

Sentencia T-514/14

VEHICULOS DE TRACCION ANIMAL-Regulación normativa

DERECHO FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Alcance y contenido

La jurisprudencia de esta Corporación ha indicado que “El debido proceso en los asuntos administrativos implica que el Estado se sujete a las reglas definidas en el ordenamiento jurídico, no solamente en las actuaciones que se adelanten contra los particulares para deducir responsabilidades de carácter disciplinario o aquellas relativas al control y vigilancia de su actividad, sino en los trámites que ellos inician para ejercer un derecho ante la administración o con el objeto de cumplir una obligación. (...) Por lo cual, todo acto arbitrario de éste, entendido por tal el que se parta de las normas aplicables, para realizar su propia voluntad, implica violación del debido proceso”.

ESTADO FRENTE A SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCION-Imposición de mandatos constitucionales

Tratándose de sujetos de especial protección, esta Corporación ha sostenido que el amparo reforzado de los sujetos de especial protección constitucional, parte del reconocimiento que el Constituyente de 1991 hizo de la desigualdad formal y real a la que se han visto sometidos históricamente, con fundamento en el principio y derecho a la igualdad establecido en el artículo 13 de la Constitución Política que establece el deber del Estado de proteger especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta. En este sentido, las autoridades del Estado deben adoptar e implementar políticas, programas o medidas positivas para lograr una igualdad real de condiciones y oportunidades para la población Colombiana, en especial, para aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta; en cumplimiento de las obligaciones constitucionales establecidas en el artículo 2º de la Carta, absteniéndose de aquellas políticas que generan un retroceso en materia de derechos económicos, sociales y culturales que agraven la situación de injusticia, exclusión o marginación que se pretende corregir.

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO-Fenómeno que puede presentarse a partir de dos eventos que a su vez sugieren consecuencias distintas: hecho superado y daño consumado

ERRADICACION DE VEHICULOS DE TRACCION ANIMAL-Sustitución de los vehículos de tracción animal por un vehículo automotor, según artículo 98 de la Ley 769 de 2002

DERECHO AL DEBIDO PROCESO, A LA IGUALDAD, AL TRABAJO Y A LA DIGNIDAD HUMANA-Orden a la Secretaria Distrital de Movilidad realizar un estudio de la real situación material de los peticionarios que alegan ser carreteros

Referencia: Expedientes

T-4.255.754, T- 4.268.071, T-4.268.168, T-4.272.927, T- 4.284.556, (acumulados)

Acción de tutela instaurada por María Alcira Rodríguez Donoso contra la Secretaria de Movilidad de Bogotá D.C., y la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., (T-4.255.754); Luís Carlos Beltrán Pinto contra la Secretaria de Movilidad de Bogotá D.C., y la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., (T- 4.268.071); Hugo Ferney Silva Hernández contra la Secretaria de Movilidad de Bogotá D.C., y la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., (T-4.268.168); José Armando Pulido Arias contra la Secretaria de Movilidad de Bogotá D.C., y la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., (T-4.272.927), y por Campo Elías Álvarez Ávila contra la Secretaria de Movilidad de Bogotá D.C., y la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., (T- 4.284.556)

Magistrado Ponente:

ALBERTO ROJAS RÍOS.

Bogotá D.C. dieciséis (16) de julio de dos mil catorce (2014)

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Luis Ernesto Vargas Silva, María Victoria Calle Correa y Alberto Rojas Ríos, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9° de la Constitución Nacional y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión de los fallos proferidos por el Juzgado Treinta y Uno Penal Municipal con Función de Conocimiento de Bogotá D.C., y el Juzgado Treinta Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento (T-4.255.754); por el Juzgado Treinta y Tres Penal Municipal de Bogotá D.C., y el Juzgado Cincuenta Penal del Circuito de esta misma ciudad (T- 4.268.071); por el Juzgado Séptimo Penal Municipal con Función de Conocimiento de Bogotá D.C. (T-4.268.168); por el Juzgado Treinta y Siete Penal Municipal de Bogotá D.C., y el Juzgado Veintisiete Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Bogotá D.C., (T-4.272.927); y por el Juzgado Séptimo Penal Municipal de Bogotá D.C., (T- 4.284.556).

La Sala de Selección Número Tres, mediante auto del dieciocho (18) y treinta y uno (31) de marzo de dos mil catorce (2014), decidió acumular los expedientes de la referencia, por presentar unidad de materia y así, sean fallados en una misma sentencia; decisión, que considera pertinente la presente Sala de Revisión.

I. ANTECEDENTES

Las acciones de tutela objeto de revisión fueron interpuestas por cinco (5) ciudadanos en nombre propio, para obtener la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso, al trabajo, a la igualdad, al mínimo vital, a la libertad de oficio y a la dignidad humana, al considerar que las entidades accionadas han vulnerado sus derechos al excluirlos de los beneficios establecidos en el programa de sustitución de vehículos de tracción animal, por no cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 5º del Decreto 40 de 2013.

Teniendo en cuenta que las acciones de tutela acumuladas comparten los mismos hechos y pretensiones, estos se expondrán en forma unificada.

Hechos

1.- Señalan los accionantes que conducen vehículos de tracción animal hace más de veinte (20) años en la ciudad de Bogotá, labor de la cual dependen económicamente ellos y su familia.

2.- En el año 2010, la Secretaria Distrital de Movilidad de Bogotá D.C., realizó un censo, con el fin de dar inicio al programa de sustitución de vehículos de tracción animal, pero

ninguno de los accionantes quedó inscrito en dicho censo.

3.- Mediante la expedición del Decreto Nacional 178 de 2012, la Alcaldía de Bogotá autorizó la sustitución de vehículos de tracción animal, señalando como responsables de dicho programa a las alcaldías municipales y/o distritales en coordinación con las autoridades de transporte y tránsito de la respectiva jurisdicción. En desarrollo de dicho programa las autoridades locales debían censar los vehículos de tracción animal y a sus respectivos conductores, de conformidad con lo dispuesto en el artículo del citado decreto.

“Artículo 4°. En desarrollo de los programas de sustitución, las autoridades locales deberán como mínimo:

1. Censar los vehículos de tracción animal –carretas y equinos- en su jurisdicción.
2. Censar e identificar plenamente a los conductores de los vehículos de tracción animal que serán objeto del programa.

(...)”

4.- Manifiestan que la Secretaria Distrital de Movilidad de Bogotá D.C., no desarrolló el programa de sustitución como lo establecía el decreto referido, ya que se limitó a “hacer una actualización de datos” del censo realizado en el año 2010, en el cual no se encontraban inscritos los peticionarios.

5.- Asimismo, señalaron que el Decreto Distrital 40 de 2013[1] y la Resolución 26 de 2013[2], quebrantan lo ordenado en Sentencia C-355 de 2003 por la Corte Constitucional y lo establecido en el Decreto 178 de 2012, en lo referente al censo que debió efectuarse en el año 2012.

6.- Indican que en el año 2004 la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., y la Secretaria de Tránsito y Transporte de esta misma ciudad, expidieron un documento en el que informaron que el último censo de los vehículos de tracción animal sería realizado el día miércoles 28 y jueves 29 de julio de 2004, de conformidad con el Decreto 510 del 2003 y el Decreto 086 de 2004. Razón por el cual, consideran que el censo realizado en el año 2010 y la actualización de datos realizada en el 2012 “no constituyen un nuevo censo.”

7.- De otro lado, aducen los accionante, que la exigencia por parte de la Secretaria de Movilidad de Bogotá D.C. del carné de aptitud equina de los años 2010, 2011 y 2012 vulnera sus derechos fundamentales, pues el Decreto 510 de 2003 en su artículo 23 y s.s. que establece las sanciones y multas por transgredir el decreto, no estipula ninguna sanción por el no porte del carné, razón por la cual, no pueden ahora sustraer el beneficio de optar por los beneficios de las alternativas de sustitución y despojarlos de su condición de carretero.

8.- Por lo anterior, presentaron derecho de petición solicitando acceder a una de las alternativas previstas en el artículo 2º del Decreto 40 de 2013, para la población carretera, pero la Directora de Estudios Sectoriales y de Servicios, la señora Adriana Ruth Iza Certuche les informó que,[3] “una vez revisados estos registros, usted no se encuentra dentro del grupo de posibles beneficiarios según lo establecido en el Decreto 040 de 2013” (Sic)

Solicitud de Tutela

Con fundamento en los hechos narrados y en las pruebas aportadas al expediente, los accionantes solicitan se tutelen sus derechos fundamentales al debido proceso, al trabajo, a la igualdad, al mínimo vital, a la libertad de oficio y a la dignidad humana presuntamente vulnerados por la Secretaria de Movilidad de Bogotá D.C., y la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., y en consecuencia:

“Se me incluya dentro de los beneficiarios a las alternativas de sustitución de los vehículos de tracción animal, contempladas en el Decreto 178 de 2012, Decreto 40 de 2013 y Resolución 26 de 2013 expedido por la Secretaria Distrital de Movilidad de Bogotá D.C.

Se ordene a la Secretaria de Movilidad no solicitar documentos superfluos, tales como los certificados de aptitud equina de los años 2010,2011 y 2012, que solo constituyen talanqueras formales para impedir el goce de mis derechos fundamentales y mi derecho a la sustitución laboral, real y efectiva.”(Sic)

En el expediente T-4.284.556, el accionante solicitó:

“1. Se suspenda la aplicación del Decreto Distrital 595 de 2013, por lo menos hasta que el Distrito adopte medidas de protección y acciones afirmativas con respecto al grupo

poblacional de los carreteros de Bogotá D.C., por lo cual solicito que los efectos sean Inter Comunis.

2. Se ordene a la Alcaldía Mayor brindar toda la documentación con respecto a los actos administrativos que avalan el censo del año 2010, que permiten y fijan los parámetros de la actualización de datos de 2012

3. Se brinde un cronograma de las personal que ingresarán al programa de sustitución de vehículos de tracción animal”

Traslado y contestación de la Demanda

Teniendo en cuenta que la Secretaria Distrital de Movilidad de Bogotá D.C., contestó todas las acciones de tutelas con los mismos argumentos, se procederá a explicar la intervención de la entidad para todos los casos.

Secretaria Distrital de la Movilidad de Bogotá D.C.

La Directora de Asuntos Legales de esta entidad, la señora Gloria Inés Bohórquez Torres solicitó negar el amparo invocado, al considerar que no solo ha actuado con las plenas facultades legales y en cumplimiento de la normatividad vigente, sino brindando todas las garantías para que las personas que ejercen la actividad de carreteros, en igualdad de condiciones pudieran acceder al beneficio de sustitución de los vehículos de tracción animal.

Señaló que con base en el Acuerdo 402 de 2009 “por medio del cual se establece el Censo Social Integral de los vehículos de Tracción animal (VTA) que circulan por el Distrito Capital”, se realizó un censo en el año 2010 con la finalidad específica de adoptar el programa de sustitución, para obtener cifras respecto del número de vehículos de tracción animal existente y de las personas que se dedicaban a esa actividad al momento de la elaboración del último censo, Lo anterior, con el fin de garantizar a dicha población la sustitución de un medio de transporte, en cumplimiento del mandato legal que dispuso su prohibición de circulación y en acatamiento a lo ordenado por la Corte Constitucional en Sentencias C-355, 475 y 481 de 2013, era necesario aportar el certificado de Aptitud Equina, ya que a través de ese documento se podía constatar que esa era la actividad que

venían realizando y que constituía la fuente ordinaria de ingresos.

Además, indicó que con el fin de garantizar que las personas que efectivamente se dedicaban a esa actividad pudieran acceder al programa de sustitución de los vehículos de tracción animal, realizaron en el año 2012, un proceso de actualización y validación, quedando concluido de esta manera el censo, proceso que fue ampliamente publicitado y realizado en cada una de las localidades de la ciudad, en particular, en los sitios donde se ubica la comunidad carretera, donde se contó con la participación activa de los líderes de los carreteros.

Por lo anterior, y de conformidad con el Decreto 178 de 2012[4] y el Decreto 040 de 2013[5] la Secretaría de Movilidad expidió la Resolución 026 de 2013, mediante la cual adoptó la base de datos de los beneficiarios del programa distrital de sustitución de vehículos de tracción animal en Bogotá D.C., por el de vehículo automotor y, para lo cual emitiría acto particular y concreto para cada uno de los 2.890 beneficiarios que concurrieron al censo.

Finalmente, aclaró que “no todo reciclador es carretero, y no todo carretero es reciclador, es así como el señor Luís Carlos Beltrán Pinto, sólo demuestra a través de varios documentos aportados a la acción de tutela su calidad de reciclador (carne de basura cero reciclador y certificado censal de reciclador realizado por la UAESP en el año 2010) por lo tanto no se puede predicar que el actor fue censado como carretero.”

Frente a los casos concretos de los expedientes T-4.255.754[6], T- 4.268.071[7], T-4.268.168[8], T-4.272.927[9] la Secretaria indicó que revisada la base de datos de los registros realizados en el proceso censal, se encontró que los accionantes no acudieron a la convocatoria efectuada en los años 2010 y 2012, razón por la cual no pueden acceder a los beneficios establecidos en el Decreto 40 de 2013.

En lo que respecta al caso del expediente T- 4.284.556[10], informó que una vez revisada la base de datos de los registros realizados en el proceso censal 2010, se encuentra que el señor Campo Elías Álvarez Ávila acudió a la convocatoria realizada en el 2010, 2011, y 2012 del equino de nombre “muñeco”, dando cumplimiento al Decreto 510 de 2003[11], en lo relacionado con el porte del certificado de aptitud equina, sin embargo, éste no asistió a la actualización de datos realizada en los meses de abril a septiembre de 2012, por la cual el

accionante no cumple con los requisitos establecidos para ser beneficiario del programa de sustitución, de conformidad con el numeral primero, del artículo 5° del Decreto 040 de 2013[12].

Por último, informó que conforme a la reunión realizada por el Consejo de Bogotá el día veintiuno (21) de enero de dos mil catorce (2014), en la cual se contó con la participación de los líderes carreteros, se acordó que la Secretaria General de la alcaldía Mayor de Bogotá elevará consulta a la Corte Constitucional en relación con la inclusión de personas, diferentes a las incluidas en la base de datos adoptada mediante Resolución 026 de 2013.

Expediente T-4.255.754

Asumido el conocimiento de la acción de tutela por parte del Juzgado Treinta y Uno Penal Municipal con Función de Conocimiento de Bogotá D.C., ordenó vincular y correr traslado del escrito de tutela al representante legal o quien haga sus veces de la Secretaria Distrital de la Movilidad de Bogotá y a la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., para que ejerza su derecho de defensa en la presente acción de tutela.

Pruebas relevantes que obran en el expediente

- Certificado del censo realizado en el año 2001, por la Secretaria de Tránsito y Transporte de Bogotá D.C. (Folio 13)
- Certificado del censo realizado en el año 2010 por la Alcaldía Mayor de Bogotá,- Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos UAESP. (Folio 14)
- Respuesta del derecho de petición por parte de la Directora de Estudios Sectoriales y de Servicios. (Folio 15)
- Certificado de Aptitud Equina con fecha de vencimiento del 5 de junio de 2013. (Folio 16)
- Certificado de Aptitud Equina con fecha de vencimiento el 12 de febrero de 2014. (Folio 16)

- Carne de reciclador de basura de la señora María Alcira Rodríguez. (folio 17)
- Certificado de aptitud Equina N° 2178 de la Fundación el Refugio Animal, donde figura como propietario del equino, la señora María Alcira Rodríguez. (Folio 17)
- Carné de Asociación Nacional de Recicladores de la señora María Alcira Rodríguez. (Folio 18)
- Certificados de ventas y compras de equinos (Folios 19, 26, 27, 28, 29, 30, 31)
- Respuesta al derecho de petición por parte de la Directora de Estudios Sectoriales y de Servicios. (Folio 32)

Decisiones judiciales objeto de revisión

Primera Instancia

El Juzgado Treinta y Uno Penal Municipal con Función de Conocimiento de Bogotá D.C., mediante sentencia del dieciséis (16) de octubre de dos mil trece (2013), decidió negar el amparo solicitado con fundamento en los argumentos que se sintetizan a continuación: (i) no hay vulneración a los derechos incoados por la accionante, toda vez que ésta en su oportunidad no realizó el registro para el ingreso al programa de Sustitución de vehículos de Tracción Animal en Bogotá D.C., (ii) la actuación negligente por parte de la accionante, al no ejercer las acciones judiciales ordinarias tendientes a la protección de los derechos invocados, (iii) la no configuración de un perjuicio irremediable, en la medida que no hay elemento de juicio que permita inferir la ocurrencia del mismo, por el contrario, se trata de una persona de 46 años de edad, que puede ejercer otras actividades para derivar su sustento o el de continuar como recicladora, pues nada le impide continuar con dicha actividad, le permiten concluir que “no puede el juzgado habilitar a una persona para que sea beneficiaria de los reseñados planes alternativos y sustitutivos, en tanto se desconoce si su real actividad durante los años 2009 a 2011 era la de carretero, no se vislumbra ninguna conducta ilegítima de parte de la entidad accionada, existe otra vía de defensa judicial real y efectiva para dirimir el tema que se pretendió a través de este mecanismo excepcional.”

Impugnación

El veintidós (22) de octubre de dos mil trece (2013) la señora María Alcira Rodríguez impugnó el fallo proferido por el Juzgado Treinta y Uno Penal Municipal con Función de Conocimiento de Bogotá D.C., con base en los siguientes argumentos:

“Las razones por las cuales no me registre en el año 2012, era porque tenía entendido que las personas que no aparecían en el censo del 2010 seríamos tratados como casos especiales y además que se harían unos cruces de información de los censos 2001, 2002, 2003 y 2004, pues así lo informó la Secretaria de Movilidad en su momento.

Si bien es cierto que tengo 46 años, no es menos cierto que la realidad laboral colombiana desplaza a las personas de mi edad y por mi condición económica, de educación y porque lo único que sé es reciclar resulta improbable que me brinden algún empleo diferente al que conozco.” (Sic)

Segunda instancia

El Juzgado Treinta Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá D.C., mediante fallo del veintiséis (26) de noviembre de dos mil trece (2013), resolvió el recurso de apelación confirmando la decisión del juez de primera instancia, al estimar que los hechos que originaron la solicitud de amparo constitucional, ocurrieron por negligencia de la accionante, pues a pesar de contar con las oportunidades respectivas para inscribirse en el programa de sustitución de vehículos de tracción animal, la accionante no hizo uso de los mismo, ni aportó los documentos requeridos para tal fin.

Así mismo, indicó que no se cumple con el requisito de inmediatez establecido para la procedencia de la acción de tutela, pues los hechos que dieron origen a la presunta vulneración de los derechos fundamentales iniciaron con el censo realizado en el año 2010 y se consolidó con la actualización de la base de datos realizada en septiembre de 2012.

Expediente T-4.268.071

Traslado y contestación de la Demanda

Asumido el conocimiento de la acción de tutela por parte del Juzgado Treinta y Tres Penal Municipal de Bogotá D.C., se ordenó correr traslado del escrito de tutela a la Secretaria Distrital de la Movilidad de Bogotá y a la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., y como tercero

interesado a la Secretaría de Integración Social, para que ejerciera su derecho de defensa en la presente acción de tutela.

Secretaria Distrital de Integración Social

La Directora Poblacional de esta entidad, la señora María Cristina Hurtado Sáenz solicitó ser desvinculada a la presente acción de tutela, por considerar que dicha entidad vulneró los derechos fundamentales alegados por el accionante, puesto que no es la competente para atender las solicitudes de la población carretera, por la siguiente razón:

“[E]l Decreto N° 040 del 30 de enero de 2013 determina con claridad que la entidad competente y responsable de brindar las alternativas de sustitución para el programa de “sustitución de vehículos de tracción animal”, es la Secretaria Distrital de Movilidad de Bogotá D.C., al indicar en su artículo tercero que “serán beneficiarios del programa distrital de sustitución de vehículos de tracción animal los carreteros de la ciudad de Bogotá D.C., que estén inscritos en la base de datos adoptada por la Secretaria distrital de Movilidad, según la información unificada en el censo elaborado en el año 2010, actualizada en el año 2012.”

- Fotocopia de la cédula de ciudadanía del señor Carlos Beltrán Pinto. (folio 24)
- Fotocopia de carné de FUNSOCIAL a nombre del señor Luís Carlos Beltrán Pinto. (folio 13)
- Fotocopia de la Junta de Acción Comunal del Barrio “Villa Alexandra” de la localidad de Kennedy, donde certifican que el accionante es carretero desde hace más de 15 años. (folio 15 y 20)
- Impresiones de fotos. (folio 17 y 18)
- Fotocopia de certificado laboral de “Reciclajes Palmitas”(folio 19)
- Fotocopia del certificado del censo realizado en el año 2001, por la Secretaria de Tránsito y Transporte de Bogotá D.C. (folio 21 y 22)
- Fotocopia del contrato de compraventa de vehículo de tracción animal, suscrito por

José Armando Pulido como vendedor y el señor Luis Carlos Beltrán Pinto en calidad de comprador. (folio 23)

- Fotocopia de la respuesta dada al derecho de petición por la Directora de Estudios Sectoriales y de Servicios. (folio 25)

Decisiones judiciales objeto de revisión

Primera Instancia

El Juzgado Treinta y Tres Penal Municipal de Bogotá D.C., mediante fallo del diecisiete (17) de octubre de dos mil trece (2013) declaró improcedente la acción constitucional, al considerar que el accionante cuenta con otros mecanismos de defensa judicial, como lo son las acciones que puede instaurar ante la jurisdicción contenciosa administrativa, máxime cuando no se encuentra probado la existencia de un perjuicio irremediable que amerite la protección de sus derechos fundamentales por este medio Constitucional.

Así mismo, y tras realizar un análisis del procedimiento realizado por la Alcaldía de Bogotá y la Secretaria Distrital de Movilidad de esta misma ciudad señaló que “De acuerdo con las pruebas allegadas, se tiene que las entidades accionadas actuaron de conformidad con los procedimientos establecidos en la ley, salvaguardando el debido proceso, pues se contó con la debida difusión y publicidad al interior de la comunidad carretera, acatando no solo lo ordenado por la Corte Constitucional, sino en aplicación de la ley ”

Finalmente, consideró que para que el accionante pudiera acceder a los beneficios del programa de sustitución de vehículos de tracción animal, debía acatar lo dispuesto en su regulación normativa, situación que no ocurrió y, por ende hace que no sea titular de los derechos que hoy reclama, “más aun, cuando no se entiende el comportamiento omisivo por parte del accionante.”

Impugnación

El treinta (30) de octubre de dos mil trece (2013) el señor Luís Carlos Beltrán Pinto impugnó el fallo proferido por el Juzgado Treinta y Tres Penal Municipal de Bogotá D.C., arguyendo que no acudió al censo realizado en el año 2010 no por negligencia, sino, porque ya había sido censado en años anteriores, razón por la cual no vio la necesidad de asistir a

este último y porque la Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá en la mesa de diálogo refirió que iba abrir un espacio para los casos especiales, que son las personas censadas antes del año 2010 y que consistía en el cruce de datos de los censos anteriores; procedimiento que no se ha realizado al día de hoy.

En relación con el censo realizado en el año 2012, aclaró que se trató de una actualización de datos respecto al censo del 2010, motivo por el cual, tampoco aparece registrado.

Finalmente explicó “que no cuenta con los certificados de aptitud equina de los años 2010, 2011 y 2012, por imposibilidad física de conseguirlos, razón por la cual se está ocasionando un perjuicio irremediable para su núcleo familiar y para él, pues de no otorgarse el beneficio todos quedarían en condiciones de miseria, pues es el único trabajo que tiene y del cual deriva su sustento.”

Segunda instancia

El Juzgado Cincuenta Penal del Circuito de Bogotá D.C., mediante fallo del veintinueve (29) de noviembre de dos mil trece (2013), resolvió el recurso de apelación en el que confirmó la decisión del Ad-quo, tras realizar un recuento de la normatividad que regula la sustitución de vehículos de tracción animal por vehículos automotores, así como el procedimiento llevado a cabo por la Secretaría Distrital de Movilidad, concluyó que:

- “No entiende las razones por las cuales el accionante hizo caso omiso al llamado de la Secretaría, para ser incluido en los beneficios otorgados por el Gobierno Nacional a través de la Alcaldía Mayor de Bogotá, pese a la publicidad realizada”
- “No es creíble el argumento de que no consideró necesario volver a ser censado porque en años anteriores ya lo había hecho, en que la Secretaría Distrital de Movilidad no le notificó que debía hacerlo y, en la imposibilidad física para obtener los certificados de aptitud equina, pues no menciona ni justifica cual fue la imposibilidad.” y,
- “No demuestra que para el año 2010, fecha en la cual se realizó el censo de carreteros, ejerciera tal actividad”

Expediente T-4.268.168

Traslado y contestación de la Demanda

Asumido el conocimiento de la acción de tutela por parte del Juzgado Séptimo Penal Municipal con Función de Conocimiento de Bogotá, se ordenó notificar a la Secretaria Distrital de la Movilidad de Bogotá y a la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., para efectos de garantizar el debido proceso y el derecho a la defensa.

Pruebas relevantes que obran en el expediente

- Fotocopia de la cédula de ciudadanía del señor Hugo Ferney Silva Hernández. (folio 20)
- Fotocopia de certificado de Aptitud Equina N° 2315, con fecha de vencimiento del 30 de marzo de 2007. (folio 15)
- Fotocopia de certificado de Aptitud Equina con fecha de vencimiento del 19 de marzo de 2014. (folio 16)
- Fotocopia de licencia de conducción de tracción animal del señor Hugo Ferney Silva Hernández. (folio 17)
- Fotocopia de licencia de tránsito del señor Hugo Ferney Silva Hernández. (folio 19)
- Fotocopia de la respuesta del derecho de petición por parte de la Directora de

Decisiones Judiciales objeto de revisión

Única instancia

El Juzgado Séptimo Penal Municipal con Función de Conocimiento de Bogotá D.C., mediante fallo del veintiocho (28) de octubre de dos mil trece (2013) decidió declarar improcedente la acción de tutela, al considerar que la inconformidad del accionante se dirige a atacar el Decreto 40 de 2013 y la Resolución N° 026 de 2013, actos administrativos revestidos de carácter general, impersonal y abstracto, respecto de los cuales la misma ley consagra otro mecanismo de defensa judicial, ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, y de los cuales no ha hecho uso el accionante.

Por otro lado, argumentó la no acreditación de la existencia de un perjuicio irremediable e inminente que viabilice la tutela como mecanismo transitorio.

Finalmente, y en relación con el fondo del asunto arguyó, que tampoco se cumplen con los requisitos para optar por los beneficios del programa de sustitución de vehículos de tracción animal, ya que el señor Hugo Silva Hernández no se encuentra registrado en la base de datos, de conformidad con el censo realizado en el año 2010 y no cuenta con los certificados de aptitud equina de los años 2010, 2011 y 2012; requisitos idóneos para acreditar la condición de carretero.

Expediente T-4.272.927

Traslado y contestación de la Demanda

Asumido el conocimiento de la acción de tutela por parte del Juzgado Treinta y Siete Penal Municipal de Bogotá D.C., ordenó correr traslado del escrito de tutela a los representantes legales de la Secretaria Distrital de la Movilidad de Bogotá y de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., para que ejercieran su derecho de contradicción y de defensa.

Pruebas relevantes que obran en el expediente

- Fotocopia de la cédula de ciudadanía del señor José Armando Pulido Arias. (folio 35)
- Fotocopia de certificado de aptitud equina con fecha de vencimiento del 1 de abril de 2005. (folio 14)
- Fotocopia de carné de FUNSOCIAL a nombre del señor José Armando Pulido Arias. (folio 15)
- Fotocopia del carné del sindicato de recicladores y carreteros -SINALTRAINCA-, del señor José Armando Pulido Arias. (folio 16)
- Fotocopia de certificado de Metales y Retales EW, en la que se informa que el señor José Armando Pulido Arias le vende todo lo relacionado con el material reciclado desde hace más de 20 años. (folio 17)

- Fotocopia de una denuncia presentada por del señor José Armando Pulido ante la Policía Metropolitana de Bogotá, por pérdida de documentos. (folio 18)
- Impresiones de fotos. (folios 19 al 26)
- Fotocopia de Registro Civil de Nacimiento de su hija Sara Nicole Pulido Moreno. (folio 27)
- Fotocopia del carné de la Asociación de Protectores de la Fauna Colombiana-APROFAC-. (folio 28)
- Fotocopia del certificado del censo realizado en el año 2001, expedido por la Secretaria de Tránsito y Transporte de Bogotá D.C. (folio 29 y 30)
- Fotocopia de la certificación de la Junta de la Acción Comunal del barrio “Villa Liliana” de la localidad de Fontibón, en la que certifican que el accionante es carretero hace 13 años. (folio 31)
- Fotocopia del contrato de compraventa de vehículo de tracción animal, suscrito por Rubiel Antonio Ciro como vendedor y el señor José Armando Pulido Arias en calidad de comprador. (folio 32)
- Fotocopia de la licencia de conducción de vehículo de tracción animal del señor José Armando Pulido Arias. (folio 33)
- Fotocopia de constancia de pérdida de documentos y/o elementos del señor José Armando Pulido. (folio 39)
- Fotocopia de la respuesta del derecho de petición por parte de la Directora de Estudios Sectoriales y de Servicios. (folio 36)

Decisiones judiciales objeto de revisión

Primera Instancia

El Juzgado Treinta y Siete Penal Municipal de Bogotá D.C., mediante fallo del dieciséis (16) de octubre de dos mil trece (2013) negó el amparo invocado, al considerar que el señor José

Armando Pulido tuvo tiempo suficiente para adelantar las acciones pertinentes para su inclusión en el programa, pues contó con año y medio para enterarse de que estaban convocando a una jornada de actualización en el año 2012, la cual duró seis (6) meses; diferente es que debido a la inconformidad causada por no cumplir con los requisitos exigidos por la accionada, el accionante considere conculcados sus derechos.

Agregó, que el actor cuenta con otros medios de defensa judicial para cuestionar la legalidad de los actos administrativos cuestionados, ante la jurisdicción contenciosa administrativa o ante la jurisdicción penal, esta última, respecto de los rumores de que ciertos funcionarios de la Secretaria Distrital de Movilidad, estaban cobrando cierta cantidad de dinero para la inclusión como beneficiarios del programa de sustitución de vehículos de tracción animal. Además no se acreditó la existencia de un perjuicio irremediable para la procedencia excepcional de la tutela.

Impugnación

El veintidós (22) de octubre de dos mil trece (2013) el señor José Armando Pulido Arias impugnó el fallo proferido por el Juzgado Treinta y Siete Penal Municipal de Bogotá D.C., reiterando que no está registrado en el censo del año 2010 y en la actualización de datos del 2012, no por negligencia, sino porque la Secretaria Distrital de Movilidad de Bogotá les informó que las personas que no aparecen en dicho censo, serían tratados como casos especiales y que harían los cruces de información con los censos realizados en los años 2001, 2003, 2004, 2005, 2006 y 2007.

Respecto a la ocurrencia de un perjuicio irremediable indicó que: “el perjuicio irremediable no va ser otro que la miseria, la pobreza absoluta que supone la eliminación de esa porción indispensable para que yo pueda subsistir. Cuando se vulnera el mínimo vital, precisamente lo que se elimina es esa posibilidad de alimentar, vestir, brindarle vivienda, salud, a la personas que dependan económicamente (...)” (Sic). Agregó que a sus 58 años de edad, es difícil que alguien lo contrate o que desempeñe otra actividad económica, que le permita generar ingresos para su sustento y el de su familia.

Segunda instancia

El Juzgado Veintisiete Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Bogotá D.C.,

mediante fallo del veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013) resolvió el recurso de apelación, confirmando la decisión del A-quo bajo los mismos argumentos.

Expediente T-4.284.556

Traslado y contestación de la Demanda

Asumido el conocimiento de la acción de tutela por parte del Juzgado Séptimo Penal Municipal de Bogotá, ordenó oficiar y correr traslado a la Secretaria Distrital de la Movilidad de Bogota y a la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., para que se pronuncien sobre los hechos y pretensiones del accionante.

Pruebas relevantes que obran en el expediente

- Fotocopia de la cédula de ciudadanía del señor Campo Elías Álvarez Ávila. (folio 28)
- Fotocopia de certificado de aptitud equina N° 2012-1058, expedida el 23 de julio de 2012. (folio 30)
- Fotocopia de certificado de aptitud equina N° 2010-0220. (folio 35)
- Fotocopia del derecho de petición solicitando a la Secretaria Distrital de Movilidad de Bogotá, la inclusión del señor Campo Elías Álvarez Ávila en el censo. (folio 28)
- Fotocopia de la respuesta al derecho de petición por parte de la Directora de Estudios Sectoriales y de Servicios. (folio 33)

Decisiones judiciales objeto de revisión

Único de instancia

El Juzgado Séptimo Panal Municipal de Bogotá D.C., mediante fallo del seis (06) de febrero de dos mil catorce (2014), negó por improcedente la acción de tutela interpuesta por el señor Campo Elías Álvarez Ávila, al considerar que el accionante cuenta con otros medios de defensa judicial como lo son las acciones para cuestionar la legalidad del Decreto 595 de 2013. Además no se acreditó la existencia de un perjuicio irremediable para la procedencia

excepcional de la tutela.

II CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para revisar la decisión proferida, dentro de la acción de tutela de la referencia de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9º, de la Constitución Política y en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Problema jurídico y planteamiento del caso

Los accionantes presentaron acción de tutela contra la Secretaria de Movilidad de Bogotá y la Alcaldía Mayor de esta ciudad, al considerar que el programa adoptado por la administración de Bogotá, para dar cumplimiento a lo establecido en la Ley 769 de 2002, que consistía en la sustitución de los vehículos de tracción animal por un vehículo automotor, por un plan de negocio o para la adquisición o mejora de vivienda, vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso al trabajo, a la igualdad, al mínimo vital, a la libertad de oficio y a la dignidad humana, al excluirlos de los beneficios referidos, por no estar registrados en el censo del año 2010 ni en la actualización censal del año 2012, así como por el hecho de no portar el carné de aptitud equina.

Por su parte, la Secretaria Distrital de Movilidad de Bogotá, tras hacer un recuento de todo el procedimiento realizado y de la normatividad expedida para el cumplimiento del mismo indicó que, siempre se actuó con las plenas facultades legales y en cumplimiento de la normatividad vigente, brindando todas las garantías para que las personas que ejercen la actividad de carreteros, en igualdad de condiciones pudieran acceder al beneficio de sustitución de los vehículos de tracción animal.

Los jueces de instancia negaron el amparo por considerar que (i) los accionantes cuentan con otro medio de defensa judicial, como lo son las acciones que se pueden interponer ante la jurisdicción contencioso administrativo; (ii) no se vislumbra la ocurrencia de un perjuicio irremediable que haga procedente de manera excepcional la acción de tutela; y al evidenciar que (iii) los peticionarios no cumplen con los requisitos para optar por los

beneficios del programa de sustitución de vehículos de tracción animal.

Problema jurídico

De acuerdo con lo expuesto, corresponde a esta Sala de Revisión determinar ¿si la Secretaria Distrital de Movilidad de Bogotá D.C., y la Alcaldía Mayor de esta ciudad vulneraron los derechos fundamentales a la igualdad y al debido proceso de los accionantes, al haberlos excluido como beneficiarios del programa de sustitución de vehículos de tracción animal establecido en el artículo 2° del decreto 40 de 2013?

Para resolver el problema jurídico planteado, procederá esta Sala a examinar (i) la regulación normativa de los vehículos de tracción animal; (ii) debido proceso administrativo; (iii) obligación del Estado frente a los sujetos de especial protección; (iv) carencia actual del objeto y, finalmente (v) el estudio del caso concreto.

Es deber del Estado, a través del legislador reglamentar el uso del espacio público, con el fin de preservar la prosperidad general y la convivencia pacífica, generando de esta manera seguridad ciudadana.

Así, el legislador en pro de garantizar la seguridad y comodidad de los habitantes, como la de preservar un ambiente sano, expidió la Ley 769 de 2002 “Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre” y prohibió en su artículo 98 el tránsito urbano de vehículos de tracción animal, en los municipios de categoría especial y en los municipios de primera categoría del país[13].

Artículo que fue objeto de estudio por parte de la Corte Constitucional, en la que se demandaba que dicha norma violaba los artículos 16, 25, 26, 53 y 58 de la Constitución Política. En aquella oportunidad, la Corte consideró que si bien el artículo 98 estableció que dicha norma no entraría a regir inmediatamente, sino un año después de la entrada en vigencia del Código de Tránsito y que, las autoridades competentes estaban obligadas a crear los mecanismos necesarios para ofrecer a los afectados alternativas laborales suficientes y adecuadas a su condición, estas medidas no garantizaban que dichos programas se hicieran realidad, motivo por el cual, y con base en el principio de confianza legítima la Corte condicionó la exequibilidad de la norma demandada en el sentido de que la restricción al tránsito de vehículos de tracción animal solo debe comenzar a regir, no

desde la vigencia de la ley, sino desde el momento en que la administración local -municipal o distrital- ponga en funcionamiento los programas de capacitación y las actividades alternativas y sustitutas para los conductores de dichos vehículos[14].

En desarrollo de lo establecido en la Ley 769 de 2002 y a lo ordenado en la Sentencia C-355 de 2003, el Alcalde Mayor de Bogotá expidió el Decreto 510 de 2003 “Por medio del cual reglamenta el tránsito de los vehículos de tracción animal” en el cual se dispuso que “todos los vehículos de tracción animal que a la fecha de expedición de este decreto transiten en la ciudad de Bogotá D.C., deberán ser registrados por su propietario ante la Secretaría de Tránsito y Transporte, entidad que difundirá la aplicación del decreto con el fin de que todos los conductores de vehículos de tracción animal sean registrados” e indicó que al finalizar dicho registro se congelará la expedición de nuevas licencias de conducción y placas para este tipo de vehículos, para esos efectos previó los siguientes requisitos :

“Registro Inicial:

- Original del Formulario Único Nacional completamente diligenciado sin improntas.
- Autorización escrita del propietario cuando el trámite no se realice personalmente.
- Certificación expedida por la autoridad competente o una entidad protectora de animales delegada por ésta, de acuerdo con lo establecido en el artículo 25 del presente decreto.
- Original o copia al carbón del recibo de pago de derechos de trámite.
- Original del Certificado del Registro Voluntario, expedido por la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá.
- Fotocopia de la cédula de ciudadanía del propietario.”[15]

El Decreto 291 de 2004 modificó los artículos 18, 19 y 20 del decreto referido, sobre el horario de circulación de los vehículos de tracción animal y de los lugares por donde no podrán circular. Asimismo, el Decreto 086 de 2004 modificó algunos de sus artículos, en el sentido de extender el tiempo para obtener la licencia de Tránsito, la placa reflectiva según el artículo 45 de la Ley 769 de 2002 y la licencia de conducción; también cambio el periodo

de acreditación de las entidades sin ánimo de lucro dedicadas a la protección de animales y planteó el tema sobre el trato que se debe tener con los animales.

Mediante Resolución 780 de 2004, el Secretario de Tránsito y Transporte de Bogotá D. C. dispuso que a partir del día primero (01) de agosto del 2004 y hasta el día treinta y uno (31) de agosto del mismo año, esta entidad adelantara campañas pedagógicas para persuadir e incentivar a los conductores de vehículos de tracción animal al cumplimiento del marco normativo vigente; tiempo durante el cual los conductores de estos vehículos podrán obtener de las autoridades de tránsito las respectivas licencias de tránsito, licencias de conducción y las autorizaciones para operar el servicio.

Con el fin de seguir adelantando la etapa de divulgación, información y pedagogía referida, la Resolución 885 de 2005 dispuso que dicha campaña seguiría siendo adelantada por la Secretaría de Tránsito y Transporte y la Policía Metropolitana de Tránsito hasta el 31 de enero de 2006, fecha hasta la cual podrán los conductores de vehículos de tracción animal obtener de las autoridades de tránsito distrital las respectivas licencias de tránsito, licencias de conducción y las autorizaciones para operar este clase de servicio

Es de resaltar, que en dicha resolución se indicó:

“Que los mecanismos para llevar a cabo el proceso de divulgación, pedagogía y obtención de los documentos que los habilitan para operar y la placa de la carreta por parte de los propietarios de los vehículos de tracción animal, han sido concertados en mesas de trabajo conjuntamente con el gremio que los representa y la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá.”

El Alcalde Mayor de Bogotá mediante Acuerdo 402 de 2009 estableció el censo social integral de los propietarios y familias que poseen Vehículos de Tracción Animal (VTA) que circulan por el Distrito Capital, censo que será la base sobre el cual se realizará la formulación de un Plan Integral Alternativo y Sustitutivo para los conductores de vehículos de tracción animal e indicó en su artículo 2º que:

“la Secretaría Distrital de Movilidad, en coordinación con la Secretaría de Integración Social, serán las entidades encargadas de formular los lineamientos para la realización de dicho censo, el cual deberá ser realizado en un plazo no mayor de un (1) año contado a

partir de la fecha de promulgación del presente Acuerdo.”(Subrayado fuera de texto)

Unos años más tarde, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1666 de 2010, por medio del cual autorizaba la sustitución de vehículos de tracción animal por vehículos automotores clase motocarro y señaló que los alcaldes de esos municipios debían desarrollar y culminar esa actividad alternativa de sustitución antes del 31 de enero de 2012.

Sin embargo, el artículo 6º del Decreto 178 de 2012, derogó la disposición antes reseñada, con ocasión a las diferentes solicitudes realizadas por las autoridades locales y organizaciones de carreteros al Gobierno Nacional, para ampliar el plazo establecido en el Decreto número 1666 del 12 de mayo de 2010 que permite la sustitución de vehículos de tracción animal, y para que la sustitución de dichos vehículos no solo sea por motocarros, sino también por otros tipo de vehículos automotores, debidamente homologados, o por otras actividades no necesariamente relacionadas con el transporte según sea definido en los programas de sustitución para cada municipio.

Así, el Decreto 178 de 2012 autorizó la sustitución de vehículos de tracción animal por vehículos automotores debidamente homologados para carga y estableció como una de las medidas para llevar a cabo la sustitución, la de censar los vehículos de tracción animal -carretas y equinos y, la de censar e identificar plenamente a los conductores de los vehículos de tracción animal[16], programa que estará a cargo de los alcaldes o de las autoridades municipales o distritales.

Con el fin de promover actividades alternativas y sustitutivas para los conductores de los vehículos de tracción animal de la ciudad de Bogotá, D.C., el Alcalde Mayor de esta ciudad, mediante Decreto 40 de 2013 implementó el Programa de Sustitución de Vehículos de Tracción Animal e indicó en su artículo 2º la alternativas a las que pueden acceder los beneficiarios del programa, el cual reza:

“ARTÍCULO 2º. Alternativas de sustitución. El Programa de Sustitución de Vehículos de Tracción Animal en Bogotá, D.C dispondrá los recursos necesarios para el proceso de sustitución, garantizando que los beneficiarios puedan optar por alguna de las siguientes alternativas:

1. Sustitución del vehículo de Tracción Animal por un vehículo automotor.

2. Sustitución del vehículo de Tracción Animal por un plan de negocio.
3. Sustitución para adquisición o mejora de vivienda, para carreteros con discapacidad permanente y/o adultos mayores.”

Asimismo determinó, que solo serán beneficiarios del Programa Distrital de Sustitución de Vehículos de Tracción Animal, los carreteros de la ciudad de Bogotá D.C., que se encuentran inscritos en la base de datos adoptada por la Secretaría Distrital de Movilidad, según la información unificada en el censo realizado en el año 2010 y actualizada en el año 2012[17]. Quienes deberán cumplir con los siguientes requisitos:

“ARTÍCULO 5º. Condiciones de acceso a las alternativas de sustitución. Cada beneficiario podrá acceder a una (1) de las alternativas de sustitución, una vez cumplidos los siguientes requisitos:

1. Estar incluido en la base de datos de carreteros adoptada por la Secretaría Distrital de Movilidad.
2. Acreditar la identificación personal ante el Organismo o Entidad que ejecute la alternativa seleccionada.
3. Suscribir documentos donde se declare voluntariamente cuál es la alternativa en que se encuentra interesado y la adhesión voluntaria al programa seleccionado.
4. Suscribir el “Pacto por el buen trato a los animales”.
5. Cumplir con las condiciones particulares establecidas para cada alternativa de sustitución, de acuerdo con la regulación que expidan los Organismos y Entidades involucradas en la ejecución de la alternativa seleccionada.
6. Hacer entrega del binomio (carreta y equino) al Organismo o Entidad Distrital o a las Asociaciones y/o Fundaciones sin ánimo de lucro de cuidado animal que sean designadas por la Secretaría Distrital de Movilidad.”

En consecuencia, la Secretaria Distrital de Movilidad de Bogotá D.C., mediante Resolución 26 de 2013 adopto la base de datos de los beneficiarios del programa Distrital de

sustitución de vehículos de tracción animal, definió el procedimiento para la alternativa de sustitución por vehículo automotor, con el fin de dar cumplimiento al Decreto 40 de 2013.

Finalmente, la administración de Bogotá a través del Decreto 595 de 2013, culminó el programa de sustitución de vehículos de tracción animal, prohibiendo su circulación en el Distrito Capital a partir del 1 de enero de 2014 y dispuso sanciones para aquellas personas que no cumplieran la presente restricción.

No obstante haber culminado el programa de sustitución de vehículos de tracción animal, la Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá recibió múltiples reclamaciones derivadas de la Resolución 026 de 2013, en la que muchas personas alegaban tener la condición de carreteros y derecho a los beneficios establecidos en el Decreto 40 de 2013. Debido a esto, la Alcaldía Mayor de Bogotá dispuso mediante Directiva 003 de 2014 evaluar la condición de las personas que pudieron quedar excluidas del programa de conformidad con la realidad de la población carretera, y con el fin de garantizar el derecho a la igualdad y al goce efectivo de los derechos fundamentales.

En atención a la normatividad anteriormente expuesta, esta Sala de Revisión procederá a estudiar si la administración del Distrito Capital vulneró los derechos fundamentales de los accionantes, conforme a la normatividad reseñada.

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO.

El debido proceso como derecho fundamental, tiene por objeto la preservación y efectiva realización de la justicia material tanto en las actuaciones judiciales como en las administrativas. Así, lo ha reconocido la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia, al señalar que el derecho al debido proceso tiene un ámbito de aplicación que se extiende a toda clase de actuaciones, juicios y procedimientos, de este modo, a los administrados se les debe garantizar la totalidad de elementos inherentes a este derecho fundamental[18].

Refiriéndose específicamente al debido proceso administrativo, la jurisprudencia de esta Corporación ha indicado que “El debido proceso en los asuntos administrativos implica que el Estado se sujete a las reglas definidas en el ordenamiento jurídico, no solamente en las actuaciones que se adelanten contra los particulares para deducir responsabilidades de carácter disciplinario o aquellas relativas al control y vigilancia de su actividad, sino en los

trámites que ellos inician para ejercer un derecho ante la administración o con el objeto de cumplir una obligación. (...) Por lo cual, todo acto arbitrario de éste, entendido por tal el que se parta de las normas aplicables, para realizar su propia voluntad, implica violación del debido proceso”[19].

En este sentido, las actuaciones administrativas deberán ejecutarse conforme a los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, en busca un equilibrio entre las partes, previa a la expedición de una decisión y con ello garantizar el derecho al debido proceso.

Al respecto, en Sentencia T-575 de 2011, esta Corporación expuso que del debido proceso como derecho fundamental, se desprenden las siguientes garantías:

“...i) la necesidad que la actuación administrativa se surta sin dilaciones injustificadas, ii) de conformidad con el procedimiento previamente definido en las normas, iii) ante la autoridad competente; iv) con pleno respeto de las formas propias de la actuación administrativa previstas en el ordenamiento jurídico; v) en acatamiento del principio de presunción de inocencia; vi) de garantía efectiva de los derechos a ser oídos, a disponer de todas las posibilidades de oposición y defensa en la actuación administrativa, a impugnar las decisiones que contra ellos se profieran, a presentar y a controvertir las pruebas y a solicitar la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso.”[20]

En conclusión, todas las actuaciones judiciales y administrativas deberán estar enmarcadas dentro del marco jurídico establecido por la ley, previo a la adopción de una decisión.

OBLIGACIÓN DEL ESTADO FRENTE A SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCIÓN.

El ordenamiento constitucional colombiano, ha reconocido la existencia de grupos de personas que por condiciones de edad, pobreza, marginalidad, precariedad económica, físicas, psicológicas, o por discriminación social, se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad y en una profunda desigualdad, que impiden el ejercicio y goce efectivo de sus derechos.

Tratándose de sujetos de especial protección, esta Corporación ha sostenido que el amparo reforzado de los sujetos de especial protección constitucional, parte del

reconocimiento que el Constituyente de 1991 hizo de la desigualdad formal y real a la que se han visto sometidos históricamente,[21] con fundamento en el principio y derecho a la igualdad establecido en el artículo 13 de la Constitución Política que establece el deber del Estado de proteger especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta.

En este sentido, las autoridades del Estado deben adoptar e implementar políticas, programas o medidas positivas para lograr una igualdad real de condiciones y oportunidades para la población Colombiana, en especial, para aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta; en cumplimiento de las obligaciones constitucionales establecidas en el artículo 2º de la Carta, absteniéndose de aquellas políticas que generan un retroceso en materia de derechos económicos, sociales y culturales que agraven la situación de injusticia, exclusión o marginación que se pretende corregir.[22]

Al respecto, en Sentencia T-386 de 2013 esta Corporación expuso:

“En desarrollo del deber de las autoridades de luchar por la erradicación de las desigualdades sociales existentes, especialmente de aquellas que están en situación de precariedad económica, existe la obligación de diseñar y ejecutar las políticas públicas que permitan alcanzar una igualdad real y efectiva. Sin embargo, como se dijo anteriormente, estas medidas no pueden ser regresivas ni pueden agravar más la situación de marginación de la población más vulnerable. Lo anterior no significa que al Estado, le esté prohibido adoptar medidas que tengan impactos negativos sobre grupos de especial protección constitucional, sino que cuando con una actuación, política o programa genere tales efectos, se debe asegurar que, en primer lugar, las mismas estén sometidas a parámetros de razonabilidad y proporcionalidad y, en segundo lugar, que estén acompañadas de otras medidas que contrarresten los impactos negativos.”

En este orden de ideas, las políticas públicas adoptadas por las autoridades deberán consultar la realidad social de aquellos sectores que pueda resultar afectados con la medida acogida; a fin de garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales de las personas.

“En otras palabras, al momento de su formulación y ejecución, se deben haber estudiado,

en lo que sea técnicamente posible, todas las dimensiones de dicha realidad que resultarán afectadas por la política, programa o medida en cuestión, incluida la situación de las personas que verán sus derechos severamente limitados, a quienes se deberá ubicar, por consiguiente, en una posición tal que no queden obligados a soportar una carga pública desproporcionada; con mayor razón si quienes se encuentran afectados por las políticas, programas o medidas pertinentes están en situación de especial vulnerabilidad y debilidad por sus condiciones de pobreza o precariedad económica: frente a estas personas o grupos se deberán adelantar, en forma simultánea a la ejecución de la política en cuestión, las medidas necesarias para minimizar el daño recibido, de tal manera que se respete el núcleo esencial de su derecho al mínimo vital y a la subsistencia en condiciones de dignidad”.

Sólo así se cumple con el requisito de proporcionalidad que debe acompañar a cualquier limitación del goce efectivo de los derechos fundamentales en un Estado Social de Derecho: además de (i) estar dirigidas a cumplir con un fin legítimo e imperioso, y (ii) desarrollarse a través de medios plenamente ajustados a la legalidad –que garanticen el respeto por el debido proceso y la dignidad de las personas-, y que además sean necesarios para materializar tal finalidad, estas limitaciones (iii) deben ser proporcionales en el contexto de los mandatos del Constituyente, es decir, no pueden sacrificar en exceso otros intereses constitucionalmente protegidos en aras de promover una finalidad constitucional específica”.[23]

Teniendo en cuenta lo anterior, el Estado debe adoptar medidas tendientes a proteger y garantizar la eficacia de los derechos fundamentales de las personas, en especial de aquellos grupos que por sus características especiales requieren especial protección o que por dichas medidas se vean afectados, previo a la adopción y ejecución de estas, atendiendo las circunstancias reales del caso, brindando unas condiciones normativas y materiales que permitan superar la discriminación y la desigualdad.

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO

La carencia actual de objeto como causal de improcedencia de la acción de tutela, según el Decreto 2591 de 1991 y la jurisprudencia constitucional, se presenta en dos hipótesis: cuando existe un hecho superado o cuando se presenta daño consumado; eventos en los cuales, la intervención del juez de tutela se torna inocua. En el caso del hecho superado, por

razones ajenas a una intervención del juez de tutela, desaparece la causa de la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales del peticionario y en el caso del daño irremediable, existe un perjuicio irreversible que no puede ser remediado de manera alguna por el juez de tutela, es decir, aquello que se pretendía lograr mediante la orden del juez de tutela ha acaecido antes de que el mismo diera orden alguna.

En Sentencia T-308 de 2003, esta Corporación señaló:

“Esta Corporación, al interpretar el contenido y alcance del artículo 86 de la Constitución Política, en forma reiterada ha señalado que el objetivo de la acción de tutela se circunscribe a la protección inmediata y actual de los derechos fundamentales, cuando estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas, o de los particulares en los casos expresamente consagrados en la ley.

Así las cosas, se tiene que el propósito de la tutela, como lo establece el mencionado artículo, es que el Juez Constitucional, de manera expedita, administre justicia en el caso concreto, profiriendo las órdenes que considere pertinentes a la autoridad pública o al particular que con sus acciones han amenazado o vulnerado derechos fundamentales y procurar así la defensa actual y cierta de los mismos.

No obstante, cuando la situación de hecho que causa la supuesta amenaza o vulneración del derecho alegado desaparece o se encuentra superada, la acción de tutela pierde toda razón de ser como mecanismo más apropiado y expedito de protección judicial, por cuanto la decisión que pudiese adoptar el juez respecto del caso concreto resultaría a todas luces inocua, y por consiguiente contraria al objetivo constitucionalmente previsto para esta acción”.[24]

ESTUDIO DEL CASO CONCRETO

Los accionantes presentaron acción de tutela contra la Secretaría de Movilidad de Bogotá y la Alcaldía Mayor de esta ciudad, con el fin de obtener la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso, al trabajo, a la igualdad, al mínimo vital, a la libertad de oficio y a la dignidad humana, que estiman vulnerados por parte de las entidades accionadas al excluirlos (as) del programa de sustitución de vehículos de tracción animal y por ende de los beneficios establecido en el artículo 2º del Decreto 40 de 2013, por el hecho

de no estar registrados en el censo realizado en el año 2010, ni en la actualización del año 2012.

Antes de entrar en el estudio de fondo de los casos sub judice, procederá esta Sala de Revisión a constatar el cumplimiento de los requisitos de procedibilidad de las acciones de tutelas.

Si bien es cierto, que en el asunto objeto de estudio los accionantes cuentan con otro medio de defensa judicial que ejerce ante la jurisdicción contencioso administrativa, la existencia de otro medio judicial no hace de por sí improcedente la intervención del juez de tutela, pues si este otro medio de defensa, no es idóneo ni eficaz para obtener la protección requerida, con la urgencia que sea del caso, procederá de manera excepcional la acción de tutela o cuando se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

De esta manera la Sala considera que en los casos bajo estudio es necesario asumir el conocimiento, en razón a que nos encontramos frente a sujetos que requieren especial protección, pues son personas que hacen parte de un grupo marginado, que enfrentan múltiples estigmas sociales por su actividad laboral, por su condición de pobreza extrema, por su nivel de estudio, que de no obtener una solución pronta al problema planteado ocasionaría un perjuicio irremediable, al no tener una herramienta de trabajo que les permita llevar una vida en condiciones dignas.

Inmediatez

En múltiples ocasiones esta Corporación ha indicado que si bien no existe un término de caducidad para la presentación de la acción de tutela, esta debe presentarse en un término razonable que permita inferir la urgencia de protección de los derechos fundamentales invocados.

Bajo este contexto, se evidencia que todas las acciones de tutelas en estudio, cumplen con este requisitos, pues los hechos motivo de la presente acción sobrevinieron en el año 2013, cuando mediante Resolución 26 del 7 de febrero 2013 la Secretaria de Movilidad de Bogotá D.C., adoptó la base de datos de los beneficiarios del programa Distrital de sustitución de vehículos de tracción animal, excluyendo de este beneficio a los accionantes,

que en su momento reclamaron su derecho, y cuando mediante Decreto 595 del 26 de diciembre de 2013 el Alcalde Mayor de Bogotá culminó el programa de sustitución de vehículos de tracción animal, restringiendo la circulación de estos vehículos en las vías del área urbana de la ciudad de esta ciudad, a partir del 1 de enero de 2014, acudiendo los accionantes en los meses de septiembre y octubre de 2013 y enero de 2014 al juez de tutela.

Una vez determinada la procedibilidad de la presente acción de tutela, la Sala Octava de revisión procederá a estudiar el fondo del asunto.

Expedientes T-4.255.754[25]; T- 4.268.071[26]; T-4.268.168[27]; T-4.272.927[28]

Observa la Sala que la administración distrital creó un programa que consiste en la sustitución de los vehículos de tracción animal por un vehículo automotor, por un plan de negocio o para la adquisición o mejora de vivienda, para aquellas personas que ejercieran la labor de “carretero” que estuvieran registradas en el censo realizado en el año 2010, en la actualización del 2012 y que cumplieran con los requisitos establecidos en el artículo 5º del Decreto 40 de 2013. Asimismo dispuso el traspaso de los animales a entidades capacitadas para su buen cuidado.

Por lo anterior, los accionantes en su condición de carreteros solicitaron a la Secretaria de Movilidad y Tránsito, una de las alternativas dispuestas en el artículo 2º del Decreto 40 de 2013, pero esta les informó que no tienen la condición de beneficiarios para acceder al programa distrital de sustitución de vehículos de tracción animal, al no encontrarse registrados en la base de datos adoptada a través del censo del año 2010, ni en la actualización del 2012 y al no cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 5º del Decreto 40 de 2013, como lo es el certificado de aptitud equina de los años 2010, 2011 y 2012.

Recuerda esta Corporación, que el Estado a través de las autoridades tienen el deber de salvaguardar y velar por la eficacia de los derechos fundamentales de las personas[29], Así, lo ha recalcado la Corte Constitucional “El Estado social de derecho exige esforzarse en la construcción de las condiciones indispensables para asegurar a todos los habitantes del país una vida digna dentro de las posibilidades económicas que estén a su alcance. El fin de potenciar las capacidades de la persona requiere de las autoridades actuar efectivamente

para mantener o mejorar el nivel de vida, el cual incluye la alimentación, la vivienda, la seguridad social y los escasos medios dinerarios para desenvolverse en sociedad...”[30]

Advierte la Sala que el procedimiento de sustitución de vehículos de tracción animal adelantado por las entidades accionadas, con ocasión a la orden impartida por esta Corporación en Sentencia C-355 de 2003, debía desarrollarse bajo el principio y derecho a la igualdad, en pro de garantizar y hacer efectivo el goce de los derechos fundamentales de la población carretera afectada con la medida tomada en el artículo 98 de la Ley 769 de 2002.

Sobre las actuaciones administrativas esta Corporación ha reiterado que todas las autoridades públicas están obligadas actuar conforme a los procedimientos previamente establecidos en la ley, con el fin de garantizar los derechos de quienes puedan resultar afectados por las decisiones de la administración que crean, modifican o extinguen un derecho o imponen una obligación o una sanción.[33]

Con fundamento en ello, la jurisprudencia ha señalado como una de las garantías del debido proceso administrativo el derecho a la defensa, a solicitar, aportar y controvertir pruebas. En este sentido, cuando la administración o un funcionario judicial no solicite, no practique, no valore o niegue una prueba fundamental que demuestre las pretensiones de la defensa, sin justificar de manera objetiva y razonable dicha decisión, se estará en presencia de una afectación a la defensa y al debido proceso[34].

Al respecto, el artículo 40 de la Ley 1437 de 2011 aplicable al procedimiento administrativo establece que se puede practicar todas aquellas pruebas que la ley permite, en razón al principio de libertad probatoria. Es decir, que en el caso bajo estudio los peticionarios podrán aportar todas las pruebas necesarias para demostrar la condición de carreteros.

En razón a ello, imponerles a estas personas el cumplimiento de unos requisitos formales sobre lo sustancial, vulnera los preceptos Constitucionales que establecen el deber de garantizar, proteger y salvaguardar los derechos, principios y deberes consagrados en la Constitución Política y el artículo 228 que reza “La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su

funcionamiento será desconcentrado y autónomo.”

A la luz de lo expuesto, la negativa de las entidades accionadas de no incluir a los accionantes como beneficiarios del programa de sustitución de vehículos de tracción animal, sin realizar un estudio de la real situación material de los peticionarios, por el simple hecho de no cumplir con unos requisitos previamente establecidos, hace de tales exigencias sean una carga probatoria demasiado rigurosa y restrictiva para demostrar el ejercicio de conducir un vehículo de tracción animal.

No obstante lo anterior el Alcalde Mayor de Bogotá D.C., expidió el 17 de mayo de 2014 la Directiva 003, en la que estableció que: “la administración Distrital revisará la situación de personas que no aparecen en el censo del año 2010, ni en su actualización adelantada en la anualidad de 2012, lo cual sucederá siempre que exista alguna prueba que demuestre que el solicitante ejerce en la actualidad el oficio de carretero. Lo expuesto, en razón de la aplicación de los principios de igualdad así como de eficacia de los derechos fundamentales.”

Así las cosas, se evidencia que la administración en desarrollo del principio y derecho a la igualdad y progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales dispuso estudiar la realidad social de aquellas personas que alegan ser carreteros, aunque no se encuentren en el censo realizado en el año 2010, permitiendo la práctica de todas las pruebas que la ley permita, para lograr determinar la verdadera condición de los peticionarios.[35]

Procedimiento que permitirá modificar la Resolución 026 de 2013, mediante la cual se adoptó la base de datos de los beneficiarios del programa de sustitución de vehículos de tracción animal, en caso de corroborar que algunos de los solicitantes es beneficiario de dicha política pública.[36]

La medida adoptada en la referida directiva, se llevará a cabo mediante la presentación de un derecho de petición, que podrá ser interpuesto en cualquier tiempo, por aquellas personas que aleguen y consideren tener la condición de carreteros, siempre y cuando, no hayan “perdido una acción de tutela con base en los hechos que originaron la postulación, en los eventos en que el juez negó de fondo la demanda, porque como fundamento principal de la sentencia consideró que el tutelante no era carretero. Ello en razón de la obligatoriedad que produce la institución de la cosa juzgada que torna inmodificable la

situación jurídica discutida.”, En otras palabras, la administración solo estudiará las solicitudes de las personas que no hayan perdido una acción de tutela, o de haberla perdido, el juez no haya realizado un estudio de fondo de la demanda, ni desvirtuado la condición de carreteros.

En este orden de ideas, se evidencia que el programa adoptado por la administración, para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 98 de la Ley 769 de 2002, se encuentra ajustado a lo ordenado por esta Corporación en Sentencia C-355 de 2003 y, a lo dispuesto en diversa jurisprudencia sobre la obligación del Estado y de las autoridades en la adopción de medidas, programas o políticas públicas positivas, tras la expedición de la Directiva 003 de 2014.

Si bien es cierto, con la expedición de la Directiva 003 se subsanan las falencias y/u omisiones cometidas en el trámite establecido para dar cumplimiento al programa de sustitución de vehículos de tracción animal encuentra la Sala que (i) al momento de la interposición de cada una de las tutelas bajo estudio, había vulneración de los derechos fundamentales de los accionantes, (ii) la vulneración de los derechos fundamentales de los accionantes aún persiste, pues la administración no ha realizado el estudio de la situación real de los peticionarios, (iii) remitir a los accionantes para que mediante un derecho de petición soliciten a la administración un estudio de su situación real como carreteros, no es suficiente garantía de sus derechos fundamentales, pues se estarían sometiendo a un trámite dispendioso, en el que la administración tiene la potestad de decidir si estudia o no la solicitud de revisión.

Por lo anterior, esta Sala de Revisión revocará el fallo proferido por el Juzgado Treinta Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento que confirmó la sentencia del Juzgado Treinta y Uno Penal Municipal con Función de Conocimiento de Bogotá D.C. (T-4.255.754); el fallo proferido por el Juzgado Cincuenta Penal del Circuito de Bogotá D.C. que confirmó el proferido por el Juzgado Treinta y Tres Penal Municipal de Bogotá D.C., (T- 4.268.071); el fallo proferido por el Juzgado Séptimo Penal Municipal con Función de Conocimiento de Bogotá D.C. (T-4.268.168) y el fallo proferido por el Juzgado Treinta y Siete Penal Municipal de Bogotá D.C., que a su vez confirmó la sentencia del Juzgado Veintisiete Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento (T-4.272.927) y, en su lugar, concederá la protección a los derechos fundamentales al debido proceso, al trabajo, a la igualdad y a la dignidad humana

de los accionantes.

En consecuencia, la Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá D.C., entidad responsable, en coordinación con los organismos y entidades distritales concernidas, y teniendo en cuenta que (i) es la única autoridad pública que puede modificar la base de datos adoptada en el programa Distrital de sustitución de vehículos de tracción animal, (ii) que hay vulneración de los derechos fundamentales de los accionantes, como queda establecido en la presente providencia y, (iii) que la Directiva 003 de 2014 dispuso el estudio de aquellas personas que no aparecen en el censo del año 2010, ni en su actualización adelantada en la anualidad de 2012, debe estudiar y revisar los casos de los accionantes atendiendo la situación real de cada uno de los peticionarios, en desarrollo y aplicación del derecho a la igualdad así como de la eficacia de los derechos fundamentales.

Expediente T-4.284.556

El señor Campo Elías Álvarez Ávila presentó acción de tutela contra la Secretaría de Movilidad de Bogotá y la Alcaldía Mayor de esta ciudad, al considerar que el trámite previsto para el programa de sustitución de vehículos de tracción animal, vulnera sus derechos fundamentales al trabajo, al mínimo vital, a la igualdad y a la vida digna, al restringir mediante Decreto 595 de 2013, la circulación de carreteros en la ciudad de Bogotá.

Por su parte, la Secretaría Distrital de Movilidad tras realizar un recuento del trámite llevado a cabo para el cumplimiento del programa de sustitución de vehículos de tracción animal y de las normas que lo rigen manifestó que, en el caso del señor Álvarez Ávila se constata que el peticionario se encuentra en la base de datos de los registros realizados en el proceso censal del año 2010, pero no en los registros de la jornada de actualización del 2012, razón por la cual, se le están solicitando los certificados de aptitud equina de los años 2010, 2011 y 2012 del equino de nombre “muñeco” registrado en el año 2010; requisitos indispensables para acceder al reconocimiento de los beneficios establecidos en el programa relacionado.

En el presente caso, se evidencia que al señor Campo Elías Álvarez le vulneraron sus derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad, al no notificarlo de la actuación administrativa por medio de la cual fue excluido de los beneficios previstos en el Decreto 40 de 2013, cerrándole la posibilidad de conocer las razones de su exclusión del programa de

sustitución de vehículos de tracción animal y con ello, la de controvertir la decisión adoptada. Ello en razón, a que el accionante sí asistió al censo del año 2011; base de datos integral para acceder a los beneficios del referido programa.

Observa la Sala, que en protocolo de verificación de la población de carreteros establecido en la Directiva 003 de 2014 se dispuso que:

“2. Ámbito: Las autoridades Distritales estudiarán toda reclamación que presentaron las personas que fueron censadas en el año 2010, empero no acudieron a la actualización de datos efectuada en la anualidad de 2012, parámetro que se fundamenta en que el Decreto 040 de 2013 y la resolución 026 del mismo año restringieron los beneficiarios del programa VTA a los individuos censados en las fechas señaladas. El proceso de verificación se iniciará solo a petición de parte con los derechos petición presentados por la comunidad carretera.”

En este contexto, el Alcalde Mayor de Bogotá D.C. rectificó las actuaciones administrativas surtidas en el proceso de sustitución de vehículos de tracción animal, y estableció un nuevo procedimiento de verificación para aquellas personas que fueron censadas en el año 2010, pero que no acudieron a la actualización de datos efectuada en la anualidad de 2012, en desarrollo del derecho y principio a la igualdad y progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales.

Con lo cual encuentra la Sala, al igual que en los casos revisados y estudiados inicialmente, que si bien es cierto, con la expedición de la Directiva 003 de 2014, se pretenden corregir las falencias cometidas durante el trámite establecido para dar cumplimiento al programa Distrital de sustitución de vehículos de tracción animal, en la actualidad, continúa la vulneración de los derechos fundamentales del señor Campo Elías Álvarez Ávila, pues la administración no ha realizado el estudio de su situación real. Además, remitir al accionante a que presente un derecho de petición para que sea estudiada situación, sería someterlo a trámites administrativos que surgieron con posterioridad a la interposición de la tutela y que no garantizan la eficacia de sus derechos.

Por lo anterior, y en atención a lo establecido en la disposición 2ª de la directiva citada, esta Sala tutelaré los derechos fundamentales al debido proceso, al trabajo, a la igualdad y a la

dignidad humana del señor Campo Elías Álvarez Ávila; y en consecuencia, ordenará a la Secretaria Distrital de Movilidad de Bogotá D.C, en coordinación con los organismos y entidades distritales correspondientes, revise la situación del accionante, atendiendo la realidad del caso y en desarrollo y aplicación del derecho a la igualdad así como de la eficacia de los derechos fundamentales.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR el fallo proferido el veintiséis (26) de noviembre de dos mil trece (2013) por el Juzgado Treinta Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Bogotá D.C., quien a su vez confirmó el fallo proferido el dieciséis (16) de octubre de dos mil trece (2013) por el Juzgado Treinta y Uno Penal Municipal con Función de Conocimiento de esta misma ciudad (T- 4.255.754), dentro de la acción de tutela interpuesta por la señora María Alcira Rodríguez Donoso contra la Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá D.C., y la Alcaldía Mayor de esta ciudad, para en su lugar, conceder el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso, al trabajo, a la igualdad y a la dignidad humana de la accionante.

SEGUNDO.- ORDENAR a la Secretaria Distrital de Movilidad de Bogotá D.C., para que en coordinación con los diferentes sectores de la administración distrital según sus competencias y responsabilidades previstas en las normas que las rigen y en el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas de Bogotá D.C, revise y estudie el caso de la señora María Alcira Rodríguez Donoso, identificada con cédula de ciudadanía número 51.878.535, estudio que deberá ser realizado atendiendo la motivación de esta sentencia y en desarrollo del derecho a la igualdad.

TERCERO.- REVOCAR el fallo proferido el veintinueve (29) de noviembre de dos mil trece (2013) por el Juzgado Treinta Penal del Circuito de Bogotá D.C., autoridad judicial que confirmó el fallo proferido el dieciséis (16) de octubre de dos mil trece (2013) por el Juzgado Treinta y Tres Penal Municipal de esta misma ciudad (T- 4.268.071), dentro de la acción de

tutela interpuesta por el señor Luis Carlos Beltrán Pinto contra la Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá D.C., y la Alcaldía Mayor de esta ciudad, para en su lugar, conceder el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso, al trabajo, a la igualdad y a la dignidad humana de la accionante.

CUARTO.- ORDENAR a la Secretaria Distrital de Movilidad de Bogotá D.C., para que en coordinación con los diferentes sectores de la administración distrital según sus competencias y responsabilidades previstas en las normas que las rigen y en el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas de Bogotá D.C, revise y estudie el caso del señor Luís Carlos Beltrán Pinto, identificado con cédula de ciudadanía número 79.850.773; estudio que deberá ser realizado atendiendo la motivación de esta sentencia y en desarrollo del derecho a la igualdad.

QUINTO.- REVOCAR el fallo proferido el veintiocho (28) de octubre de dos mil trece (2013) por el Juzgado Séptimo Penal Municipal con Función de Conocimiento de Bogotá D.C., (T-4.268.168), dentro de la acción de tutela interpuesta por el señor Hugo Ferney Silva Hernández contra la Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá D.C., y la Alcaldía Mayor de esta ciudad, para en su lugar, conceder el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso, al trabajo, a la igualdad y a la dignidad humana de la accionante.

SEXTO.- ORDENAR a la Secretaria Distrital de Movilidad de Bogotá D.C., para que en coordinación con los diferentes sectores de la administración distrital según sus competencias y responsabilidades previstas en las normas que las rigen y en el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas de Bogotá D.C, revise y estudie el caso del señor Hugo Ferney Silva Hernández, identificado con cédula de ciudadanía número 93.386.325; estudio que deberá ser realizado atendiendo la motivación de esta sentencia y en desarrollo del derecho a la igualdad.

SÉPTIMO.- REVOCAR el fallo proferido el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013) por el Juzgado Veintisiete Penal Circuito con Funciones de Conocimiento de Bogotá D.C., autoridad judicial que confirmó el fallo proferido el dieciséis (16) de octubre de dos mil trece (2013) por el Juzgado Treinta y Siete Penal Municipal de esta misma ciudad (T-4.268.168), dentro de la acción de tutela interpuesta por el señor José armando Pulido Arias contra la Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá D.C., y la Alcaldía Mayor de esta

ciudad, para en su lugar, conceder el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso, al trabajo, a la igualdad y a la dignidad humana de la accionante.

NOVENO.- REVOCAR el fallo proferido el seis (06) de febrero de dos mil catorce (2014) por el Juzgado Séptimo Penal Municipal de Bogotá D.C., (T- 4.284.556), dentro de la acción de tutela interpuesta por el señor Campo Elías Álvarez Ávila contra la Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá D.C., y la Alcaldía Mayor de esta ciudad, para en su lugar, conceder el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso, al trabajo, a la igualdad y a la dignidad humana de la accionante. para en su lugar, conceder el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso, al trabajo, a la igualdad y a la dignidad humana de la accionante.

DECIMO.- EXHORTAR a la Secretaria Distrital de Movilidad de Bogotá D.C., para que en coordinación con los diferentes sectores de la administración distrital según sus competencias y responsabilidades previstas en las normas que las rigen y en el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas de Bogotá D.C., revise y estudie el caso del señor Campo Elías Álvarez Ávila, identificado con cédula de ciudadanía número 6.742.058; estudio que deberá ser realizado atendiendo la motivación de esta sentencia y en desarrollo del derecho a la igualdad y debido proceso.

DECIMO PRIMERO.- Por Secretaría General líbrense las comunicaciones previstas en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

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

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

[1] Por medio del cual el Alcalde Mayor de Bogotá D.C., implementa el Programa de Sustitución de Vehículos de Tracción Animal en Bogotá, D.C., y dicta otras disposiciones, modificado por el Decreto Distrital 119 de 2013.

[2] Por medio de la cual la Secretaria Distrital de Movilidad D.C., adopta la base de datos de beneficiarios del programa Distrital de sustitución de vehículos de tracción animal, se define el procedimiento para la alternativa de sustitución por vehículo automotor y se dictan otras disposiciones para el cumplimiento del Decreto Distrital 040 de 2013.

[3] Derecho de petición presentado por los accionantes, del cual no existe copia en el expediente

[5] Decreto expedido por el Alcalde mayor de Bogotá D.C., por medio del cual se implementan las actividades alternativas y sustitutivas para los conductores de los vehículos de tracción animal de la ciudad de Bogotá, y se facultó a cada organismo y entidad para la adopción de los procedimientos encaminados a su concreción.

[6] Acción de tutela instaurada por María Alcira Rodríguez Donoso contra la Secretaria de Movilidad de Bogotá D.C., y la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C..

[7] Acción de tutela instaurada por Luís Carlos Beltrán Pinto contra la Secretaria de Movilidad de Bogotá D.C., y la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

[8] Acción de tutela instaurada por Hugo Ferney Silva Hernández contra la Secretaria de Movilidad de Bogotá D.C., y la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

[9] Acción de tutela instaurada por José Armando Pulido Arias contra la Secretaria de Movilidad de Bogotá D.C., y la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

[10] Acción de tutela instaurada por Campo Elías Álvarez Ávila contra la Secretaria de Movilidad de Bogotá D.C., y la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

[11] “Por medio del cual se reglamenta el tránsito de los vehículos de tracción animal y se dictan otras disposiciones complementarias”

[12] “Artículo 5º. Condiciones de acceso a las alternativas de sustitución. Cada beneficiario podrá acceder a una (1) de las alternativas de sustitución, una vez cumplidos los siguientes requisitos: 1. Estar incluido en la base de datos de carreteros adoptada por la Secretaría Distrital de Movilidad (...).” (Subrayado fuera de texto)

[13] “ARTÍCULO 98. ERRADICACIÓN DE LOS VEHÍCULOS DE TRACCIÓN ANIMAL. En un término de un (1) año, contado a partir de la iniciación de la vigencia de la presente ley, se prohíbe el tránsito urbano en los municipios de Categoría Especial y en los municipios de primera categoría del país, de vehículos de tracción animal. A partir de esa fecha las autoridades de tránsito procederán a retirar los vehículos de tracción animal.

PARÁGRAFO 1º. Quedan exceptuados de la anterior medida los vehículos de tracción animal utilizados para fines turísticos, de acuerdo a las normas que expedirá al respecto el Ministerio de Transporte

PARÁGRAFO 2º. Las alcaldías municipales y distritales en asocio con el SENA tendrán que promover actividades alternativas y sustitutivas para los conductores de los vehículos de tracción animal.” (Texto subrayado declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-355 de 2003)

[14] Sentencia C-355 de 2003.

[15] Artículo 2º

[16] “Artículo 4º. En desarrollo de los programas de sustitución, las autoridades locales deberán como mínimo: 1. Censar los vehículos de tracción animal –carretas y equinos– en su jurisdicción; 2. Censar e identificar plenamente a los conductores de los vehículos de tracción animal que serán objeto del programa; 3. Adelantar programas de capacitación en técnicas de administración y desarrollo de empresas, negocios y manejo de cargas livianas u otras actividades alternativas, dirigidos a los conductores de estos vehículos; 4. Establecer, coordinar, ejecutar y hacer seguimiento a las condiciones, procedimientos y programas para la recepción de los vehículos de tracción animal –carretas y semovientes

como un conjunto- que garantice las condiciones sanitarias adecuadas para el alojamiento y bienestar de los animales y la desintegración de la carreta. Para la ejecución de esta actividad, podrá celebrar acuerdos con asociaciones defensoras de animales o entidades sin ánimo de lucro o desarrollar programas de adopción para actividades agropecuarias que garanticen la conservación, cuidado y mantenimiento de los semovientes; 5. Establecer mecanismos de control que permitan garantizar el cumplimiento de la entrega material de la carreta y del semoviente a quien para este efecto haya determinado la autoridad municipal o distrital, y 6. Llevar un registro detallado que identifique plenamente a los conductores que resultaren del programa de sustitución.”

[17] “ARTÍCULO 3º. Beneficiarios del Programa. Serán beneficiarios del Programa Distrital de Sustitución de Vehículos de Tracción Animal, los carreteros de la ciudad de Bogotá D.C., que estén inscritos en la base de datos adoptada por la Secretaría Distrital de Movilidad según la información unificada en el censo elaborado en el año 2010, actualizada en el año 2012.”

[18] Sentencia T-278 de 2012

[19] Sentencia T-1083 de 2004

[20] Sentencia T-455 de 2005

[21] Sentencia T-282 de 2008

[22] Sentencia T-1028 de 2012

[23] Sentencias T-772 de 2003 y Sentencia T-386 de 2013

[24] ver otras entre otras Sentencias la T-422 de 2010; Sentencia T-253 de 2012; Sentencia T-254 de 2012.

[25] Acción de tutela instaurada por María Alcira Rodríguez Donoso contra la Secretaria de Movilidad de Bogotá D.C., y la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C..

[26] Acción de tutela instaurada por Luís Carlos Beltrán Pinto contra la Secretaria de Movilidad de Bogotá D.C., y la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

[27] Acción de tutela instaurada por Hugo Ferney Silva Hernández contra la Secretaria de

Movilidad de Bogotá D.C., y la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

[28] Acción de tutela instaurada por José Armando Pulido Arias contra la Secretaría de Movilidad de Bogotá D.C., y la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

[29] Artículo 1 y 2 de la Constitución Política.

[30] Sentencia SU-484 de 2008

[31] sentencia T-772 de 2003

[32] Sentencia T- 386 de 2013

[33] Sentencia C-034 de 2014

[34] ibem

[35] Directiva 003 de 2014: “4. Pruebas. En el procedimiento administrativo se puede practicar todas aquellas pruebas que la ley permite, esto es, las que existen en el código general del proceso, según establece el artículo 40 del CPACA⁵. Secretaría de Movilidad con la colaboración de las entidades involucradas en la presente directiva identificará los medios de convicción necesarios para demostrar la condición de carretero del peticionario, pruebas que no se circunscribirán a una forma exclusiva de constatación de ese oficio. Siendo así, en el trámite se tendrá en cuenta la realidad de los solicitantes, condición que permite que los beneficiarios de programa VTA sean individualizados de forma clara, adecuada y eficaz. Por ende, la verificación de la condición de carreteros se adelantará por diversos medios de convicción (sic).”

[36] “6.Decisión. mediante acto administrativo definitivo⁷ y motivado, la Secretaría de Movilidad resolverá si modifica la resolución 026 de 2013 incluyendo al solicitante en la base de datos del programa de sustitución de VTA y reconociéndolo como beneficiario de esa política pública. La autoridad enunciada tomará en cuenta las pruebas recaudadas en el procedimiento y el concepto emitido por el grupo interinstitucional de verificación para sustentar su determinación. La administración Distrital no podrá conceder las solicitudes en las que el peticionario hubiese perdido una acción de tutela con base en los hechos que originaron la postulación, en los eventos en que el juez negó de fondo la demanda, porque

como fundamento principal de la sentencia consideró que el tutelante no era carretero. Ello en razón de la obligatoriedad que produce la institución de la cosa juzgada que torna inmodificable la situación jurídica discutida.”