

Sentencia T-065/13

ACCION DE TUTELA-Improcedencia para protección de derechos colectivos

DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS-Juez debe declarar improcedente la acción de tutela si no se demuestra que existe conexidad con un derecho fundamental

La Sala puede afirmar que los jueces de tutela deben declarar improcedentes las acciones formuladas exclusivamente para la defensa de intereses colectivos, si no se demuestra que existe un vínculo con un derecho fundamental individual, el cual no puede ser hipotético sino que debe estar realmente probado en el expediente. Esto es así no sólo porque la doctrina constitucional lo ha sostenido de manera pacífica, sino especialmente porque se evita que mediante un proceso sumario se tramiten pretensiones que requieren fases procesales más complejas, idóneas para garantizar la protección de los intereses difusos en la sociedad. En últimas, lo que se busca es asignar a los derechos constitucionales sus respectivas acciones de defensa, con etapas y principios procesales específicos que se ajusten a las necesidades de protección.

PERJUICIO IRREMEDIABLE-Características

Ha sostenido la Corte que el perjuicio irremediable se caracteriza por ser un perjuicio (i) inminente, es decir, por estar próximo a ocurrir; (ii) grave, por dañar o menoscabar material o moralmente el haber jurídico de la persona en un grado relevante; (iii) que requiera medidas urgentes para conjurarlo; y (iv) que la acción de tutela sea impostergable a fin de garantizar el adecuado restablecimiento del orden social justo en toda su integridad.

JUEZ DE TUTELA-No está facultado para suspender provisionalmente la aplicación de una norma con efectos erga omnes

ACCION DE TUTELA CONTRA EL MINISTERIO DE TRANSPORTE-Improcedencia de suspender la circular de revisión técnico mecánica a vehículos particulares que no han cumplidos seis (6) años a partir de la matrícula

Referencia: expediente T-3621378

Acción de tutela presentada por Luis Alejandro Motta Martínez contra el Ministerio de

Transporte.

Magistrada Ponente:

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., ocho (8) de febrero de dos mil trece (2013)

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo y Luis Guillermo Guerrero Pérez, en ejercicio de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, ha proferido la siguiente

### SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo proferido, en única instancia, por el Juzgado Veinticinco Civil Municipal de Bogotá el cinco (5) de julio de dos mil doce (2012), dentro de la acción de tutela promovida por Luis Alejandro Motta Martínez contra el Ministerio de Transporte.

El expediente de la referencia fue escogido para revisión por medio de Auto del veintisiete (27) de septiembre de dos mil doce (2012), proferido por la Sala de Selección Número Nueve.

#### I. ANTECEDENTES

Luis Alejandro Motta Martínez interpuso acción de tutela contra el Ministerio de Transporte porque considera se vulneran los derechos a la salud pública, el medio ambiente sano y la vida, al disponer con carácter general en una circular, que no deberá exigirse la revisión técnico mecánica a aquellos vehículos particulares que no han cumplido seis (6) años contados a partir de la matrícula. En su concepto, dicha actuación atenta contra los postulados constitucionales por cuanto los propietarios de automotores se ven liberados del deber de guardar las garantías mínimas de seguridad vial y de ambiente por un tiempo prolongado.

A continuación se presentarán los antecedentes fácticos y jurídicos de la demanda.

1.1. El Presidente de la República, en ejercicio de facultades extraordinarias conferidas por el Congreso,[1] profirió el Decreto Ley 019 de 2012, “por el cual se dictan normas para

suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”, disponiendo en el artículo 202 que:

“[l]os vehículos nuevos de servicio particular diferentes de motocicletas y similares, se someterán a la primera revisión técnico - mecánica y de emisiones contaminantes a partir del sexto (6°) año contado a partir de la fecha de su matrícula (...).”

1.2. El Ministerio de Transporte, como máxima autoridad nacional de tránsito y transporte, estableció los criterios para la aplicación de la norma citada en la circular MT-20124000049191, señalando en los literales a) y c) del numeral 10º lo siguiente:

“a. No se deberá exigir la revisión técnico mecánica a aquellos vehículos particulares (...) que no han cumplido 6 años contados a partir de la fecha de la matrícula; (...)

c. Para efectos de la revisión técnico mecánica, a los vehículos de servicio oficial se les aplica las mismas reglas de los vehículos de servicio particular.”

1.3. El actor afirma que las disposiciones citadas constituyen un retroceso en seguridad vial y protección al medio ambiente, porque la revisión técnico mecánica es la única manera de verificar si los vehículos tienen condiciones óptimas de funcionamiento y los niveles de combustión permitidos. Entiende que al reducirse el control sobre los automotores circulantes, aumenta el número de accidentes de tránsito con ocasión de fallas mecánicas y el nivel de emisión de gases contaminantes. Para sustentar su posición, el demandante anexó sendos escritos al proceso de tutela en los cuales se da cuenta del número de accidentes de tránsito ocasionados por fallas mecánicas y los niveles de contaminación permitidos por las autoridades nacionales.[2]

1.4. De otra parte, advierte el actor que la situación de salud pública y medio ambiente se agrava si se eximen de la revisión técnico mecánica los vehículos particulares que, no siendo nuevos, aún no han cumplido seis (6) años desde la matrícula. Esta preocupación le surge porque el Ministerio de Transporte, en la circular MT- 20124000049191, no aclara si lo dispuesto por el Decreto Ley 019 de 2012 es aplicable a los vehículos adquiridos luego de su entrada en vigencia, o si cobija también a los obtenidos con anterioridad. Explica que si

se entiende lo segundo, la cantidad de vehículos eximidos de la revisión técnico mecánica se incrementa considerablemente.

1.5. Con base en lo anterior el actor presentó acción de tutela, solicitando el amparo de los derechos a la salud pública, el medio ambiente sano y la vida de todos los ciudadanos. Pidió además, como objeto material de protección, que (i) el juez constitucional suspendiera la aplicación del artículo 202 del Decreto Ley 019 de 2012 y (ii) los literales a) y c) del numeral 10º de la circular MT- 20124000049191, por medio de los cuales se dispone no exigir la revisión técnico mecánica a aquellos vehículos particulares que no han cumplido seis (6) años contados a partir de la matrícula.

## 2. Respuesta de la entidad demandada

2.1. El Ministerio de Transporte solicitó que se declarara improcedente la acción de tutela, ya que, en su concepto, (i) el peticionario busca la protección de derechos colectivos (salud pública y medio ambiente sano) y para eso debió instaurar una acción popular ante la jurisdicción contencioso administrativa; y (ii) porque la tutela no se interpuso con el ánimo de defender algún derecho fundamental por conexidad, en tanto el actor ni siquiera demostró “la forma como la circular en comento le ocasiona un detrimento en relación con sus derechos fundamentales en conexidad al derecho a un ambiente sano”.

2.2. Respecto de la solicitud de suspensión de los efectos generales del artículo 202 del Decreto Ley 019 de 2012, la accionada afirmó, igualmente, que debía declararse improcedente el amparo, toda vez que el actor cuenta con la acción de inconstitucionalidad para revisar si la norma atiende a los postulados legales y constitucionales.

2.3. Por último la entidad demandada indicó que si no se declaraba improcedente el amparo, en todo caso el mismo no debía prosperar, toda vez que con sus actuaciones no vulneró los derechos al medio ambiente sano y la salud pública, en tanto las autoridades de control guardan la potestad de verificar en cualquier tiempo si los vehículos particulares conservan las condiciones óptimas de seguridad y de emisión de gases. Explica el Ministerio, entonces, que la obligación de los ciudadanos de mantener los vehículos en buenas condiciones es independiente de la periodicidad con la cual tienen que certificarla, por lo que “el porte de un certificado de revisión no exime al propietario del vehículo y al conductor de mantenerlo en perfecto estado.”

### 3. Decisión que se revisa

3.1. El Juzgado Veinticinco Civil Municipal de Bogotá, en fallo del cinco (5) de julio de dos mil doce (2012), resolvió amparar los derechos a la salud y al medio ambiente sano en conexidad con la vida del señor Luis Alejandro Motta Martínez; por consiguiente, ordenó suspender “la exigibilidad y el deber de cumplimiento del Art. 202 del Decreto [Ley] 019 de 2012 y los literales a y c del numeral 10 de la Circular No. MT 20124000049191, expedida por el Ministerio de Transporte, mientras se resuelve el fondo del proceso No. D-0008974 que cursa en la Corte Constitucional.”.[3]

3.2. El Juez de instancia manifestó que la tutela era procedente de manera transitoria, pues a pesar de que en la Corte Constitucional cursaba una demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto Ley en cuestión,[4] se buscaba evitar el acaecimiento de un perjuicio irremediable en el goce efectivo del derecho fundamental a la vida y la salud de los ciudadanos.

Posteriormente, sobre el asunto de fondo, explicó que el Ministerio de Transporte, “al pretender ahorrar a los ciudadanos un trámite inútil, ocasion[ó] un riesgo que afecta la vida y la integridad personal de los coasociados, generando amenaza para el medio ambiente sano con los nocivos efectos que la contaminación tiene en la salud pública.”; por lo que era deber del juez constitucional intervenir para garantizar valores como la integridad personal, el ambiente, la salud y la vida.

3.3. La sentencia fue impugnada, pero el Juzgado de instancia no concedió el recurso por hallarlo extemporáneo.[5]

### 4. Incidente de nulidad

4.2. Una vez iniciado el trámite de nulidad, el Ministerio de Transporte allegó un documento al Juzgado de instancia desistiendo de la nulidad, en lo atinente a la supuesta extemporaneidad del recurso de apelación. Explicó que dentro de la entidad se había computado mal el término para presentar el recurso, y que en virtud del principio de lealtad procesal desistían del incidente.[7]

4.3. Respecto de los otros asuntos, el Juzgado Veinticinco Civil Municipal de Bogotá no ha

resuelto la solicitud de nulidad.[8]

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

La Sala es competente para revisar el fallo de tutela de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9º de la Constitución, y 33 y 34 del Decreto 2591 de 1991.

### 2. Planteamiento del caso y problema jurídico

2.1. Luis Alejandro Motta Martínez considera que el Ministerio de Transporte vulneró los derechos al medio ambiente sano y la salud pública de todos los ciudadanos, al disponer con carácter general en una circular (y de conformidad con el artículo 202 del Decreto Ley 019 de 2012) que a los vehículos particulares no podrá exigírseles la revisión técnico mecánica durante seis (6) años contados a partir de la fecha de matrícula. A su juicio, la falta de control durante ese lapso genera graves consecuencias para la seguridad vial y la salud de los colombianos, por cuanto aumentan las emisiones de gases contaminantes y los accidentes de tránsito por causas mecánicas. Por su parte, el Ministerio de Transporte afirma que con su actuación no vulneró los derechos invocados, ya que las autoridades tienen la facultad de revisar en cualquier tiempo las condiciones mecánicas de los vehículos, y sus propietarios tienen la obligación permanente de mantenerlos en perfecto estado.

2.2. En este contexto, le correspondería a la Sala Primera de Revisión examinar si el Ministerio de Transporte violó los derechos a la salud pública y el medio ambiente sano de los ciudadanos, al flexibilizar los controles de revisión técnico mecánica de los vehículos que no han cumplido seis (6) años desde su matrícula. Sin embargo, la entidad demandada sostiene que antes de estudiar el asunto de fondo debe evaluarse si la acción de tutela es procedente para defender derechos colectivos, supuestamente violados por la expedición de una circular con carácter general. Y la Sala estima pertinente esclarecer la cuestión planteada por el Ministerio de Transporte, porque el primer examen que debió hacer el juez de instancia era el de la procedencia de la acción de tutela en casos como este.

2.3. Por ende, la Sala determinará primero la procedencia de la acción de tutela en el caso

concreto.

3. En este caso la acción de tutela es improcedente, ya que se busca la defensa de intereses colectivos de sujetos indeterminables, supuestamente conculcados por una circular general, abstracta e impersonal

El Ministerio de Transporte considera que la acción de tutela presentada por Luis Alejandro Motta Martínez es improcedente, porque persigue de manera exclusiva la defensa de intereses colectivos sin explicar la forma como sus derechos fundamentales se vieron afectados. Señala que la acción de tutela está construida para garantizar el goce efectivo de bienes fundamentales subjetivos, y que para las pretensiones colectivas del actor existe la acción popular en la jurisdicción contenciosa administrativa. De otro lado el Juez de instancia argumentó que la tutela era procedente, porque fue interpuesta por una persona capaz, a nombre propio, y además busca evitar un perjuicio irremediable en el ejercicio del derecho fundamental a la vida.

La Sala Primera de Revisión comparte el entendimiento del Ministerio de Transporte para este caso, y estima que la acción de tutela es improcedente porque, (i) el actor persigue exclusivamente la defensa de intereses colectivos de personas indeterminables, sin demostrar alguna relación real con un derecho fundamental; (ii) para lo anterior cuenta con otras acciones judiciales y no busca impedir un perjuicio irremediable; y (iii) persigue la protección de derechos supuestamente conculcados por una circular que tiene carácter general, abstracto e impersonal.

3.1. El accionante persigue la defensa exclusiva de intereses difusos de personas indeterminables

3.1.1. La jurisprudencia constitucional ha admitido la procedencia de la tutela para defender derechos colectivos, si el accionante demuestra razonablemente que existe una relación con bienes fundamentales subjetivos.[9] Por tanto, si el actor no alcanza a demostrar alguna concordancia entre el derecho colectivo invocado y algún postulado fundamental subjetivo, el juez constitucional tiene la obligación de declarar improcedente el amparo, porque se estaría desnaturalizando el propósito para el cual fue instituida la acción de tutela, que no es otro que garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales (art. 86, CP).

Desde sus primeras decisiones, la Corte Constitucional ha sostenido que la tutela no procede para defender exclusivamente derechos colectivos. Por ejemplo, en la sentencia T-254 de 1993,[10] la Sala Segunda de Revisión dijo que una acción de tutela impetrada por un número plural de personas era improcedente, porque sólo se pretendía la garantía del derecho colectivo al medio ambiente sano. A juicio de la Corte,

“[e]s indudable que el bien jurídico particularmente afectado con los hechos denunciados, es el derecho a gozar de un ambiente sano, que consagra el artículo 79 y protege el artículo 88 de la Carta Política. Esta última norma advierte que las acciones populares tienen como misión la defensa de los derechos colectivos, entre [e]llos, el del ambiente. || En estas condiciones, la acción judicial procedente, no podía ser la de tutela, porque el derecho real o presuntamente vulnerado no tiene la naturaleza de derecho fundamental, sino colectivo o difuso.”

Esta doctrina jurisprudencial ha sido aplicada por la Corte Constitucional en múltiples oportunidades. En las sentencias T-1451 de 2000,[11] T-990 de 2002[12] y T-049 de 2008,[13] los accionantes reclamaban la protección de derechos colectivos mediante tutela sin demostrar la afectación de bienes fundamentales subjetivos. La Corte, en todos ellos, reiteró la regla arriba mencionada y declaró improcedentes las acciones de tutela. Particularmente, en la sentencia T-1451 de 2000, al estudiar el caso de unas personas que reclamaban la defensa de los derechos a la salud pública y el medio ambiente sano por un problema de aguas servidas, la Sala Tercera de Revisión sostuvo que:

“(…) al no cumplirse, en este caso, uno de los requisitos para la procedencia de la acción de tutela cuando de vulneración de derechos colectivos se trate, como lo es demostrar la afectación directa y real de un derecho fundamental de quien hace uso de este mecanismo subsidiario de protección, la acción de tutela ha debido denegarse por los jueces que conocieron de ella e indicar a los actores que contaban con una vía judicial alterna igualmente efectiva para lograr la satisfacción de sus derechos, cual es la acción popular regulada por la ley 472 de 1998, a través de la cual los habitantes de la Avenida 19 del municipio de Ciénaga, de manera personal y directa pueden obtener la orden para la realización de los trabajos que se consideran necesarios para solucionar definitivamente el problema de rebosamiento de aguas servidas que los aqueja.”

3.1.2. Bajo estas condiciones, la Sala puede afirmar que los jueces de tutela deben declarar improcedentes las acciones formuladas exclusivamente para la defensa de intereses colectivos, si no se demuestra que existe un vínculo con un derecho fundamental individual, el cual no puede ser hipotético sino que debe estar realmente probado en el expediente. Esto es así no sólo porque la doctrina constitucional lo ha sostenido de manera pacífica, sino especialmente porque se evita que mediante un proceso sumario se tramiten pretensiones que requieren fases procesales más complejas, idóneas para garantizar la protección de los intereses difusos en la sociedad. En últimas, lo que se busca es asignar a los derechos constitucionales sus respectivas acciones de defensa, con etapas y principios procesales específicos que se ajusten a las necesidades de protección.

3.1.3. Pues bien, respecto del caso que ocupa a la Sala, se tiene que el accionante pide el amparo de los derechos a la salud pública y el medio ambiente sano, los cuales supuestamente se vulneraron por la demandada al flexibilizar la certificación de la revisión técnico mecánica para los vehículos que no han cumplido seis (6) años desde su matrícula. De conformidad con la Constitución Política y la Ley 472 de 1998,[14] tales derechos hacen parte de los llamados colectivos. En efecto, el artículo 79 superior, contenido en el capítulo sobre los derechos colectivos y del ambiente, dispone que “todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano”; el artículo 88 superior señala que los derechos colectivos están relacionados, entre otros, con “el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salud pública, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza (...)”; y finalmente, el artículo 4º de la Ley 472 de 1998, consagra expresamente que son derechos e intereses colectivos, los relacionados con “a) [e]l goce de un ambiente sano; (...) g) la seguridad y la salud pública (...)”.

3.1.4. Ahora bien, esta situación por sí sola no hace improcedente la tutela, pues el actor señala que con la actuación del Ministerio de Transporte se desconoce también el derecho fundamental a la vida de todos los ciudadanos, porque al reducirse los controles sobre los vehículos circulantes, inmediatamente aumenta el riesgo de sufrir accidentes de tránsito por causas mecánicas y se incrementan los niveles de emisión de gases contaminantes. De esta forma el peticionario justifica la relación existente entre los derechos colectivos supuestamente vulnerados y la violación o amenaza de un derecho fundamental, de lo cual concluye que el amparo es procedente.

3.1.5. Para la Sala, sin embargo, dicha relación es efímera, y no basta la simple afirmación sobre la violación de un derecho fundamental para que la tutela sea procedente. Si bien es cierto que de la afectación de un interés colectivo pueden desprenderse consecuencias negativas para derechos fundamentales, en este caso la vida, es necesario que se demuestre la vinculación concreta con el derecho fundamental individual. En este caso no obra en el expediente alguna prueba de que el accionante haya visto comprometido su derecho a la vida o la salud, toda vez que se limitó a señalar genéricamente que los ciudadanos podrían resultar perjudicados con la medida del Ministerio de Transporte. El accionante no expresa de manera concreta cómo sus derechos fundamentales se han visto menguados, ni tampoco señala los escenarios bajo los cuales se concreta la violación. En este caso el actor no demostró que hubiese una relación cierta entre los derechos colectivos invocados y algún bien fundamental individual.

3.1.6. Nótese entonces que se trata de una acción presentada exclusivamente para defender el interés difuso en la comunidad de que el medio ambiente y la salud pública mantengan niveles óptimos, como una forma de alcanzar bienestar social generalizado. De acuerdo al amparo que invoca el accionante, los bienes a proteger están asignados a toda la sociedad y no a una persona determinada o determinable. No puede identificarse a un individuo, ni siquiera al accionante, como sujeto pasivo de una violación a sus derechos fundamentales.

3.1.7. Sobre este punto, es de aclarar que el hecho de que el actor haya acudido individualmente y a nombre propio en acción de tutela, no es indicador de que busque el amparo de sus derechos fundamentales subjetivos. El criterio de procedencia de la acción de tutela para proteger derechos fundamentales, o de la acción popular para la garantía de los intereses colectivos, no es cuantitativo, pues el número de sujetos que pretenden en una acción no es lo relevante para determinar la naturaleza de la prerrogativa que se reclama. Es el contenido y la titularidad del derecho a proteger en cada caso lo que realmente establece su naturaleza. Si el derecho tiene un contenido indivisible y da cuenta del interés común de un grupo de personas sobre las cuales no puede identificarse una sola como titular del mismo, se puede estar frente un derecho colectivo; por otro lado, si se tiene un interés susceptible de ser individualizado en una persona determinada o determinable, se puede tratar de un derecho subjetivo fundamental.

De esta forma, que Luis Alejandro Motta Martínez haya pretendido la defensa del derecho al medio ambiente sano y la salud pública a nombre propio, no es indicador de que el interés que busca proteger sea individual, y tampoco despoja a la sociedad de el interés común que tiene sobre dichos bienes. Como se advirtió atrás, un derecho colectivo no se transforma en uno individual por el hecho de haber sido reclamado por una persona, y viceversa.[15]

3.1.8. Así las cosas, el peticionario no cumplió con la carga de demostrar que existía alguna relación entre los derechos colectivos invocados y los derechos fundamentales a la salud y la vida. Por el contrario, la Sala constató que con la acción se buscaba defender exclusivamente un interés difuso de sujetos indeterminados e indeterminables. Esto sería suficiente para declarar improcedente la acción de tutela, sin embargo se expondrán otras razones que conducen a la misma conclusión.

3.2. Para la defensa de intereses colectivos existe otro medio de defensa judicial y no se busca evitar un perjuicio irremediable

3.2.1. La Constitución Política consagra, entre otras acciones constitucionales, la acción popular para la protección de los derechos e intereses colectivos (art. 88, CP), y la Ley 472 de 1998[16] reguló el procedimiento para ajustarlo a las necesidades de garantizar tales bienes sociales. Puede afirmarse entonces que el actor cuenta con otro medio de defensa judicial idóneo para evitar un daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos al medio ambiente sano y la salud pública. De esta forma, la procedencia de la acción de tutela se supedita a la eficacia de esta acción para evitar el acaecimiento de un perjuicio irremediable,[17] analizando las circunstancias del peticionario y los elementos de juicio obrantes en el expediente.

A propósito del perjuicio irremediable, se ha sostenido por la Corte que se caracteriza por ser un perjuicio (i) inminente, es decir, por estar próximo a ocurrir; (ii) grave, por dañar o menoscabar material o moralmente el haber jurídico de la persona en un grado relevante; (iii) que requiera medidas urgentes para conjurarlo; y (iv) que la acción de tutela sea impostergable a fin de garantizar el adecuado restablecimiento del orden social justo en toda su integridad.[18]

3.2.2. Bajo estos criterios, la acción de tutela analizada es improcedente para buscar la protección exclusiva de los derechos colectivos al medio ambiente sano y la salud pública. Y es que la sala observa que no se busca evitar un perjuicio irremediable (i) inminente y actual, toda vez que al invocarlo el peticionario no indica que esté atravesando por una situación apremiante de salud, o que su vida esté corriendo peligro real con la política de flexibilización de la revisión técnico mecánica, y no hay razones para concluir que esta circunstancia hubiera variado en el curso del proceso. Así mismo, el perjuicio no es (ii) grave, porque ni siquiera existe una prueba sumaria que indique que la actuación del Ministerio de Transporte pone en riesgo directo la vida y la salud del peticionario. En efecto, sólo se mencionan escenarios hipotéticos en los cuales todos los ciudadanos podrían ver menguado sus derechos colectivos.

3.2.3. En consideración a lo anterior, (iii) la actuación del juez de tutela no es urgente, y las órdenes encaminadas a proteger los derechos son postergables. Por tanto, no es desproporcionado exigirle al peticionario que acuda a la acción popular para la defensa de los derechos colectivos, en tanto es un medio eficiente e idóneo para hacerlo.

3.3. El actor persigue la protección de derechos supuestamente conculcados por una circular que tiene carácter general, abstracto e impersonal

El numeral 5º del artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, prescribe expresamente que “[l]a acción de tutela no procederá: (...) 5. Cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto.” Lo anterior obedece a que en el ordenamiento jurídico existe un sistema de control judicial para censurar actos de esa naturaleza, como la acción de simple nulidad prevista en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo (Decreto Ley 01 de 1984).[19] De esta forma, se conserva el orden de asignación de competencias a las jurisdicciones, y se asegura el respeto del derecho al debido proceso de terceros e intervinientes.[20]

En este caso, el accionante solicita que se suspenda la exigibilidad de los literales a) y c) del numeral 10º de la circular MT- 20124000049191, por medio de los cuales el Ministerio de Transporte dispuso no exigir la revisión técnico mecánica a aquellos vehículos particulares que no han cumplido seis (6) años contados a partir de la matrícula. A juicio de la Sala ese

acto es de carácter general, por cuanto no pretende regular situaciones jurídicas concretas de personas determinadas, sino que, por el contrario, busca establecer unos lineamientos abiertos para la certificación de la revisión técnico mecánica de los vehículos particulares. Allí no se buscan modificar las circunstancias jurídicas de un individuo en especial, sino que se indica en abstracto qué tipo de vehículos no necesitan acreditar la revisión y por cuanto tiempo.

Por esta otra razón la acción de tutela es improcedente, y es apenas entendible remitir al peticionario a la acción de simple nulidad para tramitar sus pretensiones de anular la circular del Ministerio de Transporte, máxime si no se busca impedir la ocurrencia de un perjuicio irremediable, como se observó en el aparte anterior.

4. El juez de tutela no está facultado para suspender provisionalmente la aplicación de una norma con efectos erga omnes

Aunque en el apartado anterior ya se expusieron las razones esenciales por las cuales debe declararse improcedente la tutela, la Sala estima necesario aclarar algunas consideraciones hechas por el Juez de instancia, que no resultan admisibles a la luz de los postulados constitucionales y la jurisprudencia de esta Corporación.

Al respecto debe recordarse que: (i) las sentencias de tutela tienen efectos inter partes y, por tanto, (ii) cuando el juez encuentre una contradicción de una norma jurídica con la Constitución, sólo puede inaplicar la primera respecto del caso concreto.

4.2. En efecto, la jurisprudencia y la doctrina constitucional han sido pacíficas en sostener que las sentencias de los jueces de tutela tienen efectos inter partes.[21] Es decir, que sólo definen o modifican las circunstancias jurídicas de las personas que fueron parte del proceso constitucional, sin que puedan asignarle un derecho o crearle una obligación a algún tercero que no ha sido convocado.[22] Los efectos de la decisión se limitan al caso que se estudia, y todas las órdenes que se emitan deben estar dirigidas para que “aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo”, nadie más (art. 86, CP).

Entonces, cuando se decide inaplicar una norma en sede de tutela, debe ser sólo para el asunto en concreto, en aras de salvaguardar los derechos fundamentales subjetivos de

quien invoca el amparo.[23] Dicha disposición exceptuada por inconstitucional no sale del ordenamiento jurídico ni se suspende su aplicación para todos los operadores, sino que continúa siendo válida y produce efectos para los demás casos, pues, se repite, los efectos del control constitucional por vía de excepción son inter partes y sólo aplican para el asunto bajo estudio.[24]

4.3. Bajo estas condiciones, salta a la vista que el Juez Veinticinco Civil Municipal de Bogotá no estaba facultado para suspender la aplicación general del artículo 202 del Decreto Ley 019 de 2012, ni las disposiciones que lo desarrollan. Si observaba que el cumplimiento de esas normas conllevaba en el caso concreto a desconocer los derechos fundamentales del actor, debía exceptuar su aplicación restringido a la controversia suscitada.[25] Aceptar extender los efectos de esa decisión hacía terceros no sólo vulneraría el derecho al debido proceso de éstos, sino que, dada la forma en que se hizo, perjudicaría de manera sustancial la presunción de constitucionalidad de la ley y el principio democrático que caracteriza al Estado de Derecho, en tanto con un fallo aislado se pretendía desechar mandatos revestidos de validez jurídica.

4.4. Es de recordar que la titularidad del poder judicial de control constitucional abstracto está concentrado únicamente en la Corte Constitucional, cuando se trata de examinar decretos con fuerza de ley (numeral 5º, art. 241, CP). Esta institución fue creada especialmente por el constituyente primario, entre otras cosas, para guardar la integridad y la supremacía de la Carta Política ante cualquier incompatibilidad con normas de inferior jerarquía, en un marco de respeto por el principio democrático. Por esta razón, el juez de instancia no tenía competencia para ejercer control de constitucionalidad abstracto sobre la norma que flexibilizaba los controles de certificación de la revisión técnico mecánica, menos aún si conocía que en esta Corporación cursaba una demanda de inconstitucionalidad contra tal norma.

Incluso a propósito de la acción de inconstitucionalidad impetrada por un ciudadano contra la misma norma que el juez de tutela decidió ‘suspender’, la Sala Plena de esta Corporación profirió la sentencia C-745 de 2012,[26] resolviendo declarar exequible el artículo 202 del Decreto Ley 019 de 2012 porque en su criterio y frente a los cargos de la demanda, la

disposición no contradice la constitución,[27] en tanto no constituye una extralimitación de las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República; no lleva a que el Estado renuncie al deber de control y vigilancia respecto de la calidad de los bienes ofrecidos a la comunidad; y no desconoce el postulado de la buena fe y de la confianza legítima de los empresarios de los centros de diagnóstico automotriz.

4.5. Cabe señalar sin embargo, que los principios, derechos y valores constitucionales son patrimonio de toda la jurisdicción constitucional, es decir, de todos los jueces de la República, sin importar cuál sea su jerarquía o ámbito de especialidad. Por ello el juez de tutela no puede desconocer normas legales que implementan y desarrollan la Constitución Política, a la vez que el juez ordinario no puede aplicar las normas legales, omitiendo los valores y derechos constitucionales que estas desarrollan y pretenden hacer realidad.

Pero es indudable que la Constitución Política confía la defensa de los acuerdos básicos de la sociedad a la Corte Constitucional. Es su deber mediante el ejercicio de sus competencias, proteger la defensa del orden constitucional vigente. Por supuesto esta Corporación no es el único órgano al que se le confía la función de defender y proteger la Constitución. De hecho, ese es un deber y una función de toda autoridad pública. Lo que debe resaltarse en este caso es la función primigenia que se confirió a la Corte Constitucional como órgano del Estado cuya existencia se justifica como guardiana de la integridad de la Constitución, tal como se expresó en el apartado 4.4. de esta sentencia.

#### 4.6. Conclusión

Bajo las consideraciones presentadas, la Sala Primera de Revisión concluye que la acción de tutela interpuesta por Luis Alejandro Motta Martínez contra el Ministerio de Transporte es improcedente, porque (i) el actor persigue exclusivamente la protección de intereses difusos de personas indeterminables, sin demostrar alguna relación real con un derecho fundamental; (ii) para proteger derechos colectivos puede acudir a otras acciones judiciales y no busca impedir un perjuicio irremediable; y (iii) persigue la protección de derechos supuestamente conculcados por una circular que tiene carácter general, abstracto e impersonal.

En consecuencia, la Sala revocará la sentencia de única instancia y declarará improcedente el amparo constitucional, advirtiéndole al peticionario que puede interponer una acción

popular ante la jurisdicción contenciosa administrativa para buscar la defensa de los derechos colectivos al medio ambiente sano y la salud pública.

### III. DECISIÓN

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

#### RESUELVE

Primero.- REVOCAR la sentencia proferida el cinco (5) de julio de dos mil doce (2012) por el Juzgado Veinticinco Civil Municipal de Bogotá, mediante la cual se ampararon los derechos al medio ambiente sano y la salud pública de Luis Alejandro Motta Martínez. En su lugar, DECLARAR IMPROCEDENTE la acción de tutela presentada por él contra el Ministerio de Transporte.

Segundo.- LÍBRESE por Secretaría General la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Facultades extraordinarias conferidas por el parágrafo 1° del artículo 75 de la Ley 1474 de 2011, así: “[d]e conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la

Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para que en el término de seis meses, contados a partir de la fecha de la publicación de la presente ley, expida normas con fuerza de ley para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.”.

[2] De los anexos que se adjuntan al proceso de tutela, el actor resaltó las siguientes conclusiones: (i) las normas exoneran de la revisión técnico mecánica “a 911.530 vehículos” (la fuente del accionante fue el Comité Automotor - Econometría S.A.), aumentando el porcentaje de automotores sin revisión del 54% al 80%, sumándoles aquellos que evaden la revisión; (ii) las garantías de los vehículos nuevos sólo cubren hasta cinco (5) años ó 100.000 Kms, o hasta dos (2) años ó 50.000 Kms, sin que alcance a cubrirse la adherencia y el frenado de las llantas, ni “el catalizador, la sonda lambda y los sensores de oxígeno, que constituyen los sistemas ‘antipolución’”; (iii) finalmente, advirtió que la tasa de mortalidad causada por “posibles fallas mecánicas”, ascendió de 126 en el año dos mil ocho (2008) a 171 en el año dos mil diez (2010), lo cual muestra un retroceso progresivo en las políticas de seguridad vial (la fuente del actor fue el informe Forensis 2010 del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses). (Folios 19 al 27).

[3] Al momento de proferirse la sentencia de tutela, el juez de instancia se percató de que en esta Corporación cursaba una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 202 del Decreto Ley 019 de 2012. Allí se sostenía que dicha norma desconoce los bienes constitucionales, porque incurre en un exceso en el ejercicio y otorgamiento de las facultades extraordinarias; se omite el deber del Estado de proteger la vida y la integridad de las personas, y se viola el principio de confianza legítima de los empresarios que instalaron centros de diagnóstico automotriz. La Corte Constitucional, luego de que el fallo de tutela surtiera sus efectos, resolvió declarar exequible la norma mediante sentencia C-745 de 2012 (MP. Mauricio González Cuervo), el veintiséis (26) de septiembre de dos mil doce (2012).

[4] *Ibíd.*

[5] Auto del veintitrés (23) de julio de dos mil doce (2012), proferido por el Juzgado Veinticinco Civil Municipal de Bogotá, por medio del cual no se concedió el recurso de

apelación del fallo de primera instancia por extemporáneo. (Folio 297 del cuaderno principal). En adelante, cuando se haga alusión a un folio del expediente, se entenderá que hace parte del cuaderno principal, a menos que expresamente se diga otra cosa.

[6] Decreto 1382 de 2000, “por el cual se establecen reglas para el reparto de la acción de tutela”, artículo 1º, numeral 1º. “Las acciones de tutela que se interpongan contra cualquier autoridad pública del orden nacional (...) serán repartidas para su conocimiento, en primera instancia, a los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, Administrativos y Consejos Seccionales de la Judicatura.”.

[7] (Folios 19 al 22 del cuaderno de revisión).

[8] El despacho de la Magistrada Sustanciadora se comunicó telefónicamente con el Juzgado Veinticinco Civil Municipal de Bogotá, para establecer si allí se resolvió algo respecto la nulidad presentada por el Ministerio de Transporte. Un funcionario del Juzgado informó que no se había decidido nada al respecto, porque el expediente había llegado hasta la Corte Constitucional y estaban a la espera de lo que allí se disponga. Debe recordarse que la Corte Constitucional, en el ejercicio de su función de Revisión de fallos de tutela, ha considerado en diversas oportunidades que para lograr una protección efectiva de los derechos fundamentales resulta pertinente, e incluso necesario, requerir información por vía telefónica a los involucrados en el proceso sobre algunos aspectos fácticos puntuales que requieran mayor claridad dentro del trámite de la acción. Esta decisión encuentra pleno sustento en los principios de celeridad, eficacia, oficiosidad e informalidad que guían la actuación del juez de tutela. Al respecto, se pueden revisar entre otras decisiones, las sentencias T-603 de 2001 (MP. Clara Inés Vargas Hernández), T-476 de 2002 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa), T-341 de 2003 (MP. Jaime Araujo Rentería), T-643 de 2005 (MP. Jaime Córdoba Triviño), T-219 de 2007 (MP. Jaime Córdoba Triviño) y T-726 de 2007 (MP. Catalina Botero Marino).

[9] Al respecto pueden observarse, entre otras, las siguientes sentencias de la Corte Constitucional: T-251 de 1993 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz), T-140 de 1994 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa), SU-1116 de 2001 (MP. Eduardo Montealegre Lynett), T-087 de 2005 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa), T-1259 de 2008 (MP. Rodrigo Escobar Gil), T-553 de 2011 (MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) y T-500 de 2012 (MP. Nilson Pinilla Pinilla). En estas

providencias se advierte que reconocer que una acción de tutela tiene como objetivo la protección de un derecho colectivo no es razón suficiente para declararla improcedente, pues se ha establecido por vía de excepción que el amparo constitucional procede cuando a pesar de existir un interés colectivo, la situación que lo vulnera afecta también derechos fundamentales individuales y concretos, de personas determinadas o determinables.

[10] (MP. Antonio Barrera Carbonell).

[11] (MP (e). Martha Victoria Sáchica de Moncaleano).

[12] (MP. Álvaro Tafur Galvis).

[13] (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra).

[14] “Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”.

[15] En efecto, existen casos en los cuales hay sujetos colectivos (con un número plural de personas) que pretenden la protección de intereses individuales, como los sindicatos, las propiedades horizontales y las personas que actúan en acción de grupo. Y, por el contrario, hay asuntos en los cuales los peticionarios actúan de manera individual, y realmente solicitan la protección de intereses colectivos, piénsese por ejemplo en una acción popular interpuesta por una sola persona para la defensa del derecho a la libre competencia económica. En este orden de ideas, un derecho no es colectivo o individual por el número de personas que lo alegan, debe observarse el contenido del derecho y el interés que busca proteger, si es de la comunidad o de una persona determinada o determinable.

[16] “Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones.”

[17] Decreto 2591 de 1991, “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”, numeral 3º del artículo 6º: “[l]a acción de tutela no procederá: (...) 3. Cuando se pretenda proteger derechos colectivos, tales como la paz y los

demás mencionados en el artículo 88 de la Constitución Política. Lo anterior no obsta, para que el titular solicite la tutela de sus derechos amenazados o violados en situaciones que comprometan intereses o derechos colectivos siempre que se trate de impedir un perjuicio irremediable.”

[19] Derogado por la Ley 1437 de 2011, que empezó a regir a partir del 2 de julio de 2012.

[20] Corte Constitucional, sentencia SU-037 de 2009 (MP. Rodrigo Escobar Gil, A.V. Jaime Araujo Rentería), mediante la cual se declaró improcedente una acción de tutela porque pretendía censurar un acto de carácter general, y no se buscaba evitar un perjuicio irremediable. En dicha providencia se citaron diversos precedentes que mantenían la misma postura, a saber: las sentencias T-321 de 1993 (MP. Carlos Gaviria Díaz), T-287 de 1997 (MP. José Gregorio Hernández Galindo), T-815 de 2000 (MP. Álvaro Tafur Galvis), T-1452 de 2000 (MP. Martha Victoria Sáchica), T-1497 de 2000 (MP. Martha Victoria Sáchica), T-1098 de 2004 (MP. Álvaro Tafur Galvis), T-435 de 2005 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-1015 de 2005 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-1073 de 2007 (MP. Rodrigo Escobar Gil) y T-111 de 2008 (MP. Jaime Córdoba Triviño).

[21] Desde sus inicios la Corte Constitucional señaló que las sentencias de tutela tienen efectos inter partes. Por ejemplo, en las sentencias T-321 de 1993 (MP. Carlos Gaviria Díaz), T-367 de 1993 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa) y T-382 de 1993 (MP. Alejandro Martínez Caballero), la Corte sostuvo que el juez de tutela no estaba facultado para pronunciarse de forma impersonal, general y abstracta, puesto que la controversia que se llevaba para su conocimiento buscaba la protección de un interés individual, particular y concreto. Esta postura fue reiterada constantemente por las Salas de Revisión de esta Corporación, entre muchas otras, vale la pena mencionar las sentencias T-643 de 1998 (MP. Antonio Barrera Carbonell), T-187 de 2002 (MP. Alfredo Beltrán Sierra) y T-583 de 2006 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra).

[22] Sobre este punto en especial, puede observarse la sentencia de la Corte Constitucional T-643 de 1998 (MP. Antonio Barrera Carbonell), mediante la cual se revocó la decisión de un juez de instancia de extender los efectos de su sentencia a otras personas que eventualmente podían estar en la misma situación. A juicio de la Corte, “(...) la tutela es un

mecanismo que se activa exclusivamente a título individual y la decisión que se adopta tiene efectos entre las partes que concurrieron al proceso y no generales, esto es, en relación con otras personas que eventualmente puedan encontrarse en la misma situación.”.

[23] Al respecto véase la sentencia de la Corte Constitucional T-221 de 2006 (MP. Rodrigo Escobar Gil), mediante la cual se decidió inaplicar por inconstitucional una norma que regulaba el sistema pensional para un caso concreto. En esta providencia se advirtió que la excepción se aplicaba solamente para el asunto de la accionante por los efectos inter partes de las sentencias de tutela, sin perjuicio de que tal providencia operara como precedente.

[24] Excepcionalmente se permite que las sentencias de tutela tengan efectos más amplios que los inter partes. Por ejemplo, se ha sostenido que la Sala Plena de la Corte Constitucional puede darle efectos inter pares a sus decisiones, para que los jueces las apliquen de la misma forma para situaciones de igual naturaleza (véase el Auto 071 de 2001 y la sentencia SU-783 de 2003). De igual forma, las salas de revisión de la Corte le han dado efectos inter comunis a determinadas decisiones, cuando hay personas que no han acudido a la tutela pero se hallan dentro del mismo grupo de afectados (véanse, entre otras, las sentencias SU-1023 de 2001, T-203 de 2002 y SU-913 de 2009).

[25] Sobre la inaplicación de una norma jurídica para un caso concreto, pueden observarse, entre otras, las sentencias de la Corte Constitucional T-1291 de 2005 (MP. Clara Inés Vargas Hernández) y T-221 de 2006 (MP. Rodrigo Escobar Gil). En dichas providencias se decidió declarar la excepción de inconstitucionalidad e inaplicar para dos asuntos el artículo 1º de la Ley 860 de 1993, que establecía unos requisitos más estrictos (que los consagrados en la Ley 100 de 1993) para obtener la pensión de invalidez. A juicio de las Salas de Revisión, la aplicación de esas normas se tornaba desproporcionado en los casos concretos, en tanto imponían presupuestos regresivos injustificados para adquirir el beneficio pensional.

[26] (MP. Mauricio González Cuervo).

[27] El demandante consideraba que la norma acusada “(...) desconocía el Preámbulo de la Constitución y vulnera[ba] sus artículos 2, 3, 4, 5, 11, 12, 78, 79, 80, 83, 113, 114, 150 -numerales 1, 2, y 10-.” Sustentaba su demanda en que dicho precepto incurría en un

exceso en el ejercicio y otorgamiento de las facultades extraordinarias, omitía el deber del Estado de proteger la vida y la integridad de las personas, y violaba el principio de confianza legítima de los empresarios que instalaron centros de diagnóstico automotriz.