

T-203-93

{p}

Sentencia No. T-203/93

ESPACIO PUBLICO-Reglamentación

La función de regular el uso del suelo y del espacio público corresponde a una verdadera necesidad colectiva y, por tanto, no es apenas una facultad sino un deber de prioritaria atención entre los que tienen a su cargo las autoridades. En los distritos y municipios, es tarea de los concejos reglamentar los usos del suelo dentro de los límites que fije la ley y es de competencia de los alcaldes la de velar por el cumplimiento de las normas constitucionales, legales y reglamentarias sobre el particular y dirigir la acción administrativa local. El legislador asignó funciones a los municipios en lo concerniente al transporte urbano.

ACCION DE TUTELA-Improcedencia/ACTO GENERAL/MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL

Contra el acto procedían los medios de defensa judicial contemplados en el C.C.A., de tal manera que no podía pedirse ni concederse un amparo consistente en la nulidad del mismo. Mal podía, interponerse la acción con el objeto de obtener que se privara al Decreto expedido por el alcalde de Santa Marta de sus efectos generales. Si el actor lo estimaba contrario a normas superiores, habría podido ejercer, como lo contempla el C.C.A., la acción de nulidad o, si se consideraba perjudicado por el Decreto, la de nulidad y restablecimiento del derecho. Pero lo definitivo para hacer del todo improcedente la acción de tutela es el carácter general e impersonal del acto cuestionado.

ACCION DE TUTELA-Compatibilidad/ACCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA-Compatibilidad/ACCION DE TUTELA TRANSITORIA-Improcedencia/INDEMNIZACION DE PERJUICIOS

La posibilidad de ejercer la acción en forma conjunta con las que proceden ante la jurisdicción Contencioso Administrativa, no puede interpretarse en el sentido de hacer que en tal caso su trámite deba surtirse forzosamente ante los tribunales administrativos, entendimiento que limitaría ostensiblemente las posibilidades de protección judicial. Lo que

la norma legal permite, aunque no haya utilizado con propiedad el término “conjuntamente”, es el ejercicio simultáneo de la acción ante el juez de tutela, como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable y de las pertinentes ante la jurisdicción especializada. No era procedente como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable no solamente por el carácter general del acto sino por cuanto, aún en el caso, no aceptado por la Corte, de haberse entendido que era particular, el supuesto daño alegado por la sociedad demandante no es de aquellos cobijados por el artículo 8º del Decreto 2591 de 1991. Su reparación integral, en caso de ser probado dentro del proceso y en la hipótesis de que prosperara la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, no estaría representado única y exclusivamente por una indemnización como lo exige dicha norma sino por la posibilidad de continuar ejerciendo la actividad transportadora hasta los sitios de la ciudad de Santa Marta en los cuales el Decreto 722 de 1992 prohibió el estacionamiento permanente de autobuses.

-Sala Quinta de Revisión-

Ref.: Expediente T-9474

Acción de tutela instaurada por TRANSPORTES LA COSTEÑA contra el alcalde de Santa Marta.

Magistrados:

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

-Ponente-

HERNANDO HERRERA VERGARA

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, D.C., mediante acta del veintiseis (26) de mayo de mil novecientos noventa y tres (1993).

Revisa la Corte Constitucional la sentencia proferida el veintidós (22) de enero de mil novecientos noventa y tres (1993) por el Juzgado Primero Penal Municipal de Santa Marta

para resolver sobre la acción de tutela incoada por “Transportes La Costeña – Durán y Compañía S.C.A.”.

I. INFORMACION PRELIMINAR

La acción de tutela se instauró contra un Decreto, el número 722 del 18 de agosto de 1992, por medio del cual el Alcalde Mayor del Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta, decidió prohibir el estacionamiento permanente de vehículos en las vías públicas, zonas de antejardines y demás espacios públicos, así como en los parqueaderos privados localizados dentro del área urbana del sector de “El Rodadero”.

Según el apoderado, mediante resolución anterior del Instituto Nacional de Transporte - INTRA- se había confirmado a la empresa “La Costeña” la ruta Barranquilla-Rodadero.

Alega que el Decreto del Alcalde no fue notificado a la Empresa, razón por la cual ésta no pudo emplear los mecanismos legales conducentes a impugnarlo, con lo cual fue desconocido el derecho de defensa de su poderdante.

Señala el petente que acude a la acción de tutela por cuanto el decreto mencionado vulnera flagrantemente los derechos fundamentales al debido proceso y al uso del espacio público en condiciones de igualdad.

El apoderado solicita al Juez ordenar de inmediato que se suspenda la aplicación del Decreto 722 de 1992 para evitar un perjuicio irremediable a la compañía que representa.

II. SENTENCIA JUDICIAL OBJETO DE REVISION

Correspondió al Juzgado Primero Penal Municipal de Santa Marta resolver sobre la solicitud de tutela en referencia. El asunto fue fallado el veintidós (22) de enero de mil novecientos noventa y tres, denegando la protección impetrada.

Aunque -según el Juez- existieron irregularidades en la notificación del Decreto a la sociedad demandante, consideró que lo relacionado con ellos sería objeto de controversia para efectos de determinar la caducidad de la acción pertinente ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, pero en manera alguna podrían aquellas conducir a la suspensión del Decreto por cuanto, siendo un típico acto administrativo, contra él existen los medios de control

estipulados en el Código correspondiente, en este caso la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

De acuerdo con la sentencia, los ciudadanos deben acudir ordinariamente a los medios comunes de defensa de sus derechos y allí encontrarán satisfacción, por lo que, contemplándose que contra el acto administrativo que perjudica al accionante se han establecido acciones tendientes a buscar su nulidad, no es procedente acceder a sus pretensiones.

El fallo no fue impugnado.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte es competente para revisar la sentencia aludida, al tenor de lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en el Decreto 2591 de 1991. En particular lo es esta Sala de Revisión, pues a ella se repartió el asunto por parte de la Sala de Selección, de conformidad con las prescripciones legales.

Función de las autoridades municipales en relación con el espacio público

Según mandato del artículo 82 de la Constitución, es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual, como desarrollo concreto del principio fundamental que consagra el artículo 1º, prevalece sobre el interés particular.

La función de regular el uso del suelo y del espacio público corresponde a una verdadera necesidad colectiva y, por tanto, no es apenas una facultad sino un deber de prioritaria atención entre los que tienen a su cargo las autoridades. En los distritos y municipios, es tarea de los concejos reglamentar los usos del suelo dentro de los límites que fije la ley (artículo 313, numeral 7 de la Constitución) y es de competencia de los alcaldes la de velar por el cumplimiento de las normas constitucionales, legales y reglamentarias sobre el particular y dirigir la acción administrativa local (artículo 315, numerales 1 y 3 de la Carta Política).

Por otra parte, en relación directa con el tema objeto de controversia, debe recordarse que el legislador asignó funciones a los municipios en lo concerniente al transporte urbano y les confió de manera concreta la atribución de “racionalizar el uso de las vías municipales” y, en consecuencia, la de “otorgar, negar, modificar, revocar y cancelar las autorizaciones para los recorridos urbanos que deben cumplir las empresas que prestan servicios intermunicipales de transporte de pasajero en cada municipio...” (Artículo 1º, literal d), del Decreto Ley 080 de 1987).

Desde luego, para el desarrollo de estas atribuciones en cada caso, habrán de ser proferidos, bien por el Concejo o por el Alcalde -dentro de sus respectivas competencias- los consiguientes actos administrativos de carácter general o particular, sujetos a los recursos y acciones que la ley contempla.

Improcedencia de la tutela contra actos de carácter general

Según la demanda, tratábase de conseguir mediante ella que se suspendiera la aplicación del Decreto 722 de 1992 dictado por el Alcalde de Santa Marta. Alegaba el apoderado de la compañía petente que la tutela por él impetrada tenía el propósito de evitar un perjuicio irremediable pues en ese momento le era imposible iniciar una acción contenciosa “... con motivo de la vacancia judicial...”.

Es evidente que contra el nombrado acto procedían los medios de defensa judicial contemplados en el Código Contencioso Administrativo, de tal manera que no podía pedirse ni concederse un amparo consistente en la nulidad del mismo.

Ha señalado la Corte al respecto:

“Es la tutela un mecanismo concebido para la protección inmediata de los derechos fundamentales constitucionales cuando, en el caso concreto de una persona, la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de particulares, en esta última hipótesis en los casos que determine la ley, tales derechos resulten vulnerados o amenazados sin que exista otro medio de defensa judicial o, aún existiendo, si la tutela es usada como medio transitorio de inmediata aplicación para evitar un perjuicio irremediable. Se trata, entonces, de un instrumento jurídico confiado por la Constitución a los jueces, cuya justificación y propósito consisten en brindar a la persona la posibilidad de acudir sin mayores requerimientos de

índole formal y en la certeza de que obtendrá oportuna resolución, a la protección directa e inmediata del Estado, a objeto de que, en su caso, consideradas sus circunstancias específicas y a falta de otros medios, se haga justicia frente a situaciones de hecho que representen quebranto o amenaza de sus derechos fundamentales, logrando así que se cumpla uno de los fines esenciales del Estado, consistente en garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (art. 2º Const. Pol.)”.

(...)

En otros términos, la acción de tutela no ha sido concebida para provocar la iniciación de procesos alternativos o sustitutivos de los ordinarios, o especiales, ni para modificar las reglas que fijan los diversos ámbitos de competencias de los jueces, ni para crear instancias adicionales a las existentes, ni para otorgar a los litigantes la opción de rescatar pleitos ya perdidos, sino que tiene el propósito claro y definido, estricto y específico, que el propio artículo 86 de la Constitución indica, que no es otro diferente de brindar a la persona protección inmediata y subsidiaria para asegurarle el respeto efectivo de los derechos fundamentales que la Carta le reconoce”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión. Fallo T-01 del 3 de abril de 1992).

En idéntico sentido se ha pronunciado cuando la acción de tutela ha sido intentada para obtener la anulación de actos administrativos:

“En cuanto a la legalidad de los actos administrativos que eventualmente hubieren afectado los derechos de la peticionaria, la Corte encuentra que, tal como lo ha establecido esta Corporación en reiterada doctrina, la acción de tutela no es el medio judicial procedente para obtener la declaratoria de nulidad de los mismos, razón por la cual, dada su naturaleza subsidiaria, el mecanismo de amparo sólo cabe, según lo establece el citado precepto superior (artículo 86 C.N.), “cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial”, siendo claro que la ciudadana (...) contaba con las acciones que en su favor consagra la legislación vigente, razón por la cual es válida para decidir el asunto sub-examine la norma consagrada en el artículo 6º, numeral 1º, del Decreto 2591 de 1991, en torno a la improcedencia de la acción”.

(...)

“... el mencionado instrumento no está llamado a desplazar ni a sustituir a la jurisdicción ordinaria ni tampoco a las especiales, pues, dentro de una concepción avenida a la Carta Política, en vez de provocar con su inadecuada utilización un desquiciamiento del orden jurídico, debe entenderse como una de las piezas del mismo, integrada por tanto a él en sus objetivos y en sus alcances, dentro de un todo armónico que tiene por objetivo final la realización de los valores constitucionales fundamentales, particularmente el de la justicia”.

(...)

“No se ajusta a la Constitución y, más bien, riñe con el sentido común que se invoque la figura sumaria de la tutela con la pretensión de tramitar dentro de la informalidad que le es característica, asuntos que por su misma complejidad exigen ponderado análisis a la luz de ordenamientos especializados expresamente sometidos por el sistema jurídico a ciertas formas y procedimientos”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión. Sentencia T-38 del 9 de febrero de 1993).

Mal podía, entonces, interponerse la acción con el objeto de obtener que se privara al Decreto expedido por el alcalde de Santa Marta de sus efectos generales. Si el actor lo estimaba contrario a normas superiores, habría podido ejercer, como lo contempla el Código Contencioso Administrativo, la acción de nulidad o, si se consideraba perjudicado por el Decreto, la de nulidad y restablecimiento del derecho.

Pero lo definitivo en este caso para hacer del todo improcedente la acción de tutela es el carácter general e impersonal del acto cuestionado, ya que, pese a la mención de algunas empresas transportadoras, tal referencia tiene a todas luces -analizado el contexto- un sentido de ejemplo que en modo alguno particulariza la decisión de prohibir “el estacionamiento permanente de autobuses y demás vehículos destinados para el transporte de pasajeros Interdepartamental en las vías públicas, andenes, zonas de antejardines y demás espacios públicos así como en los parqueaderos privados localizados dentro del área urbana del sector del Rodadero”, según las voces del decreto en cuestión, cuya generalidad es manifiesta.

Debe aplicarse, entonces, la disposición consagrada en el artículo 6º, numeral 5, del Decreto 2591 de 1991, que hace improcedente la acción de tutela “cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto”.

Sentido y alcance de la tutela como mecanismo transitorio

Pero tampoco cabía en el presente caso la tutela como mecanismo transitorio, forma ésta cuyos contornos se hace necesario precisar a la luz de principios constitucionales y de la normatividad legal que los ha desarrollado.

La posibilidad de conceder este tipo específico de protección judicial es excepcional, según se desprende del artículo 86 de la Constitución, y por tanto el alcance de las normas pertinentes es de interpretación estricta. No se busca que el juez de tutela asuma la competencia del ordinario o especializado entrando a resolver de fondo el asunto litigioso planteado, sino de ofrecer al titular del derecho un medio expedito y eficaz para evitar un daño respecto del cual la decisión judicial definitiva llegaría demasiado tarde y apenas haría posible un resarcimiento “a posteriori”, es decir, sobre la base de un hecho cumplido.

En este contexto, la modalidad tutelar en referencia únicamente tiene sentido ante la inminencia del perjuicio que revista las características indicadas en el artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, esto es, “... que sólo pueda ser reparado en su integridad mediante una indemnización”.

El carácter precario de la medida y la incompetencia del juez de tutela para penetrar en el terreno reservado a otra jurisdicción (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-543, octubre 1 de 1992), lo cual es aplicación del principio constitucional sobre autonomía de los jueces (artículos 228 y 230 C.N.), están claramente subrayados en el artículo 8º del Decreto 2591 de 1991 -destinado específicamente al tema del amparo transitorio- cuando obliga al juez de tutela a expresar en la sentencia que su orden permanecerá vigente sólo durante el término que la autoridad judicial competente utilice para decidir de fondo la acción instaurada por el afectado. Este, en todo caso, deberá ejercer la acción correspondiente en un término máximo de cuatro meses a partir del fallo de tutela, cuyos efectos cesarán si así no lo hace.

Pero, además, tratándose de actos administrativos, la consagración de esta figura no puede interpretarse en el sentido de que todo juez haya quedado autorizado para decretar la suspensión provisional de aquellos, dentro del trámite propio de las acciones de tutela. Ello implicaría una ruptura de los linderos que la propia Carta Política ha establecido entre las jurisdicciones, en cuanto disposición constitucional expresa reserva esa atribución a la

Contencioso Administrativa (artículo 238 C.N.), tal como lo manifestó esta Corte en Sentencia T-01 del 3 de abril de 1992.

La norma legal en mención dice en su último inciso:

“Cuando se utilice como mecanismo transitorio para evitar un daño irreparable, la acción de tutela también podrá ejercerse conjuntamente con la acción de nulidad y las demás procedentes ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En estos casos, si el juez lo estima procedente podrá ordenar que no se aplique el acto particular respecto de la situación jurídica concreta cuya protección se solicita, mientras dure el proceso”. (Subraya la Corte).

Como puede verse, lo que es posible decretar en esta hipótesis es una inaplicación temporal al caso concreto, considerada la particular y específica situación en que se encuentra el solicitante, así que no recae propiamente sobre la materialidad del acto administrativo, como sí acontece con la figura de la suspensión provisional. No tiene, entonces, el alcance de la misma y, por ende, excepción hecha de la inaplicación que pueda favorecer al petente a fin de evitarle un daño irreparable, el acto administrativo como tal permanece incólume mientras no sea suspendido provisionalmente por la Jurisdicción Contencioso Administrativa o anulado por ella.

Debe repararse por otra parte en que el punto materia de análisis -a diferencia del que constituye el objeto de la providencia mediante la cual se resuelve acerca de la solicitud de suspensión provisional en los procesos contencioso administrativos- no es el relativo a una posible oposición flagrante entre el acto demandado y las normas superiores a las que está sometido, sino la situación de hecho en la cual puede hallarse una persona frente a un acto cuya aplicación concreta implique, en su caso, efectos inmediatos e irremediables que vulneren sus derechos constitucionales fundamentales.

Ahora bien, es claro que -considerada la función que cumple la tutela como mecanismo protector de los derechos fundamentales y el contexto de la norma transcrita- la posibilidad de ejercer la acción en forma conjunta con las que proceden ante la jurisdicción Contencioso Administrativa, no puede interpretarse en el sentido de hacer que en tal caso su trámite deba surtirse forzosamente ante los tribunales administrativos, entendimiento que limitaría ostensiblemente las posibilidades de protección judicial. Lo que la norma legal permite, aunque no haya utilizado con propiedad el término “conjuntamente”, es el ejercicio

simultáneo de la acción ante el juez de tutela, como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable y de las pertinentes ante la jurisdicción especializada.

De las precedentes consideraciones se infiere que, ante acciones instauradas respecto de actos administrativos, el juez de tutela no puede asumir la facultad que le confiere la norma mencionada como una autorización de la ley para sustituir al Contencioso Administrativo en la definición sobre la validez de aquellos, ni suponer que podría suspenderlos provisionalmente pues ello representaría invadir el ámbito constitucional de dicha jurisdicción. De allí los precisos términos usados por el legislador para definir el objeto al que ha de circunscribirse la orden judicial para el evento en que prospere la solicitud de tutela transitoria.

Llevando lo expuesto al asunto de cuya revisión se trata, encuentra la Corte que no era procedente como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable no solamente por el carácter general del acto sino por cuanto, aún en el caso, no aceptado por la Corte, de haberse entendido que era particular, el supuesto daño alegado por la sociedad demandante no es de aquellos cobijados por el artículo 8º del Decreto 2591 de 1991. Su reparación integral, en caso de ser probado dentro del proceso y en la hipótesis de que prosperara la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, no estaría representado única y exclusivamente por una indemnización como lo exige dicha norma sino por la posibilidad de continuar ejerciendo la actividad transportadora hasta los sitios de la ciudad de Santa Marta en los cuales el Decreto 722 de 1992 prohibió el estacionamiento permanente de autobuses.

Se confirmará la sentencia revisada, pues no podía intentarse la acción de tutela en sustitución de los procedimientos consagrados en el ordenamiento jurídico para el fin perseguido por el peticionario. Aceptarlo así implicaría desconocer el carácter supletorio de aquella y desvirtuar la autonomía de las jurisdicciones, principio fundamental de nuestro sistema jurídico.

IV. DECISION

Al tenor de los criterios expuestos, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- Confirmar la sentencia proferida el veintidós (22) de enero de mil novecientos noventa y tres (1993) por el Juzgado Primero Penal Municipal de Santa Marta, en virtud de la cual decidió negar el amparo solicitado.

Segundo.- Líbrese la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Presidente de la Sala

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General