

Sentencia T-442/13

PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD E INMEDIATEZ EN LA ACCION DE TUTELA-Requisitos de procedibilidad

El principio de subsidiariedad se deriva de la prevención que el mismo artículo 86 establece, en cuanto a que la acción de tutela no procede cuando existan otros mecanismos de defensa judicial. En tal sentido, esta Corporación ha indicado que el recurso de amparo no fue diseñado para desplazar la competencia del juez natural. Aunado a ello, ha sostenido que estos medios judiciales previstos por el ordenamiento jurídico, deben ser idóneos, es decir, ser capaces de brindar la protección que el asunto amerita. Ahora, también ha precisado que aun cuando existan dichos medios alternos de defensa, la acción de tutela resulta procedente cuando los mismos resultan insuficientes o ineficaces para otorgar un amparo integral o evitar un perjuicio irremediable. Frente al requisito de inmediatez, ha dicho esta Corporación que debe existir un término razonable entre la existencia de la vulneración o la situación que amenace vulnerar los derechos fundamentales y la presentación de la demanda, pues de lo contrario no se estaría realmente ante una situación de urgencia que amerite la intervención del juez de tutela. En tal sentido, la jurisprudencia constitucional ha indicado que cuando deba determinarse (i) si se ha cumplido este requisito, es necesario en cada caso concreto si existe un motivo válido para la inactividad del accionante, (ii) si la inactividad injustificada podría llegar a afectar derechos de terceros de llegarse a adoptar una decisión de fondo y (iii) si existe un nexo causal entre el ejercicio inoportuno de la acción y la vulneración de los derechos del interesado. De acuerdo con las normas constitucionales y la jurisprudencia de la Corte, antes de entrar a definir el fondo del asunto puesto a consideración de un juez de tutela, deben verificarse el cumplimiento de ciertos requisitos, toda vez que de ello depende que este mecanismo sea usado para los fines propuesto por el Constituyente, es decir, para la protección efectiva de los derechos fundamentales de las personas.

PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA-Concepto

La confianza legítima es un principio que rige las relaciones entre la administración y las personas (naturales y jurídicas), dentro de las cuales, por supuesto, pueden presentarse

todo tipo de hipótesis, dado el complejo aparato Estatal. Una de estas manifestaciones tiene que ver con el ejercicio del derecho al trabajo a través de sus diferentes formas, siendo la más recurrente en la jurisprudencia constitucional la que tiene que ver con actividades económicas no reguladas.

PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA Y NECESIDAD DE PRESERVAR EL INTERES PUBLICO

La Corte Constitucional ha entendido que la forma adecuada de preservar el interés general no es a través de actos lesivos del principio de confianza legítima de los administrados, de forma tal que no puede castigárseles por ejercer actividades económicas con las que además se garantizan la subsistencia y el mínimo vital. No es una culpa atribuible a ellos cuando quiera que por acción u omisión (en la mayoría de casos por esto último) la administración ha permitido dichas situaciones, que por mucho tiempo, creó en ellos expectativas favorables que no pueden ser eliminadas súbitamente. Finalmente, cabe anotar que cualquier acto que pretenda modificar la expectativa creada en los administrados, debe tener en cuenta los siguientes criterios con el fin de garantizar el principio de confianza legítima: (i) la medida de protección no equivale a indemnización ni a reparación y (ii) debe brindarse el tiempo y medio necesarios para que pueda reequilibrar su posición o se adapte a la nueva situación.

DERECHO AL TRABAJO DE QUIENES EJERCEN ACTIVIDADES NO REGULADAS Y CONFIANZA LEGITIMA-Bicitaxistas

PRESTACION DEL SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE EN VEHICULOS NO AUTOMOTORES- Alcance de la sentencia C-981 de 2010

ACTIVIDAD ECONOMICA DEL BICITAXISMO-Características

ACTIVIDAD ECONOMICA DEL BICITAXISMO-Regulación debe respetar el principio de confianza legítima y derecho al trabajo

BICITAXIS-No son vehículos homologados para la prestación del servicio público de transporte

POLITICA PUBLICA-Condicioness básicas a la luz de la Constitución Política

Debe existir (i) un plan específico para garantizar de manera progresiva el goce efectivo del derecho constitucional en su faceta prestacional; (ii) un cronograma de actividades para su ejecución. El plan (iii) debe responder a las necesidades de la población hacia la cual fue estructurado; (iv) debe ser ejecutado en un tiempo determinado, sin que este lapso se torne en irrazonable ni indefinido y; (v) debe permitir una verdadera participación democrática en todas las etapas de su elaboración.

ACTIVIDAD ECONOMICA DEL BICITAXISMO-Exhortación al Ministerio de Transporte y a la Alcaldía de Bogotá, para definir si los bicitaxis pueden o no ser homologados para la prestación del servicio público de transporte

ACCION DE TUTELA CONTRA LA SECRETARIA DE MOVILIDAD Y POLICIA METROPOLITANA-Improcedencia para ordenar a autoridades que imponen sanciones de tránsito, se abstengan de hacerlo a los bicitaxistas

Referencia: expediente T-3.826.828

Acción de tutela presentada por la Federación Nacional de Bicitaxis (FENALBIC), la Federación Nacional de Bicitaxistas de Colombia (FENABICOL), la Corporación Suroriental de Tricimovilidad y la Asociación de Propietarios de Bicitaxis de Suba (ASOPROBISUBA), en contra de la Secretaría de Movilidad del Distrito de Bogotá y la Policía Metropolitana de Bogotá.

Magistrado Ponente:

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Derechos fundamentales invocados: trabajo, mínimo vital, propiedad privada y libre empresa.

Bogotá D.C., once (11) de julio de dos mil trece (2013)

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Jorge Ignacio Pretelt Chaljub -quien la preside- Alberto Rojas Ríos y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y específicamente las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9°, de la Constitución

Política, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En la revisión del fallo proferido por el Juzgado 43 Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá, que confirmó la sentencia proferida por el Juzgado 36 Penal Municipal de Bogotá, dentro de la acción de tutela incoada por la Federación Nacional de Bicitaxis (FENALBIC), la Federación Nacional de Bicitaxistas de Colombia (FENABICOL), la Corporación Suroriental de Tricimovilidad y la Asociación de Propietarios de Bicitaxis de Suba (ASOPROBISUBA), en contra de la Secretaría de Movilidad del Distrito de Bogotá y la Policía Metropolitana de Bogotá.

1. ANTECEDENTES

Las distintas organizaciones accionantes interpusieron acción de tutela en contra de la Secretaría de Movilidad de Bogotá y la Policía Metropolitana de la misma ciudad, al considerar que estas entidades vulneraron sus derechos fundamentales a la igualdad, el debido proceso, al trabajo, a la libertad de empresa e iniciativa privada y desconocieron el principio de confianza legítima. La solicitud de amparo está sustentada en los siguientes:

1.1. HECHOS

1.1.1. Narran los peticionarios que desde el año 1997, en la ciudad de Bogotá, se viene presentando un modo alternativo de transporte público denominado bicitaxismo, atribuyendo su origen a la implementación de las fases I y II de Transmilenio, pues “aprovechó la aglomeración de usuarios de las estaciones intermedias y finales del sistema (...) para ofrecer el servicio de transporte complementario en un radio de acción que no supera los dos (2) kilómetros desde la estación de origen, dado que no se cuenta con un sistema de transporte público suficiente”.

1.1.2. Describen que ante la insuficiencia del transporte público para atender las necesidades que demanda la ciudad, los bicitaxis han venido operando en diferentes sectores de la misma por más de diez años, contando actualmente con más de 8.000 conductores que atienden cerca de 150.000 usuarios diarios en al menos trece localidades del Distrito: Suba, Engativá, Fontibón, Kennedy, Bosa, Tunjuelito, Rafael Uribe, Ciudad

Bolívar, Antonio Nariño, Mártires, Puente Aranda, Usaquén y Chapinero.

1.1.3. Manifiestan que a pesar de la falta de reglamentación de la actividad de bicitaxismo, se han agremiado en asociaciones para autorregular el servicio. En tal sentido, indican que operan “de acuerdo con unas reglas básicas que los obligan a cubrir la ruta hasta el paradero principal, parquear en un costado de la calle y hacer fila, respetando el turno de llegada de sus otros compañeros, rotaciones que garantizan a todos los asociados condiciones especiales de explotación de las rutas”.

Además de lo anterior, describen que cada bicitaxi se caracteriza por contar con una carpa, de tal forma que puedan garantizar condiciones aceptables de viaje de acuerdo con la Norma Técnica Colombiana No. 5286 de 2004, que establece los requisitos generales de los triciclos para la movilización de personas. También, que aunque no cuentan con una permiso de circulación por parte de la Secretaría Distrital de Movilidad, “al interior de puede encontrar una planilla, similar a la de los taxis, con la identificación del conductor, el número de matrícula del vehículo y el listado de rutas y precios”.

1.1.4. Señalan que el bicitaxismo ha prosperado como actividad económica y ecológica porque a nivel nacional no existía una norma que reglamentara dicha actividad, indicando que desde el inicio ha estado amparada por la Constitución como un desarrollo del derecho al trabajo y a la libertad de oficio y empresa. No obstante, afirman que sólo hasta el año 2010, el Congreso de la República prohibió el servicio público de pasajeros en vehículo no automotor y de tracción animal, en el artículo 21 de la Ley 1383 del mismo año, que modificó el artículo 131 de la Ley 769 de 2002. Esta disposición contempla que será sancionada la prestación del servicio público de transporte con esta clase de vehículos.

1.1.5. Indican que esta norma fue demandada por inconstitucional ante esta Corporación, la cual se pronunció en sentencia C-981 de 2010. En dicho fallo, comentan, la parte resolutive declaró la exequibilidad del numeral 12 del literal a del artículo 131 de la Ley 769 de 2002, modificada por el artículo 21 de la Ley 1383 de 2010, “bajo el entendido de que la sanción allí prevista sólo será aplicable previa reglamentación, por las autoridades territoriales competentes, en la que se señalen las condiciones de tiempo, de modo y de lugar que originan la restricción allí establecida”.^[1]

1.1.6. Afirman que, contrario a la interpretación de la Corte Constitucional, “el Distrito Capital

y la Secretaría de Movilidad han procedido, a través de la Policía Metropolitana de Tránsito, a realizar permanentes operativos en la ciudad para verificar y sancionar a los bicitaxis por prestar servicio público con vehículo no automotor, aplicándoles lo dispuesto en el artículo 21 literal A numeral 12”.

1.1.7. Relatan que frente a su situación y teniendo en cuenta las sanciones de las cuales han venido siendo objeto, la Alcaldía les manifestó que se requiere que de una modificación de las normas nacionales que permita el transporte público de pasajeros en sistemas que utilicen triciclos o bicicletas acondicionadas para tal fin. De igual modo, en lo que respecta al Sistema Integrado de Transporte Público, cuentan que la administración Distrital adujo que en la fase 4 del mismo “contempla la integración de los diferentes modos de transporte público que se encuentran en el marco del Plan Maestro de Movilidad, hasta llegar al férreo, sin incluir aún modo automotor. Superados los dos supuestos mencionados anteriormente”.

1.1.8. Manifiestan que las acciones y omisiones de la Administración Distrital frente al tema, contrarían el mandato constitucional que le impone el deber de adoptar medidas a favor de grupos marginados o discriminados, como son los bicitaxistas, “a fin de lograr condiciones reales de igualdad y de dar cumplimiento a los deberes sociales del Estado”.

1.1.9. En términos generales, solicitan que los bicitaxistas, al igual que los recicladores, como grupo marginado y discriminado, tienen “derecho a convertirse de manera progresiva en empresarios del transporte a través de acciones afirmativas de la Administración Distrital dirigidas a incluirlos en el SITP, en mejores condiciones de competitividad y productiva”.

1.1.10. Además de solicitar al juez de tutela la protección de los derechos fundamentales por ellos invocados y, concreto, pretenden que se ordene a la Administración Distrital-Secretaría de Movilidad que: (i) declare al gremio de los bicitaxistas como perteneciente a una actividad económica legal y ecológica que está sometido al régimen sancionatorio previsto en el artículo 21 de la Ley 1383 de 2010; (ii) reglamente esta modalidad de transporte público, conforme a los lineamientos señalados por la Corte Constitucional en la sentencia C-981 de 2010; (iii) suspenda los operativos de Policía contra ese gremio; (iv) elabore un estudio que contemple el impacto que generará el SITP sobre la actividad del bicitaxismo y, finalmente, (v) adelante acciones afirmativas a favor de los bicitaxis

incluyéndolos de forma real y efectiva en las nuevas rutas y servicios del Sistema Integrado de Transporte Público.

1.2. PRUEBAS DOCUMENTALES

Obran en el expediente las siguientes pruebas documentales:

1.2.1. Copia de un estudio denominado “Los bicitaxis en Bogotá”, realizado por Isabel Cristina Arteaga Arredondo.

1.2.2. Copia de los siguientes artículos de prensa: del diario El Tiempo “Nadie le pone orden al Bicitaxismo en Bogotá”, con fecha 13 de noviembre de 2012; “Bicitaxismo, lejos de ser reglamentado y legalizado” del 3 de diciembre de 2012; “Polémica por pérdidas en Sistema Integrado de Transporte de Bogotá” del 8 de noviembre de 2012. Del diario El Espectador “¿Cuál es el problema del bicitaxi?” del 16 de noviembre de 2012.

1.2.3. Copia de la Norma Técnica No. 5286 de 2004.

1.3. ACTUACIONES PROCESALES

El Juzgado 36 Penal Municipal de Bogotá avocó el conocimiento de la acción de tutela y mediante auto calendarado el 19 de diciembre de 2012, ordenó correr traslado de la misma a Alcaldía Mayor de Bogotá –Secretaría de Movilidad- y a la Policía Metropolitana de Bogotá, para que en un plazo de dos días contestaran la tutela. En respuesta, recibió los siguientes escritos.

1.3.1. Respuesta de la Policía Metropolitana de Bogotá D.C.

La Jefe de Asuntos Jurídicos de la Policía Nacional solicita que se exonere a esa institución de cualquier responsabilidad como consecuencia de la tutela interpuesta en su contra.

En primer lugar, considera que por ser una institución de orden nacional, el juez no es competente para conocer de las acciones de tutela en contra de la Policía. Aclara que la Policía Metropolitana de Bogotá no goza de personería jurídica, autonomía administrativa ni patrimonio propio.

En cuanto a los hechos narrados por los accionantes, la institución aduce que su deber es

dar cumplimiento a la ley, “normas que son de obligatorio cumplimiento tanto para las autoridades como para los administrados, lo que hay que reiterar es que la Policía no se puede permitir el lujo de desconocer la existencia de dichos preceptos, so pena de hacerse acreedora de acciones disciplinarias e incluso penales”.

Para finalizar, sostiene que no ha adoptado ni ejecutado ninguna actividad que no esté sustentada por los procedimientos legales y administrativos, estando todas las actuaciones en cabeza de funcionarios competentes.

1.3.2. Alcaldía Mayor de Bogotá -Secretaría de Movilidad-

La Directora de Asuntos Legales de la Secretaría de Movilidad de Bogotá, solicita rechazar por improcedente la acción promovida por las organizaciones FENALBIC, FENABICOL y ASOPROBISUBA.

Luego de citar in extenso el conjunto de normas que establecen el marco jurídico para la prestación del servicio público de transporte a nivel nacional, considera que ellas exigen un servicio en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad, a través de vehículos apropiados para cada una de las infraestructuras del sector, luego de su respectiva homologación por parte del Ministerio de Transporte.

Con respecto a la procedencia de la acción de tutela, considera que los accionantes pretenden hacer prevalecer derechos particulares sobre el derecho colectivo fundamental de toda la comunidad.

En seguida, pasa a explicar las características del derecho fundamental al debido proceso, concluyendo en esta parte que la Secretaría de Movilidad no lo ha vulnerado, “pues no han realizado o adelantado actuación administrativa alguna relacionada con la violación de normas legales que regulan la actividad del transporte público o colectivo individual de pasajeros, pues sus actuaciones han estado dirigidas a hacer cumplir la ley en cuanto a la prestación del servicio público de pasajeros en vehículos que no ofrecen las condiciones de seguridad para los pasajeros ni han sido homologadas ni autorizados por el Gobierno Nacional”.

Frente a la presunta vulneración del derecho fundamental al trabajo por no estar permitida

la actividad de los bicitaxistas, indica que, si bien es cierto que el artículo 25 de la Constitución consagra el derecho fundamental al trabajo, no lo es menos que este derecho ha de entenderse dirigido a la actividad, profesión u oficio desarrollado por el ser humano, bien sea un trabajo material o intelectual, “sin comprender los medios o instrumentos a través de los cuales se hace efectivo el trabajo”.

En cuanto al derecho a la libertad de empresa, manifiesta que este no es un derecho tutelable por estar ubicado en los de segunda generación como son los económicos, sociales y culturales. Adiciona que en ningún momento se indica la conexidad de este con algún derecho de carácter fundamental.

Finalmente, por el presunto desconocimiento del principio de confianza legítima, asegura que “no se ha creado una expectativa a quienes pretenden prestar el servicio de BICITAXI en la ciudad, pues como ha quedado señalado dicho servicio no ha sido autorizado por la ley ni ha sido homologado por el Ministerio de Transporte”.

Aunado a lo anterior, afirma que la Administración Distrital no puede autorizar la prestación del servicio de transporte a los bicitaxis, los cuales no se encuentran habilitados ni homologados por el Ministerio de Transporte y, además, porque no cumplen las exigencias y requisitos previstos en las disposiciones legales para la prestación del servicio público de transporte.

2. DECISIONES JUDICIALES

2.1. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA – JUZGADO 36 PENAL MUNICIPAL DE BOGOTÁ

En fallo proferido el 8 de enero de 2013, el Juez 36 Penal Municipal de Bogotá decidió negar pro improcedente la acción de tutela incoada por los accionantes.

El juez estimó que no existe vulneración alguna a los derechos fundamentales de los accionantes, por cuanto no existe hasta el momento reglamentación sobre la modalidad de transporte en bicitaxis y no se demuestra la amenaza de un perjuicio irremediable, añadiendo que cuentan con otro medio judicial para analizar sus pretensiones.

Asimismo, el despacho consideró que no es posible invocar la violación del derecho fundamental al trabajo en defensa de labores ilícitas o prohibidas, cuando no se cumple el

llo de los requisitos necesarios para ciertas actividades. Acogiendo lo señalado por la Secretaría de Movilidad, indicó que no es posible autorizar la circulación de vehículos o equipos que no han sido diseñados para el transporte público de pasajeros, toda vez que no ofrecen las condiciones de seguridad y comodidad exigidas por la ley.

2.2. IMPUGNACIÓN

Inconforme con la decisión anterior, el representante de FENALBIC interpuso recurso de apelación aduciendo lo siguiente:

Afirma no ser cierta la apreciación del juez de tutela referida a que no se probó el perjuicio irremediable, pues la conducta de la Alcaldía de Bogotá y la Policía Metropolitana así lo demuestran, las cuales tienden a implementar operativos de policía para imponerles sanciones económicas, perjudicando así el núcleo esencial al mínimo vital de unas 8.000 familias que dependen y subsisten de este modo de transporte.

Considera incorrecto afirmar que el bicitaxismo es una actividad ilegal, según lo señalado por el a quo. Al respecto, es enfático en señalar que lo único contrario a la ley y a los mandatos de la Corte Constitucional es la conducta de las accionadas cuando dan aplicación al artículo 21 de la Ley 1383 de 2013, que sanciona la prestación del servicio público de transporte en vehículos no automotor o de tracción animal, ello porque, según dice, desconoce la sentencia C-981 de 2010, en donde esta Corporación condicionó los efectos de dicha norma “bajo el entendido de que la sanción allí prevista sólo será aplicable previa reglamentación, por las autoridades territoriales competentes, en la que se señalen las condiciones de tiempo, de modo y de lugar que originad la restricción allí establecida”.

Frente a si el bicitaxi cumple o no las condiciones de seguridad y, si están diseñados para transportar pasajeros, precisa que “la Norma Técnica Colombiana No. 5286, del Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación, INCONTEC, la cual se aporta al proceso como prueba, donde se establecen requisitos generales para triciclos destinados a la movilización de personas, que tiene como misión fundamental brindar soporte y desarrollo al productor y protección al usuario que contó con la colaboración del Concejo de Bogotá, del Instituto de Desarrollo Urbano y el Ministerio de Industria y Comercio y de las diferentes organizaciones de bicitaxis, quienes cumplen con cada una de las normas técnicas que

señala INCONTEC”.

Finalmente, reitera que sobre el gremio de los bicitaxistas existe una amenaza de vulneración frente a su mínimo vital y móvil, lo cual generará un perjuicio irremediable si se siguen aplicando las sanciones económicas.

2.3 JUZGADO 43 PENAL DEL CIRCUITO CON FUNCIONES DE CONOCIMIENTO DE BOGOTÁ

En sentencia del 25 de febrero de 2013, el Juez 43 Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Bogotá, confirmó la decisión del a quo al señalar que “las acción de tutela es de carácter residual, tornándose improcedente ante la existencia de otros recursos judiciales adecuados y efectivos para la protección de los derechos fundamentales, que se alegan comprometidos, por ende el pretender reglamentar la actividad del bicitaxismo ciertamente es una situación que hace parte de una litis que debe ser ventilada ante la jurisdicción ordinaria”.

3. PRUEBAS DECRETADAS POR LA CORTE CONSTITUCIONAL

Mediante auto fechado el 30 de mayo de 2013, el suscrito Magistrado sustanciador ofició a la Secretaría de Movilidad de Bogotá, a la Mesa Directiva del Concejo de Bogotá y al Ministerio de Transporte, para que, con base en preguntas que les fueron formuladas, informaran a esta Corporación sobre los hechos que dieron origen a la acción de tutela de la referencia.

En tal sentido, se recibieron los siguientes escritos:

3.1. Secretaría de Movilidad de Bogotá

¿Qué medida o medidas se implementan actualmente frente a la situación particular de quienes desempeñan su actividad económica en el bicitaxismo?

R. Señala que ha asistido a mesas de trabajo convocadas por el Ministerio de Transporte, con el fin de trabajar mancomunadamente para generar las acciones que permitan definir técnica, legal, financiera y administrativamente el futuro de la operación de este servicio que actualmente se presta en diferentes ciudades del país sin reglamentación.

En tal sentido, ante la necesidad de establecer un diagnóstico real de la operación de este servicio, la Secretaría de Movilidad aduce que contrató con la Universidad Nacional – Facultad de Ciencias Económicas, para realizar el inventario de tricimóviles en toda la ciudad, y cuyo objeto es “Censo de la población que trabaja prestando el servicio informal de transporte a la comunidad como bicitaxista e inventario de cada uno de los vehículos que operan (bicitaxis) en la ciudad de Bogotá, D.C.”. Sobre esto, indica que el producto final entregado por la Universidad Nacional se encuentra en proceso de ajuste para poder obtener los datos esperados.

Igualmente, afirma encontrarse adelantando los análisis y estudios respectivos para la identificación, formulación y desarrollo de un servicio de transporte en equipos no motorizados como los bicitaxis.

Con estas actuaciones, la Secretaría de Movilidad considera que se nutre la mesa de trabajo conjunta con el Ministerio de Transporte, para que este tenga los elementos de juicio que le permitan soportar las decisiones requeridas para definir de manera pronta el futuro de la prestación del servicio en tricimóviles y reglamentarlo, si es el caso, en todo el territorio nacional.

¿Existe alguna política al respecto?

R. Indica que es el Ministerio de Transporte quien define, orienta, vigila e inspecciona la ejecución de la política nacional en materia de tránsito y transporte; en consecuencia, es la única entidad dotada para prohibir o reglamentar la importación, fabricación o modificación de vehículos.

De conformidad con esto, afirma que en atención a lo establecido en la Ley 769 de 2002 “por el cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”, los vehículos denominados tricimóviles, bicitaxis o tricimotos, no se encuentran definidos como vehículos de servicio público, ya que no corresponden a automotores y hasta la fecha no han sido homologados por el Ministerio de Transporte.

Al respecto, concluye manifestando que la Secretaría de Movilidad procederá a exhortar al Ministerio de Transporte para que defina sobre la homologación de los vehículos no automotores y de tracción animal.

Desde que se dio origen a esta actividad en la ciudad de Bogotá ¿Cómo se ha tratado el tema?

R. Señala que el tratamiento es el que corresponde a las autoridades de tránsito y transporte: “El control en vía y la aplicación de los preceptos regulatorios y sancionatorios (multas e inmovilizaciones), moderadas ahora por efecto de la sentencia C-981 de 2010 para los vehículos no automotores”.

¿Se ha implementado en el pasado alguna clase de política frente a ellos? Si es así ¿Cuáles fueron sus resultados?

R. Reitera lo indicado atrás sobre el contrato suscrito con la Universidad Nacional.

Como consideración final, refiriéndose a la actividad del bicitaxismo, la Secretaría de Movilidad sostiene que si bien el trabajo es una garantía constitucional, también lo son el derecho a la vida y la libre circulación, razón por la cual, “no deberían ser prestados en vehículos no autorizados, por parte de personas naturales no habilitadas, sin pruebas de resistencia a los impactos y sin cobertura de seguros de responsabilidad civil ni de accidentes de tránsito que puedan, en caso de accidente, cubrir atención médica o perjuicios a sus usuarios o a otros usuarios de la vía, por lo que quiso el constituyente (ver Artículo 24) que fuera la Ley la que definiera bajo qué condiciones puede circularse en el país, esa definición aparece en el Código Nacional de tránsito (sic) Terrestre para los vehículos en general y en las Leyes 105 de 1993 y 336 de 1996 para la actividad de transporte público”.

3.2. Concejo de Bogotá

Al indagársele sobre los proyectos de acuerdo que están o estuvieron en curso para la regulación de la actividad del bicitaxismo, presentó el siguiente cuadro:

No.

Año

Nombre

Estado

064

2004

“Por el cual se autoriza provisionalmente la circulación de bicitaxis o tricimóviles en la ciudad como medio de transporte público de pasajeros alternativo”

Archivado

136

2004

“Por el cual se dictan disposiciones provisionales , con respecto a la circulación de bicitaxis o tricimóviles en la ciudad como medio de transporte público de pasajeros alternativo”

Archivado

215

2004

“Por el cual se dictan disposiciones provisionales, con respecto a la circulación de bicitaxis o tricimóviles en la ciudad como medio de transporte público de pasajeros alternativo”

Archivado

189

2011

“Por el cual se insta a la Administración Distrital para que reglamente la circulación de

bicitaxis o tricimóviles en el Distrito Capital como medio de transporte público de pasajeros”

244

2011

“Por el cual se insta a la Administración Distrital a dictar medidas de seguridad vial transitorias para el uso de los denominados bicitaxis o tricimóviles en el distrito capital”

Archivado

024

2013

“Por medio del cual se ordena la reglamentación de la prestación del servicio de transporte público urbano en los vehículos denominados tricimóviles o bicitaxis”

Archivado

122

2013

En curso

2.3. Ministerio de Transporte

Con fundamento en las disposiciones legales que regulan el transporte, las cuales le otorgan el carácter de servicio público, el Ministerio de Transporte resalta que estas dan prelación al interés general sobre el particular, concretamente, en lo que tiene que ver con la garantía de la prestación del servicio y la protección de los usuarios. En tal sentido, indica que el mismo ordenamiento destaca que la seguridad en el servicio constituye

prioridad esencial en la actividad del sector y del sistema de transporte.

En seguida, describe cómo la Ley 105 de 1993 y la Ley 336 de 1996, contemplan que el servicio sólo puede ser prestado por medio de vehículos apropiados para cada una de las infraestructuras del sector y por personas naturales o jurídicas debidamente autorizadas para tal fin, a través de una habilitación otorgada por una autoridad competente y previo el cumplimiento de los requisitos necesarios para garantizar a los usuarios una óptima, eficiente, continua e ininterrumpida prestación del transporte.

A lo anterior añade que la Ley 769 de 2002 define como vehículo de servicio público aquel “automotor homologado, destinado al transporte de pasajeros, carga o ambos por las vías de uso público mediante el cobro de una tarifa, porte, flete o pasaje...”, por tanto, la política nacional para el servicio público de transporte, no incluye actualmente la prestación del mismo a través de vehículos no automotores.

De otro lado, indica que ha presentado los respectivos conceptos a proyectos de ley que se refieren al fenómeno de la prestación del servicio público de transporte en esta clase de vehículos, en donde, según cuenta, siempre ha manifestado “su apego a las condiciones actuales que rigen la política nacional de transporte basada en los mandatos constitucionales y en las leyes 105 de 1993 y 336 de 1996”, donde ha advertido que de abordarse alguna medida legislativa, deben observarse los principios que rigen el transporte público, precisando aspectos tales como “la obligación que tienen las autoridades locales para hacer un diagnóstico de la situación actual del transporte en su jurisdicción, lograr una integración tanto física como tarifaria con los sistemas de transporte masivo, sistemas integrados de transporte o sistemas estratégicos de transporte, según corresponda y que igualmente deberá ser complementario e integrado a los demás sistemas de transporte autorizados, garantizando salvaguardar la seguridad, calidad y accesibilidad del servicio público de transporte”.

Finalmente, el Ministerio señala que, por ser discordante con la legislación vigente, no ha abordado un estudio específico y profundo sobre el uso de los vehículos no automotores para prestar el servicio público de transporte. Igualmente, relata que tampoco tiene registro de las ciudades a nivel nacional en las cuales se presenta el bicitaxismo. No obstante, afirma que ha realizado reuniones exploratorias con funcionarios de la Secretaría de

Movilidad de Bogotá y de la Alta Consejería para Bogotá de la Presidencia de la República, con el fin de conocer acciones que el Distrito Capital viene adelantando en el tema, no queriendo decir esto que exista una agenda conjunta entre la nación y las ciudades que experimentan dicho fenómeno

4. CONSIDERACIONES

4.1. COMPETENCIA Y OPORTUNIDAD

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, con base en las facultades conferidas por los artículos 86 y 241, numeral 9° de la Constitución, es competente para revisar el fallo de tutela adoptado en el proceso de la referencia. Además, procede la revisión en virtud de la selección realizada por la Sala correspondiente y del reparto verificado en la forma establecida por el reglamento de la Corporación.

4.2. PROBLEMA JURÍDICO.

Corresponde a la Sala determinar si en razón de sus competencias, las instituciones accionadas vulneraron los derechos fundamentales al trabajo, a la igualdad, a la libertad de empresa y a la iniciativa privada, invocadas por las asociaciones y agremiaciones de quienes ejercen su actividad económica a través del denominado bicitaxismo, al no incluirlos dentro del Sistema Integrado de Transporte y, además, al imponerles sanciones de tránsito con sustento en normas que no son aplicables a este tipo de actividad, teniendo en cuenta que no existe regulación formal al respecto.

Para resolver el problema jurídico planteado, la Sala analizará en primer lugar, las características generales de procedencia de la acción de tutela en el caso particular. En segundo término, estudiará la protección fundamental del derecho al trabajo de quienes ejercen actividades económicas no reguladas y la confianza legítima de ellos puesta en la administración; como tercer punto, por su pertinencia, analizará el alcance de la sentencia C-981 de 2010 relacionada con la prestación del servicio público de transporte por parte de vehículos no automotores y, finalmente, resolverá el caso concreto.

4.3. Características generales para la procedencia de la acción de tutela

La acción de tutela, introducida por primera vez en el ordenamiento jurídico colombiano

mediante el artículo 86 de la Constitución, está caracterizada principalmente porque todo ciudadano puede hacer uso de ella con la finalidad de solicitar ante un juez la protección de los derechos fundamentales. Conforme a la norma, se puede acudir a este recurso cuando la persona advierta un desconocimiento o quebrantamiento de sus derechos fundamentales por la acción u omisión de cualquier autoridad pública y de los particulares (i) encargados de la prestación de un servicio público, (ii) cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo o (iii) respecto de quienes el solicitante se halle en un estado de indefensión o subordinación.

Además, el artículo 86 impone al juez que conozca de la acción un término perentorio de diez días para resolverla. También establece expresamente que el amparo será procedente únicamente cuando el afectado no cuente con otro mecanismo de defensa judicial, a menos que se utilice de manera transitoria para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

Teniendo en cuenta esto último, la Corte Constitucional ha señalado que la acción de tutela debe cumplir con dos requisitos principales para que pueda entrarse a estudiar de fondo la misma. El primero de ellos es el de inmediatez y, el segundo, el de subsidiariedad.

Frente al requisito de inmediatez, ha dicho esta Corporación que debe existir un término razonable entre la existencia de la vulneración o la situación que amenace vulnerar los derechos fundamentales y la presentación de la demanda, pues de lo contrario no se estaría realmente ante una situación de urgencia que amerite la intervención del juez de tutela[2]. En tal sentido, la jurisprudencia constitucional ha indicado que cuando deba determinarse (i) si se ha cumplido este requisito, es necesario en cada caso concreto si existe un motivo válido para la inactividad del accionante, (ii) si la inactividad injustificada podría llegar a afectar derechos de terceros de llegarse a adoptar una decisión de fondo y (iii) si existe un nexo causal entre el ejercicio inoportuno de la acción y la vulneración de los derechos del interesado[3].

Concretamente, en sentencia T-272 de 1997[4], la Corte afirmó lo siguiente:

“Esta Corporación ha señalado que la acción de tutela como mecanismo subsidiario no puede entrar a ser sustituto ni herramienta procesal extraordinaria y adicional, dentro de los diferentes procesos judiciales, cuando dentro de estos, las oportunidades para interponer los recursos ya fenecieron, o porque dichos recursos no fueron utilizados en

debida forma. Es necesario dejar en claro que, la acción de tutela no fue instituida tampoco, como tercera instancia o herramienta para modificar decisiones judiciales que hayan hecho tránsito a cosa juzgada. De esta manera, se pretende, no solo el respeto por las decisiones judiciales proferidas en desarrollo de procesos agotados en su totalidad, y que dentro de los cuales se establecieron recursos ordinarios, extraordinarios y otros mecanismos para que las partes involucradas pudiesen controvertir las diferentes actuaciones y proteger sus derechos, sino que se busca mantener en firme el principio de cosa juzgada y la seguridad jurídica que generan los fallos judiciales”.

Puede concluirse entonces, que de acuerdo con las normas constitucionales y la jurisprudencia de la Corte, antes de entrar a definir el fondo del asunto puesto a consideración de un juez de tutela, deben verificarse el cumplimiento de ciertos requisitos, toda vez que de ello depende que este mecanismo sea usado para los fines propuesto por el Constituyente, es decir, para la protección efectiva de los derechos fundamentales de las personas.

4.4. EL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA Y LA NECESIDAD DE PRESERVAR EL INTERÉS PÚBLICO

La confianza legítima se deriva del ejercicio interpretativo hecho por la Corte Constitucional sobre los preceptos de seguridad jurídica (art. 1y 2 C.P.), respeto del acto propio y buena fe[5] (artículo 83 C.P.), partiendo de las relaciones complejas que surgen entre la administración y los administrados[6]. Esta Corporación en sentencia C-478 de 1998, al hacer referencia a dicho principio, reseñó sus orígenes y principales características en las siguientes palabras:

“Este principio, que fue desarrollado por la jurisprudencia alemana, recogido por el Tribunal Europeo de Justicia en la sentencia del 13 de julio de 1965, y aceptado por doctrina jurídica muy autorizada, pretende proteger al administrado y al ciudadano frente a cambios bruscos e intempestivos efectuados por las autoridades. Se trata entonces de situaciones en las cuales el administrado no tiene realmente un derecho adquirido, pues su posición jurídica es modificable por las autoridades. Sin embargo, si la persona tiene razones objetivas para confiar en la durabilidad de la regulación, y el cambio súbito de la misma altera de manera sensible su situación, entonces el principio de la confianza legítima la

protege. En tales casos, en función de la buena fe (CP art. 83), el Estado debe proporcionar al afectado tiempo y medios que le permitan adaptarse a la nueva situación. Eso sucede, por ejemplo, cuando una autoridad decide súbitamente prohibir una actividad que antes se encontraba permitida, por cuanto en ese evento, es deber del Estado permitir que el afectado pueda enfrentar ese cambio de política.” (Subrayas propias).

En razón a lo anterior, la Corte ha considerado que deben cumplirse varios elementos para identificar que se está ante un escenario donde resulta aplicable el principio de confianza legítima:

“El principio de confianza legítima, particularmente, se basa en tres presupuestos: (i) la necesidad de preservar de manera perentoria el interés público; (ii) una desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre la administración y los administrados; y (iii) la necesidad de adoptar medidas por un período transitorio que adecuen la actual situación a la nueva realidad. De esta forma, el principio de buena fe, en su dimensión de confianza legítima, compele a las autoridades y a los particulares a conservar una coherencia en sus actuaciones, un respeto por los compromisos adquiridos y una garantía de estabilidad y durabilidad de la situación que objetivamente permita esperar el cumplimiento de las reglas propias del tráfico jurídico”[7]

Ahora bien, como se manifestó, la confianza legítima es un principio que rige las relaciones entre la administración y las personas (naturales y jurídicas), dentro de las cuales, por supuesto, pueden presentarse todo tipo de hipótesis, dado el complejo aparato Estatal. Una de estas manifestaciones tiene que ver con el ejercicio del derecho al trabajo a través de sus diferentes formas, siendo la más recurrente en la jurisprudencia constitucional la que tiene que ver con actividades económicas no reguladas. En concreto, esta Corte ha conocido en sede de revisión de acciones de tutela interpuesta por ciudadanos que alegan el desconocimiento de la confianza legítima por parte de la administración por expedir actos que pretenden acabar o modificar su diario ejercicio del comercio en espacios de uso público. En seguida, se hará referencia a algunos casos resueltos por esta Corporación:

En la sentencia T-053 de 2008[8], la Corte estudió la situación de una comerciante, quien se vio afectada por el acto administrativo proferido por la Subsecretaría de Convivencia y Seguridad Ciudadana de Cali, mediante el cual ordenó la recuperación del espacio público

que se destinaría a la implementación de las obras del nuevo sistema de transporte masivo de la ciudad, particularmente el retiro del quiosco propiedad de la actora, por no contar con el respectivo permiso de la administración municipal.

La respectiva Sala consideró que la decisión adoptada por la administración municipal desconoció “abiertamente el principio de confianza legítima del que es titular la accionante y, de contera, vulnera sus derechos fundamentales al trabajo y al mínimo vital”. Allí se evidenció que la accionante llevaba ocupando el espacio hace más de 22 años, manifestación que no fue controvertida por la Subsecretaría de Convivencia y Seguridad Ciudadana de Cali. Así las cosas, la Corte consideró que, como quiera que la entidad demandada no adoptó alguna medida alternativa para la preservación del principio de confianza legítima y la salvaguarda de los derechos fundamentales de la actora y de su núcleo familiar, el acto administrativo de desalojo lesionó desproporcionadamente sus intereses y constituyó una medida regresiva.

Finalmente, la Sala Cuarta de Revisión tuteló los derechos fundamentales invocados por la accionante y le ordenó que en un término 48 horas estableciera “un plan contentivo de medidas adecuadas, necesarias y suficientes para reubicar a la accionante”.

En otra oportunidad, centrada más en la protección del espacio público, la Corte Constitucional en la sentencia T-1098 de 2008[9] estudió el caso de la señora Rosa Elena Higuera, quien se encontraba ocupando de hecho una vía pública en la ciudad de Ibagué. En ese caso, la administración municipal inició el proceso policivo y posteriormente llevó a cabo la diligencia de restitución del espacio público, en el que la accionante solicitó un plazo adicional que no fue aceptado. Allí, el desalojo se llevó a cabo, por lo que en principio, la acción de tutela parecía ineficaz pues estaba destinada a evitar que esto ocurriera. No obstante, ante la situación particular de la accionante y sus evidentes condiciones de vulnerabilidad, la respectiva Sala determinó que:

“(…) el Estado tiene la obligación constitucional de velar por la protección de la (sic) integral del espacio público, a fin de garantizar el acceso a todos los ciudadanos al goce y utilización común de tales espacios colectivos, la administración debe propender porque la preservación del interés colectivo no obligue a los administrados que se encuentran en una situación de debilidad manifiesta, atendiendo a sus condiciones físicas y económicas, a

soportar una carga indebida y desproporcionada. En este sentido, las medidas de desalojo del espacio público deben estar precedidos por un cuidadoso estudio y evaluación de las condiciones y características de la realidad social de cada caso particular.”

En este sentido, la Corte concluyó que las autoridades encargadas de preservar el interés general deben procurar que en su actuar se minimice el daño que eventualmente se pueda ocasionar a las personas afectadas con el desalojo, ante lo cual pueden acudir a programas “de atención a la población que se encuentre en situación de desplazamiento masivo, pobreza, indigencia, entre otros factores característicos de este grupo vulnerable, que se ven obligados a utilizar el espacio público, ya sea para desarrollar actividades comerciales o establecer su vivienda.” Por lo anterior, la Corte ordenó a la Alcaldía de Ibagué que informara a la accionante sobre los subsidios a la población indigente, así como el inicio de los trámites necesarios para su inclusión en dichos programas.

De la anterior jurisprudencia, puede advertirse que la Corte Constitucional ha entendido que la forma adecuada de preservar el interés general no es a través de actos lesivos del principio de confianza legítima de los administrados, de forma tal que no puede castigárseles por ejercer actividades económicas con las que además se garantizan la subsistencia y el mínimo vital. No es una culpa atribuible a ellos cuando quiera que por acción u omisión (en la mayoría de casos por esto último) la administración ha permitido dichas situaciones, que por mucho tiempo, creó en ellos expectativas favorables que no pueden ser eliminadas súbitamente.

Finalmente, cabe anotar que cualquier acto que pretenda modificar la expectativa creada en los administrados, debe tener en cuenta los siguientes criterios con el fin de garantizar el principio de confianza legítima: (i) la medida de protección no equivale a indemnización ni a reparación y (ii) debe brindarse el tiempo y medio necesarios para que pueda reequilibrar su posición o se adapte a la nueva situación[10].

4.5. ALCANCE DE LA SENTENCIA C-981 DE 2010 FRENTE A LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE EN VEHÍCULOS NO AUTOMOTORES

La Ley 1383 de 2010 reformó el Código Nacional de Tránsito (Ley 769 de 2002) y, su artículo 21, hace referencia a que los infractores de las normas de tránsito serán sancionados con la imposición de multas. Específicamente, la norma está dirigida a

sancionar los conductores de vehículos no automotores o de tracción animal, siendo una de las posibles infracciones a cometer “A.12 Prestar servicio público con este tipo de vehículos. Además el vehículo será inmovilizado por primera vez, por el término de cinco días, por segunda vez veinte días y por tercera vez cuarenta días”. El texto entre comillas fue demandado por inconstitucional al considerar el actor que, entre otras cosas, iba en contra del derecho al trabajo porque quienes operan dichos vehículos los usan como medio de subsistencia prestando el servicio de transporte, o en el caso de los de tracción animal, para realizar actividades de reciclaje. Así, al prohibírseles prestar el servicio público de transporte estarían en una situación de vulnerabilidad, dado que no saben realizar ninguna otra actividad.

En razón a la demanda, la Corte Constitucional profirió la sentencia C-981 de 2010[11], mediante la cual definió el alcance de la disposición acusada.

Luego de realizar amplias consideraciones sobre la regulación del servicio público de transporte, la Corte determinó que la norma demandada tenía un alcance general en tanto (i) se aplica a todo el territorio nacional sin distinguir entre categorías de municipios, zonas rurales o urbanas; (ii) recae sobre cualquier tipo de vehículo no automotor y de tracción animal; (iii) se predica de toda actividad de transporte público; e (iv) implica una prohibición absoluta en la prestación del servicio público.

A partir de lo anterior, la Corte determinó que a pesar del amplio margen de configuración del legislador para regular el servicio público de transporte, en temas tales como movilización, salubridad, preservación de la maya vial o en cuestiones ambientales, esta no era absoluta, pues de otro lado, existen preceptos constitucionales como la libre circulación, la iniciativa privada y la libertad de escoger profesión u oficio que deben ser tenidos en cuenta a la hora de imponer restricciones.

Por ello, consideró esta Corporación que existía una tensión entre la amplia potestad que tiene el Estado para regular el servicio público de transporte y la exigencia de que las restricciones que se impongan a las personas, se sustenten en fines constitucionalmente admisibles, y sean razonables y proporcionales. De este modo, en uso del juicio de proporcionalidad, concluyó que la medida restrictiva persigue una finalidad legítima a la luz de la Constitución porque se basa en consideraciones de seguridad, movilidad y salubridad.

También encontró que resulta adecuada en tanto pretende prevenir, de modo absoluto, todos los riesgos e inconvenientes que se puedan anticipar de esa actividad.

No obstante lo anterior, esta Corporación encontró que, precisamente por su carácter absoluto e indiscriminado, la disposición acusada no era necesaria, no superando así esta etapa del juicio de proporcionalidad. En tal sentido, adujo que “tal como ya se había hecho por la Corte en la Sentencia C-355 de 2003, que para atender las finalidades legítimas de seguridad, movilidad, salubridad o preservación del espacio público, cabe acudir a la reglamentación del transporte público en vehículos no automotores o de tracción animal, estableciendo, incluso restricciones para la prestación del mismo, en atención al tipo de vehículo o a la naturaleza de las vías, lo cual varía de acuerdo con el lugar del territorio de que se trate, sin que, por consiguiente, resulte necesaria una proscripción absoluta de esta actividad”.

Bajo este argumento, referido a la necesidad de establecer concretamente los lugares y circunstancias en las cuales debía implementarse dicha restricción, de manera tal que se tuvieran en cuenta las condiciones particulares de cada sitio donde pueda llevarse a cabo tal actividad, la Corte acudió a la ratio decidendi de la sentencia C-355 de 2003, donde previamente había abordado el estudio de una norma que ordenaba la erradicación en los municipios de categoría primera y especial de los vehículos de tracción animal y, con base en ello, expresó lo siguiente:

“[L]a disposición acusada, proscrib[e] cualquier forma de servicio público que se preste mediante vehículos no motorizados o de tracción animal, con lo cual, no sólo entra en abierta contradicción con lo dispuesto por la Corte en la Sentencia C-355 de 2003 en relación con los vehículos de tracción animal, sino que desconoce la ratio decidendi de esa providencia en relación con las otras modalidades de transporte no automotor, en la medida en que establece una prohibición absoluta, de alcance nacional, que no especifica el tipo de vehículos a los que se aplica, ni distingue entre zonas urbanas o rurales, o entre tipos de vías, o entre modalidades del servicio y sin advertir, por consiguiente, que es posible identificar distintas actividades de transporte público, que se realizan en vehículos no motorizados, con frecuencia, incluso, con autorización de las autoridades administrativas, y en circunstancias que no implican riesgo para la seguridad, ni plantean graves problemas de movilidad y que por el contrario, al paso que constituyen fuente de ingresos para un

número importante de personas, prestan servicios que son requeridos por sus usuarios.

En este análisis sobre la necesidad de la medida, del mismo modo cabe indicar que, tratándose de una norma de derecho administrativo sancionador, se afecta también el principio conforme al cual las infracciones deben encontrarse definidas de manera taxativa en función del bien jurídico protegido y de la afectación previsible del mismo por la conducta que se proscribe. Esto es, la prohibición debe estar orientada de manera precisa a la protección de un bien jurídico y el juicio de necesidad está indisolublemente ligado al análisis de la precisa determinación de la conducta proscrita, la cual debe estar en correlación directa con el resultado que se quiere evitar.”

En apartes subsiguientes al transcrito, la Corte precisó que la restricción absoluta a la circulación de esta clase de vehículos, tal como lo plantea la disposición acusada, afecta el derecho al trabajo “por cuanto la misma no se limita a restringir el uso de vehículos no automotores para el servicio público de transporte, sino que establece una prohibición indiscriminada de prestar el servicio en ese tipo de vehículos. Así, la naturaleza desproporcionada de la disposición surge de que se le prohíba a los propietarios y conductores de estos vehículos explotarlos económicamente y, por ende, aprovecharlos como instrumento de trabajo, sin consideración al hecho de que el peligro para la seguridad vial que tal explotación económica implica no es ostensible ni inminente en todas las vías de los municipios del país.”

En igual sentido, seguidamente adujo que la proscripción sin hacer distinciones de la actividad de transporte público de vehículos no automotores y de tracción animal, desconocía el principio de confianza legítima “en relación con aquellas personas que, con la anuencia de las autoridades, habían venido desarrollando actividades de ese tipo en distintos lugares del país”

A efectos de establecer la forma en que deberían implementarse restricciones de este tipo, la Corte acude nuevamente a lo señalado en la sentencia C-355 de 2003, en donde, además de haber declarado inexecutable la ordena de erradicar los vehículos de tracción animal, decidió condicionar la prohibición de su circulación “al hecho de la concreción de la misma por las autoridades territoriales competentes”. Ello, por cuanto al ser una sanción de

carácter absoluto y aplicable a nivel nacional, consideró que “debía dejarse un margen de apreciación para que las autoridades locales, a la luz de las circunstancias propias de cada ente territorial, establecieran los casos en los que la actividad debía prohibirse y aquellos otros en los que cabría autorizarla y las condiciones aplicables para el efecto.”

Así pues, aplicando analógicamente lo señalado en la sentencia C-355 de 2003, la Corte decidió, en últimas, declarar la exequibilidad de la disposición acusada “bajo el entendido de que la sanción allí prevista sólo será aplicable previa reglamentación, por las autoridades territoriales competentes, en la que se señalen las condiciones de tiempo, de modo y de lugar que originan la restricción allí establecida”, previniendo a las mismas de que actúen, en todo caso, con respeto a la confianza legítima de las personas que, con anuencia de las autoridades, han venido desarrollando actividades usando los vehículos que señala la norma y que, en un futuro, serían objeto de proscripción.

4. CASO CONCRETO

Las consideraciones previas son suficientes para que esta Sala entre a resolver de fondo el problema jurídico.

La Sala analizará si de acuerdo con lo señalado por los accionantes, las actuaciones u omisiones de la administración vulneran los derechos fundamentales por ellos invocados.

4.1. BREVE RESUMEN DE LOS HECHOS

Diferentes asociaciones de bicitaxistas señalan que la Secretaría de Movilidad de Bogotá y la Policía Metropolitana de la misma ciudad, vulneraron sus derechos fundamentales al trabajo, mínimo vital, a la libre empresa y a la propiedad privada, por las siguientes razones:

Frente a la Secretaría de Movilidad de Bogotá aducen que no han sido incluidos en el Sistema Integrado de Transporte Público (SITP), lo que a su modo de ver, les genera un grave perjuicio en el desarrollo de su actividad económica, pues por pertenecer al sector informal de la prestación del servicio público de transporte, son objeto de sanciones de tránsito por parte de la Policía Metropolitana de la misma ciudad, razón por la cual, solicitan

ser incluidos en dicho sistema.

En cuanto a la Policía Metropolitana de la ciudad, indican que sufren una persecución por parte de ella, pues con fundamento en normatividad que para ellos no es aplicable a la actividad que como bicitaxistas desempeñan, han venido siendo sujetos pasivos de sanciones de tránsito, que traen como consecuencia, la detención del vehículo, generando con ello un grave perjuicio para su economía familiar, vulnerándoles de paso el derecho al mínimo vital y al trabajo.

El juez de tutela de primera instancia negó la solicitud de amparo de los accionantes por encontrar que la actividad que desempeñan no se encuentra regulada y, por tanto, no puede inferirse que exista vulneración de derecho fundamental alguno por parte de las entidades accionadas.

En segunda instancia, el juez de alzada confirmó la decisión pero bajo el argumento de que la acción de tutela es de carácter subsidiario y que los accionantes cuentan con otro mecanismo de protección judicial, sin especificar cuál.

4.1.1. Principales características de la actividad desarrollada por los accionantes

De los documentos aportados por los accionantes, la Sala observa que gran parte de la información estadística relacionada por ellos en los hechos, es extraído de un trabajo que denominan “El bicitaxismo en Bogotá”[12], donde se analiza dicho fenómeno en algunos sectores de la ciudad. A partir de esto, la Sala resalta lo siguiente:

Igualmente, indica que esta modalidad de transporte público ha adquirido peso y se ha convertido en una alternativa pública de empleo en la ciudad, documentando al 2011, la existencia de un total de 700 bicitaxis, de los cuales dependen de manera directa unas 7000 personas.

También caracteriza al bicitaxista como una persona joven que no vive en el sector donde trabaja y que, por tanto, debe pagar un parqueadero nocturno para el vehículo. Además, lo presenta como alguien que genera ingresos económicos para él y su familia, que puede llegar a realizar entre 38 y 40 recorridos diarios, cuyo resultado se manifiesta en un ingreso promedio aproximado de \$40.000 a \$80.000.

Finalmente, agrega que “[a] pesar que el transporte de bicitaxis es de tipo informal, los bicitaxis se han agremiado en asociaciones, distribuidas por sectores, para auto regular el servicio. Operan de acuerdo a unas reglas básicas que los obligan a cubrir la ruta hasta el paradero principal, parquear en un costado de la calle y hacer fila respetando del turno de llegada de sus otros compañeros. Sin embargo, el cubrimiento del servicio no se limita únicamente a las rutas preestablecidas, el bicitaxista puede recoger al usuario en cualquier lugar del sector y llevarlo hasta donde lo necesite, haciendo uso de las vías locales y la malla vial intermedia que alimenta los barrios”[14].

Así pues, partiendo de su informalidad, de servir como medio de transporte alternativo y, sobre todo, de representar para los accionantes su herramienta de trabajo para poder proveer los ingresos económicos para el sustento diario, es que solicitan a través de la acción de tutela, se hagan valer las pretensiones antes señaladas.

4.2. LA REGULACIÓN DE LA ACTIVIDAD DESEMPEÑADA POR LOS BICITAXISTAS DEBE RESPETAR EL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA

4.2.1. La ausencia de reglamentación de la actividad bicitaxista

El servicio público de transporte adquiere dicho carácter porque su finalidad es prestar a la comunidad, en general, la posibilidad de trasladarse de un lugar a otro cambio de una contraprestación, lo cual, conforme a la Ley 105 de 1993[15], debe darse “en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios (...)”.

En igual sentido, el artículo 5 de la Ley 336 de 1996[16] señala que el servicio público de transporte estará bajo la regulación del Estado, donde debe primar el “interés general sobre el particular, en cuanto a la garantía de la prestación del servicio y a la protección de los usuarios”.

En desarrollo de lo anterior, el artículo 21 la Ley 1383 de 2010, estableció sanciones de tránsito a quienes operen vehículos de tracción animal o no motorizados, según la cual, este tipo de móviles incurrirían en una infracción cuando sean destinados a prestar el servicio público de transporte.

La Corte Constitucional, en la ya citada sentencia C-981 de 2010, indicó que la norma

imponía una prohibición demasiado amplia y no tenía en cuenta el contexto particular de cada municipio en el cual podía llegarse a aplicar, variable que sólo puede ser percibida por cada entidad territorial. Con base en ello, condicionó su exequibilidad a que se expidiera dicha reglamentación por la autoridad competente en cada localidad donde llegase a presentarse esta forma de transporte, quedando de este modo, suspendida dicha sanción.

Con base en dicho fallo, se entiende que es la entidad territorial la llamada a reglamentar la forma en que los vehículos de tracción animal y no motorizados pueden o no operar como prestadores del servicio de transporte público.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que por ser el transporte público un servicio de carácter esencial, debe estar sujeto a la regulación por parte del Estado y, en donde además, deberá prevalecer el interés general sobre el particular. En tal sentido, las reglas que estén dirigidas a definir la forma en que será prestado el servicio público de transporte deben estar encaminadas a que se garantice, entre otros aspectos, la seguridad de la comunidad, pues precisamente se trata de un servicio del cual pueden hacer uso todos los ciudadanos, razón que sustenta el hecho de que el ordenamiento jurídico exija ciertos requisitos mínimos para que las empresas que pretendan realizar dicha actividad puedan hacerlo en pro de el mencionado interés general. Estos lineamientos deben ser definidos por el Ministerio de Transporte que como autoridad suprema de tránsito le corresponde “orientar, vigilar e inspeccionar la ejecución de la política nacional en materia de tránsito”.

En lo que tiene que ver con la prestación del servicio público de transporte terrestre, la Sala destaca lo señalado por la Alcaldía Mayor de Bogotá –Secretaría de Movilidad- en su escrito, donde comenta, el artículo 2 de la Ley 769 de 2002 define las características que debe tener un vehículo de servicio público en la siguiente forma: “vehículo automotor homologado, destinado al transporte de pasajeros, carga o ambos por las vías de uso público mediante el cobro de una tarifa, porte, flete o pasaje”. Acorde con lo anterior, el artículo 3 de la Ley 336 de 1996 señala que sólo el Ministerio de Transporte podrá definir qué vehículos están homologados para la prestar un servicio público, de acuerdo con las especificaciones técnicas para cada modo de transporte.

En tal sentido, la Sala comparte la apreciación de la Alcaldía Mayor de Bogotá, al señalar que en la actualidad, los bicitaxis no son vehículos homologados para la prestación del servicio público de transporte en la ciudad. Las razones para coincidir con la entidad son las siguientes:

Lo primero que la Sala destaca es que, tal como el legislador lo prevé, la prestación del servicio público de transporte debe estar sujeta a ciertas reglas que tiendan a garantizar el interés general de las personas que hacen uso del mismo. Es por ello que el servicio debe brindarse en condiciones de seguridad y comodidad, a través de vehículos adecuados para ello, previas disposiciones técnicas que sólo puede definir el Ministerio de Transporte.

Así, el hecho de que la política a nivel nacional que debe ser definida por el Ministerio de Transporte no prevea a los bicitaxis como un medio idóneo para la movilización de personas, afecta considerablemente la garantía del derecho fundamental al trabajo de quienes se dedican a tal actividad.

En tal sentido, la Sala considera necesario exhortar a dicha entidad para que dentro del marco de sus competencias promueva una regulación en la materia, en donde se defina de una vez por todas si esta clase de vehículos son aptos para prestar el servicio de transporte público, teniendo en cuenta los principios orientadores en la materia, como los son la prevalencia del interés general sobre el particular, libertad de acceso, calidad y seguridad.

Ahora bien, lo anterior no choca con lo señalado en la sentencia C-981 de 2010, la cual indicó que la prohibición de prestar actividades de servicio público de transporte por parte de vehículos no automotores y de tracción animal, debe ser reglamentada por las respectivas autoridades en cada entidad territorial, pues son ellas las que cuentan con información de primera mano, sobre las necesidades de transporte a nivel local. A juicio de la Sala, lo que debe existir en este caso es un trabajo conjunto para que, en primer lugar, el Ministerio de Transporte defina si los vehículos no automotores como los bicitaxis pueden o no prestar el servicio público de transporte para, en segundo lugar, las autoridades competentes en cada entidad territorial procedan a reglamentar su circulación.

4.2.2. La implementación de las políticas en materia de transporte público frente a los bicitaxistas debe respetar la confianza legítima, el derecho al trabajo y el principio

democrático

La Sala reitera que, tal como lo han reseñado los accionantes, los jueces de instancia y los intervinientes, la actividad ejercida por los bicitaxistas hoy en día se encuentra sin un marco jurídico que regule específicamente cada uno de los aspectos determinantes para que, o bien coexista con los demás medios de transporte público o se prohíba definitivamente su uso para tal fin.

En tal sentido, la Sala debe recordar lo que a nivel jurisprudencial se ha dicho sobre la implementación de políticas que, en defensa del interés general, pretenden regular situaciones que afectan un gran número de personas que por años han actuado bajo la anuencia de la administración y resguardados bajo en el principio de confianza legítima.

Así, sustentada en los principios constitucionales de garantía del interés general y democrático, la Corte Constitucional ha indicado que todas las medidas y decisiones de la administración deben involucrar a las personas que les afectan, garantizando la protección de los derechos fundamentales de los grupos vulnerables y asegurando su plena participación en los proyectos que puedan impactarlas diversas formas de existencia[17].

En este sentido, por ejemplo, en el caso de los sindicatos de trabajo, la Corte ha reconocido que “La participación de todas las personas interesadas en el resultado de un proceso de toma de decisiones, es tal vez el más importante de los “principios democráticos” a que se refiere el artículo 39 de nuestra Constitución. Siendo el sindicato el foro de discusión y decisión por excelencia de asuntos determinantes para el desarrollo de las relaciones entre empleador y empleados, forzoso es concluir que el respeto a la posibilidad de participar en él es un límite del fuero interno otorgado por el ordenamiento Jurídico a los sindicatos”[18].

Concretamente, la jurisprudencia constitucional ha precisado tres condiciones básicas, a la luz de la Constitución Política, que debe observar toda política pública orientada a garantizar un derecho constitucional:

“3.3.11. La primera condición es que la política efectivamente exista. No se puede tratar de unas ideas o conjeturas respecto a qué hacer, sino un programa de acción estructurado que le permita a la autoridad responsable adoptar las medidas adecuadas y necesarias a que

haya lugar. Por eso, como se dijo, se viola una obligación constitucional de carácter prestacional y programática, derivada de un derecho fundamental, cuando ni siquiera se cuenta con un plan para progresivamente cumplirla.[19] Así pues, en la sentencia T-595 de 2002, por ejemplo, – en lo que respecta a las dimensiones positivas de la libertad de locomoción de los discapacitados – al constatar que la entidad acusada violaba el derecho fundamental exigido, por no contar con un plan,[20] la Corte resolvió, entre otras cosas, tutelarlos derechos a la libertad de locomoción y a la igualdad del accionante, en razón a su discapacidad especialmente protegida.

3.3.12. La segunda condición es que la finalidad de la política pública debe tener como prioridad garantizar el goce efectivo del derecho. En tal sentido, por ejemplo, no puede tratarse de una política pública tan sólo simbólica, que no esté acompañada de acciones reales y concretas.[21] Así pues, también se viola la Constitución cuando existe un plan o un programa, pero se constata que (i) “sólo está escrito y no haya sido iniciada su ejecución” o (ii) “que así se esté implementando, sea evidentemente inane, bien sea porque no es sensible a los verdaderos problemas y necesidades de los titulares del derecho en cuestión, o porque su ejecución se ha diferido indefinidamente, o durante un período de tiempo irrazonable”. [22]

3.3.13. La tercera condición es que los procesos de decisión, elaboración, implementación y evaluación de la política pública permitan la participación democrática.[23] En tal sentido, la jurisprudencia ha considerado inaceptable constitucionalmente que exista un plan (i) ‘que no abra espacios de participación para las diferentes etapas del plan’, o (ii) ‘que sí brinde espacios, pero éstos sean inocuos y sólo prevean una participación intrascendente.’[24] Cuál es el grado mínimo de participación que se debe garantizar a las personas, depende del caso específico que se trate, en atención al tipo de decisiones a tomar. Por ejemplo, en la sentencia T-595 de 2002, a propósito de la protección de la libertad de locomoción en el contexto del transporte público, la Corte indicó, con base en el pronunciamiento expreso del legislador, que el alcance mínimo que se debía dar a la participación ciudadana en esta área, debía contemplar “por lo menos, a la ejecución y al sistema de evaluación del plan que se haya elegido.”[25] (Subrayado fuera del texto)

En resumen, debe existir (i) un plan específico para garantizar de manera progresiva el goce efectivo del derecho constitucional en su faceta prestacional; (ii) un cronograma de

actividades para su ejecución. El plan (iii) debe responder a las necesidades de la población hacia la cual fue estructurado; (iv) debe ser ejecutado en un tiempo determinado, sin que este lapso se torne en irrazonable ni indefinido y; (v) debe permitir una verdadera participación democrática en todas las etapas de su elaboración.

Dicho lo anterior, la Sala no puede dejar de lado el hecho de que el bicitaxismo es una actividad que ha venido siendo ejercida desde hace más de diez años en la ciudad, lo cual, como es de esperarse, generó en quienes la ejercen la sensación de estar actuando con anuencia de la administración y, por lo tanto, esta está obligada a tomar medidas que mitiguen el impacto en sus derechos fundamentales, especialmente el derecho al trabajo y el mínimo vital.

Ello por cuanto la Sala evidencia que el bicitaxismo, como medio alternativo de transporte, caracterizado por la informalidad y por ser fuente de ingresos económicos para un número significativo de familias capitalinas, necesita ser reglamentado por las autoridades competentes para ello. En razón a esto, la Sala considera que la acción de tutela en el presente caso, fungiría únicamente como escenario para exhortar a los órganos ya citados para que promueva las políticas en la materia.

Por lo anterior, en primer lugar, la Sala exhortará (i) al Ministerio de Transporte para que dentro del marco de sus competencias defina sobre la posibilidad de que los vehículos no automotores puedan o no prestar el servicio público de transporte; (ii) a la Alcaldía Mayor de Bogotá para que, con fundamento en las directrices del Ministerio, cualquier medida que tome en relación con la permisión o proscripción del bicitaxismo, la haga teniendo en cuenta que la actividad no puede ser eliminada súbitamente, sino que, en caso de que ello suceda de esta forma, debe otorgarse un plazo o diseñarse un plan que les permita ejercer otra actividad con la cual puedan garantizar su derecho al trabajo, observando siempre el principio de confianza legítima y las condiciones para una adecuada implementación de la política pública en la materia, conforme la jurisprudencia atrás citada.

De otro lado, frente a las pretensiones puntuales de los accionantes, la Sala considera, necesario advertir a los accionantes que la acción de tutela tal como fue planteada no es el medio idóneo para lograr: (i) su inclusión en el Sistema Integrado de Transporte Público y (ii) la suspensión de las sanciones de tránsito de las cuales, señalan, han venido siendo

objeto.

Dichas pretensiones, por sus características, escapan del ámbito de competencia del juez constitucional, pues debe recordarse que el Constituyente, al establecer la acción de tutela pretendió que con esta se lograra la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos ante las acciones u omisiones de las autoridades públicas, etc. y, con base en esto, la Sala no observa que en el caso concreto no existe alguna vulneración de los derechos a la libre empresa y a la iniciativa privada por parte de la Secretaría de Movilidad de Bogotá por el simple hecho de que dentro programa de implementación del Sistema Integrado de Transporte para la ciudad, no se haya tenido en cuenta la actividad desempeñada por los bicitaxis como último eslabón en la cadena transportadora.

Además de todo lo anterior, de manera concreta la Sala no encuentra que, por acción u omisión, la Secretaría de Movilidad de Bogotá haya vulnerado los derechos fundamentales invocados por los accionantes, toda vez que no está probado, por ejemplo, la expedición de algún acto administrativo mediante el cual se prohíba utilizar este medio de transporte en el Distrito Capital.

Por estas razones, frente a la pretensión aludida, la Corte confirmará la decisión del juez de tutela en segunda instancia.

De otro lado, la segunda pretensión de los accionantes está encaminada a que se ordene a la Policía Metropolitana de Bogotá que suspenda los operativos de policía contra el gremio de los bicitaxis, hasta tanto no se reglamente la actividad y se establezca en qué casos opera el régimen sancionatorio del artículo 21 de la Ley 1383 de 2010, siguiendo los parámetros establecidos por la sentencia C-981 de 2010.

En tal sentido, el artículo 136 de la Ley 769 de 2002 señala la actuación a seguir en caso de que se imponga un comparendo a un conductor de transporte público y, seguidamente, el artículo 142 contempla el recurso que puede interponer el afectado con la medida:

“ARTÍCULO 142. RECURSOS. Contra las providencias que se dicten dentro del proceso procederán los recursos de reposición y apelación.

El recurso de reposición procede contra los autos ante el mismo funcionario y deberá

interponerse y sustentarse en la propia audiencia en la que se pronuncie.

El recurso de apelación procede sólo contra las resoluciones que pongan fin a la primera instancia y deberá interponerse oralmente y sustentarse en la audiencia en que se profiera.

Toda providencia queda en firme cuando vencido el término de su ejecutoria, no se ha interpuesto recurso alguno o éste ha sido negado”.

Así las cosas, aunque ciertamente existe una falta de regulación frente a la actividad del bicitaxismo, ello no puede servir como excusa para que mediante la acción de tutela se pretenda ordenar a las autoridades que imponen sanciones de tránsito, que se abstengan de hacerlo, pues a pesar de ello, existen otros mecanismos como los previstos por el artículo 142 de la Ley 769 de 2002, razón suficiente para que se niegue la improcedencia frente a esta pretensión, por la omisión en el cumplimiento del requisitos de subsidiariedad.

En tal sentido, la Sala confirmará la decisión del ad quem pero por las razones aquí expuestas.

5. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- CONFIRMAR, pero por las razones expuestas en esta providencia, la sentencia proferida el 25 de febrero de 2013 por el Juez 43 Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Bogotá, dentro de la acción de tutela de la referencia.

SEGUNDO.- EXHORTAR al Ministerio de Transporte para que, dentro del ámbito de sus competencias, promueva la implementación de medidas que en forma definitiva establezcan la forma y condiciones en que puedan o no operar los llamados bicitaxis, teniendo en cuenta los parámetros señalados en la sentencia C-981 de 2010.

TERCERO.- EXHORTAR a la Alcaldía Mayor de Bogotá –Secretaría de Movilidad- para que, una vez definido por parte del Ministerio de Transporte si los vehículos no automotores pueden o no ser homologados para la prestación del servicio público de transporte, proceda a diseñar la política a nivel local sobre el bicitaxismo, teniendo en cuenta los parámetros señalados en esta sentencia acerca del respeto al principio de confianza legítima y democrático y el derecho fundamental al trabajo de quienes ejercen tal actividad.

CUARTO.- PREVENIR a la Secretaría de Movilidad de Bogotá para que, en la elaboración de la política pública referida en el ordinal anterior: (i) garantice la participación de los potenciales afectados y (ii) las medidas a tomar mitiguen el impacto de sus derechos fundamentales, específicamente, al trabajo y al mínimo vital, observando ante todo el principio de confianza legítima.

QUINTO.- Por Secretaría General de la Corte Constitucional, líbrese la comunicación de que trata el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

JORGE IGNACIO PRETELT CHLAJUB

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Frente a este hecho, puntualizan que la Corte decidió aplicar el mismo criterio de la sentencia C-355 de 2003 “que condicionó la norma que ordenaba erradicar el transporte de vehículos de tracción animal, sosteniendo que es desproporcionada una prohibición

absoluta, de alcance nacional, que no especifica el tipo de vehículos a los que se aplica, ni distingue entre zonas urbanas o rurales, o entre tipos de vías, o entre modalidades del servicio, porque la finalidad de la restricción es proteger la seguridad de los usuarios, y es posible identificar distintas actividades de transporte público no automotor que se realizan con autorización de las autoridades administrativas, como los coches de Cartagena, y en circunstancias que no impliquen riesgo para la seguridad ni plantean grandes problemas de movilidad y que por el contrario, al paso que constituyen fuente de ingresos para un número importante de personas, prestan servicios requeridos por usuarios”.

[2] Sentencia SU-961 de 1999, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. En dicho fallo la Corte precisó: “La razonabilidad de este plazo está determinada por la finalidad misma de la tutela, que debe ser ponderada en cada caso concreto. De acuerdo con los hechos, entonces, el juez está encargado de establecer si la tutela se interpuso dentro de un tiempo prudencial y adecuado, de tal modo que no se vulneren derechos de terceros. Si bien el término para interponer la acción de tutela no es susceptible de establecerse de antemano de manera afirmativa, el juez está en la obligación de verificar cuándo ésta no se ha interpuesto de manera razonable, impidiendo que se convierta en factor de inseguridad, que de alguna forma afecte los derechos fundamentales de terceros, o que desnaturalice la acción. En jurisprudencia reiterada, la Corte ha determinado que la acción de tutela se caracteriza por su ‘inmediatez’. (...) Si el elemento de la inmediatez es consustancial a la protección que la acción brinda a los derechos de los ciudadanos, ello implica que debe ejercerse de conformidad con tal naturaleza. Esta condiciona su ejercicio a través de un deber correlativo: la interposición oportuna y justa de la acción”.

[3] Sentencia T-684 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

[4] M.P. Carlos Gaviria Díaz.

[5] Sobre el principio de buena fe, la Sentencia C-131 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas Hernández señaló: “La buena fe incorpora el valor ético de la confianza y significa que el hombre cree y confía que una declaración de voluntad surtirá, en un caso concreto, sus efectos usuales, es decir, los mismos que ordinaria y normalmente ha producido en casos análogos. De igual manera, la buena fe orienta el ejercicio de las facultades discrecionales de la administración pública y ayuda a colmar las lagunas del sistema jurídico”.

[6] Asimismo, la Corte Constitucional ha reseñado que “el principio de confianza legítima es una proyección del principio de buena fe que debe gobernar la relación entre las autoridades y los particulares y permite conciliar, en ocasiones, el interés general y los derechos de las personas”. (Sentencia T-075 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda).

[7] Corte Constitucional, Sentencia T-660 de 2000.

[9] M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[10] Sentencia T-438 del 17 de septiembre de 1996. MP. Alejandro Martínez Caballero.

[11] M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[12] Título original: “Bogotá, Bicitaxis, en complément informel du BRT”, Arteaga Redondo, Isabel Cristina, En: Colombia Urbanisme. ISSN: 1240-0874, v. NA fasc. 385, p.52.

[13] Ibíd.

[14] Ibíd.

[15] Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones.

[16] Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Transporte.

[17] Sentencia T-244 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[18] Sentencia de la Corte Constitucional T-173 de 1995, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

[19] Corte Constitucional, Sentencia T-595 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa); dice la Corte al respecto: “Primero, como se dijo, debe existir una política pública, generalmente plasmada en un plan. Es lo mínimo que debe hacer quien tiene la obligación de garantizar la prestación invocada. Se desconoce entonces la dimensión positiva de un derecho fundamental en sus implicaciones programáticas, cuando ni siquiera se cuenta con un plan que conduzca, gradual pero serio y sostenidamente a garantizarlo y protegerlo.”

[20] Corte Constitucional, Sentencia T-595 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa); la Corte indicó al respecto: “No obstante, pese a que Transmilenio logró que Sistema Troncal sea un ejemplo de accesibilidad a nivel no sólo nacional sino regional, y que tiene razón en cuanto a la imposibilidad de tener actualmente el Sistema de rutas alimentadoras en el mismo nivel, advierte la Corte que no ha observado el contenido mínimo exigible del derecho fundamental invocado, esto es, la existencia de una política pública que se concrete en un programa de acción. Según el Gerente de la Empresa, aunque se han estudiado algunas alternativas, actualmente no existe un plan que asegure al accionante, progresivamente, la accesibilidad al servicio de transporte público.”

[21] Corte Constitucional, Sentencia T-595 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa); dice la Corte al respecto: “Segundo, el plan debe estar encaminado a garantizar el goce efectivo del derecho; el artículo 2° de la Constitución fija con toda claridad este derrotero. La defensa de los derechos no puede ser formal. La misión del Estado no se reduce a expedir las normas y textos legales que reconozcan, tan sólo en el papel, que se es titular de ciertos derechos. La racionalidad estatal mínima exige que dichas normas sean seguidas de acciones reales. Estos deben dirigirse a facilitar que las personas puedan disfrutar y ejercer cabalmente los derechos que les fueron reconocidos en la Constitución.”

[22] Corte Constitucional, Sentencia T-595 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

[23] Al respecto, la Corte señaló específicamente lo siguiente: “Tercero, el plan debe ser sensible a la participación ciudadana cuando así lo ordene la Constitución o la ley. Este mandato proviene de diversas normas constitucionales, entre las cuales se destaca nuevamente el artículo 2°, en donde se indica que es un fin esencial del Estado ‘(...) facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación; (...)’, lo cual concuerda con la definición de la democracia colombiana como participativa (artículo 1° C.P.).” Corte Constitucional, Sentencia T-595 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

[24] Corte Constitucional, Sentencia T-595 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

[25] Corte Constitucional, Sentencia T-595 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa); la Corte consideró que el mandato de garantizar la participación ciudadana es reiterado específicamente para el ámbito del servicio público de transporte, por la Ley 105 de 1993

en los siguientes términos, “Artículo 3°—Principios del Transporte público. (...) || 4. De la participación ciudadana. Todas las personas en forma directa, o a través de las organizaciones sociales, podrán colaborar con las autoridades en el control y vigilancia de los servicios de transporte. Las autoridades prestarán especial atención a las quejas y sugerencias que se formulen y deberán darles el trámite debido.” Para la Corte, la norma resalta la importancia de la participación para controlar y vigilar la gestión del Estado. También prevé que en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas se ‘prestará especial atención a las quejas y sugerencias de las organizaciones sociales’.