

ACCION DE TUTELA-Improcedencia para reclamar derechos legales de empresas de transporte público/MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL-Inconformidad con actos administrativos de la secretaría de tránsito sobre cupos mínimos y máximos de vehículos

No existe la menor duda sobre la improcedencia de las mismas, dado que se trata de una discusión que debe ser resuelta por el juez competente y no por el juez constitucional, pues, la inconformidad de las empresas demandantes con el contenido de diversos actos administrativos proferidos por la administración municipal sobre los cupos mínimos y máximos de vehículos de servicio público, corresponde a una clara discusión legal que no involucra derechos constitucionales. En estos eventos, es suficientemente sabido que si una persona natural o jurídica no está conforme con los actos administrativos dictados por la Administración, puede acudir a la jurisdicción competente, en donde, además, puede solicitar la suspensión provisional del acto. En los casos objeto de estas acciones sólo existen las afirmaciones de las empresas demandantes en el sentido de que están ante un perjuicio irremediable, aspecto en el que no se detendrá la Corte a examinar en esta providencia, ya que tampoco se vislumbra tal circunstancia ni de los hechos y ni de las pruebas que obran en el expediente.

SERVICIO DE TRANSPORTE COLECTIVO-Es servicio público/ESTADO-Facultad de introducir modificaciones a las decisiones de las autoridades de tránsito

El servicio de transporte colectivo es un servicio público sobre el cual el Estado está en la obligación constitucional de asegurar la prestación eficiente del mismo a todos los habitantes del territorio nacional. Por mandato de la misma Carta le corresponde al Estado la regulación, el control y la vigilancia, tal como lo dispone el artículo 365 de la Constitución. Así mismo, el Estado debe regular y vigilar la industria del transporte Por las mismas razones

constitucionales, el Estado colombiano interviene en la industria del transporte como suprema autoridad y, en tal virtud, surge para la Administración gozar de ciertos derechos y prerrogativas, con el fin de lograr la prevalencia del interés general en esta materia. Al igual que ocurre con el contrato estatal de concesión de servicios públicos, la Administración goza de ciertos derechos y prerrogativas ante los beneficiarios de las mismas como son, entre otros: 1) el derecho a introducir las modificaciones que considere necesarias para obtener una mejor organización y funcionamiento del servicio

ACTO ADMINISTRATIVO DE AUTORIDAD DE TRANSITO-No siempre requiere el consentimiento previo del interesado para ser revocado

La expedición de las Resoluciones que modifican la capacidad transportadora de las empresas de transporte público colectivo de esa ciudad no corresponde a actos personales y concretos que requieran el consentimiento previo de las empresas. Al contrario, se trata de una de las manifestaciones de los derechos y prerrogativas de la Administración para “introducir las modificaciones que considere necesarias para obtener una mejor organización y funcionamiento del servicio de transporte.” En los asuntos relativos a la prestación del servicio público de transporte, por los intereses generales que el tema involucra, el principio de que para la revocatoria directa debe existir el previo consentimiento del interesado, opera de manera distinta a la regla contenida en el artículo 73 del C.C.A.

Referencia: expedientes T-1178940 y T-1180572, acumulados.

Acciones de tutela instauradas por la Empresa de Buses Amarillo Crema S.A. y la Cooperativa Especializada de Motoristas y Transportadores Coomoepal Ltda.

Magistrado Ponente :

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Bogotá, D. C., veintiséis (26) de enero de dos mil seis (2006)

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

## SENTENCIA

en el proceso de revisión de los fallos proferidos por el Juzgado Catorce Penal del Circuito de Cali, de fechas 19 y 24 de julio 2005, en las acciones de tutela identificadas así : T- 1178940 presentada por la Empresa de Buses Amarillo Crema S.A.; y, T- 1180572 presentada por la Cooperativa Especializada de Motoristas y Transportadores, Coomoepal Ltda., ambas contra la Secretaría de Tránsito y Transporte municipal de Cali.

Los expedientes llegaron a la Corte Constitucional, por remisión que hizo el Juzgado, en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del decreto 2591 de 1991. La Sala de Selección de Tutelas Número Diez de la Corte, en auto de fecha 14 de octubre de 2005 eligió, para efectos de su revisión, los expedientes de la referencia. Así mismo, resolvió acumularlos, por presentar unidad de materia, para que fueran fallados en una sola sentencia, si así lo

consideraba la Sala de Revisión.

Examinados los expedientes, la Sala Segunda de Revisión consideró pertinente dictar una sola sentencia, como en efecto se hará en esta providencia.

## I. ANTECEDENTES.

Las empresas transportadoras de la referencia, presentaron sendas acciones de tutela contra la Secretaría en mención. Aunque las demandas ofrecen algunas diferencias en sus planteamientos, en general coinciden en el descontento por algunas decisiones de la Secretaría de Tránsito de Cali encaminadas a reducir los cupos mínimos y máximos de sus vehículos de servicio público que habían sido fijados en Resoluciones del año 2000. La Secretaría de Tránsito ha modificado los cupos reduciéndolos cada vez más hasta llegar a la Resolución 519 del 23 de febrero de 2005. Por consiguiente, buscan que a través de estas acciones de tutela se mantengan los cupos inicialmente fijados en el año 2000. Ambas empresas afirman que están ante un perjuicio irremediable, que hace procedente la acción de tutela. Es de advertir que la Cooperativa Coomoepal Ltda. manifestó que interpone esta acción como mecanismo transitorio.

Adjuntaron documentos pertinentes a cada acción, entre otros, copias de las resoluciones correspondientes.

## 2. Hechos.

Resumen de cada expediente :

## 2.1 Expediente T-1178940 : Empresa de Buses Amarillo Crema S.A.

Señala el representante legal de la Empresa que la expedición de la última Resolución 519 del 23 de febrero de 2005 viola los derechos fundamentales del debido proceso y a la igualdad, pues la decisión de la Secretaría de Tránsito constituye una revocatoria directa de otras Resoluciones que constituían actos administrativos de carácter individual y concreto y, como no se contó con el consentimiento expreso de Buses Amarillo Crema, se produce la violación de los derechos en mención. Para tal efecto, cita varias sentencias de la Corte Constitucional que amparan este derecho. La violación del derecho a la igualdad ocurre porque “no se ha permitido el cupo mínimo y máximo que se había autorizado porque con el paso del tiempo se le ha ido mermando considerablemente, lo que le ha generado un grave perjuicio y la deja en inferioridad en relación con las otras Empresas de transporte público de la ciudad.” (fl. 8)

Explica que a la Empresa Amarillo Crema S.A., en la Resolución 347 de 2000, se le fijó un cupo mínimo de 175 vehículos y máximo de 200. Sin embargo, con la última Resolución no. 519 de fecha 23 de febrero de 2005, la Secretaría de Tránsito disminuyó estos cupos así : el mínimo en 152 y el máximo de 182.

Por consiguiente, considera que esta acción es procedente y le solicita al juez de tutela que profiera las siguientes decisiones :

“1. Cordialmente le solicito al señor Juez se sirva acceder a esta acción de tutela a fin de que no se me violen los derechos al Debido proceso y a la igualdad, que se han vulnerado a la

Empresa Amarillo Crema S.A., a efectos de que la Secretaría de Tránsito y Transporte municipal de Cali, respete los derechos adquiridos por la Empresa de transporte público que represento, en el sentido de respetar su capacidad transportadora, la cual fue fijada en la última Resolución No. 519 de febrero 23 de 2005, de la siguiente manera : CAPACIDAD MINIMA 152 Y MAXIMA 182.

2. En consecuencia, sírvase ordenar a la Secretaría de Tránsito y Transporte municipal de Cali, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas vuelvan las cosas al estado en que se encontraban, es decir, tal como se había establecido en la Resolución No. 0375 de fecha 28 de diciembre de 2000, en la cual se tenía como capacidad mínima 175 y como máxima 210” (fl. 10)

2.2 Expediente T-1180572 : Cooperativa Especializada de Motoristas y Transportadores - Coomoepal Ltda.

El gerente de esta Cooperativa solicita que se amparen los derechos al debido proceso, igualdad, trabajo, acceso a la administración de justicia y petición en razón de las resoluciones que ha expedido la Secretaría de Tránsito de Cali.

Señala la Cooperativa Coomoepal Ltda., que en la Resolución no. 358 del 20 de diciembre de 2000, se le fijó la capacidad mínima en 550 vehículos y la máxima, en 660. Sin embargo, con la última Resolución 519 del 23 de febrero de 2005, los cupos se le fijaron así : mínimo 489 y máximo 587.

Afirma que hay violación del debido proceso porque en la última Resolución, la Secretaría unilateralmente estableció de manera irregular la nueva capacidad transportadora para cada

una de las empresas que prestan el servicio público. Sobre cómo se produjo la violación a la igualdad, se remite a las consecuencias que acarrearía la disminución forzada de la capacidad de servicio, y que se les obliga a recorrer las distancias a mayor velocidad para cubrir los horarios autorizados y pierden frente a la competencia que tiene mayor parque automotor. El derecho al trabajo se desconoce pues al menos a 71 conductores de los posibles nuevos propietarios que podrían vincularse al negocio del transporte, ya no lo pueden hacer. Finalmente se refiere a unas peticiones que ha elevado a la Secretaría de Tránsito.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

“... permitiéndome con lo anterior solicitar respetuosamente ante usted señor Juez, se ordene el reconocimiento de nuestra capacidad transportadora mínima y máxima fijada por la autoridad municipal mediante Resolución No. 0358 de diciembre 20 de 2000, acto administrativo éste, amparado en un estudio técnico de oferta y demanda elaborado por profesionales de la Secretaría de Transito (sic) y Transporte Municipal de Cali.

En tal sentido deberá adicionalmente ordenarse a la Secretaría respectiva, permita a COOMOEPAL Limitada copar la capacidad transportadora disponible actual sin restricción alguna y acorde a lo dispuesto por la norma vigente.” (fl. 7)

## 2. Trámite procesal.

Expediente T-1178940 : el 25 de mayo de 2005, el Juzgado Veintiuno Penal Municipal de Cali admitió esta tutela y ordenó notificarla a la entidad demandada.

Expediente T-1180572 : el 21 de abril de 2005, el Juzgado Diez y seis Penal Municipal de Cali admitió esta tutela y ordenó notificarla a la entidad demandada.

4. Respuestas del Secretario de Tránsito y Transporte Municipal de Cali para ponerse a estas acciones de tutela.

Las respuestas del Secretario de Tránsito y Transporte que obran en cada uno de los expedientes son semejantes, por consiguiente, se resumen las razones expuestas para oponerse a estas acciones de tutela :

En primer lugar, consigna en un cuadro el inventario físico de transporte público colectivo de Cali. Este cuadro contiene el nombre de las 25 empresas; el número de buses, busetas, microbuses y el total de clase de vehículos (fls. 67 y 132).

Señala que con excepción de la empresa Expreso Palmira, ninguna otra de las empresas ha copado siquiera la capacidad transportadora mínima fijada mediante la Resolución 0347 de 2000, no obstante que tuvieron más de 6 meses para alcanzar las capacidades fijadas y autorizadas por la Alcaldía. La Alcaldía ha expedido dentro de su competencia y jurisdicción las normas tendientes a tomar las medidas necesarias para la mejor ordenación del tránsito de personas, animales y vehículos por las vías públicas.

Respecto de los distintos actos administrativos expedidos, explica que la Resolución 0443 de 30 de julio de 2000 suspendió transitoriamente hasta el 31 de diciembre de 2003 el registro inicial de cupos por incremento de vehículos destinados a la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en el área municipal, porque los análisis estadísticos indicaban la notoria disminución en los volúmenes de pasajeros movilizados diariamente por vehículo, lo

que permitió concluir que se disponía de una oferta suficiente para atender las necesidades de transporte de los habitantes de Cali, y que mientras se adelantan estudios más detallados de demanda, era conveniente suspender el registro inicial por incremento de vehículos destinados a la prestación del servicio público.

El Decreto 0353 del 25 de julio de 2003 adoptó la suspensión temporal de otorgamiento de habilitaciones a empresas nuevas, la asignación o modificación de nuevas rutas, frecuencias de despacho y sistemas de transporte, reestructuración de rutas y horarios, hasta que culmine el estudio e implementación del sistema integrado de transporte masivo en la ciudad. Se tuvo en cuenta que el proceso licitatorio para la construcción del primer corredor troncal y obras complementarias de tal sistema se suspendió por 2 meses, por lo que se hizo necesaria la suspensión de asignación de nuevas matrículas por el término de 1 año.

El 18 de septiembre de 2003, el Comité Técnico del proyecto de estructuración técnica, legal y financiera del sistema integrado de transporte masivo en la ciudad recomendó a la administración municipal congelar el trámite de reposición del parque automotor.

El 3 de diciembre de 2003, mediante Decreto 592 se suspendió temporalmente el ingreso por reposición y renovación de vehículos al servicio público, por 6 meses. Y mediante Decretos posteriores, se suspendió hasta el 31 de diciembre de 2004 la asignación de nuevas matrículas.

Sobre la Resolución 519 de 23 de febrero de 2005, explicó el Secretario que se profirió esencialmente con fundamento en los estudios de sobreoferta y demanda. Se tuvo en cuenta que el resultado del inventario físico modificó la Capacidad Transportadora de las Empresas de Transporte Público Colectivo de la Ciudad de Santiago de Cali, y, que las diferentes empresas de transporte público habían solicitado que se les permitiera el ingreso de vehículos, porque vehículos con inconvenientes técnicos, pendientes judiciales, etc., no

fueron censados en el inventario de la Secretaría, o que cuando fueron censados, los vehículos estaban tramitando el cambio de empresa.

Al respecto, el Secretario de Tránsito explicó lo siguiente :

“Es preciso dar claridad que tanto la Alcaldía de Santiago de Cali como la Secretaría de Tránsito y Transporte de Santiago de Cali son autoridades de Transporte para la Administración del Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros para Santiago de Cali, según Resolución 014667 del 01/10/2002 emanada de la Dirección General de Transporte Férreo y Masivo, y en el proceso que se viene adelantando en la Ciudad de Cali para la implementación y puesta en marcha del Sistema integrado del Transporte Masivo de Cali (MIO), se han tomado medidas para asegurar este proceso y salvaguardar el interés colectivo de este sistema, procurando que los costos de Chatarrización no se eleven con vehículos que ingresen al transporte colectivo ya sea por reposición o renovación, para lo cual debemos remitirnos a la Ley 105 de 1993, más exactamente en el artículo 3º, literal C (...)” (subrayado en el original)

“Podemos conforme a lo anteriormente argumentado, concluir que las políticas fijadas por las Autoridades de Transporte para la Administración del Sistema de Transporte Masivo para la ciudad de Santiago de Cali en consonancia con las políticas nacionales (ya que la nación cofinancia o participa con aportes de capital, en dinero o en especie, en la solución del sistema de transporte masivo de pasajeros para esta ciudad), se encaminan a la regulación del transporte público (artículos 333 y 334 de la C.P) para garantizarle a los habitantes la eficiente prestación del servicio básico y de los demás niveles que se establezcan al interior de cada modo, dándole prioridad a la utilización de medios de transporte masivo, implicando la prelación del interés general sobre el particular en desarrollo del artículo 1º de nuestra C.P.”

Finalmente pone de presente que uno de los atributos del acto administrativo es la presunción de legalidad del acto, lo que tiene como consecuencia la obligatoriedad de su cumplimiento, mientras no se desvirtúe en un proceso judicial. Por consiguiente, la acción de tutela no es el mecanismo para atacar la legalidad de los actos. La acción procede cuando el afectado no dispone de otro medio de defensa judicial. En estos casos no hay trasgresión de derechos fundamentales.

5. Sentencias de primera instancia y segunda instancia de cada una de las acciones.

5.1 Expediente T-1178940 : Empresa de Buses Amarillo Crema S.A.

Sentencia de primera instancia.

El Juzgado Veintiuno Penal Municipal de Cali, en sentencia de 10 de junio de 2005, declaró improcedente la acción de tutela promovida por Alberto Peña Garay, actuando como gerente y representante legal de la Empresa de Buses Amarillo Crema S.A. contra la Secretaría de Tránsito y Transporte de Cali. Consideró que el asunto a dilucidar es la procedencia de la acción de tutela para dejar sin efecto la Resolución 519 del 23 de febrero de 2005, por la que se modifica la capacidad transportadora de las empresas de la ciudad.

Al respecto, estimó que la Corte Constitucional ha sido clara al sostener que la tutela procede como mecanismo judicial, en estos casos, sólo cuando se encuentre vulnerado un derecho fundamental y no existan otros medios de defensa judicial. Cita algunas sentencias.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Señala que en el presente caso, los derechos fundamentales invocados no han sido

vulnerados y el demandante tuvo a su alcance los recursos para recurrir la resolución que modificó la capacidad transportadora de la empresa que representa y no lo hizo. Además, sobre la presunta conculcación del derecho a la igualdad, el demandante no suministró la información o datos que permitan concluir tal violación, por lo tanto, el juez no puede entrar a proteger un derecho sobre el que no existe establecido su desconocimiento en el expediente. Tampoco se demostró en esta acción que en la Resolución 519 de 23 de febrero de 2005 se haya dejado de modificar la capacidad transportadora de alguna de las empresas, por el contrario, se observa que la modificación que se hizo incluyó a todas las empresas de la ciudad y se hizo en cumplimiento de la orden de tutela proferida por el Juzgado Catorce Penal del Circuito de Cali en el amparo que concedió como juez de segunda instancia a la empresa de transporte Azul Crema Ltda.

Sentencia de segunda instancia.

Impugnada esta decisión, el Juzgado Catorce Penal del Circuito de Cali, en sentencia de fecha 19 de julio de 2005, la revocó, y, en su lugar, tuteló el derecho al debido proceso de la empresa demandante vulnerado por la Secretaría de Tránsito de Cali.

Como consecuencia del amparo concedido, el Juzgado resolvió lo siguiente:

“Segundo. Ordenar a la Secretaría de Tránsito Municipal, que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este fallo, permita la vinculación de los vehículos suficientes para garantizar el normal servicio de transporte estipulado antes de la vigencia de las Resoluciones No. 692 de 2004, y 519 de 2005, para que se le brinde la oportunidad de ajustarse a las capacidades autorizadas en la Resolución No. 0347 de 2000, es decir, en un máximo de 180 vehículos, vigente para el momento de la expedición de los actos administrativos que impedían la matrícula de nuevos vehículos, y que han generado la afección al debido proceso.”(fl. 115).

Para conceder esta acción de tutela, el ad quem consideró que la administración municipal para modificar los cupos reconocidos inicialmente en el año 2000, debió disponer del consentimiento previo del titular del derecho, de conformidad con el artículo 73 del Código Contencioso Administrativo, como lo reclama el demandante.

En efecto, explica el juez que le asiste razón al demandante “al considerar que se ha afectado el debido proceso ya que con otro acto administrativo se ha suspendido la aplicación de otro que creaba o modificaba una situación jurídica de carácter particular y concreto, para lo cual la misma legislación contenciosa administrativa ha previsto la prohibición de revocación sin el consentimiento expreso del titular del derecho, o por haberse demandado ante el tribunal contencioso administrativo habiéndose notificado la admisión de la demanda, y aunque no se trata de una revocatoria directa, su situación puede asimilarse a ella, ya que se suspende la aplicación de un acto administrativo de esa categoría por lo que al hacerlo como lo hizo, penetró en el ámbito de la violación de los derechos contemplados en el artículo 29 de la Constitución Política - Debido Proceso Administrativo y Derecho de Defensa-, derechos superiores que deben ser amparados en sede de tutela, pues son actuales y exigibles por virtud de la correlación en el también derecho constitucional fundamental de la igualdad y el principio superior de la primacía del derecho sustancial.” Cita una sentencia de la Corte.

Examinó en detalle el contenido de los distintos decretos y resoluciones que ha expedido la administración respecto de este tema y, además, la recomendación del Comité Técnico del proyecto de reestructuración del sistema de transporte masivo de no permitir el aumento de vehículos al parque automotor público. Para el juez, tal recomendación no obligaba a la administración, ni obligaba a las empresas, pues no son actos que produzcan efectos jurídicos. Obran en las consideraciones valoraciones jurídicas sobre los actos administrativos, y concluye :

“Este Despacho, en situaciones similares a la aquí planteada, ha entrado a tutelar el derecho al debido proceso, ordenando a la Administración Municipal, que se permita a esas empresas de transporte público colectivo, ajustar sus inventarios conforme a la resolución No. 0347 de 2000; pues a partir de ella es que se han presentado las irregularidades que en criterio de este Despacho, han afectado el debido proceso, y evitar de esa manera un perjuicio irremediable que pudiera perturbar los fines de las empresas que estaban obligadas a prestar el servicio en forma continua y eficiente bajo los términos aprobados con anterioridad.

(...)

La afectación al debido proceso planteada en un comienzo como consecuencia de la suspensión de los actos administrativos que habilitaban a la empresa para que matriculara nuevos vehículos dentro de unos límites mínimos y máximos conforme a la Resolución 0347 de 2000, ha generado otros resultados ya que no podía matricular otros vehículos por la suspensión de los actos administrativos que lo autorizaban, y luego se emiten nuevas Resoluciones que (sic) cuyo fin es el de continuar con esa limitación que atenta contra el debido proceso; situaciones que redundaron de alguna manera en la modificación sustancial de la capacidad transportadora de la Empresa de Buses Amarillo Crema S.A.; y como el nuevo orden de cosas tiene como antecedentes la imposibilidad del incremento de vehículos, se hace necesario que la autoridad competente revise su situación, previo estudio del número de rutas aprobadas con antelación a esa empresa, para que esa capacidad mínima y máxima establecida en las Resoluciones 692 de 2004, y 519 de 2005, se ajuste a la realidad para una prestación de servicio acorde a las necesidades de la comunidad y que permitan el cumplimiento de los fines de esa empresa dentro de un marco de igualdad frente a la competencia, sin que se interpongan obstáculos que impidan que dicha empresa pueda ajustarse a la real capacidad acorde a las necesidades del número de rutas aprobadas.

Así las cosas, esta instancia considera que encuentra demostrado que con la decisión

negativa de la Secretaría de tránsito de restringir el ingreso de automotores a la Empresa de Buses Amarillo Crema S.A. ya sea en reemplazo de los desvinculados administrativamente o para alcanzar los cupos autorizados en la Resolución 347 de 2000, se incurre en una vía de hecho que afecta el debido proceso de las personas que han solicitado la aprobación para el ingreso de los vehículos de reemplazo de los desvinculados administrativamente, y de las personas que hacen parte de la empresa transportadora Amarillo Crema S.A., que tienen como objetivo ingresar otros vehículos para cubrir los cupos preestablecidos, puesto que se aplica (sic) normas no relacionadas con ese asunto y se desconoce (sic) normatividades vigentes aplicando retroactivamente normas que tienen un objetivo distinto al del ingreso para alcanzar la capacidad mínima; amparándose además en recomendaciones que no tienen fuerza vinculante por cuanto no reúnen las características de un acto administrativo, como lo es el concepto del Comité técnico del proyecto de reestructuración técnica, legal y financiera del Sistema de Transporte Masivo de Cali, celebrado el 18 de septiembre de 2003, y para lo cual el mismo Presidente del proyecto Metrocali le conceptuó que en ningún caso ese convenio modificaba la ley ni el decreto Reglamentario." (fls. 113 a 114)

Solicitud de la Empresa amparada con esta decisión para que se aclare o corrija el fallo :

Una vez proferida la sentencia que concedió esta acción de tutela, el representante de la Empresa amparada con la misma le solicitó al juez que como en el punto segundo de la decisión se alude a la Resolución 0347 de 2000, se cometió un error, por cuanto la tutela se pidió para hacer pronunciamiento de la Resolución 0375 de 28 de diciembre de 2000, que fijó el cupo mínimo en 175 vehículos y el máximo, en 210.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

En auto de fecha 4 de agosto de 2005, el ad quem no accedió a este pedido, por tratarse de una adición o modificación de la sentencia y no de un error mecanográfico susceptible de ser corregido.

## 5.2 Expediente T-1180572 : Cooperativa Especializada de Motoristas y Transportadores, Coomoepal Ltda.

Sentencia de primera instancia.

El Juzgado Diez y seis Penal Municipal de Cali, en sentencia de fecha 5 de mayo de 2005, negó, por improcedente esta acción de tutela. Consideró que la demanda está dirigida de manera concreta a que mediante este mecanismo se deje sin piso legal, en primer lugar, el Decreto 0592 de 3 de diciembre de 2003, mediante el cual se suspendió temporalmente el ingreso por reposición y renovación al servicio público de vehículos tipo bus, buseta y microbús, por el término de 6 meses, término que se ha venido ampliando hasta la actualidad. En segundo lugar, contra la Resolución 692 del 29 de noviembre de 2004, que fue modificada por la Resolución 519 del 23 de febrero de 2005. Así mismo, examinó el juez que en la acción se pide que se reestablezca el derecho de la empresa Coomoepal Ltda., en cuanto a los cupos que le fueron modificados. Es decir, lo solicitado consiste en que el juez de tutela ordene el reconocimiento de la capacidad transportadora mínima y máxima fijada por la autoridad municipal en la Resolución 0358 de diciembre de 2000, permitiéndole copar la capacidad transportadora disponible actual, sin restricción alguna.

Para el a quo no se vislumbra la inmediatez de un perjuicio irremediable como pretende hacer ver el demandante. Señala que resulta claro que la acción de nulidad o nulidad y restablecimiento del derecho es el instrumento jurídico específico que puede utilizar el actor para solicitar la nulidad de los actos administrativos que considera lesivos para sus intereses, acción en la que además puede pedir la suspensión provisional del acto mientras se resuelvan de fondo sus pretensiones. Frente al derecho a la igualdad que invoca el actor, manifiesta el a quo que no está acreditada la vulneración del mismo, por cuanto las medidas de suspensión temporal de ingreso de vehículos han cobijado a todas las empresas de transporte público colectivo que operan en la ciudad. Es decir, las consecuencias de esta limitación no son exclusivas de Coomoepal. Y frente al derecho de petición, tampoco está

acreditada su vulneración, en la medida que el demandante ni siquiera allegó copias de las solicitudes que afirma haber hecho ante la entidad demandada.

Sentencia de segunda instancia.

Impugnada esta decisión, el mismo Juzgado que decidió la tutela correspondiente al expediente T-1178940 - Empresa de Buses Amarillo Crema-, es decir, el Juzgado Catorce Penal del Circuito de Cali, revocó la decisión del a quo.

Al conceder esta acción de tutela por vulneración del debido proceso, el ad quem profirió las siguientes órdenes :

“Segundo. Ordenar a la Secretaría de Tránsito Municipal que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este fallo, permita la vinculación de los vehículos suficientes para garantizar el normal servicio de transporte estipulado antes de la vigencia de las Resoluciones No. 692 de 2004, y 519 de 2005, para que se les brinde la oportunidad de ajustarse a las capacidades autorizadas en la Resolución No. 0347 de 2000, modificada por la Resolución No. 358 de 2000, vigentes para el momento de la expedición de los actos administrativos que impedían la matrícula de nuevos vehículos, y que han generado la afcción al debido proceso.

Tercero. En cuanto a la capacidad mínima y máxima aprobada en las Resoluciones No. 692 de 2004, y 519 de 2005, deberá reconsiderarse esos cupos aprobados a al empresa accionante para ajustarlos con base en la capacidad que se alcance en cumplimiento a las Resoluciones 0347 y 358 de 2000, las cuales se aplican ultractivamente, y por favorabilidad, en virtud a al afcción al debido proceso en que se incurrió durante su vigencia; estudio que

debe tener en cuenta el número de vehículos requeridos y exigidos para la adecuada y racional prestación de los servicios autorizados.” (fls. 211 y 212)

En cuanto a las consideraciones que obran en esta providencia, son del mismo tenor que las expresadas por el mismo despacho judicial con ocasión de la tutela anteriormente reseñada. Es decir, estima que para la expedición de los actos administrativos que modificaron cupos de vehículos se requería el consentimiento de la demandante. Se pronuncia sobre las resoluciones expedidas por la Secretaría y afirma que tal entidad incurrió en una vía de hecho que afecta el debido proceso de las personas que han solicitado la aprobación para el ingreso de los vehículos en reemplazo de los desvinculados administrativamente y de la empresa que quiere ingresar otros vehículos para cubrir los cupos preestablecidos. Además, discrepa que la Secretaría hubiera tenido en cuenta una recomendación del comité técnico del sistema de transporte masivo, recomendación que no la obligaba.

6. Solicitud a la Corte Constitucional del Defensor del Pueblo para que se seleccionen estos expedientes.

En sendos escritos, el Defensor del Pueblo le solicitó a la Corte Constitucional la selección de estos expedientes. Señaló que esta insistencia la hace la Secretaría de Tránsito y Transporte de Cali, que considera que la decisión adoptada por el juez de segunda instancia viola abiertamente la normatividad vigente en materia de transporte público.

El señor Defensor del Pueblo puso de presente que la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para controvertir situaciones de carácter legal. En los casos señalados, las acciones debieron denegarse porque los actores no demostraron el perjuicio irremediable y contaban con otro mecanismo judicial para controvertir los actos administrativos, que gozan de presunción de legalidad, lo que hace improcedente la tutela.

Afirma que la revisión de estas tutelas evitarán un perjuicio grave al municipio de Cali, pues el juez se extralimitó en el ejercicio de sus funciones, al desconocer la presunción de legalidad de los actos administrativos, usurpar la competencia de la jurisdicción contenciosa administrativa y apartarse de los presupuestos de procedencia de la acción de tutela.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### 1. Competencia.

La Corte es competente para conocer de estas demandas de tutela, en virtud de lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política y en los artículos 33 a 35 del decreto 2591 de 1991.

### 2. Lo que se debate.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

2.1 Para las empresas transportadoras demandantes en estas acciones de tutela, la Secretaría Tránsito no podía modificar los cupos mínimos y máximos de vehículos establecidos mediante unas Resoluciones proferidas en el año 2000. Estimaron que si la entidad decidía introducir modificaciones a los cupos inicialmente fijados, debía hacerlo mediante una revocatoria directa, en la que mediara previamente el consentimiento de las

empresas afectadas con la disminución de los cupos, por tratarse de modificaciones a situaciones de carácter particular y concreto. Esto no ocurrió, y por el contrario, la Secretaría de Tránsito expidió numerosas Resoluciones encaminadas a disminuir el parque automotor de la ciudad, siendo la última decisión la Resolución 519 del 23 de febrero de 2005, dictada sin el consentimiento de las empresas transportadoras. Por esta razón, las empresas aducen la violación de los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, al trabajo, entre otros. Además, afirman que se encuentran ante un perjuicio irremediable.

2.2 Los jueces de primera instancia : Juzgado Veintiuno Penal Municipal de Cali y Diez y Seis Penal Municipal de la misma ciudad, coincidieron en denegar estas acciones de tutela por improcedentes, ya que las empresas demandantes cuentan con otro medio de defensa judicial, como es acudir a la jurisdicción administrativa, en donde pueden solicitar también la suspensión de los actos administrativos. Además, no probaron que estén ante un perjuicio irremediable, ni hay desconocimiento del derecho a la igualdad, pues la disminución de los cupos de vehículos contempló a todas las empresas de transporte. Y no se probó, tampoco, la supuesta violación del derecho de petición.

2.3 Impugnadas estas decisiones fueron conocidas ambas por el Juez Catorce Penal del Circuito de Cali, quien concedió las tutelas pedidas para amparar el derecho al debido proceso, tal como lo había hecho con ocasión de otras acciones de tutela presentadas por otras empresas de transporte contra la Secretaría de Tránsito. Las razones para estas decisiones fueron expuestas más detalladamente en los antecedentes de esta providencia, pero los puntos principales consisten en que para el ad quem se violó el debido proceso porque para la modificación de los cupos de vehículos establecidos mediante Resoluciones proferidas en el año 2000, era preciso contar con el consentimiento de las empresas afectadas, ya que se trata de la revocatoria directa de un acto de carácter particular y concreto. Entró a examinar el contenido de las Resoluciones proferidas por la Secretaría de Tránsito desde el año 2000 hasta la última de febrero de 2005 e hizo las valoraciones que consideró pertinentes. Cuestionó el hecho de que la Secretaría hubiera tenido en consideración la recomendación del Comité técnico del proyecto de reestructuración técnica,

legal y financiera del Sistema de Transporte Masivo de Cali, celebrado el 18 de septiembre de 2003, pues tal recomendación no era obligatoria; y, finalmente consideró pertinente, en la parte resolutive de las providencias, ordenar que la Secretaría de Tránsito permita la vinculación de vehículos sin considerar Resoluciones del año 2004 y 2005, sino, de acuerdo con Resoluciones del año 2000, las que se deben aplicar “ultractivamente” por “favorabilidad.”

2.4 Planteadas así las cosas, para esta Sala de Revisión salta a la vista que las acciones de tutela objeto de esta providencia son improcedentes de acuerdo con la Constitución, las leyes y la amplia jurisprudencia de esta Corporación, dado que las empresas demandantes tienen otros medios de defensa judicial y no se vislumbra que se esté ante la violación de derechos fundamentales, sino frente a una discusión meramente legal. Por consiguiente, las sentencias del Juez Catorce Penal del Circuito de Cali deberán revocarse.

Pero se harán algunas precisiones sobre las consideraciones del ad quem, porque este mismo Juzgado ha concedido otras tutelas a favor de las empresas de transporte y contra la Secretaría de Tránsito de Cali. Una de estas decisiones se reflejó en la Resolución 519 del 23 de febrero de 2005, que es el origen de estas acciones de tutela.

En efecto, la Resolución en mención, en el artículo 4º, para dar cumplimiento a otra tutela, resolvió :

“ARTICULO CUARTO :Para dar cumplimiento con la orden del fallo de tutela con radicación No. 2004-01240-01 de segunda instancia de fecha 15 de diciembre de 2004, del Juzgado Catorce Penal del Circuito, la Secretaría de Tránsito y Transporte Municipal autoriza la vinculación de vehículos a la Empresa de Transporte Azul Crema Ltda hasta copar la

capacidad transportadora mínima de 167, establecida por la Resolución No. 0347 del 13 de diciembre de 2000. Al alcanzarse este límite, se cumple a cabalidad la orden del fallo de tutela. Por lo tanto a partir de ese cumplimiento y siguiendo lo expuesto en los considerandos de la presente Resolución, las capacidades mínimas y máximas para esta empresa serán las fijadas en el Artículo Segundo, siendo la Mínima de 139 y la Máxima de 167.”

### 3. Improcedencia de estas acciones de tutela.

En primer lugar, para esta Sala de Revisión como se dijo, de conformidad con el objeto de estas acciones de tutela, no existe la menor duda sobre la improcedencia de las mismas, dado que se trata de una discusión que debe ser resuelta por el juez competente y no por el juez constitucional, pues, la inconformidad de las empresas demandantes con el contenido de diversos actos administrativos proferidos por la administración municipal sobre los cupos mínimos y máximos de vehículos de servicio público, corresponde a una clara discusión legal que no involucra derechos constitucionales.

En estos eventos, es suficientemente sabido que si una persona natural o jurídica no está conforme con los actos administrativos dictados por la Administración, puede acudir a la jurisdicción competente, en donde, además, puede solicitar la suspensión provisional del acto. Es decir, el supuesto afectado con un acto administrativo tiene a su alcance otro medio de defensa judicial, lo que hace la acción de tutela improcedente, salvo que esté probado que hay un perjuicio irremediable y que se demuestre que ese otro medio de defensa judicial no es suficiente para impedir que tal hecho ocurra.

En los casos objeto de estas acciones sólo existen las afirmaciones de las empresas

demandantes en el sentido de que están ante un perjuicio irremediable, aspecto en el que no se detendrá la Corte a examinar en esta providencia, ya que tampoco se vislumbra tal circunstancia ni de los hechos y ni de las pruebas que obran en el expediente.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Entonces, en relación con las presentes tutelas no se requieren profundas explicaciones para concluir que deben denegarse y manifestar que se comparten las consideraciones consignadas por los jueces de primera instancia que las denegaron por ser improcedentes.

Sin embargo, no debe dejar pasar la Corte esta oportunidad para hacer algunas precisiones sobre la competencia del Estado para intervenir en la prestación del servicio público de transporte, ni tampoco dejar de pronunciarse sobre algunos de los argumentos expresados por el ad quem, para haber concedido los amparos pedidos, ya que éstos no corresponden al contenido propio a examinar en esta clase de acciones por el juez constitucional.

4. El servicio de transporte colectivo es un servicio público. Introducir modificaciones a las decisiones adoptadas por las autoridades de tránsito, es una de las prerrogativas legítimas de las que puede hacer uso el Estado en su función reguladora en la prestación del servicio público de transporte.

El servicio de transporte colectivo es un servicio público sobre el cual el Estado está en la obligación constitucional de asegurar la prestación eficiente del mismo a todos los habitantes del territorio nacional. Por mandato de la misma Carta le corresponde al Estado la regulación, el control y la vigilancia, tal como lo dispone el artículo 365 de la Constitución. Así mismo, el Estado debe regular y vigilar la industria del transporte en los términos previstos en los artículos 333 y 334 de la Carta. Asuntos que se analizaron en la sentencia T-1094 de 2005, en los siguientes términos :

“3.1 La Constitución Política consagra en el numeral 23 del artículo 150 que es función del Congreso de la República expedir las leyes que regirán la prestación de los servicios públicos. Además, el Constituyente dispuso en el artículo 365 de la Carta que los servicios públicos se encuentran sometidos al régimen jurídico que establezca la ley y, podrán ser prestados por el Estado directa o indirectamente, por comunidades organizadas o por particulares, pero en todo caso el Estado mantendrá la regulación, el control y vigilancia de los servicios en cuestión. La jurisprudencia de esta Corte ha señalado en reiteradas ocasiones la relevancia constitucional del transporte como servicio público. Ello en reconocimiento de la trascendencia que dicho servicio ha adquirido en la vida moderna y que ha permitido un enorme progreso social y crecimiento económico<sup>1</sup>.” (sentencia T-1094 de 2005, MP, doctor Jaime Araújo Rentarías)

Por las mismas razones constitucionales, el Estado colombiano interviene en la industria del transporte como suprema autoridad y, en tal virtud, surge para la Administración gozar de ciertos derechos y prerrogativas, con el fin de lograr la prevalencia del interés general en esta materia. En la misma sentencia se resumieron estos conceptos así :

“En estos casos, al igual que ocurre con el contrato estatal de concesión de servicios públicos, la Administración goza de ciertos derechos y prerrogativas ante los beneficiarios de las mismas como son, entre otros: 1) el derecho a introducir las modificaciones que considere necesarias para obtener una mejor organización y funcionamiento del servicio; 2) el derecho a exigir al operador del servicio la adaptación del mismo a las nuevas demandas o conveniencias para los usuarios; 3) la vigilancia y control sobre la actividad desarrollada, lo cual se justifica por el interés público que aquella involucra, y que, finalmente, origina el otorgamiento de la licencia; 4) el derecho a exigir al operador del servicio el cumplimiento

debido del mismo, 5) el derecho a revocar la licencia de funcionamiento antes de cumplirse el plazo estipulado, por razones de interés público o por circunstancias previamente definidas en la Constitución, la ley o los reglamentos.2” (ibídem) (se subraya)

Y finalmente sobre el ámbito de competencia de las autoridades nacionales y territoriales, las Leyes 105 de 1993, 336 de 1996, 769 de 2002, entre otras han desarrollado las pautas constitucionales para que las autoridades locales dentro de sus respectivas jurisdicciones y de acuerdo con la ley, puedan expedir las normas y medidas necesarias para el mejor ordenamiento del tránsito de personas, animales y vehículos por las vías públicas, y la reglamentación del servicio de transporte público.

En este sentido, la Sala reitera que de acuerdo con las pruebas que obran en el expediente, la actuación desarrollada por la Secretaría de Tránsito demandada, se enmarca dentro de los parámetros y los objetivos fijados por el Estatuto General del Transporte, concretamente, lo estipulado por la Ley 336 de 1995, en cuyo articulado se precisan las pautas a seguir en cuanto a la libertad de empresa, la protección de los usuarios, la seguridad, la comodidad y accesibilidad requeridas para garantizarle a los habitantes la eficiente prestación de este servicio, aspectos que constituyen una prioridad esencial, que las autoridades competentes deberán exigir y verificar a los operadores del transporte, todo lo cual, se basa en la aplicación real de los principios de un estado social de derecho.

En consecuencia, dentro de las facultades propias de la autoridad local de la ciudad de Cali, se encuentra entonces, la regulación del transporte público para expedir actos administrativos encaminados a regular el número de vehículos autorizados en el área urbana para prestar el servicio público de transporte y la posibilidad de introducir las modificaciones apropiadas y oportunas que requiera la prestación del buen servicio.

5. Los actos administrativos que expiden las autoridades de tránsito, directamente relacionados con las funciones que desempeñan, aun cuando creen situaciones particulares y concretas, no siempre requieren el consentimiento previo del interesado para ser revocados.

Ahora, sobre la consideración principal del ad quem para conceder estas acciones de tutela, en el sentido de que se requería del consentimiento previo de las empresas de transporte para modificar los cupos de vehículos asignados en el año 2000, y que como ello no ocurrió, se violó el derecho fundamental al debido proceso y se convirtió en una vía de hecho, señala la Corte que no le asiste ninguna razón al juez de tutela en este aspecto.

En efecto, considera la Corte que la expedición de las Resoluciones que modifican la capacidad transportadora de las empresas de transporte público colectivo de esa ciudad no corresponde a actos personales y concretos que requieran el consentimiento previo de las empresas. Al contrario, tal como se expuso en el punto anterior, se trata de una de las manifestaciones de los derechos y prerrogativas de la Administración para “introducir las modificaciones que considere necesarias para obtener una mejor organización y funcionamiento del servicio de transporte.”

Es más, inclusive si se aceptara la tesis del ad quem, en el sentido de que se estaba ante un acto de carácter particular y concreto, que requería consentimiento del afectado, tampoco prosperaría la acción de tutela, por la sencilla razón que en materia de la prestación del servicio público de transporte, el legislador, en la Ley 336 de 1996 “Estatuto General de Transporte”, artículo 60, previó un procedimiento administrativo especial para controvertir las decisiones adoptadas por las autoridades locales en materia de transporte cuando tengan carácter particular y concreto. En estos eventos, estableció que no es requisito que medie el consentimiento previo del titular. Dice el artículo en mención :

“Artículo 60.- Teniendo en cuenta su pertenencia al Sistema Nacional del Transporte, las decisiones adoptadas por las autoridades locales en materia de Transporte Terrestre Automotor mediante actos administrativos de carácter particular y concreto, podrán revocarse de oficio por el Ministerio de Transporte sin el consentimiento del respectivo titular, de conformidad con las causales señaladas en el Código Contencioso Administrativo.”

Es de observar que la Corte en la sentencia C-066 de 1999 declaró exequible esta norma.

Esto significa que en los asuntos relativos a la prestación del servicio público de transporte, por los intereses generales que el tema involucra, el principio de que para la revocatoria directa debe existir el previo consentimiento del interesado, opera de manera distinta a la regla contenida en el artículo 73 del C.C.A.

Por consiguiente, tampoco había lugar a la acción de tutela con base en la supuesta violación del debido proceso.

Finalmente, observa la Corte que en los casos bajo estudio, en razón del objeto que se pretendía con estas acciones de tutela, no le correspondía al juez constitucional adelantar conceptos sobre el contenido de las Resoluciones proferidas por la Secretaría de Tránsito en materia del número de vehículos autorizados para operar. Ni si debía la Administración aceptar o no las recomendaciones del Comité Técnico para limitar el parque automotor de Cali, pues, pronunciarse sobre estos temas no era de su competencia, dado que son discusiones de clara índole legal, para ser resueltas por la autoridad judicial competente.

No sobra señalar que si los afectados con las modificaciones que ha hecho la Administración de tránsito en materia de cupos de vehículos consideran que tienen derechos adquiridos y que la autoridad debió contar previamente con su consentimiento antes de dictar las modificaciones de los cupos de vehículos, o que las resoluciones se proferieron con desconocimiento de la ley, tienen a su disposición la jurisdicción contenciosa administrativa, donde pueden discutir estos argumentos jurídicos. Además, se repite, no se vislumbra el perjuicio irremediable que hiciera procedente la acción de tutela como mecanismo transitorio.

En conclusión : se revocarán las sentencias del Juzgado Catorce Penal del Circuito de Cali. En su lugar se confirmarán las sentencias proferidas en primera instancia por cada uno de los jueces que las conocieron, dado que es evidente la improcedencia de estas acciones de tutela, porque los supuestos afectados con las decisiones de la Secretaría de Tránsito tienen a su alcance otro medio de defensa judicial y no están ante un perjuicio irremediable.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

En consecuencia, la Secretaría de Tránsito y Transporte de Cali recupera la facultad constitucional de proferir las modificaciones que sean necesarias en materia de cupos de vehículos, como reflejo de las funciones y prerrogativas constitucionales de que goza el Estado en materia de regular la prestación eficiente del servicio público de transporte colectivo a todos los habitantes del territorio nacional. Es entendido que como todos los actos administrativos pueden ser objeto de control de legalidad.

III. DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE :

Revocar las sentencias de fechas 19 y 24 de julio 2005, proferidas por el Juzgado Catorce Penal del Circuito de Cali en las acciones de tutela identificadas así : T- 1178940 presentada por la Empresa de Buses Amarillo Crema S.A.; y, T- 1180572 presentada por la Cooperativa Especializada de Motoristas y Transportadores, Coomoepal Ltda., ambas contra la Secretaría de Tránsito y Transporte municipal de Cali.

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

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sent. T-604/92 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

2 Ibídem