

T-199-93

Sentencia T-199/93

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSITO Y TRANSPORTE-Actuación Irregular/RUTAS DE TRANSPORTE-Suspensión/DEBIDO PROCESO-Vulneración

El INTRA decidió no citar a los terceros determinados -que a la vez eran todos ellos solicitantes dentro de la actuación administrativa-, negándoles la posibilidad procesal que les confieren, el citado artículo 14 y el artículo 6° de la Ley 58 de 1.982, para que solicitaran que se les tuviera como partes en la actuación administrativa. Luego, pretextando la defensa de esos mismos terceros determinados a los que les hizo nugatorio su derecho a ser partes, les concede el tratamiento procesal menos favorable de terceros indeterminados, en una "segunda etapa" de la vía gubernativa, que NO ESTÁ AUTORIZADA POR NORMA PROCESAL ALGUNA EN COLOMBIA, que costó al patrimonio del Instituto una suma que no debió gastarse en un trámite irregular y que niega al directo interesado, el petente, el derecho a defender sus intereses durante TODA la actuación administrativa en que se define su derecho.

DERECHO AL TRABAJO-Vulneración/DERECHO A LA PROPIEDAD-Vulneración/INDEMNIZACION DE PERJUICIOS

Siendo contraria a derecho la decisión de suspender el servicio en las rutas y horarios, es indudable que se afectó el derecho al trabajo de los conductores de los buses que debían prestar el servicio en ellas y que ese perjuicio es directamente imputable a la acción de las autoridades, por lo que también a estas personas se ocasionó un perjuicio injustificado y ha de indemnizárseles, previo el trámite de la tasación ante el funcionario competente. La suspensión irregular del servicio también ocasionó daño injustificado a los propietarios de los buses de las rutas y horarios en comento, por lo que también ellos están legitimados para solicitar al funcionario competente la liquidación de la indemnización que les correspondería, probando previamente lo exigido por la ley.

DERECHO A LA PRESTACION DEL SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE

Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional," el derecho a la prestación del servicio fue vulnerado con la suspensión irregular del servicio por parte del INTRA. Cabe también hablar aquí de un perjuicio injustificado directamente imputable a la administración, por la violación de un derecho difuso.

MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL-Eficacia/SUSPENSION PROVISIONAL-Improcedencia

Las autoridades de la República suspendieron irregularmente, aunque de manera parcial, la prestación eficiente de un servicio público y "es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional". Ello hace que las vías procedimentales señaladas por los señores Jueces de instancia, sólo fueran tan eficaces como la acción de tutela para la protección de los derechos constitucionales conculcados y para el restablecimiento del servicio, siquiera en las condiciones de eficacia en que se prestaba antes de la violación, en el caso de que operara la suspensión provisional. Sin embargo, difícilmente podía operar la suspensión provisional en el caso en comento, pues ya

se vio cómo la Resolución resulta ilegal e inconstitucional, no por su contenido, sino por el procedimiento irregular a través del cual se expidió. Sí era procedente la acción de tutela, porque no había medio alternativo de defensa judicial que procediera para proteger, con la prontitud mandada por el Constituyente, la pluralidad de derechos constitucionales violados como efecto de la irregularidad en el trámite de la actuación administrativa. Además, era ésa precisamente, la vía procesal que más rápidamente podía poner fin a la suspensión irregular del servicio y mejor podía servir al cumplimiento de la obligación constitucional del Estado de “asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional”, razón que directamente debió atender el juez constitucional en cualquiera de las instancias.

Ref.: Expedientes T-8476 y T-9201

Acciones de tutela intentadas, la T-8476 por Alvaro Guillermo Rendón López en representación de Transportes Rápido Ochoa y en contra del Instituto Nacional de Transporte y Tránsito -INTRA- y la T-9201 por Alfonso Parra Pérez en representación de Transportes Rápido Tolima en contra de la misma entidad y por los mismos hechos.

Magistrado Ponente:

Dr. CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Santafé de Bogotá, D. C., veinticinco (25) de mayo de mil novecientos noventa y tres (1.993).

La Sala de Revisión No. 04, integrada por los Magistrados José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara y Carlos Gaviria Díaz, en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución, pasa a resolver la revisión de las sentencias proferidas por el Juzgado Treinta y Siete Penal Municipal de Medellín, en noviembre veinticuatro (24) de mil novecientos noventa y dos (1.992) y por el Juzgado Primero Penal del Circuito, también de Medellín, el once (11) de diciembre del mismo año, correspondientes al expediente T-8476, así como las proferidas por el Juzgado Veintitrés Civil del Circuito de Santafé de Bogotá D.C., en noviembre diez y nueve (19) de mil novecientos noventa y dos (1.992) y por el Tribunal Superior del Distrito judicial de Santafé de Bogotá D.C., en enero veintiuno (21) de mil novecientos noventa y tres (1.993), correspondientes al expediente T-9201.

1. ANTECEDENTES.

La acción de tutela identificada con el No. T-8476, fue considerada improcedente en primera y segunda instancia; luego de no haber sido seleccionada para revisión, el apoderado del actor solicitó que se reconsiderara esta decisión, ya que otra acción de tutela, intentada por una empresa diferente, pero sobre hechos similares -expediente T-9201-, fue acogida y fallada favorablemente en primera instancia. Reconociéndose la necesidad de unificar la jurisprudencia sobre el caso, se procede a la revisión.

2. HECHOS QUE ORIGINARON LAS DOS ACCIONES.

Ambas acciones de tutela, la intentada a nombre de Transportes Rápido Ochoa S.A.,

expediente T-8476 y la impetrada a nombre de Transportes Rápido Tolima S.A., expediente T-9201, se basan en los mismos hechos y plantean las mismas pretensiones.

2.1. La Actuación Administrativa: Unificación a nivel nacional de las autorizaciones de rutas, horarios, niveles de servicio y fijación de la capacidad transportadora de las empresas.

Al finalizar la década de los ochenta se encontró que varias agencias estatales, de distinta jurisdicción territorial y funcional, habían sido competentes para autorizar rutas, horarios, niveles de servicio y capacidad transportadora a las empresas que prestan el servicio de transporte intermunicipal por carretera. Además, las mismas empresas habían alterado algunos de estos rubros obedeciendo a la demanda del mercado. Para hacer posibles las labores de control y vigilancia que le corresponden al Gobierno y para poder actuar eficazmente en el mejoramiento del servicio, se expidió el Decreto No. 608 de marzo cuatro (4) de mil novecientos noventa y uno (1.991).

Según el Decreto 608 del 91, las empresas de transporte público terrestre automotor de pasajeros y mixto por carretera con licencia de funcionamiento vigente, debían solicitar conjuntamente la reestructuración de sus horarios y niveles de servicio autorizados, sin cumplir algunos de los requisitos existentes a la época, incluyendo la información referente a los horarios incrementados y modificados por ellas. A esta convocatoria acudieron las empresas transportadoras presentando sus solicitudes conjuntas para la unificación; entre ellas, presentaron sus solicitudes Rápido Ochoa y Rápido Tolima.

Antes de que el Instituto Nacional de Transporte y Tránsito -INTRA- resolviera las solicitudes conjuntas, el Gobierno expidió el Decreto 1927 de Agosto 6 de 1.991, Estatuto de transporte público terrestre automotor de pasajeros y mixto por carretera, en cuyo artículo 103 ordenó: "El Instituto Nacional de Transporte y Tránsito autorizará de plano las solicitudes de reestructuración y la información sobre el incremento o modificación de horarios en las rutas autorizadas, presentadas por las empresas de transporte público terrestre automotor de pasajeros y mixto por carretera, durante la vigencia del decreto 608 de 1.991, sin observar el procedimiento señalado en el presente decreto."

La solicitud de Transportes Rápido Ochoa S.A. fue resuelta por medio de la Resolución No. 00764 del siete (7) de febrero de 1.992, incluyendo la autorización de la ruta Medellín-Bogotá en el horario de las 21:30. La solicitud de Transportes Rápido Tolima S.A. fue resuelta por medio de la Resolución NO. 00736 de la misma fecha, incluyendo las rutas No. 5 y 6 de Medellín a Santafé de Bogotá y viceversa, en los horarios de salida de las 20:30, 21:30 y 22:20.

Las Resoluciones 00764 y 00736 fueron notificadas a las empresas interesadas, conteniendo ambas la anotación, en su artículo 4, de que: "Contra el presente acto administrativo, sólo procede el recurso de Reposición por la Vía Gubernativa para ante (sic) este despacho, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su notificación." Ambas empresas interpusieron el recurso de reposición y, una vez resuelto por el INTRA, ambas entendieron justificadamente que el acto administrativo estaba en firme, procediendo a despachar sus buses en las rutas y horarios anotados.

Sin embargo, el INTRA, "previendo precisamente que las mismas empresas en el momento

de la notificación, serían las fiscalizadoras de aquellas que hubiesen presentado falsa información al Instituto”, publicó en el periódico La República la parte resolutive de las 337 resoluciones expedidas en la unificación y aceptó que se interpusieran nuevos recursos de reposición en contra de tales resoluciones ya notificadas y recurridas. En contra de las Resoluciones 00764 y 00736, las empresas competidoras interpusieron varios recursos de reposición.

2.2. La suspensión del servicio público.

Recibidos los recursos de reposición de lo que el Director del INTRA llamó la “segunda etapa”, este Instituto procedió a expedir los oficios D.E.R. 290 -remitido a Transportes Rápido Ochoa S.A.- y D.E.R. 306 -dirigido a Transportes Rápido Tolima S.A.-, notificándoles que las rutas Medellín-Bogotá y viceversa que les habían sido autorizadas, habían sido impugnadas en los recursos de “segunda etapa” y “por tanto no pueden ser prestados hasta tanto se desaten los correspondientes recursos”.

Los oficios del INTRA que suspendían lo resuelto en las Resoluciones 00764 y 00736 ocasionaron la suspensión del servicio en las rutas y horarios señalados, como lo deja ver claramente el Oficio No. 00582 del Comandante de la Estación Vial de Cundinamarca, dirigido a Transportes Rápido Ochoa S.A., que a la letra dice:

“Con base en el oficio DRC 339 de junio 25 de 1.992, procedente del INTRA Regional Cundinamarca, donde manifiesta encontrarsen (sic) recurridas algunas rutas y horarios ante el INTRA, este Comando de Estación no continuará siendo flexible en tan solo elaborar comparendos por estas infracciones y procederá drásticamente no permitiendo la salida de estas rutas y horarios no autorizados por encontrarse recurridos en base a las solicitudes que constantemente llegan del INTRA, donde manifiesta la no prestación de estos servicios hasta tanto no se desaten los respectivos recursos.

Por lo tanto se solicita, su empresa se abstenga de vender pasajes en estas rutas y horarios ya que el directo afectado sería el usuario del transporte al no permitirse la salida de los vehículos en cumplimiento a estas disposiciones, ya que se dará cumplimiento sin dilación a las peticiones del INTRA, ante este Comando de Estación.”

También el servicio público que prestaba Rápido Tolima fue suspendido y se llegó incluso a dictar la Resolución 0511 del 26 de agosto de 1.992, en la que se imputaba a la empresa una violación reglamentaria por estar prestando el servicio en la ruta cuestionada.

2.3. Acciones de tutela como mecanismo transitorio.

Transportes Rápido Tolima y Transportes Rápido Ochoa continuaron insistiendo ante el INTRA en la irregularidad del procedimiento de la “segunda etapa”, en la improcedencia de los recursos que la componían y en la irregularidad de la suspensión del servicio; sin embargo, el INTRA dictó la Resolución No. 04346 del veinte (20) de Octubre de mil novecientos noventa y dos (1.992), en la cual dió cabida a los segundos recursos de reposición y retiró a Rápido Ochoa la autorización para las rutas y horarios cuestionados por los competidores, haciendo lo propio con las rutas y horarios objetados a Rápido Tolima. Las empresas transportadoras intentaron las acciones de tutela que se revisan, con los fundamentos que más adelante se

examinan. Tanto el Juez de primera instancia como el de segunda consideraron que la acción intentada por Transportes Rápido Ochoa era improcedente; la acción intentada por Transportes Rápido Tolima fue acogida favorablemente por el Juez de primera instancia y desfavorablemente por el de segunda.

3. LOS FALLOS QUE SE REVISAN.

3.1. T-9201, Fallo de primera instancia.

Sobre la acción intentada por Transportes Rápido Tolima S.A., el Juzgado Veintitrés Civil del Circuito de Santafé de Bogotá conoció en primera instancia y acogió favorablemente las pretensiones del demandante, ordenando que cesara la interrupción del servicio en las rutas suspendidas, mandando al INTRA que se abstuviera de desconocer por medio de oficios lo resuelto a través de resolución y condenando en abstracto al pago de la indemnización correspondiente a los perjuicios que se llegaren a demostrar en la liquidación. Tales decisiones se basaron en las siguientes consideraciones.

Refiriéndose a la Resolución No. 00736, dijo el Juzgado del conocimiento: “Esa resolución se profirió como ya se advirtió, el 7 de febrero de 1.992, y se notificó personalmente a la sociedad interesada el 25 de febrero del mismo año (folio 61), quien oportunamente la recurrió, mediante el único medio de impugnación procedente, la reposición (ver folios 62 al 64), y por resolución 1988 del 10 de Abril se despachó favorablemente el recurso, disponiéndose en su parte resolutive, art. 2°, que contra el presente acto administrativo no procede recurso alguno, quedando agotada la vía gubernativa, decisión que fue notificada al representante legal de la empresa inconforme (ver folios 68 y 69). De ahí el porqué concluimos que la resolución 00736 quedó ejecutoriada al notificarse su confirmación al recurrente, de conformidad con el numeral 2° del art. 62 del C. Contencioso Administrativo, entendiéndose por lo tanto agotada la vía gubernativa por expresa disposición del artículo 63 ibidem.

Como advertimos en los vistos de esta providencia, todos los recursos, incluido el formulado por EXPRESO BOLIVARIANO, fueron presentados después de la ejecutoria de la resolución tantas veces aludida, cuando sin lugar a dudas ya se había agotado la vía gubernativa, es decir, en forma extemporánea, muy a pesar de lo consignado en el documento obrante a folio 71 y dirigido por el INTRA a TRANSPORTES RÁPIDO TOLIMA.

Se equivocó entonces la administración cuando decidió tramitar recursos de reposición contra la actuación en firme, de ahí que sea ilegal la prohibición contenida a folio 71 y cuya suspensión se persigue a través de esta acción.”

3.1.2. Disponibilidad de otros mecanismos de defensa.

“Ante la presencia de un acto en firme (la resolución 736), descartable se hace que la promotora de éste trámite acudiera a los jueces de la administración para demandar actuación frente a la cual ya estaban conformes. La suspensión provisional prevista por el mismo código (Arts. 152 y 158 del c. contencioso administrativo) no podía ser aplicada a la prohibición, porque ella no constituye acto administrativo, no habría nada que suspender.”

3.1.3. Perjuicios ocasionados.

“Compartimos al menos en su mayor parte el soporte jurídico de la demanda. En materia de perjuicios parece innegable que con la prohibición atrás señalada, la que se observa a folio 71 del expediente, se están infringiendo tanto a RÁPIDO TOLIMA, como a los propietarios y conductores de los buses afiliados a ella, consistiendo en lo que han dejado de percibir a raíz de la prohibición, y que en caso de adquirir firmeza esta sentencia, habrán de ser liquidados con base en la prueba que se recaude y por la autoridad competente, es decir, el H. Tribunal de lo Contencioso Administrativo correspondiente al lugar, dada la naturaleza jurídica del INTRA, previo recaudo del material probatorio requerido para ello.”

3.2. T-9201, Fallo de segunda instancia.

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá D.C., al fallar en segunda instancia, revocó lo decidido por el a-quo y denegó la tutela impetrada, basado en las consideraciones que a continuación se transcriben sucintamente.

“El caso se concreta a determinar, si efectivamente la Resolución No. 0736 de 7 de febrero de 1.992 se encontraba ejecutoriada y, si los recursos interpuestos por terceros con interés jurídico, por sentirse afectados por el acto administrativo, lo fueron en tiempo; si al ordenar la administración su trámite vulneró los derechos individuales o la situación jurídica del accionante legalmente reconocida.”

“Examinado el caso de autos, debe afirmarse, que no existe el más leve asomo de duda en cuanto al interés directo e inmediato que tienen las empresas de Transporte al resultar afectadas en sus derechos por la decisión contenida en la Resolución No. 0736 de 1.992, mediante la cual se autoriza a la empresa TRANSPORTES RÁPIDO TOLIMA S.A. servir las rutas, horarios y niveles de servicio descritos en ella; así lo entendió la administración, con sentido lógico y jurídico, y los citó para que pudieran hacerse parte y hacer valer sus derechos, citación efectuada el 19 de mayo del año pasado en el diario “LA REPÚBLICA”, fecha en la que se entiende notificada la prealudida resolución corriendo el término de ejecutoria dentro del cual debían formularse los recursos, los días 20, 21, 22, 25 y 26 del mismo mes y año, esto si nos atenemos al contenido del Art. 51 del C. C. A., impugnaciones interpuestas en tiempo, pues éstas se presentaron en su mayoría el 26 de mayo (ver folios 122 a 129, 130 a 132, 136 a 138, 139 a 145, 133 a 135, 146 a 148, 154 a 156 y 157 a 159. Es que el acto administrativo de contenido particular que afecta derechos de terceros se entiende ejecutoriado, por regla general, el día siguiente de su notificación, cuando no es susceptible de recurso por la vía gubernativa, o cuando siendo procedente, éstos ya fueron resueltos, pues, de existir algún recurso pendiente, el acto se estima apenas en vía de expedición y por ende, aún sin efectos para el administrado y sin valor ejecutorio alguno.”

“En conclusión, para la Sala, la Resolución No. 0736 de 7 de febrero de 1.992 no está ejecutoriada, se está agotando la vía gubernativa y por lo mismo la comunicación DER-0-306 número 10069 del 19 de junio de 1.992, no vulneró ni amenazó ningún derecho.”

3.3. T-8476, La decisión de primera instancia.

Según consta en el expediente (folios 185 a 189), el Juzgado Treinta y Siete Penal Municipal

de Medellín estudió el problema sustantivo que motivó la demanda de tutela y estudió también el problema procedimental de la admisibilidad de la demanda, llegando a la conclusión de que ésta última era improcedente, según la argumentación que se resume a continuación.

3.3.1. Procedencia de la acción como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio.

“En síntesis la presente acción de tutela instaurada como mecanismo para evitar un perjuicio irremediable no es procedente porque a la luz del Decreto 306 del 19 de febrero de la presente anualidad en su artículo primero (1°) inciso final literal “e”. No considera que este perjuicio sea irremediable porque se puede acudir a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa para la declaratoria de inexistencia de la determinación administrativa plasmada en la Resolución 04346 de Octubre 20 de la presente anualidad el que como acto administrativo puede ser revisado y hasta anulado por el contencioso.”

3.3.2. Rango jerárquico del derecho que se pretende proteger.

“En segundo lugar declaramos la improcedencia de esta Acción de Tutela; a la luz del artículo segundo (2°) del mismo decreto 306 de febrero de la presente anualidad al establecer “no puede ser utilizada para hacer respetar derechos que solo tienen rango legal, ni para reglamentos o cualquier otra norma de rango inferior”... como sería en nuestro caso la Resolución 0764 emanada del INTRA para las calendas de febrero de la presente anualidad.”

3.4. T-8476, La decisión de segunda instancia.

Tres consideraciones fundamentales llevaron al Juzgado Primero Penal del Circuito de Medellín a coincidir con el a quo: 1) La existencia de otros mecanismos de defensa. 2) La falta del carácter de irremediable en el perjuicio causado. 3) El rango jerárquico del derecho que se pretende proteger.

3.4.1. La existencia de otros mecanismos de defensa.

“El Código Contencioso Administrativo, en su título XI, se refiere a los medios de control de los actos administrativos. Era menester, entonces, que la empresa Rápido Ochoa, antes de invocar la tutela, y por tratarse de que la resolución discutida es un típico acto administrativo, ensayara la acción de nulidad (art. 84 del C.C.A.) o la acción de restablecimiento del derecho (art. 85 del C.C.A.), o de ambas en simultánea, orientadas a la obtención de sus pretensiones.”

3.4.2. La falta del carácter de irremediable en el perjuicio causado.

“Ya el decreto 306 del febrero de 1.992, refiriéndose al carácter irremediable del perjuicio alegado por el accionante, había aclarado que no ostentaba tal categoría el perjuicio que podía remediarse acudiendo a la vía judicial competente. Y eso es, precisamente, lo que se da en este caso. El perjuicio infligido a Rápido Ochoa S.A. por efecto de la resolución 04346 del 20 de Octubre de 1.992, emitida por el INTRA, es remediable, no por la vía de la acción de tutela, sino interponiendo la acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.”

3.4.3. El rango jerárquico del derecho que se pretende proteger.

“Tiene razón, entonces, la funcionaria de primera instancia al declarar la improcedencia de la acción de tutela en este proceso. El decreto 306 de febrero del 92, en su art. 2º, establece, en verdad, que la acción de tutela no puede ser utilizada para hacer respetar derechos o reglamentos de rango legal. Se requiere que el derecho esté consagrado constitucionalmente...”

4. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

4.1. Competencia.

Dada la naturaleza del derecho que se pretende defender, el trámite procesal cumplido y las normas vigentes, en especial los artículos 86 y 241 de la Constitución Política, es claro que la Corte Constitucional es competente para la revisión. En virtud del Auto de la Sala de Selección Número Uno, fechado el doce (12) DE marzo de 1.993, es competente la Sala Cuarta de Revisión de Tutelas.

4.2. Jerarquía constitucional del derecho que se pretende defender.

Como bien lo anotó el Tribunal Superior, el caso se concreta a determinar si la Resolución No. 0736 de 1.992 se encontraba ejecutoriada, si los recursos interpuestos por terceros eran procedentes y si se vulneró el derecho al debido proceso de las empresas Rápido Ochoa y Rápido Tolima. Ya que al menos el derecho al debido proceso, el derecho al trabajo, el derecho a la propiedad y el derecho a la prestación eficiente del servicio público, han sido considerados por las autoridades intervinientes en el expediente que se revisa, la Corte hará referencia a cada uno de ellos y a su implicación en los problemas sustantivo y procedimental documentados en el expediente.

5.2.1. El derecho al debido proceso.

Es evidente que la unificación de las autorizaciones para las rutas, horarios, niveles de servicio y capacidad transportadora de las empresas que prestan en el país el servicio público de transporte de pasajeros y mixto por carretera, hace parte del interés público en que las condiciones de prestación del servicio sean razonablemente organizadas, para permitir un mejor funcionamiento del mismo y unas relaciones más claras y expeditas entre las empresas que lo prestan directamente y el INTRA, que está encargado de la vigilancia y control de tal actividad. Además, presumida la buena fe del funcionario, hay que concluir que la motivación de la actuación administrativa estuvo ajustada al mandato del Artículo 365 de la Constitución Nacional, hasta tanto lo actuado se revise por la Autoridad Contencioso Administrativa competente.

El mismo artículo 365 de la Carta sirve de regla de reconocimiento para buscar en la Ley vigente, las normas procedimentales a las que se debió ajustar el INTRA en la actuación administrativa tendiente a unificar tales autorizaciones. Las normas básicas y generales para conducir las actuaciones administrativas que estén autorizadas por la Constitución y la Ley, están consagradas en el Código Contencioso Administrativo -Decreto 001 de 1.984-, el que habrá de utilizarse para llenar los vacíos de procedimiento que puedan haber quedado en las

normas especiales. Éstas, que han de buscarse entre las normas legales que rigen la prestación del servicio público en comento, son, el citado Decreto 608 del 4 de marzo de 1.991, el Decreto 1606 del 24 de junio de 1.991 y el Decreto 1927 del 6 de agosto de 1.991, que derogó el 1606 del 91 y revivió el Decreto 1600 de 1.990.

Una primera aclaración se hace necesaria, ya que en su fallo de segunda instancia, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, dijo: “Para que una providencia de ese carácter adquiera firmeza, necesariamente ha de encontrarse debidamente ejecutoriada. Es por ello, por lo que el artículo 331 de la codificación procesal civil –aplicable a los actos administrativos por existir vacío en el C.C.A.–...” La Corte tiene que afirmar que tal vacío no existe en el Código Contencioso Administrativo, pues en su artículo 62, dice: “Los actos administrativos quedarán en firme: 1. Cuando contra ellos no proceda ningún recurso. 2. Cuando los recursos interpuestos se hayan decidido. 3. Cuando no se interpongan recursos, o cuando se renuncie expresamente a ellos. 4. Cuando haya lugar a la perención, o cuando se acepten los desistimientos.”

El INTRA debió recibir las solicitudes conjuntas de las empresas transportadoras y resolverlas de plano -art. 103, D. 1927 de 1.991-. Así se hizo, procediendo a notificarles lo decidido a las empresas solicitantes, atender sus recursos, resolverlos y notificar esa última decisión. Según el Decreto 1927 del 91 y según el artículo 62 del C.C.A., cuando los recursos interpuestos se hayan decidido, el acto administrativo quedará en firme; por tanto, la Resolución 0764 del 7 de febrero de 1.992 quedó en firme al notificársele a Transportes Rápido Ochoa la resolución de su recurso de reposición, así como quedó en firme la Resolución No. 0736 al notificársele a Transportes Rápido Tolima la resolución de su recurso de reposición, pues a ambas empresas les notificó la autoridad competente que su recurso era el único que procedía y, luego de resuelto, al notificárseles que LA VÍA GUBERNATIVA ESTABA AGOTADA.

No lo consideró así el señor Director del INTRA, según Oficio 10752 del 2 de Julio de 1.992, en el que afirma: “Era obligación del Instituto enterar a las empresas transportadoras de los horarios denunciados por las demás, de acuerdo a lo establecido en el decreto 001 de 1.984 y la Constitución Nacional, con el propósito de que pudieran presentar los recursos de ley contra aquellos horarios denunciados y que no se venían sirviendo realmente con anterioridad a los meses de septiembre y octubre de 1.990, condición exigida por el decreto 608 de 1.991 para poder ser legalizados, y que el decreto 1927 de 1.991 ordenaba autorizar de plano, previendo precisamente que las mismas empresas en el momento de la notificación, serían las fiscalizadoras de aquellas que hubiesen presentado falsa información al Instituto.

Para cumplir esta obligación, la única manera racional de notificar al 100% de las empresas de las resoluciones de su interés, era la de publicar en un diario de circulación nacional, todas y cada una de las resoluciones en comento, fue así y por razones económicas que el Instituto, publicó a un costo de \$ 9.980.000 en el diario La República, las 337 resoluciones.”

Tal explicación, que fue suficiente para casi todos los señores Jueces de instancia, no lo puede ser para el Juez de constitucionalidad, porque, aún en el caso de que la expresión utilizada en el art. 103 del Decreto 1927 del 91 -“...autorizará de plano las solicitudes de

reestructuración y la información sobre el incremento o modificación de horarios..."-, significara que dentro de ese procedimiento sumario persistía la obligación de informar a las demás empresas, debió proceder el INTRA a aplicar los arts. 14, 15 y 16 del Código Contencioso Administrativo.

Si la citación por correo que éste ordena para terceros determinados era o no más económica que la publicación hecha, es decisión discrecional del funcionario, que debe fiscalizar el órgano contralor, porque además, tal importe "deberá ser cubierto por el peticionario dentro de los cinco (5) días siguientes a la orden de realizarlas; si no lo hiciere, se entenderá que desiste de la petición" (art. 16 C.C.A.). Según la documentación que aparece en el expediente, ni los interesados cancelaron el valor de la publicación, ni el INTRA entendió que habían desistido.

El Honorable Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá D.C., avala el trámite dado por el INTRA a la actuación administrativa, basando su decisión en la defensa del derecho de los terceros interesados, las demás empresas transportadoras, para intervenir en la adopción de una decisión que indudablemente afecta sus intereses y puede vulnerar sus derechos patrimoniales.

Considera la Corte Constitucional que el derecho de las demás empresas transportadoras a intervenir como terceros en las decisiones que se habrían de tomar en la actuación administrativa, es inobjetable, pues ciertamente es mandado expresa y taxativamente por la ley. Sin embargo, lo que no tiene en cuenta el Tribunal Superior es que la ley contencioso administrativa divide a los terceros interesados en dos clases y les señala distinto tratamiento procesal administrativo. Si en el caso a estudio, las demás empresas transportadoras hubiesen sido terceros indeterminados, el único vicio del procedimiento seguido y defendido por el INTRA, sería el que los recurrentes no pagaron la publicación y el INTRA, en lugar de entender que desistían de sus peticiones -como expresamente lo ordena el artículo 16-, haya procedido a tramitarlas y resolverlas favorablemente.

Pero no es así; la irregularidad procesal es de mayor proporción, pues las otras empresas transportadoras, tanto en el caso de Rápido Ochoa, como en el de Rápido Tolima, eran terceros determinados, individualmente identificados por el INTRA y cuyos datos completos reposaban en los archivos del mismo Instituto. Según el texto del artículo 14 del C. C. A., "Cuando de la misma petición o de los registros que lleve la autoridad, resulte que hay terceros determinados que pueden estar directamente interesados en las resultas de la decisión, se les citará para que puedan hacerse parte y hacer valer sus derechos. La citación se hará por correo a la dirección que se conozca si no hay otro medio más eficaz."

El INTRA decidió no citar a los terceros determinados -que a la vez eran todos ellos solicitantes dentro de la actuación administrativa-, negándoles la posibilidad procesal que les confieren, el citado artículo 14 y el artículo 6° de la Ley 58 de 1.982, para que solicitaran que se les tuviera como partes en la actuación administrativa. Luego, pretextando la defensa de esos mismos terceros determinados a los que les hizo nugatorio su derecho a ser partes, les concede el tratamiento procesal menos favorable de terceros indeterminados, en una "segunda etapa" de la vía gubernativa, que **NO ESTÁ AUTORIZADA POR NORMA PROCESAL ALGUNA EN COLOMBIA**, que costó al patrimonio del Instituto una suma que no debió gastarse

en un trámite irregular y que niega al directo interesado, el petente, el derecho a defender sus intereses durante TODA la actuación administrativa en que se define su derecho.

El INTRA debió proceder a hacer la citación a los terceros determinados y no lo hizo, a pesar de que a todos ellos se les notificó personalmente la decisión propia, en una actuación en la que todos eran petentes de sus propias rutas y terceros determinados interesados en la decisión de las peticiones de los demás -¿Porqué no se aprovechó la notificación personal de lo propio, para citarlos a hacerse parte o a interponer los recursos procedentes en una vía gubernativa que claramente no se había agotado?-. En defecto de la citación que procedía, la publicación debió hacerse antes de que el acto administrativo que resolvía de plano, hubiese quedado en firme; pues, él otorgó a la empresa particular un derecho con contenido patrimonial y, una vez en firme, sólo podía revocarse con el consentimiento expreso del titular de tal derecho ó demandarse su nulidad ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa (Decreto 01 de 1.984). No estaba autorizado el INTRA para entrar a suspenderlo por medio de uno o varios oficios (ver folios 106 a 130), así los terceros interesados no hubiesen sido citados o notificados, pues el acto que no les era oponible a ellos, sí lo era al INTRA, que previamente notificó el agotamiento de la vía gubernativa a cada petente.

Más aún, el INTRA invoca como respaldo legislativo de su peculiar procedimiento, al artículo 46 del C.C.A. Como se afirmó, así se cambia, recortándola en sus posibilidades de acción, la calidad jurídica de los terceros; además, la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre el artículo 45, refiriéndose directa y expresamente a la notificación de providencias que afectan a terceros, dijo:

Sentencia 0314 de abril 26 de 1.990: “Pero las notificaciones son de varios tipos según se trate el interesado que debe enterarse del contenido de la providencia. Si el interesado ha promovido o participado de alguna manera en la actuación, es evidentemente conocido por la administración y por lo tanto debe citarlo para que proceda a notificarse personalmente. Cuando en este caso el llamado oficial no es atendido, la providencia se notifica por edicto, trámite subsidiario que opera al cabo de cinco días del envío de la citación correspondiente (art. 45 del C.C.A.). Esta clase de interesados están protegidos por la notificación personal que produce, entre otras cosas, la certeza de enterarlos de la providencia.”

En conclusión, sí hubo violación al derecho al debido proceso y las irregularidades anotadas obligan a la Corte a remitir copia del expediente a la Contraloría General de la República y a la Procuraduría General, para lo de su competencia.

5.2.2. El derecho al trabajo.

Siendo contraria a derecho la decisión de suspender el servicio en las rutas y horarios indicados anteriormente, es indudable que se afectó el derecho al trabajo de los conductores de los buses que debían prestar el servicio en ellas y que ese perjuicio es directamente imputable a la acción de las autoridades, por lo que también a estas personas se ocasionó un perjuicio injustificado y ha de indemnizárseles, previo el trámite de la tasación ante el funcionario competente.

5.2.3. El derecho de propiedad.

Como bien lo anota el señor Juez Veintitrés Civil del Circuito de Santafé de Bogotá, la suspensión irregular del servicio también ocasionó daño injustificado a los propietarios de los buses de las rutas y horarios en comento, por lo que también ellos están legitimados para solicitar al funcionario competente la liquidación de la indemnización que les correspondería, probando previamente lo exigido por la ley.

5.2.4. El derecho a la prestación del servicio.

Este derecho, está también consagrado en la Constitución. Según el artículo 365 -“Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional,”- tal derecho fue vulnerado con la suspensión irregular del servicio por parte del INTRA, aunque sólo el señor Comandante de la Estación Vial de Cundinamarca lo haya barruntado; por ello, cabe también hablar aquí de un perjuicio injustificado directamente imputable a la administración, por la violación de un derecho difuso.

5.3. La existencia de otros mecanismos de defensa.

Afirman los Jueces de instancia que la acción de tutela no procedía en el caso del expediente No. T-8476, porque el Decreto 306 del 92 aclara que es así, si se puede acudir a la autoridad judicial para que restablezca el derecho a través de la revisión o modificación del acto administrativo ó de la declaración de inexistencia del mismo, indicando los funcionarios aludidos que Rápido Ochoa debió acudir a las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Tienen razón los señores Jueces de instancia al señalar el carácter remedial de la acción de tutela y su decisión resultaría constitucional si sólo se tratara en este caso de la vulneración del derecho de la empresa particular que concurre a la prestación de un servicio público. Pero, no sólo se trata aquí del derecho de Rápido Ochoa al debido proceso, del derecho al trabajo de los conductores, del derecho de propiedad de los dueños de los buses y del derecho de los pasajeros a que los transporten en el horario y el nivel de servicio que ellos libremente escojan; se trata de que las autoridades de la República suspendieron irregularmente, aunque de manera parcial, la prestación eficiente de un servicio público y “es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional” (art. 365 de la Constitución Política). Ello hace que las vías procedimentales señaladas por los señores Jueces de instancia, sólo fueran tan eficaces como la acción de tutela para la protección de los derechos constitucionales conculcados y para el restablecimiento del servicio, siquiera en las condiciones de eficacia en que se prestaba antes de la violación, en el caso de que operara la suspensión provisional.

Sin embargo, difícilmente podía operar la suspensión provisional en el caso en comento, pues ya se vio cómo la Resolución No. 04346 resulta ilegal e inconstitucional, no por su contenido, sino por el procedimiento irregular a través del cual se expidió y obra en el expediente un concepto -folios 143 a 146-, en el que el Dr. Omar Restrepo C., a petición de Rápido Ochoa S.A. afirma que el asunto no es nada claro en cuanto a la operancia de la suspensión de la citada resolución. En tal concepto, se concuerda con la jurisprudencia del Consejo de Estado al respecto: “...el requisito de que la violación de la norma superior debe aparecer a los ojos del juzgador de manera clara, ostensible y flagrante, pues lo cierto es que un disfraz no

permite conocer en la forma expuesta la verdadera identidad y comprensión de la norma acusada.” (Auto 1001 de 11 de julio de 1.991).

Aclarado este punto, resulta que sí era procedente la acción de tutela, porque no había medio alternativo de defensa judicial que procediera para proteger, con la prontitud mandada por el Constituyente, la pluralidad de derechos constitucionales violados como efecto de la irregularidad en el trámite de la actuación administrativa. Además, era ésa precisamente, la vía procesal que más rápidamente podía poner fin a la suspensión irregular del servicio y mejor podía servir al cumplimiento de la obligación constitucional del Estado de “asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional”, razón que directamente debió atender el juez constitucional en cualquiera de las instancias.

En razón de lo hasta aquí considerado, la Sala Cuarta de Revisión de Tutelas,

6. RESUELVE.

PRIMERO. Revocatoria. Revócase en todas sus partes la sentencia proferida por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Medellín el once (11) de diciembre de mil novecientos noventa y dos (1.992) y en consecuencia, se concede la tutela impetrada por la empresa Transportes Rápido Ochoa S.A. por medio de apoderado.

SEGUNDO. Revocatoria. Revócase en todas sus partes la sentencia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá D.C. el veintiuno (21) de enero de mil novecientos noventa y tres (1.993) y en consecuencia, se concede la tutela solicitada por la empresa Transportes Rápido Tolima S.A. por medio de apoderado.

TERCERO. Inaplicación. Ordénase al Instituto Nacional de Transporte y Tránsito -INTRA- abstenerse de aplicar la Resolución No. 04346 del veinte (20) de octubre de 1.992, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia. La inaplicación operará en los términos del artículo séptimo del Decreto 2591 de 1.991.

CUARTO. Prohibición. Ordénase al Instituto Nacional de Transporte y Tránsito -INTRA- cesar inmediatamente la investigación ordenada por la Resolución No. 0511 de 1.992 y abstenerse de iniciar cualquiera otra en contra de la empresa Transportes Rápido Tolima S.A., por los mismos hechos.

QUINTO. Prestación del servicio. Ordénase al Instituto Nacional de Transporte y Tránsito -INTRA- proceder de inmediato a autorizar el restablecimiento del servicio en la ruta Medellín-Bogotá y viceversa en el horario de las 21:30, tal y como lo autorizó a la empresa Transportes Rápido Ochoa S.A. en la Resolución No. 0764 del siete (7) de febrero de mil novecientos noventa y dos (1.992).

SÉPTIMO. Remisión de copias. Remítase copia de los expedientes a la Contraloría General de la República y a la Procuraduría General de la Nación, para la investigación de lo que es de su competencia.

OCTAVO. Comunicación. Líbrense las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1.991.

Comuníquese, notifíquese y cúmplase.

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado Ponente

JOSÉ GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General