

Sentencia T-1182/01

CONSULTA POPULAR-Día sin carro/CONSULTA POPULAR-Hecho superado

El punto de discusión, en realidad, se encuentra superado, pues se repite, la decisión de un día sin carro para los habitantes del Distrito Capital, fue la voluntad de la mayoría de los ciudadanos que desarrollando la democracia participativa, votaron a su favor, y ya se llevó a cabo. Los demandados no han vulnerado derecho fundamental alguno, sino que por el contrario la medida que fue objeto de consulta tiene como fin mejorar la calidad de vida de todos los habitantes de la ciudad. Es decir, por encima del interés personal que pueda tener la actora, se tiene en cuenta el interés general y este interés se dio a conocer, a través de una decisión mayoritaria que acudió a las mesas de votación.

Referencia: expediente T-412.502

Acción de tutela de Cristina Muñoz Cárdenas contra el Alcalde Mayor de Bogotá, Tribunal Administrativo de Cundinamarca y la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Procedencia: Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá. Sala Laboral.

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Bogotá D.C., trece (13) de noviembre de dos mil uno (2001).

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Alfredo Beltrán Sierra, Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión del fallo adoptado por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, dentro de la acción de tutela instaurada por la señora Cristina Muñoz Cárdenas contra el Alcalde Mayor de Bogotá, Tribunal Administrativo de Cundinamarca y la Registraduría Nacional del Estado Civil.

La Sala de Selección de Tutelas No. 10 de la Corte Constitucional, por auto del nueve (9) de octubre del año en curso, seleccionó para su revisión el fallo de la referencia. El expediente fue allegado al despacho del magistrado ponente, por Secretaría General, el día doce (12) de octubre de 2001.

I. ANTECEDENTES.

La acción de la referencia fue instaurada por la señora Cristina Muñoz Cárdenas, el veinte (20) de octubre del año 2000, ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial. Los hechos se transcriben a continuación:

“1. Mediante escrito del día 11 de septiembre de 1999, el Alcalde Mayor de Bogotá, doctor Enrique Peñalosa solicitó al Tribunal Administrativo de Cundinamarca que se pronuncie sobre la constitucionalidad del texto de dos preguntas que quiere someter a escrutinio público, a través de una consulta popular el día 29 de octubre de 2000.

2. Las dos preguntas que se piensan consultar a los ciudadanos de Bogotá son las siguientes:

Primera pregunta: ¿Esta usted de acuerdo, Si o No, con establecer la celebración de un día sin carro a partir del año 2000, prohibiendo la circulación de vehículos automotores en la ciudad de Bogotá el primer jueves del mes de febrero de todos los años en el horario de 6:30 de la mañana a 7:30 de la tarde?.

Segunda pregunta: ¿Está usted de acuerdo, Si o No, con el objeto de construir una ciudad ambientalmente sostenible, con un aire más puro, con menos congestiones de tráfico y más calidad de vida, en prohibir a partir del primero de enero del año 2015 la circulación de todos los vehículos automotores en la ciudad de Bogotá en días hábiles, en los horarios comprendidos entre las 6:00 y 9:00 am y entre las 4:30 y las 7:30 pm?.

3. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por medio de providencia judicial del día 29 de septiembre de 2000, en el expediente radicado con el No 1100123240020000613, Sección Primera, Subsección A, resolvió lo siguiente: “declárese ajustado a la Constitución Nacional el texto de la consulta que para restringir el tránsito vehicular se propone adelantar

el Alcalde Mayor de Bogotá”.

4. El Registrador Nacional del Estado Civil, afirmó el día 19 de octubre por la prensa que esta consulta tiene vía libre, a diferencia de las consultas de cinco partidos o movimientos políticos, que no podrán realizarse junto con las elecciones territoriales.

5. Esta consulta se realizará el día 29 de octubre de 2000, al mismo tiempo con las elecciones territoriales generales que se realizarán en todo el país, para elegir alcalde, concejales y ediles en Bogotá, así como gobernadores y diputados en el resto del país.”

B. La demanda de tutela.

En concepto de la actora, se están vulnerando sus derechos políticos y los de todos los ciudadanos, pues si bien, el Alcalde Mayor puede consultar al pueblo asuntos de su competencia, estas consultas no pueden realizarse en concurrencia con las elecciones, según lo dispone el artículo 104 de la Carta Política y aunque el artículo constitucional, se dirige a las consultas nacionales que convoque el Presidente de la República, la consulta que pretende realizar el Alcalde puede equipararse a esta, pues su realización interferiría en el proceso electoral.

La protección del derecho electoral, debe ser imparcial y esta imparcialidad no puede darse, si en las elecciones de nuevo alcalde se promueve una iniciativa del Alcalde actual.

Considera que hay vulneración del derecho a la circulación, pues la segunda pregunta de la consulta, en caso de salir adelante, implicaría que en la ciudad no habrán carros de lunes a viernes durante seis horas, sin establecer limitaciones, en la consulta que se pretende someter a opinión pública, no se establece limitación alguna, por lo tanto la gente que vive lejos de su colegio, o de su trabajo no podría asistir a este y mucho menos los limitados físicamente o las personas de edad que casi no pueden caminar.

Para la demandante, la decisión del Tribunal Administrativo al dejar intacto el texto de la consulta, desconoce el derecho sustancial, pues lo único que se hizo fue avalar la facultad del Alcalde de convocar a una consulta popular, sin verificar si el Tribunal era competente para estudiar el punto sometido a su consideración.

Igualmente, manifiesta que la consulta vulnera el derecho al debido proceso, consagrado en

el artículo 29 de la Constitución. “En este caso el derecho al debido proceso se ha vulnerado en cuanto a la legalidad preexistente. Esa legalidad (art 6 C.N.) es la Constitución, que es ley de leyes (art 4 C.N). Concretamente, se ha desconocido el principio de supremacía constitucional, según el cual la Carta Política prevalece sobre cualquier otra norma del ordenamiento. El artículo 104 de la Constitución ha sido trasgredido porque a pesar de él prohibir la concurrencia de fechas entre consulta y elección de autoridades, la consulta del Alcalde Mayor se realiza el mismo día de la votación para elegir alcalde, concejales y ediles de la ciudad”.

Finalmente, la señora Muñoz Cárdenas señala que el texto de la consulta y la decisión del Tribunal, vulneran el libre desarrollo de la personalidad, porque se está decidiendo la vida urbana y la costumbre de la próxima generación. Además, el Alcalde Peñalosa no contento con gobernar durante su periodo constitucional, pretende seguir gobernando en el 2015, pues la segunda pregunta plantea una decisión que regirá dentro de quince años, hecho que hace que el elector de hoy decida por el ciudadano del mañana.

C. Pretensiones.

Pretende la demandante que como mecanismo transitorio, se conceda la protección de los derechos fundamentales vulnerados, ordenando al señor Registrador Nacional del Estado Civil, que no realice la consulta popular convocada para el día 29 de octubre del año 2000.

Igualmente, que se deje sin efecto la consulta popular objeto de esta tutela y se dicte por parte del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, una nueva decisión de fondo.

D. Trámite de la acción.

El escrito de tutela y sus anexos fue radicado por la señora Muñoz Cárdenas el día veinte (20) de octubre de 2000, ante la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá. Una vez repartido el expediente. mediante auto de octubre veinticuatro (24) de 2000, el Tribunal ordenó su remisión al Consejo de Estado, por considerar que en aplicación del decreto 1382 del 14 de julio de 2000, era esa Corporación la competente para conocer la acción instaurada.

El Consejo de Estado, mediante fallo de veinticuatro (24) de noviembre de 2000 denegó el

amparo solicitado, remitiendo el expediente a la Corte Constitucional.

La Sala Quinta de Revisión de esta Corporación, mediante auto de abril cuatro (4) de 2001, declaro la nulidad de la actuación surtida por el Consejo de Estado, aplicando la excepción de inconstitucionalidad al decreto 1382 de 2000 expedido por el Presidente de la República. En consecuencia, ordenó la remisión del expediente al Tribunal Superior del Distrito Judicial, pues fue ante ese Tribunal, a donde acudió la actora solicitando la protección de sus derechos.

Mediante auto de nueve (9) de agosto de dos mil uno (2001), el Tribunal Superior del Distrito Judicial, avoco el conocimiento de la acción de tutela.

E. Fallo de primera instancia.

Mediante sentencia del diecisiete (17) de agosto de 2001, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, denegó el amparo solicitado en la acción de la referencia.

Este despacho judicial, consideró que “mediante la acción instaurada, se pretende evitar una consulta popular que se realizaría el 29 de octubre del año 2000, tiempo pasado, es decir, corresponde a un hecho que ya sucedió, toda vez que la consulta popular ya se llevo a cabo. En consecuencia, hay sustracción de materia, mas aún cuando con respecto a su resultado, se generó la calificación de que no cumplió los requisitos exigidos en la ley para ser obligatoria, por ende se derogó el artículo segundo del decreto 1098 de 2000 en el que se adoptaban las medidas necesarias para hacer efectivos los resultados arrojados en la consulta popular realizada el 29 de octubre de 2000, es decir, en este momento la restricción vehicular a partir del año 2015 no opera, ni será aplicable; o sea que se está en presencia de un hecho no sólo superado sino que además no tendrá ocurrencia en el tiempo, no sólo por mandato legal, sino además porque no cumplió los requisitos previstos para ser obligatorio”.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera. Competencia.

La Sala Segunda de Revisión es competente para decidir sobre el asunto de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 241, numeral 9°, de la Constitución, y 33 y 34

del decreto 2591 de 1991.

Segunda. El asunto objeto de discusión.

Corresponde a esta Sala establecer si, en razón de los hechos que originaron la acción de la referencia, ésta es procedente, o si por el contrario, tal como lo manifestó el juez de instancia se está en presencia de un hecho superado que como tal, no amenaza ni pone en peligro derecho fundamental alguno.

Tercera. Breve justificación de este fallo.

De conformidad con lo señalado en el artículo 35 del decreto 2591 de 1991, esta Sala de Revisión hará una sucinta explicación de los motivos que llevan a confirmar la decisión de instancia, en cuanto negó el amparo solicitado.

Como se desprende de los antecedentes, la actora considera que sus derechos políticos, su libertad de circulación, su libre desarrollo de la personalidad, y el derecho al debido proceso se han visto vulnerados con la consulta que para la época en que ella instauró la acción de la referencia, iba a realizar el Alcalde Mayor de Bogotá, el día 29 de octubre del año 2000.

Dentro de este contexto, veamos de manera general cuáles fueron los pasos previos a la realización de la consulta, pues según la actora se desconocieron los preceptos constitucionales.

La consulta popular, es un mecanismo de participación ciudadana consagrado en el artículo 103 de la Constitución Política, reglamentada por la ley 134 de 1994 artículo 8 y consiste en la posibilidad que tiene el gobernante de acudir ante el pueblo para conocer y percibir sus expectativas, y luego tomar una decisión.

Es la opinión que una determinada autoridad solicita a la ciudadanía sobre un aspecto específico de interés nacional, regional o local, que posteriormente, la obliga a traducirla en acciones concretas.

Los temas de la consulta realizada por el Alcalde Peñalosa, en el año 2000, se refirieron a la posibilidad de institucionalizar un día sin carro y, restringir el tránsito vehicular a partir del año 2015 en determinadas horas.

Tal como puede observarse en las pruebas que obran en el expediente, es claro que el Alcalde Mayor de Bogotá, antes de realizar la consulta respectiva, cumplió con una serie de formalidades, pues el 26 de agosto de 2000, mediante oficio dirigido al Presidente del Concejo de Bogotá, solicitó a la entidad que emitiera un concepto previo sobre la conveniencia de la realización de la consulta popular (artículos 53 y 54 de la ley 134 de 1994).

Fue así como el Concejo en sesión plenaria realizada el cinco (5) de septiembre de 2000, aprobó la conveniencia de la realización de la consulta, obteniendo veinte (20) votos positivos y dos (2) en contra (fl 16 cuaderno tres).

Posteriormente, el 11 de septiembre del año 2000, el texto de la consulta fue radicado ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con el fin de que esa Corporación se pronunciara sobre su constitucionalidad, con fundamento en el artículo 53 inciso segundo de la ley 134 de 1994.

El Tribunal Administrativo, consideró que el Alcalde de Bogotá, como primera autoridad de Policía, calidad otorgada por la Constitución, artículo 315 numeral 2, puede tomar medidas necesarias para garantizar la seguridad ciudadana y dentro de ellas deberá velar por el respeto al espacio público y su destinación al uso común. Asimismo, tuvo en cuenta que el artículo 2 del decreto 2591 de 1990, dispuso que los alcaldes municipales son autoridades de tránsito y dentro de su respectiva jurisdicción, pueden tomar las medidas necesarias para el mejor ordenamiento del tránsito de personas, animales y vehículos por las vías públicas, obviamente con sujeción a las disposiciones del Código de Tránsito.

Precisada la procedencia de la consulta popular a nivel Distrito Capital y la potestad de su Alcalde para convocarla, el Tribunal Administrativo revisó el texto que se iba a someter a consideración del pueblo, encontrando que la materia es competencia de la autoridad municipal. Por tanto, el 29 de septiembre de 2000, declaró ajustado a la Constitución, el texto de la consulta y oficio a la Registraduría Nacional del Estado Civil para lo de su competencia.

Efectivamente, con fundamento en lo anterior, el Alcalde Peñalosa expidió el decreto 834 de dos (2) de octubre de 2000, por el cual convoca a la consulta popular, la que se realizó el día señalado. Sin embargo, esta consulta no obtuvo los resultados que él esperaba, pues según

información de la Registraduría Nacional del Estado Civil, la segunda pregunta referente a la restricción vehicular para el año 2015, obtuvo una votación minoritaria. Este hecho, hizo que el 1 de junio del año en curso, el actual Alcalde, expidiera un nuevo decreto, derogando la medida prevista para el año 2015.

No sucedió lo mismo, con respecto a la primera pregunta sobre un día sin carro establecido para el primer jueves del mes de febrero de todos los años, pues al respecto, la voluntad de la población que acudió a las mesas de votación, fue la de aprobar dicha decisión, teniendo en cuenta tal vez, la contaminación ambiental existente en el Distrito Capital.

Así las cosas, no podría el juez constitucional, alterar la democracia y la participación ciudadana, señalando mediante esta acción de tutela que dicha consulta no debía haberse realizado, pues efectivamente, como se sabe ya se realizó y el pueblo voto a su favor aprobando la medida.

Para esta Sala de Revisión, si se estudia a fondo la decisión tomada, es fácil concluir que la disposición propende por una mejor calidad de vida para los miles de habitantes de la ciudad de Bogotá. Además, en ningún momento dicha decisión es caprichosa, arbitraria o discriminatoria, fue producto de un estudio ambiental realizado por la Alcaldía Mayor de Bogotá y no es cierto como lo señala la señora Muñoz Cárdenas en su demanda de tutela, que el día sin carro, los niños no podrán asistir al Colegio y las personas que laboran no podrán asistir a sus sitios de trabajo, pues ese día no tiene restricción el transporte público y como su nombre lo indica, este tipo de transporte está diseñado para prestar su servicio a toda la comunidad.

Significa lo anterior, que existen otros medios para el desplazamiento de los transeúntes, que hará que cada año en el mencionado día sin carro, todos los habitantes de la ciudad de Bogotá, lleven una vida normal, mas aún si se sabe previamente que será el primer jueves del mes de febrero de cada anualidad.

Es claro que el punto de discusión, en realidad, se encuentra superado, pues se repite, la decisión de un día sin carro para los habitantes del Distrito Capital, fue la voluntad de la mayoría de los ciudadanos que desarrollando la democracia participativa, votaron a su favor, y ya se llevó a cabo.

Igualmente, la Sala considera que la segunda inconformidad de la actora, sobre la restricción vehicular programada para el año 2015 carece de sustento, al ser derogada por el Alcalde actual, mediante decreto 467 de junio 1 de 2001, por no obtener la decisión favorable de quienes votaron por ella. Sobre este aspecto, la Corte ha precisado que: “efectivamente, si como lo ha reconocido esta Corporación en diferentes pronunciamientos y se reitera en esta Sentencia, la acción de tutela tiene por objeto la protección efectiva e inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, resulta lógico suponer que su efectividad reside en la posibilidad que tiene el juez, en caso de existir la violación o amenaza alegada, de impartir una orden encaminada a la defensa actual y cierta del derecho afectado. Pero si, como ocurre en el presente caso, la situación de hecho que produce la violación o amenaza ya ha sido superada, la acción de amparo pierde su razón de ser, pues la orden que pudiera impartir el juez no produce ningún efecto por carencia actual de objeto, resultando improcedente la tutela.” Sentencia T-675 de 1996 M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

En consecuencia, esta Sala habrá de confirmar la decisión proferida por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, pues no sólo los demandados no han vulnerado derecho fundamental alguno, sino que por el contrario la medida que fue objeto de consulta tiene como fin mejorar la calidad de vida de todos los habitantes de la ciudad. Es decir, por encima del interés personal que pueda tener la señora Muñoz, se tiene en cuenta el interés general y este interés se dio a conocer, a través de una decisión mayoritaria que acudió a las mesas de votación.

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:

Primero: CONFIRMAR el fallo proferido por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial, dentro del proceso de tutela instaurado por la señora Cristina Muñoz Cárdenas, en contra del Alcalde Mayor de Bogotá, Tribunal Administrativo de Cundinamarca y Registraduría Nacional del Estado Civil.

Segundo: Por Secretaría General, líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del

decreto 2591 de 1991.

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

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado Ponente

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General