretensiones

Presentó las siguientes:

“1.- Que el Honorable Consejo de Estado, ordene dejar sin valor y efecto la decisión tomada por el Tribunal Administrativo de Descongestión de Cundinamarca Sección Tercera Subsección “C” dentro del expediente 2010-00249 de AMELIA ELIZABETH CÓRDOBA ZAMBRANO (...).

2.-Se ORDENE al Tribunal Administrativo de Descongestión de Cundinamarca Sección Tercera Subsección “C” atender el precedente judicial existente dentro del proceso 2010-00241 frente al caso llevado a la jurisdicción por otra accionante, el cual comporta presupuestos fácticos y jurídicos idénticos al de la decisión judicial objeto de la presente solicitud de amparo.

3.- Se ORDENE al Tribunal Administrativo de Descongestión de Cundinamarca Sección Tercera Subsección “C” rehacer el fallo proferido y declarar probada la falta de legitimación en la causa por pasiva, propuesta por la Secretaría Distrital de Ambiente y denegar las

⁴ Folio 12.

*pretensiones de la demandada*⁵.

1.5. Trámite de la acción de tutela

Mediante auto de 15 de diciembre de 2015⁶, se admitió la demanda de tutela y se ordenó notificar a la parte demandante, a los Magistrados del Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección “C” en Descongestión y a la señora Amelia Elizabeth Córdoba Zambrano, esta última en calidad de tercero con interés directo en los resultados del proceso.

1.6. Contestación de la solicitud de tutela

1.6.1. Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección “C”

La Magistrada Beatriz Teresa Galvis Bustos, mediante escrito recibido el 8 de febrero de 2015, dio respuesta a la demanda de tutela.

Manifestó que la línea jurisprudencial adoptada por la Sala Mayoritaria del Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección “C”, “(...) se encontraba dirigida a declarar la legitimación en la causa material por pasiva en cabeza de las personas que intervinieron en el hecho que da origen a la interposición de la demanda, es decir, bastaba con que la demandada contara con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y haber participado en el hecho para declarar su legitimación en la causa, de tal manera que por ejemplo, las entidades que no participaban en el hecho y sus funciones no se encontraban dirigidas al daño alegado, era declarada la falta de legitimación por pasiva”⁷.

Sin embargo, en atención a las decisiones recientes adoptadas por el Consejo de Estado, en donde se ha precisado que el Distrito Capital ve comprometida su responsabilidad pese a delegar funciones en otras entidades, la autoridad judicial ha modificado su posición.

⁵ Folios 21 y 22.

⁶ Folio 39.

⁷ Folio 48.

Así, dando estricto cumplimiento al precedente vertical, la Sala resolvió el caso concreto dentro de la acción 2010-0249, garantizando a las partes su derecho fundamental al debido proceso.

Señaló que si bien no fue ponente dentro de la acción 2010-00241, la ponencia presentada que hoy es objeto de estudio en sede constitucional, se abordó en derecho atendiendo a las nuevas tendencias jurisprudenciales.

1.6.2. Amelia Elizabeth Córdoba Zambrano

La tercera vinculada, por medio de escrito recibido el 1 de marzo de 2016, contestó la demanda de tutela.

Indicó que en el caso objeto de estudio no existe precedente judicial, toda vez que la sentencia de segunda instancia proferida en el proceso 2010 - 00241, tiene efecto *inter partes* y está estructurada sobre un error garrafal, apreciable a primera vista, consistente en negar la legitimación en la causa por pasiva en cabeza del Distrito Capital, y afirmar que ella radicaba en el Jardín Botánico José Celestino Mutis, dependencia a la que atribuye gratuitamente la calidad de ente autónomo con personería jurídica, así, de acuerdo con el Decreto Orgánico del Distrito el Jardín Botánico es una mera dependencia administrativa, que puede tener autonomía financiera y administrativa, pero que carece de personería jurídica.

De esta manera, el mencionado error fue corregido en la sentencia dictada dentro del proceso 2010-00249, actora Amelia Elizabeth Córdoba Zambrano, la cual fue fallada con suficiente argumentación jurídica, y es así como quedó claramente definido que el Distrito Capital tiene la legitimación por pasiva y no la tiene el IDU, ni el Jardín Botánico en mención.

De manera que el denunciado error en que incurrió el Tribunal en aquel fallo mal puede ser invocado como precedente judicial y como fuente formal de derecho.

Finalmente, puso de presente que en el caso objeto de estudio el Distrito Capital, dentro del proceso ordinario, jamás invocó como antecedente la sentencia que el tribunal había proferido dentro del proceso 2010-00241, es así como, en ningún momento, ni siquiera en los alegatos de conclusión, puso de presente la existencia de aquella decisión que falló adversamente las pretensiones de la señora María

Constanza Moreno, con base en el errado fundamento de la falta de legitimación por pasiva del Distrito Capital.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

2.1. Competencia

Esta Sala es competente para conocer en primera instancia de la acción de tutela instaurada en contra del Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección “C” en Descongestión, de conformidad con el Decreto 1069 de 2015.

2.2. Problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar si la sentencia proferida el 30 de julio de 2015, lesionó los derechos fundamentales a la igualdad y al debido proceso de la peticionaria.

Para resolver este problema, se analizarán los siguientes aspectos: **(i)** el criterio de la Sala sobre procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial; **(ii)** los requisitos de procedibilidad adjetiva de la acción constitucional de la referencia y; **(iii)** un análisis del caso concreto.

2.3. Procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial

Esta Sección, mayoritariamente⁸, venía considerando que la acción de tutela contra providencia judicial era improcedente por dirigirse contra una decisión judicial. Solo en casos excepcionales se admitía su procedencia, eventos éstos que estaban relacionados con un vicio procesal ostensible y desproporcionado que lesionara el derecho de acceso a la administración de justicia en forma individual o en conexidad con el derecho de defensa y contradicción.

⁸ Sobre el particular, el Consejero Ponente mantuvo una tesis diferente sobre la procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial que se puede consultar en los salvamentos y aclaraciones de voto que se hicieron en todas las acciones de tutela que conoció la Sección. Ver, por ejemplo, salvamento a la sentencia Consejera Ponente: Dra. Susana Buitrago Valencia. Radicación: 11001031500020110054601. Accionante: Oscar Enrique Forero Nontien. Accionado: Consejo de Estado, Sección Segunda, y otro.

Sin embargo, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en fallo de 31 de julio de 2012⁹ **unificó** la diversidad de criterios que la Corporación tenía sobre la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, por cuanto las distintas Secciones y la misma Sala Plena habían adoptado posturas diversas sobre el tema¹⁰.

Así, después de un recuento de los criterios expuestos por cada Sección, decidió modificarlos y unificarlos para declarar expresamente en la parte resolutive de la providencia, la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales¹¹.

Señaló la Sala Plena en el fallo en mención:

*“De lo que ha quedado reseñado se concluye que si bien es cierto que el criterio mayoritario de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo ha sido el de considerar improcedente la acción de tutela contra providencias judiciales, no lo es menos que las distintas Secciones que la componen, antes y después del pronunciamiento de 29 de junio de 2004 (Expediente AC-10203), han abierto paso a dicha acción constitucional, de manera excepcional, cuando se ha advertido la vulneración de derechos constitucionales fundamentales, **de ahí que se modifique tal criterio radical y se admita, como se hace en esta providencia, que debe acometerse el estudio de fondo, cuando se esté en presencia de providencias judiciales que resulten violatorias de tales derechos, observando al efecto los parámetros fijados hasta el momento Jurisprudencialmente.**”¹² (Negrilla fuera de texto)*

A partir de esa decisión de la Sala Plena, la Corporación debe modificar su criterio sobre la procedencia de la acción de tutela y, en consecuencia, **estudiar las acciones de tutela que se presenten contra providencia judicial y analizar si ellas vulneran algún derecho fundamental, observando al efecto los parámetros fijados hasta el momento jurisprudencialmente** como expresamente lo indica la decisión de unificación.

⁹ Sala Plena. Consejo de Estado. Ref.: Exp. No. 11001-03-15-000-2009-01328-01. ACCIÓN DE TUTELA - Importancia jurídica. Actora: NERY GERMANIA ÁLVAREZ BELLO. Consejera Ponente: María Elizabeth García González.

¹⁰ El recuento de esos criterios se encuentra en las páginas 13 a 50 del fallo de la Sala Plena antes reseñada.

¹¹ Se dijo en la mencionada sentencia: “**DECLÁRASE** la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, de conformidad con lo expuesto a folios 2 a 50 de esta providencia.

¹² Sala Plena. Consejo de Estado. Ref.: Exp. No. 11001-03-15-000-2009-01328-01. ACCIÓN DE TUTELA - Importancia jurídica. Actora: NERY GERMANIA ÁLVAREZ BELLO. Consejera Ponente: María Elizabeth García González.

Sin embargo, fue importante precisar bajo qué parámetros procedería ese estudio, pues la sentencia de unificación simplemente se refirió a los “**fijados hasta el momento jurisprudencialmente**”.

Al efecto, en virtud de reciente sentencia de unificación de 5 de agosto de 2014¹³, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, decidió adoptar los criterios expuestos por la Corte Constitucional en la sentencia C-590 de 2005 para determinar la procedencia de la acción constitucional contra providencia judicial y reiteró que la tutela es un mecanismo residual y excepcional para la protección de derechos fundamentales como lo señala el artículo 86 Constitucional y, por ende, el amparo frente a decisiones judiciales no puede ser ajeno a esas características.

A partir de esa decisión, se dejó en claro que la acción de tutela se puede interponer contra decisiones de las Altas Cortes, específicamente, las del Consejo de Estado, autos o sentencias, que desconozcan derechos fundamentales, asunto que en cada caso deberá probarse y, en donde el actor tendrá la carga de argumentar las razones de la violación.

En ese sentido, si bien la Corte Constitucional se ha referido en forma amplia¹⁴ a unos requisitos generales y otros específicos de procedencia de la acción de tutela, no ha distinguido con claridad cuáles dan origen a que se conceda o niegue el derecho al amparo -improcedencia sustantiva- y cuáles impiden analizar el fondo del asunto -improcedencia adjetiva-.

Por tanto, la Sección verificará que la solicitud de tutela cumpla unos presupuestos generales de procedibilidad. Estos requisitos son: i) que no se trate de tutela contra tutela; ii) inmediatez; iii) subsidiariedad, es decir, agotamiento de los requisitos ordinarios y extraordinarios, siempre y cuando ellos sean idóneos y eficaces para la protección del derecho que se dice vulnerado.

Cuando no se cumpla con uno de esos presupuestos, la decisión a tomar será declarar **improcedente** el amparo solicitado y no se analizará el fondo del asunto.

¹³ CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 5 de agosto de 2014, Ref.: 11001-03-15-000-2012-02201-01 (IJ). Acción de tutela-Importancia jurídica. Actor: Alpina Productos Alimenticios. Consejero Ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

¹⁴ Entre otras en las sentencias T-949 del 16 de octubre de 2003; T-774 del 13 de agosto de 2004 y C-590 de 2005.

Cumplidos esos parámetros, corresponderá adentrarse en la materia objeto del amparo, a partir de los argumentos expuestos en la solicitud y de los derechos fundamentales que se afirmen vulnerados, en donde para la **prosperidad** o **negación** del amparo impetrado, se requerirá principalmente: **i)** que la causa, motivo o razón a la que se atribuya la transgresión sea de tal entidad que incida directamente en el sentido de la decisión y **ii)** que la acción no intente reabrir el debate de instancia.

Huelga manifestar que esta acción constitucional no puede ser considerada como una “*tercera instancia*” que se emplee, por ejemplo, para revivir términos, interpretaciones o valoraciones probatorias que son propias del juez natural.

Bajo las anteriores directrices se entrará a estudiar el caso de la referencia.

2.4. Análisis sobre los requisitos de procedibilidad adjetiva

No existe reparo, en el proceso de la referencia, en cuanto al juicio de procedibilidad en relación con el primero de los requisitos, esto es, que **no se trate de tutela contra decisión de tutela** pues la actuación que se censura se surtió dentro de la acción de reparación directa número 2010-00249, que adelantó la señora Amelia Elizabeth Córdoba Zambrano contra el Distrito Capital de Bogotá.

Frente al estudio del segundo de los requisitos, el de la **inmediatez**, se observa que la sentencia censurada, esto es, la de 30 de julio de 2015, fue notificada mediante edicto desfijado el 18 de agosto de 2015, habiendo cobrado ejecutoria el 24 del mismo mes y año, y el libelo constitucional se presentó el 14 de diciembre de 2015, por lo que se cumple con el requisito, en tanto se trata de un término razonable para acudir al juez constitucional.

En consideración a la **subsidiariedad**, debe precisar la Sala que el asunto aquí discutido surtió todas las instancias previstas, pues se dio el agotamiento de los recursos ordinarios de defensa judicial.

Adicionalmente, los argumentos expuestos por la tutelante no corresponden a alguna de las causales de revisión consagradas en el ordenamiento jurídico. Tampoco resulta procedente en el caso concreto el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia por cuanto no se invoca el desconocimiento de una

sentencia de esta naturaleza de acuerdo con la definición consagrada en el artículo 270 de la Ley 1437 de 2011.

Así las cosas, al concurrir los requisitos de procedibilidad adjetiva, concierne a la Sala abordar el estudio del asunto planteado.

2.5. Caso en concreto

A juicio de la accionante, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección “C” en Descongestión, vulneró sus derechos fundamentales a la igualdad y al debido proceso al revocar el fallo de 19 de diciembre de 2014 proferido por el Juzgado Veinte Administrativo de Descongestión de Bogotá, para, en su lugar, declarar la responsabilidad patrimonial extracontractual del Distrito Capital por los daños y perjuicios ocasionados a la señora Amelia Elizabeth Córdoba Zambrano, en el proceso de reparación directa No. 2010-00249.

Como fundamento de su demanda, señaló que: i) la sentencia atacada incurrió en desconocimiento del precedente judicial horizontal, toda vez que el antecedente contenido en el fallo de 23 de octubre de 2012, proferido por la misma autoridad judicial, fue desatendido por completo, sin que la respectiva Sala agotara la carga argumentativa que le asistía para precisar los motivos por los cuales se separaba de dicha postura y ii) el tribunal accionado aplicó en la decisión recurrida el Decreto 531 de 2010, el cual no se encontraba vigente para la fecha de los hechos.

Frente al primer argumento, la Sala considera importante aclarar que en este caso en realidad no es posible afirmar el desconocimiento del precedente horizontal, toda vez que esta Sección ha sostenido en sus decisiones que precedente es aquél que emana de los órganos de cierre de cada jurisdicción, sin embargo, las autoridades judiciales están obligadas a decidir de igual forma aquellos casos que presenten una semejanza de problemas jurídicos, escenarios fácticos y normativos.

Entonces, cuando al mismo juez se le presentan situaciones similares, es su deber aplicar la misma regla, en aras de garantizar el derecho a la igualdad, y en caso

de apartarse de su propio antecedente, argumentar razonablemente porqué se arribó a decisiones disímiles¹⁵.

Advierte esta Sección que en los procesos de reparación directa Nos. 2010-00241-01 y 2010-00249 existe semejanza de problemas jurídicos, escenarios fácticos y normativos, toda vez que en ambos se buscaba el reconocimiento de los perjuicios materiales y morales ocasionados por el accidente acaecido el 10 de noviembre de 2009, en el que “(...) *unas pesadas ramas de un árbol*” cayeron encima de las señoras María Constanza Moreno Corredor y Amelia Elizabeth Córdoba Zambrano, igualmente, en ambas demandas se tuvo como único accionado al Distrito Capital – Secretaría de Ambiente.

Adicionalmente, los fallos de 23 de octubre de 2012 y de 30 de julio de 2015, fueron proferidos por la misma autoridad judicial, a saber, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección “C” en Descongestión¹⁶.

De acuerdo con lo expuesto, observa esta Corporación que el tribunal accionado, en la sentencia dictada el 23 de octubre de 2012 dentro del proceso No. 2010-00241, consideró:

“(...) Al respecto es de anotar que de conformidad con el Decreto Distrital 561 del 16 de marzo de 2009, la SECRETARÍA DE AMBIENTE es un organismo del Sector Central del Distrito Capital con autonomía administrativa y financiera; que tiene como objeto orientar y liderar la formulación de políticas ambientales y de aprovechamiento sostenible de los recursos ambientales y del suelo, tendientes a preservar la diversidad e integridad del ambiente, el manejo y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales distritales y la conservación del sistema de áreas protegidas, para garantizar una relación adecuada entre la población y el entorno ambiental y crear las condiciones que garanticen los derechos fundamentales y colectivos relacionados con el medio ambiente y que dentro de sus funciones se encuentra ‘aprobar y ejecutar el plan de arborización urbano de la ciudad con el apoyo del Jardín Botánico José Celestino Mutis.

Es decir que esta dependencia de la Administración Distrital es la encargada de la promoción del desarrollo sostenible y el ambiente sano en la ciudad de Bogotá para elevar la calidad de vida de sus habitantes,

¹⁵ Ver: Consejo de Estado, Sección Quinta, C.P. Alberto Yepes Barreiro, sentencia de tutela de 25 de febrero de 2016, expediente No. 11001-03-15-000-2015-01788-00.

¹⁶ A folio 33 se puede observar los Magistrados que suscribieron la sentencia de 23 de octubre de 2012 dictada dentro del proceso No. 2010-00241, a saber, Corina Duque Ayala, Adriana Saavedra Lozada y Laura Halima Liévano Jiménez. Igualmente, a folio 26 se puede constatar los Magistrados que suscribieron la sentencia de 30 de julio de 2015, proferida dentro del proceso No. 2010-00249, a saber, Beatriz Teresa Galvis Bustos, Corina Duque Ayala y Laura Halima Liévano Jiménez.

y en tal virtud auspicia el respeto a la naturaleza, administra los recursos naturales, controla e interviene en los factores urbanos y rurales de deterioro ambiental y coordina la gestión estatal.

De otra parte, el JARDÍN BOTÁNICO 'JOSÉ CELESTINO MUTIS', es un establecimiento público adscrito a la SECRETARÍA DE AMBIENTE, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, a cuyo cargo se encuentra planificar, crear y ejecutar programas de vigilancia, mantenimiento, cuidado y preservación de las especies arborícolas, de tal manera que el servicio público de preservación, existencia y buen estado del medio arbóreo plantado en bienes de uso público del Distrito Capital es su responsabilidad.

En este sentido, el Decreto Distrital 472 del 23 de diciembre de 2003, vigente al momento de los hechos, reglamentó 'la arborización, aprovechamiento, tala, poda, trasplante o reubicación del arbolado urbano y se definen las responsabilidades de las entidades distritales en relación con el tema' y precisó que el Jardín Botánico José Celestino Mutis por ser la entidad responsable de la arborización y contar con el conocimiento, experiencia y capacidad técnica requeridos, 'es la entidad idónea para asumir las obligaciones de arborización, tala, poda, aprovechamiento, trasplante o reubicación del arbolado urbano en el espacio público por regla general, con las excepciones previstas en la presente norma'.

Así las cosas, es claro que BOGOTÁ – DISTRITO CAPITAL – SECRETARÍA DE AMBIENTE no es directamente responsable de las diversas acciones relacionadas con el mantenimiento del sistema arbóreo de la ciudad, porque tal competencia está específicamente atribuida al JARDÍN BOTÁNICO 'JOSÉ CELESTINO MUTIS', entidad de carácter descentralizado del mismo sector que debió ser convocada al proceso dado que goza de personalidad jurídica.

Esto significa que BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL – SECRETARÍA DE AMBIENTE no está legitimada para comparecer como demandada al presente proceso, como en efecto se declarará¹⁷.

Por otra parte, la autoridad judicial, en la sentencia atacada en sede de tutela, de 30 de julio de 2015, dictada dentro del proceso No. 2010-00249, resolvió:

"(...) el Distrito Capital, por medio de sus dependencias, en este caso el Jardín Botánico, tiene la obligación por mandato del Decreto Distrital 531 de 2010 de ejecutar los tratamientos silviculturales (talas, podas y tratamientos especiales) en el espacio público, obligación que precisamente omitió el Distrito Capital, en el caso sub lite, frente al derecho de los ciudadanos de seguridad en el espacio público (...).

En vigencia del Decreto 068 de 2003 como bajo el Decreto 472 de 2003, que regían para la fecha de los hechos, el mantenimiento del arbolado urbano público recaía sobre el Jardín Botánico José Celestino Mutis, pues tal entidad tiene la facultad de ejecutar las actividades de intervención del arbolado urbano, previa autorización del Departamento

¹⁷ Folios 32 y 33.

Técnico Administrativo del Medio Ambiente – DAMA, quien es el encargado de expedir los actos administrativos que ordenan la tala, cuidado, mantenimiento o aprovechamiento de los árboles.

Es así, que en cabeza del Jardín Botánico José Celestino Mutis como órgano adscrito a la Secretaría Distrital de Ambiente y del DAMA hoy SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE, radica la competencia legal, respecto del mantenimiento y aprovechamiento del arbolado urbano, pues el DAMA hoy SECRETARÍA DEL AMBIENTE expide la respectiva autorización al Jardín Botánico y éste ejecuta y materializa dichas decisiones administrativas.

Por lo que siendo la SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE, un órgano del sector central del Distrito aunque con autonomía administrativa y financiera, no cuenta con personería jurídica, razón por la cual es el DISTRITO CAPITAL el legitimado en el presente asunto por pasiva, por cuanto en cabeza del mismo se encuentra en materia ambiental y a través de los órganos antes señalados, la actividad silvicultural, poda y tala de árboles en el espacio público de la ciudad de Bogotá¹⁸.

De lo transcrito es posible concluir que la autoridad judicial demandada no tuvo en cuenta el antecedente contenido en la sentencia de 23 de octubre de 2012, en el momento de fallar la decisión de segunda instancia dentro del proceso No. 2010-00249, adicionalmente, tampoco explicó de manera suficiente, las razones por las cuales, a pesar de tratarse de la misma situación fáctica, aplicó una regla diferente, vulnerando de esta manera el derecho fundamental a la igualdad del Distrito Capital – Secretaría de Ambiente.

Adicionalmente, observa esta Corporación que la accionada, puso de presente en su escrito de contestación a la presente tutela, que la línea argumentativa adoptada por la Sala Mayoritaria del Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección “C”, en las situaciones similares a las del caso objeto de estudio, había cambiado en atención a los pronunciamientos recientes efectuados por el Consejo de Estado, en especial la decisión proferida por la Sección Tercera – Subsección “C” de 29 de febrero de 2012, en donde se ha precisado que el Distrito Capital ve comprometida su responsabilidad pese a delegar funciones en otras entidades.

Advierte la Sala que tal argumentación no fue puesta de presente dentro de la sentencia recurrida, instancia donde debía la autoridad judicial explicar de manera suficiente las razones por las cuales se apartaba del referido antecedente.

¹⁸ Folios 13, 19 y 20.

Igualmente, considera esta Sección que, contrario a lo señalado por el apoderado judicial de la señora Amelia Elizabeth Córdoba Zambrano, poner de presente el antecedente contenido en la sentencia de 23 de octubre de 2012, dentro del proceso ordinario, no es una carga que se le pueda exigir a la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. – Secretaría Distrital de Ambiente, toda vez que es deber del juez seguir su línea argumentativa para garantizar el derecho a la igualdad de las partes.

Finalmente, la peticionaria presentó como segundo cargo que la autoridad judicial accionada aplicó en el fallo recurrido el Decreto 531 de 2010, el cual no se encontraba vigente para la fecha de los hechos.

Observa esta Corporación que en el fallo atacado se determinó: *“(...) el Distrito Capital, por medio de sus dependencias, en este caso el Jardín Botánico, tiene la obligación por mandato del Decreto Distrital 531 de 2010 de ejecutar los tratamientos silviculturales (talas, podas y tratamientos especiales) en el espacio público, obligación que precisamente omitió el Distrito Capital, en el caso sub lite, frente al derecho de los ciudadanos de seguridad en el espacio público (...).”*

Es así como, al verificar la fecha de ocurrencia de los hechos, 10 de noviembre de 2009, se tiene que el respectivo decreto no se encontraba vigente, toda vez que fue publicado el 23 de diciembre de 2010, motivo por el cual se prevendrá a la autoridad judicial para que resuelva el caso objeto de estudio de conformidad con las normas vigentes al momento de los hechos.

De esta manera, la Sala amparará los derechos fundamentales a la igualdad y al debido proceso de la parte actora, y, en consecuencia, se dejará sin efectos la sentencia de 30 de julio de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección “C” en Descongestión, dentro del proceso de reparación directa radicado con el número 2010-00249, iniciado por Amelia Elizabeth Córdoba Zambrano contra el Distrito Capital de Bogotá.

Adicionalmente, la Sala considera de relevancia dejar la claridad correspondiente en cuanto a la orden que se va a impartir, toda vez que la autoridad judicial accionada, a la fecha de proferir esta sentencia, no existe, puesto que era de descongestión. En consecuencia, con el propósito de que no se haga más larga la

resolución del caso ante los jueces naturales, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección “C”, o a quien corresponda según la reasignación de procesos que se haya realizado en atención a la terminación de las medidas de descongestión, será quien deberá dictar una nueva sentencia.

Así las cosas, se ordenará a la autoridad judicial referida que profiera una decisión de reemplazo en la que se observen los lineamientos de esta providencia, esto es: i) explique de manera suficiente las razones por las cuales se aparta del antecedente contenido en la sentencia de 23 de octubre de 2012 dictada dentro del proceso No. 2010-00241 y ii) resuelva el caso objeto de estudio de conformidad con las normas vigentes al momento de los hechos.

III. DECISIÓN:

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO. AMPARAR los derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. – Secretaría Distrital de Ambiente.

SEGUNDO. REVOCAR la decisión de 30 de julio de 2015 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección “C” en Descongestión, dentro del proceso de reparación directa radicado con el número 2010-00249, iniciado por la señora Amelia Elizabeth Córdoba Zambrano contra el Distrito Capital de Bogotá, y, en su lugar, **ORDENAR** al Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección “C”, o a quien corresponda según la reasignación de procesos que se haya realizado en atención a la terminación de las medidas de descongestión, que dicte sentencia de segunda instancia de conformidad con las razones expuestas en este proveído.

TERCERO. NOTIFICAR a las partes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

CUARTO. Si no fuere impugnada esta decisión dentro de los tres (3) días

siguientes a su notificación, **REMITIR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, al día siguiente de su ejecutoria.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

La presente decisión se discutió y aprobó en sesión de la fecha.

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Presidente

ROCÍO ARAÚJO OÑATE

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

ALBERTO YEPES BARREIRO