

Sentencia T-587-09

ACCION DE TUTELA-Improcedencia para protección de derechos colectivos

ACCION DE TUTELA Y ACCION POPULAR-Criterio para diferenciarlas no es la pluralidad de sujetos

DERECHOS FUNDAMENTALES Y DERECHOS COLECTIVOS-Protección

JUEZ CONSTITUCIONAL-Demostración fehaciente de que la vulneración de un derecho colectivo conlleva la vulneración de derechos fundamentales

ACCION POPULAR-Naturaleza jurídica y contenido

Referencia: expediente T-2.144.349

Acción de Tutela instaurada por Luis Ricardo Uribe Rivero en contra de la Empresa COOTRAGAS CTA, Área Metropolitana de Bucaramanga y el Municipio de Girón.

Magistrado Ponente:

Dr. JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D.C., veintisiete (27) de agosto de dos mil nueve (2009).

La Sala Sexta de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Jorge Ignacio Pretelt Chaljub -quien la preside-, Nilson Pinilla Pinilla y Humberto Antonio Sierra Porto, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y específicamente de las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9° de la Constitución Política, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de la Sentencia proferida el veintisiete (27) de noviembre de dos mil ocho (2008) por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Bucaramanga, la cual confirmó la sentencia del treinta (30) de octubre de dos mil ocho (2008) del Juzgado Once Civil Municipal de Bucaramanga, en cuanto negó la tutela incoada por el señor Luis Ricardo

Uribe Rivero en contra de COOTRAGAS CTA, el Área Metropolitana de Bucaramanga y la Alcaldía de Girón.

1. ANTECEDENTES

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala de Selección Número Uno de la Corte Constitucional escogió, para efectos de su revisión, la acción de tutela de la referencia.

De conformidad con el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala de Revisión procede a dictar la Sentencia correspondiente.

1. SOLICITUD

El señor Luis Ricardo Uribe Rivero le pidió al juez de tutela proteger sus derechos a la igualdad, al trabajo, a la libre circulación, al libre desarrollo de la personalidad, al estudio y a la recreación, presuntamente vulnerados por la empresa COOTRAGAS CTA, el Área Metropolitana de Bucaramanga y la Alcaldía de Girón, y, en consecuencia, se ordene a las entidades accionadas que en cuarenta y ocho (48) horas, “procedan a tomar las medidas necesarias a fin de evitar que se sigan causando perjuicios irremediables a esta comunidad y se reestablezca la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor colectivo de pasajeros en el barrio El Tejar y los barrios aledaños a este, en procura de salvaguardar los derechos fundamentales”. Sustenta su solicitud en los siguientes hechos y argumentos de derecho:

1. Hechos.

1. El accionante se desempeña como Presidente y Representante Legal del barrio el Tejar del Municipio de Girón (Santander), tal y como fue reconocido mediante Resolución

número 07929 de 21 de julio de 2008 de la Secretaría de Gobierno de Santander.

1. Afirma que vive con su familia en el barrio el Tejar, donde también habitan alrededor de 600 familias, todas ellas humildes y de escasos recursos económicos.

1. Arguye que, todos los días, la mayoría de las personas que residen en su barrio, deben pasar por innumerables dificultades para tomar un vehículo de transporte público que los acerque a los sitios de estudio, trabajo, clínicas, hospitales, puesto que para tomar la ruta de transporte más cercana deben caminar alrededor de 12 cuadras, exponiéndose a peligros constantes como atracos, violaciones y actos antisociales, como ya ha pasado con algunos habitantes.

1. Sostiene que la empresa transportadora COOTRAGAS, con domicilio en el Municipio de Girón desde el año 2002, prestó el servicio público de transporte al barrio El Tejar y sus aledaños, hasta mediados del mes de mayo de 2004, cuando, sin razón alguna, suspendió radicalmente la prestación de este servicio.

1. Ante el reclamo que hiciera la comunidad, la empresa COOTRAGAS argumentó que las autoridades públicas demandadas no le permiten prestar el servicio de transporte a esos barrios, porque los microbuses que se utilizaban para prestar el servicio pertenecían a otra ruta.

1. Por Resolución número 001 del 25 de enero de 2002, el Alcalde Metropolitano de Bucaramanga, resolvió autorizar a la Cooperativa Multiactiva de los trabajadores del Gas y derivados del Petróleo (COOTRAGAS LTDA., hoy COOTRAGAS CTA), prestar el servicio público colectivo municipal de pasajeros en la ruta número dos (2), la cual

cubre la zona "Girón - Centro - Cra. 15 - UIS -Viceversa".

1. Sin embargo, la empresa COOTRAGAS consideró que, de acuerdo con el estudio técnico ST 019 de 1994, no tiene la capacidad transportadora para prestar dicho servicio, por lo cual presentó una reclamación ante la Alcaldía Metropolitana. En respuesta a esa solicitud, mediante Resolución No. 001 de mayo 2 de 2003, la Alcaldía resolvió:

"ARTICULO PRIMERO: MODIFICAR Y ADICIONAR la Resolución No. 001 de 25 de enero de 2002, autorizando a la Cooperativa Multiactiva de los Trabajadores del Gas y derivados del Petróleo, COOTRAGAS LTDA. la prestación del servicio público colectivo Metropolitano de pasajeros en la ruta No. 2 "Girón - Centro - Carrera 15 - UIS - Viceversa" conforme al estudio Técnico S.T. 019 de enero 17 de 1994, (...)"

1. En consecuencia, el accionante solicita se ordene a la empresa COOTRAGAS CTA, al Área Metropolitana de Bucaramanga y a la Alcaldía Municipal de Girón tomar las medidas necesarias a fin de evitar que se sigan causando daños a la comunidad del barrio El Tejar y a los demás barrios vecinos y se restablezca la prestación del servicio de transporte terrestre automotor colectivo de pasajeros en dicha localidad.

1. Argumentos jurídicos de la tutela

Como argumentos jurídicos que respaldan su solicitud de amparo, el peticionario transcribió in extenso apartes de la sentencia T-604 de 1992 de la Corte Constitucional, en la que se estudió el significado y relevancia constitucional del transporte público, la importancia de la regularidad y continuidad en su prestación y el impacto en los derechos fundamentales de los usuarios. Finalmente, el accionante manifestó que, "en nombre de la comunidad que represento le ruego muy respetuosamente nos colabore

con la solución de la problemática comentada, todo en beneficio del bien común y para llevar una vida digna como seres humanos que somos”.

1. TRASLADO Y CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Recibida la solicitud de tutela, el Juzgado Once Civil Municipal de Bucaramanga la admitió y ordenó correr traslado de la misma a COOTRAGAS CTA, al Área Metropolitana de Bucaramanga y a la Alcaldía de Girón. En forma oportuna, ellos contestaron la solicitud de tutela en los siguientes términos:

1.2.1. Empresa COOTRAGAS CTA.

El señor Agustín Figueroa Hernández, representante legal de la empresa demandada, intervino en el presente asunto para solicitar que se denieguen las pretensiones de la demanda contra ellos por improcedencia del medio judicial escogido.

Además, sostiene que la empresa que representa no vulnera ningún derecho fundamental del accionante, pues ha realizado todas las actuaciones legales posibles para prestar el servicio público de transporte a los habitantes del barrio El Tejar, pese a lo cual las autoridades de transporte no han permitido dar cumplimiento a los actos administrativos por ellos expedidos y que autorizaron a la empresa a hacerlo. Para apoyar ese aserto, se refiere a las siguientes actuaciones adelantadas por esa empresa:

1.2.1.1. El 15 de agosto de 2003, radicó ante el Área metropolitana de Bucaramanga, un oficio con el que solicita dar cumplimiento a los actos administrativos expedidos por esa entidad en los años 2002 y 2003, según los cuales esa Cooperativa estaba autorizada a prestar el servicio en la ruta No 2. Sin embargo, mediante oficio DAMB-JOAJ-697-03 de fecha 2 de septiembre de 2003, el Director informa que tomará una decisión de fondo en dos meses.

1.2.1.2. El 29 de agosto de 2003, el Director del Área Metropolitana de Bucaramanga, mediante oficio DAMB-JOAJ-860-03, adiciona la respuesta referida para informar que se tomará treinta días más para resolver de fondo la petición formulada.

1.2.1.3. El 6 de mayo de 2004, COOTRAGAS CTA solicitó al municipio de Floridablanca que le permitiera matricular los vehículos que prestarían el servicio de transporte en la

ruta No. 2, pero éste se la negó porque, de acuerdo con la información suministrada por el Área Metropolitana de Bucaramanga, la Cooperativa no tenía capacidad transportadora disponible.

1.2.1.4. El 16 de mayo de 2005, solicitó nuevamente al Área Metropolitana de Bucaramanga que cumpliera lo dispuesto en las Resoluciones 001 de 2002 y 001 de 2003, expedidas por esa entidad.

1.2.1.5. Transcurrido un tiempo sin tener respuesta a lo referido en el literal anterior, COOTRAGAS CTA solicitó nuevamente al Director del Área Metropolitana de Bucaramanga dar cumplimiento a los actos administrativos 001 del 25 de enero de 2002 y 001 del 2 de mayo de 2003. Al cabo de 40 días, mediante oficio DAMB-STM-1012-05 del 21 de noviembre de 2005, el Director responde la petición en contradicción con lo preceptuado en esos actos administrativos.

En conclusión, el particular demandado manifestó que, en caso de que efectivamente se demuestre la afectación de los derechos fundamentales del accionante, no es por causa de actuaciones y omisiones de esa empresa sino del Área Metropolitana de Bucaramanga.

1.2.2. Alcaldía del Municipio de Girón.

A través de apoderado, la Alcaldía demandada intervino en el presente asunto para solicitar que se rechace la tutela interpuesta, porque a su juicio es evidente la existencia de otros mecanismos de defensa judicial, tal es el caso de la acción popular para defender los derechos de la comunidad. Para sustentar su conclusión cita jurisprudencia de la Corte Constitucional, entre ellas, las Sentencias T-469 de 1994 y T-514 de 2007.

Después de analizar el desarrollo legal del tema de transporte público en Colombia y luego de hacer un estudio pormenorizado de los derechos que el accionante alega, la Alcaldía considera que no se demostró la vulneración de los derechos fundamentales que invoca el accionante ni aportó prueba de causalidad entre el motivo alegado y la afectación que dice padecer. De hecho, aclaró que algunos de los argumentos planteados por el accionante no son ciertos, puesto que “las rutas de la empresa Cootragas

transitan por el barrio Aldea Alta que desciende hasta Girón por la calle 28 desde la carrera 36 hasta la carrera 27 donde sigue el recorrido normal hacia Bucaramanga, situación visible en la sola nomenclatura de la dirección del tutelante donde se evidencia que no son diez cuadras sino máximo dos”.

De otra parte, la Alcaldía del Municipio de Girón manifestó que la ruta a la cual se refiere el accionante es de carácter metropolitano, por lo que esa autoridad no es la competente para definir la viabilidad de la misma, en tanto que su competencia únicamente está limitada al análisis de las rutas a nivel local.

Finalmente, la entidad demandada manifestó que “la Secretaría de Tránsito de Girón como autoridad municipal de tránsito tiene competencia solo para el transporte urbano dentro de su jurisdicción y la ruta a que hace referencia la acción de tutela, es de carácter metropolitano cuya competencia es única y exclusiva del Área Metropolitana de Bucaramanga, para decidir en lo que ellos consideren”.

1.2.3. Área Metropolitana de Bucaramanga.

Mediante apoderada, el Área Metropolitana de Bucaramanga contestó la tutela para oponerse a los argumentos del accionante, pues considera que en ningún momento ha conculcado los derechos fundamentales de los residentes del barrio El Tejar ubicado en el municipio de Girón, puesto que en la zona señalada por el actor circulan varias rutas de transporte público, tales como:

“TRANSPORTES GIRÓN S.A., de esta empresa las rutas son:

Ruta No. 81. Bahondo - Santa Cruz - Poblado - Bucaramanga -
Viceversa

Ruta No. 82. Girón - Bucaramanga - Viceversa - El Consuelo.

Ruta No. 83. La Campiña - Girón - Bucaramanga - Viceversa.

Ruta No. 84. Cuña La Campiña - Terminal - Bucaramanga - Viceversa.

METROPOLITANA DE SERVICIOS S.A.

Ruta No. 90 El Poblado - Bucaramanga - Viceversa.

TRANSPORTE SAN JUAN S.A.

Ruta No. 99. Bahondo - Cabecera - UIS - Centro - Bahondo.

COOTRAGAS CTA.

Ruta No. 97 La Campiña - Carrera 33 - Pinos - UIS - Terminal.

”

Expone que, a pesar de estar autorizada la ruta número 2 a COOTRAGAS CTA, ésta nunca se prestó, por lo que la autoridad pública de transporte competente declaró el abandono de la misma mediante oficio DAMB- STM-1012-05 del 21 de noviembre de 2005. Luego, no es cierto que dicha Cooperativa haya prestado el servicio de transporte público en uso de la ruta número 2, pues la capacidad transportadora que actualmente ostenta únicamente cubre la ruta número 1. Incluso, dijo la entidad demandada, lo realmente cierto es que la empresa COOTRAGAS CTA “sólo hasta dos años después de la expedición de las Resoluciones 001 de 2002 y 001 de 2003, mediante las cuales se autorizaba la prestación de la ruta No. 2 con asignación de 32 unidades como capacidad transportadora, solicita del Área Metropolitana de Bucaramanga, que diera cumplimiento a los actos administrativos, cuando era ella quien debía dar cumplimiento a los mismos dentro de los dos (2) meses siguientes a la autorización, razón por la que se configuró abandono de la ruta de conformidad con el artículo 46 del Decreto 1787 del 3 de agosto de 1990”.

De otra parte, la entidad demandada manifestó que en ese despacho no obra queja alguna de los habitantes del sector aparentemente representados por el actor, sobre las necesidades insatisfechas respecto del servicio público de transporte.

Por último, advirtió que el permitir el ingreso de nuevo parque automotor en el municipio de Girón contradice lo establecido en el Decreto Metropolitano No. 0001 del 3 de enero de 1995, “Por el cual se suspende transitoriamente el ingreso de vehículos nuevos al servicio público de transporte de pasajeros”.

1. PRUEBAS DOCUMENTALES

Obran en el expediente, entre otras, las siguientes:

1.3.1. Copia de la petición de 27 de febrero de 2007 dirigida a COOTRAGAS CTA, por medio de la cual los representantes del barrio El Tejar y sus aledaños le solicitan el restablecimiento del servicio de transporte público que venía prestando (folios 12 a 15).

1.3.2. Copia de la respuesta fechada el 8 de marzo de 2007, suscrita por COOTRAGAS CTA. Allí se informa que la prestación del servicio no sólo depende de esa empresa, sino de las autoridades públicas a quienes corresponde cumplir lo preceptuado en las Resoluciones 001 de 2002 y 001 de 2003 (folios 16 a 18).

1.3.3. Copia del Estudio Técnico, fechado enero 17 de 1994, realizado por el Jefe de la Sección de Transporte de la Dirección de Tránsito de Bucaramanga, con el cual recomienda autorizar a la empresa COOTRAGAS CTA a prestar el servicio en las rutas 1 y 2 del municipio de Girón, siempre y cuando esta empresa cumpla las condiciones logísticas que allí se prescriben y anexe concepto favorable de la Secretaría de Planeación de Girón sobre la ubicación de los terminales (folios 37 a 49).

1.3.4. Copia de las Resoluciones 001 del 25 de enero de 2002 y 001 del 2 de mayo de 2003, por medio de las cuales el Área Metropolitana de Bucaramanga autoriza a la empresa COOTRAGAS CTA a prestar el servicio público de transporte de pasajeros en la ruta 2 del municipio de Girón (folios 50 a 67).

1.3.5. Copia del escrito del 28 de septiembre de 2005 dirigido a la Dirección del Área Metropolitana de Bucaramanga, donde COOTRAGAS CTA solicita dar cumplimiento de las Resoluciones 001 de 2002 y 001 de 2003 (folios 72 y 73).

1.3.6. Copia del oficio DAMB-JOAJ-697-03 de fecha 2 de septiembre de 2003, expedido por el Área Metropolitana de Bucaramanga, donde responde a COOTRAGAS CTA que, para verificar el cumplimiento de todos los actos administrativos referidos por esa Cooperativa, la petición se resolverá en un término de dos (2) meses (folio 71).

1.3.7. Copia del oficio MT-4530-02 del 1º de octubre de 2003, expedido por el Director

de Tránsito y Transporte del Ministerio de Transporte, donde le manifiesta al Alcalde Metropolitano de Bucaramanga, la no viabilidad de revocar las Resoluciones No. 001 de 2002 y 001 de 2003, por tratarse de actos administrativos concretos que requieren la autorización expresa del interesado (folios 74 a 77)

1.3.8. Copia del oficio DAMB-STM-1012-05 de fecha 21 de noviembre de 2005, expedido por el Director del Área Metropolitana de Bucaramanga, donde responde a COOTRAGAS CTA lo siguiente:

“(...) teniendo en cuenta que los mencionados actos administrativos no señalaron el plazo dentro del cual COOTRAGAS LTDA. hoy CTA debía entrar a prestar servicio en la ruta autorizada, debió hacerlo dentro de los dos (2) meses siguientes a su autorización (con la capacidad mínima y máxima autorizada para su adecuada prestación) lo cual no ocurrió, constituyéndose en abandono de la ruta de conformidad con lo establecido en el artículo 46 del Decreto 1787 de 1990 que para el caso que nos ocupa se tuvo como fundamento legal con el argumento de que la actuación se inició en su vigencia.”

1.3.9. Copia de los fallos proferidos por el Tribunal Administrativo de Santander el 24 de abril de 2007 y el Consejo de Estado, el 26 de abril de 2007, las cuales negaron por improcedente la acción de cumplimiento instaurada por la empresa COOTRAGAS (folios 85 a 121).

1.3.10. Copia de los diseños de las rutas autorizadas a Transporte Girón S.A. por la zona a la que hace referencia la solicitud de tutela (folios 137 a 141)

1.3.11. Copia de los diseños de la Ruta No. 90. El Poblado - Bucaramanga - Viceversa, autorizada a la empresa Metropolitana de Servicios S.A. (folio 142)

1.3.12. Copia de los diseños de la Ruta No. 99. Bahondo - Cabecera - UIS - Centro - Bahondo, autorizada a la empresa Transporte San Juan S.A. (folio 143)

1.3.13. Copia del Decreto Metropolitano No. 0001 del 3 de enero de 1995 “Por el cual se suspende transitoriamente el ingreso de vehículos nuevos al servicio público de transporte de pasajeros” (folios 145 a 149).

1. DECISIONES JUDICIALES

1. Decisión de primera instancia

En sentencia proferida el treinta (30) de octubre de dos mil ocho (2008), el Juzgado Once Civil Municipal de Bucaramanga negó la protección de los derechos fundamentales a la igualdad, al trabajo, a la libre circulación, al libre desarrollo de la personalidad, al estudio y a la recreación, por considerar improcedente la acción de tutela de la referencia. Para sustentar su determinación expuso las siguientes razones:

De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución, la acción de tutela procede para reclamar ante los jueces la defensa y salvaguarda de los derechos fundamentales, de ahí que, sin la prueba de la afectación de los mismos no es posible acceder al amparo. Al respecto, citó la Sentencia T-100 de 1995. Pese a ello, el demandante no demostró la afectación de ningún derecho fundamental, pues está probado que otras empresas de transporte prestan el servicio en el sector donde vive el accionante.

De otra parte, sostiene el a quo que la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para ordenar la prestación del servicio de transporte público para los habitantes del barrio El Tejar y sus aledaños en el Municipio de Girón, pues para ese efecto el accionante puede acudir a la vía ordinaria, ante la jurisdicción civil, para que se declare la responsabilidad de los demandados. De igual manera, en caso de que se presenten perjuicios irremediables, el actor puede acudir a la acción popular porque ese es el instrumento procesal diseñado para la defensa y protección de los intereses colectivos.

Sin embargo, el juez estima que COOTRAGAS CTA debe insistir ante la autoridad pública para el restablecimiento de la prestación del servicio para ese sector, por tratarse de habitantes que necesitan trasladarse a sus lugares de trabajo, estudio y otras actividades que permiten el desarrollo de la comunidad. Pero, de no acatarse lo anterior, la misma comunidad puede acudir ante la autoridad respectiva para que otra empresa preste el servicio de transporte en el barrio El Tejar y sus aledaños, teniendo en cuenta que el Área Metropolitana no aprobó la ruta número 2 a la empresa COOTRAGAS.

Por último agrega que tampoco está demostrada la afectación de los derechos invocados por parte del Área Metropolitana de Bucaramanga porque no obra prueba de que los habitantes del sector afectado hubieren presentado quejas respecto a la deficiente prestación del servicio de transporte público.

1.4.2. Impugnación

Dentro de la oportunidad legal, el accionante interpuso recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, con fundamento en los argumentos que se resumen a continuación:

Contrario a lo afirmado por el juez de instancia, no es cierto que la rutas referidas por el Área Metropolitana de Bucaramanga presten el servicio de transporte en el barrio El Tejar, pues el paradero más cercano se ubica a seis cuadras del barrio, trayecto dentro del cual existen zonas verdes donde el alumbrado público es muy deficiente y la inseguridad abunda.

Expuso que muchos residentes del barrio deben salir a sus labores diarias a muy tempranas horas de la mañana y que tras caminar más de cinco cuadras, los vehículos que pasan por allí van llenos y con sobrecupo, por lo cual pierden tiempo para llegar oportunamente al trabajo. Por esa razón, en la zona proliferan las rutas piratas y sin ninguna seguridad, por lo que es necesario que la empresa COOTRAGAS CTA restablezca el servicio que venía prestando.

Finalmente, afirma que el trámite de la acción popular es muy demorado, razón por la cual acude a la acción de tutela para que le sean preservados sus derechos fundamentales y los de los habitantes del barrio El Tejar.

1.4.3. Sentencia de segunda instancia

En Sentencia proferida el veintisiete (27) de noviembre de dos mil ocho (2008), el Juzgado Primero Civil del Circuito de Bucaramanga, confirmó la sentencia de primera instancia. Como sustento de su determinación, en resumen, manifestó:

Como lo reitera la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la acción de tutela tiene un carácter subsidiario, pues a ella sólo puede acudir cuando no exista otro medio judicial

eficaz para la defensa de los intereses alegados.

De las pruebas obrantes en el expediente deduce que no se presenta amenaza o violación de derecho fundamental alguno ni se prueba la existencia de un perjuicio irremediable, lo cual hace improcedente la acción de tutela.

De otro lado, el Despacho considera que no puede obligar a ninguna de las entidades accionadas a implementar una nueva ruta de buses de la forma solicitada por el actor, ante la carencia de una autorización emitida por la entidad administrativa competente. Además, en sede de la acción de cumplimiento quedó claro que el Área Metropolitana de Bucaramanga declaró abandonada la ruta inicialmente adjudicada a la empresa COOTRAGAS CTA.

Finalmente advierte que el problema de inseguridad alegado por el accionante, ni fue demostrado en el proceso ni se demandó a las autoridades competentes para resolverlo, de ahí que, en este aspecto, tampoco proceda la acción de tutela.

1. PRUEBAS DECRETADAS POR LA SALA DE REVISIÓN

Mediante auto del veintisiete (27) de abril de dos mil nueve (2009), la Sala Sexta de Revisión ordenó oficiar a la Alcaldía Municipal de Girón, al Área Metropolitana de Bucaramanga y a la empresa COOTRAGAS CTA, para que informaran lo siguiente:

“1. ¿Qué nuevos estudios se han realizado a partir del año 1994, para determinar las rutas que se requieren en el barrio El tejar y barrios aledaños?

2. ¿Cuál es la capacidad transportadora autorizada a la empresa Cootragas CTA, para la Ruta No. 2 Girón - Centro - Cra. 15 - UIS - Viceversa?

3. Si mediante actos administrativos se autorizó a Cootragas CTA la prestación del servicio público colectivo Metropolitano de pasajeros en la ruta denominada No. 2, ¿qué plazo se señaló a esta empresa para entrar a prestar dicho servicio?

4. ¿Qué autoridad es la encargada de verificar el cumplimiento de la prestación del

servicio público de transporte colectivo Metropolitano de pasajeros a las comunidades tanto del barrio El Tejar como de los barrios circunvecinos? De existir esa autoridad ¿por qué a la fecha no se ha ejecutado la prestación del servicio de transporte ya antes mencionado?

En cumplimiento de dicha providencia se recibieron las siguientes pruebas:

1. La Secretaria de Tránsito de Girón, informó que esa entidad no ha expedido tarjetas de operación para la empresa COOTRAGAS CTA. De igual manera, dijo que no es la autoridad competente para realizar estudios que determinen las rutas metropolitanas, ni para expedir actos administrativos que regulen la prestación del servicio público colectivo Metropolitano, pues esa competencia está radicada en el Área Metropolitana de Bucaramanga.

1. El Área Metropolitana de Bucaramanga, mediante apoderada, manifestó que asumió sus funciones como autoridad pública de transporte, desde mediados del año 2005, en tanto que con anterioridad la entidad encargada era la Dirección de Tránsito de Bucaramanga. Por esta razón, no conoce estudios realizados sobre la necesidad y viabilidad de nuevas rutas para la prestación del servicio de transporte en el barrio El Tejar del municipio de Girón.

Afirmó que, con la implementación del nuevo Sistema Integrado de Transporte Masivo, el barrio El Tejar contará con ocho rutas metropolitanas asignadas a cuatro empresas de transporte colectivo que prestarán el servicio de conformidad con los estudios realizados, los cuales prevén la demanda en el sector así:

-“Una pretronal del STIMM que circula por la Carrera 26 y que conecta a todo el sector con el Área Metropolitana.

-Una ruta complementaria Kennedy - Girón, Girón - Kennedy, por la Carrera 26 y la Av. Los Caneyes.

- Una ruta complementaria Floridablanca - Girón, en sentido norte - sur por la Carrera 23 tomando el puente vehicular para buscar la Carrera 26 y la Av. Los Caneyes hacia Floridablanca”.

Expuso que la Resolución 001 de 2 de mayo de 2003 “por el cual se modifica y adiciona la resolución metropolitana 001 de 25 de enero de 2002”, autorizó a la empresa COOTRAGAS CTA a prestar el servicio de transporte con capacidad transportadora mínima de 25 unidades y máxima de 32. Como dicho acto administrativo no señalaba plazo distinto, esa empresa debía solicitar la certificación requerida para prestar el servicio, dentro de los dos meses siguientes a partir de la expedición del acto administrativo, tal y como lo ordena el artículo 46 del Decreto 1787 de 1990, pese a lo cual no lo hizo. Por ello, la entidad pública competente declaró en abandono la ruta número 2.

La entidad pública afirmó que no es cierto que los habitantes del barrio El Tejar no cuenten con prestación oportuna y eficiente del servicio público de transporte, ni que el Área Metropolitana hubiese impedido la prestación de la ruta número 2, puesto que cuando asumió sus funciones ya habían pasado más de dos años desde la expedición del acto administrativo que otorgaba capacidad transportadora a COOTRAGAS CTA.

Por último, indicó que aumentar el parque automotor hoy en día, como lo pretende el accionante, iría en contravía del Sistema de Transporte Masivo.

1. La empresa COOTRAGAS CTA, por intermedio de su representante legal, informó que el único estudio conocido sobre la necesidad de prestar el servicio de transporte en el barrio El Tejar es el ST-019 de 1994, con base en el cual se expidió el acto administrativo que le autorizó la capacidad transportadora.

De otro lado, informó que con el ánimo de prestar el servicio público de transporte a la comunidad de El Tejar y sus alrededores y como la autoridad competente evadió las solicitudes presentadas, la empresa COOTRAGAS CTA optó por utilizar vehículos de otra ruta autorizada a la empresa, por un lapso de dos años, hasta que la autoridad competente lo impidió. No obstante, hasta el momento, la Alcaldía Metropolitana de Bucaramanga no ha realizado gestiones efectivas para brindarle a esa comunidad transporte

público efectivo.

Según los Acuerdos Metropolitanos 009 de 24 de octubre de 2001 y 008 de 11 de junio de 2003, la autoridad encargada de verificar el cumplimiento de la prestación del servicio de transporte público Metropolitano es el Área Metropolitana de Bucaramanga, conformada por los municipios de Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta.

1. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. COMPETENCIA Y OPORTUNIDAD

La Sala Sexta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en desarrollo de las facultades conferidas en los artículos 86 y 241, numeral 9°, de la Constitución, es competente para revisar los fallos de tutela adoptados en el proceso de esta 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.

1. PRESENTACIÓN DEL CASO Y PROBLEMA JURÍDICO

En representación de la comunidad del barrio El Tejar y barrios aledaños en el Municipio de Girón (Santander), el accionante pretende la protección de los derechos fundamentales a la igualdad, al trabajo, a la libre circulación, al libre desarrollo de la personalidad, a la educación y a la recreación, los cuales considera vulnerados por la empresa COOTRAGAS CTA, la Alcaldía de Girón y el Área Metropolitana de Bucaramanga al no adelantar las gestiones suficientes para que se preste, en la referida zona, el servicio de transporte público en forma regular y continua, tal y como se prestaba cuando lo cubría la empresa particular demandada.

La sociedad particular accionada sostuvo que la violación de los derechos fundamentales invocados por el accionante no le es imputable porque ha adelantado todas las gestiones

necesarias para solicitar a las autoridades competentes que le autoricen reanudar la prestación del servicio de transporte en la ruta 2 del municipio de Girón, pese a lo cual no ha obtenido respuestas favorables. Por esta razón, concluye que son las autoridades públicas demandadas las responsables de la afectación de los derechos fundamentales que se pretenden proteger.

Por su parte, las entidades demandadas consideran que la acción de tutela debe negarse en consideración con cuatro argumentos centrales: El primero, porque los mecanismos procesales idóneos para proteger los derechos invocados por el accionante son la acción popular y la vía ordinaria que declare la responsabilidad de los demandados. El segundo, porque no se demostró la existencia de un perjuicio irremediable que autorice la intervención del juez de tutela. El tercero, porque no se probó la afectación de derechos fundamentales, pues está demostrado que dos empresas de transporte prestan el servicio requerido en el barrio El Tejar. Y, finalmente, porque no es posible aumentar el parque automotor en el municipio de Girón, con mayor razón si se tiene en cuenta que la empresa COOTRAGAS CTA no cumplió con los requisitos previstos en el artículo 46 del Decreto 1787 de 1990, para poner en funcionamiento la ruta solicitada para el barrio El Tejar y así dar cumplimiento a lo establecido en las Resoluciones 001 de 2002 y 001 de 2003

Los jueces de instancia negaron el amparo impetrado, principalmente porque encontraron que el accionante realmente pretende la protección de derechos colectivos, los cuales pueden defenderse mediante la acción popular. De igual forma, consideraron que no se demostró la ocurrencia de un perjuicio irremediable que autorice la tutela transitoria.

La situación fáctica descrita muestra que el problema jurídico que corresponde a la Sala resolver se circunscribe a determinar si la acción de tutela es el mecanismo judicial idóneo para ordenar la prestación eficiente y continua del servicio público de transporte en el barrio El Tejar del municipio de Girón. Sólo si esta acción constitucional resulta procedente, corresponderá establecer si las entidades demandadas vulneraron los derechos fundamentales invocados por el accionante.

Con el fin de dar solución a los problemas jurídicos planteados, esta Sala estudiará la

procedencia de la acción de tutela cuando se trata de proteger derechos e intereses de comunidades.

1. IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA PARA PROTEGER DERECHOS COLECTIVOS.

La Constitución, en sus artículos 86 y 88, concibió las acciones de tutela y popular como mecanismos de protección constitucional para los derechos fundamentales en el primer caso y de los derechos e intereses colectivos en el segundo. En este sentido, el legislador desarrolló los parámetros que permiten distinguir los eventos en que puede invocarse cualquiera de estos dos instrumentos, teniendo en cuenta la naturaleza del derecho vulnerado, la legitimación para su defensa y el tipo de pretensión perseguida, todo ello dirigido a lograr la protección efectiva del derecho y la eficacia normativa de la Constitución.

Un ejemplo de esa delimitación legal entre las acciones constitucionales es lo estipulado en el artículo 6º, numeral 3º, del Decreto 2591 de 1991, según el cual la acción de tutela resulta improcedente “cuando se pretenda proteger derechos colectivos, tales como la paz y los demás mencionados en el artículo 88 de la Constitución Política. Lo anterior no obsta para que el titular solicite la tutela de sus derechos amenazados o violados en situaciones que comprometan intereses o derechos colectivos siempre que se trate de impedir un perjuicio irremediable”. Acorde con lo anterior, la Ley 472 de 1998, en su artículo 4º, señala, de manera enunciativa, algunos de los derechos e intereses colectivos que pueden protegerse por vía de la acción popular. Puede verse, entonces, que el legislador definió para cada una de esas acciones constitucionales, su procedencia, su juez natural y, en general, los elementos necesarios para garantizar el debido proceso judicial.

Respecto del objeto de la acción de tutela, la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia ha sostenido que:

“La acción de tutela ha sido concebida únicamente para dar solución eficiente a situaciones de hecho creadas por actos u omisiones que implican la trasgresión o la

amenaza de un derecho fundamental, respecto de las cuales el sistema jurídico no tiene previsto otro mecanismo susceptible de ser invocado ante los jueces a objeto de lograr la protección del derecho; es decir, tiene cabida dentro del ordenamiento constitucional para dar respuesta eficiente y oportuna a circunstancias en que, por carencia de previsiones normativas específicas, el afectado queda sujeto, de no ser por la tutela, a una clara indefensión frente a los actos u omisiones de quien lesiona su derecho fundamental. De allí que, como lo señala el artículo 86 de la Constitución, tal acción no sea procedente cuando exista un medio judicial apto para la defensa del derecho transgredido o amenazado, a menos que se la utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.¹”

De esta forma, en principio, la acción de tutela resulta improcedente para proteger derechos colectivos de grupos sociales indeterminados o determinables, a menos que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Ahora bien, pueden presentarse situaciones en las que la afectación de un derecho o interés colectivo transgrede derechos fundamentales, casos en los cuales procede la acción de tutela para garantizar la eficacia no del derecho colectivo sino del derecho subjetivo amenazado o vulnerado. En ese supuesto, ha dicho la jurisprudencia constitucional, es necesario tener en cuenta:

“Conforme a esa doctrina constitucional, y tal y como esta Corte lo sintetizó y reiteró en la sentencia T-1451 de 2000, MP Martha Victoria Sáchica Méndez, para que la tutela proceda y prevalezca en caso de afectación de un interés colectivo, es necesario (i) que exista conexidad entre la vulneración de un derecho colectivo y la violación o amenaza a un derecho fundamental, de tal suerte que el daño o la amenaza del derecho fundamental sea “consecuencia inmediata y directa de la perturbación del derecho colectivo”. Además, (ii) el peticionario debe ser la persona directa o realmente afectada en su derecho fundamental, pues la acción de tutela es de naturaleza subjetiva; (iii) la vulneración o la amenaza del derecho fundamental no deben ser hipotéticas sino que deben aparecer expresamente probadas en el expediente. Y (iv) finalmente, la orden judicial debe buscar el restablecimiento del derecho fundamental del afectado, y “no del derecho colectivo en sí mismo considerado, pese a que con su decisión resulte protegido, igualmente, un derecho de esta naturaleza”²(Subraya y

negrilla fuera del original).

En consecuencia, es claro que cuando se pretende proteger derechos e intereses colectivos la acción de tutela no procede, sino que debe acudirse a la acción popular, salvo que se requiera la intervención urgente del juez de amparo para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, situación en la cual procedería la acción de tutela como mecanismo transitorio. Dicho de otro modo, el límite que separa las acciones populares y de tutela es la naturaleza del derecho cuya protección se busca, pues si es un derecho de rango fundamental debe acudirse a la acción de tutela, pero si es un derecho o un interés colectivo debe utilizarse la acción popular.

Así las cosas, es necesario precisar la manera cómo debe identificarse la naturaleza del derecho. Precisamente sobre el tema esta Corporación, en varios pronunciamientos, ha determinado los parámetros a seguir para diferenciar un derecho colectivo de un derecho fundamental. Por ejemplo, la Sentencia T-659 de 2007, expresó:

“La jurisprudencia constitucional ha señalado la diferencia entre un derecho fundamental y otro colectivo, a partir de la individualización del derecho y la prueba de la afectación subjetiva del mismo, pues si éste no puede determinarse en un grupo porque es indivisible o transindividual será, entonces, un derecho colectivo, pero si es un derecho identificable con la situación individual de quien acude a la justicia para su protección, será un derecho fundamental. En efecto, en sentencia C-215 de 1999, la Sala Plena de la Corte definió el derecho colectivo como el “interés que se encuentra en cabeza de un grupo de individuos, lo que excluye motivaciones meramente subjetivas o particulares”. En el mismo sentido, en sentencia C-377 de 2002, la Corte dijo que los “derechos colectivos se caracterizan porque son derechos de solidaridad, no son excluyentes, pertenecen a todos y cada uno de los individuos y no pueden existir sin la cooperación entre la sociedad civil, el Estado y la comunidad internacional. En este sentido los derechos colectivos generan en su ejercicio una doble titularidad, individual y colectiva, que trasciende el ámbito interno”. Y, más adelante agregó que el interés colectivo “pertenece a todos y cada uno de los miembros de una colectividad determinada, el cual se concreta a través de su participación activa ante la administración de justicia, en demanda de su protección” (Subrayas fuera del original).

En relación con la prueba de la afectación real del derecho fundamental en conexidad con un derecho colectivo, esta Corporación en Sentencia T-1205 del 16 de noviembre de 2001, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, dijo lo siguiente:

“La procedencia de la tutela depende, entonces, de que el afectado, o quien actúe en su nombre, pueda demostrar que él ha sido personalmente afectado en uno de sus derechos fundamentales, y si bien es cierto que esta Corporación ha establecido que el amparo procede excepcionalmente cuando la demanda de tutela pretende la protección de los derechos de una colectividad, también ha precisado que ello sólo sucede en aquellos casos en los cuales se encuentre probada una conexidad entre el motivo que causa o amenaza generar un daño colectivo y el agravio individual que respecto de sus derechos fundamentales invoca el actor de la tutela.”

Varios ejemplos muestran la aplicación de las tesis expuestas. Así, la sentencia T-659 del 23 de agosto de 2007, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, estudió la situación de los habitantes de las veredas Novillos y Peñón Blanco del municipio del Carmen de Apicalá, quienes pretendían la protección de sus derechos fundamentales al trabajo, a la libertad de locomoción y a la educación de los menores residentes en el sector, por cuanto no podían acceder fácilmente al casco urbano del municipio por el grave deterioro y la falta de mantenimiento de la única vía que comunica esas regiones. Para resolver este caso, la Sala Sexta de Revisión determinó que no estaban presentes los requisitos de procedencia de la acción de tutela cuando se afectan derechos fundamentales relacionados directamente con la vulneración de derechos colectivos, ya que no se pudo probar que el mal estado de las vías amenazara o vulnerara derechos subjetivos de los demandantes.

En el mismo sentido, más recientemente, la Sala Sexta de Revisión, en sentencia T-888 del 12 de septiembre de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra evaluó un caso en el que el accionante informó que el agua que llegaba a su residencia y al barrio donde habitaba se encontraba en pésimas condiciones de higiene lo cual le impedía consumirla, por lo que requirió medidas urgentes para proteger los derechos a la salud, a la vida digna y al agua potable de los afectados. La Sala negó el amparo porque dentro del expediente no encontró probada la afectación de los derechos fundamentales del accionante.

Igualmente, en la Sentencia T-222 del 4 de marzo de 2008, M.P. Mauricio González Cuervo, se estudió el caso en donde la accionante instauró la acción de tutela con el fin de exigir de la empresa que presta el servicio de aseo, la recolección de basuras del barrio donde reside, según los días establecidos para ello, puesto que ante la ausencia de servicio, veía vulnerado su derecho a un medio ambiente sano y a la salud de los menores residentes en el sector. En este caso, se determinó que no existía una conexidad entre la vulneración del derecho al medio ambiente y la presunta vulneración del derecho fundamental a la salud, debido a que la enfermedad adquirida por el hijo menor de la accionante no tenía relación alguna con la ausencia de 10 días en el servicio de recolección de basuras por parte de la empresa. (Sala Quinta de Revisión).

En sentencia T-576 del 27 de mayo de 2005, M.P. Humberto Sierra Porto la Sala Novena de Revisión examinó la acción de tutela en donde los accionantes veían vulnerados sus derechos fundamentales a un ambiente sano en conexidad con la salud y la vida digna, debido a la obstrucción de las tuberías del alcantarillado en las calles donde viven, achacando el hecho a una omisión de la empresa de obras sanitarias de la localidad. Para dar solución, se negó la tutela porque “en el caso en concreto no están presentes los requisitos de procedencia de la acción de tutela en referencia con la vulneración de derechos colectivos ya que no se logra probar la amenaza o vulneración de derechos fundamentales y por ultimo que las peticionarias contaban con un medio judicial eficaz, idóneo y diferente a la acción de tutela para la protección sus derechos.”

Así mismo, en la Sentencia 1451 del 26 de octubre de 2000, M.P. Martha Sáchica Méndez, la Sala Tercera de Revisión conoció el caso de tutela en donde los accionantes afirmaron que se encontraban expuestos a las aguas servidas que se producen por las deficiencias que presenta el servicio de alcantarillado, vulnerando así su derecho a la salud, en especial a los menores que allí habitan. En esta ocasión, se resolvió negar el amparo puesto que, no se probó uno de los requisitos para la procedencia de la acción de tutela cuando de derechos colectivos se trata como lo es “demostrar la afectación directa y real de un derecho fundamental de quien hace uso de este mecanismo subsidiario de protección, la acción de tutela ha debido denegarse por los jueces que conocieron de ella e indicar a los actores que contaban con una vía judicial alterna igualmente efectiva para lograr la satisfacción de sus derechos, cual es la acción popular regulada por la ley 472 de 1998(...)”(Subrayas y negrilla fuera del

original).

En conclusión, la improcedencia de la acción de tutela para proteger derechos e intereses colectivos no implica ausencia de protección, simplemente el legislador ha previsto para cada caso la salvaguarda efectiva mediante el instrumento procesal correspondiente. Además el amparo del derecho está sometido a la demostración de su afectación, pues no basta con manifestar la vulneración hipotética del derecho fundamental, sino que debe estar probada efectivamente la amenaza o vulneración de un derecho de tipo subjetivo del accionante.

2.4. IDONEIDAD DE LA ACCIÓN POPULAR PARA PROTEGER EL DERECHO DE ACCESO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

Como una de las tantas innovaciones introducidas por la Carta Política de 1991 al régimen constitucional colombiano de protección judicial de los derechos de las personas, el primer inciso del artículo 88 superior consagró la acción popular para la protección de los derechos colectivos, de esta forma:

“La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.”

A pesar de que la acción popular no era nueva en nuestro ordenamiento jurídico porque fue consagrada en el Código Civil para la protección de bienes de uso público (entre otros, artículos 1005, 1006, 1007, 2358 y 2360), en el Estatuto del consumidor para la defensa de sus derechos (Decreto Ley 3466 de 1982), en el artículo 8º de la Ley 9ª de 1989 para la defensa del espacio público y del ambiente y en la Ley 45 de 1990 para proteger los derechos de los afectados con las prácticas de competencia desleal, lo cierto es que por primera vez se eleva a rango constitucional el derecho de acción para la defensa de los derechos e intereses colectivos.

En desarrollo de lo previsto en el artículo 88 de la Constitución, el artículo 2º de la Ley 472 de 1998 definió las acciones populares como aquellos “medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos...(que) se ejercen para evitar el

daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible”.

Así, de la lectura sistemática de la ley que reglamentó la acción popular se tienen tres elementos que la identifican y definen: i) la legitimación, pues es una acción pública a la que puede acceder cualquier persona natural o jurídica para la defensa de derechos que aunque no le pertenecen en forma específica al demandante su vulneración o amenaza le afecta (artículo 12 de la Ley 472 de 1998); ii) su objeto, en tanto que no fue diseñada para la protección de derechos subjetivos o intereses puramente particulares, sino para la prevención o eliminación de factores dañinos con incidencia colectiva, aunque en su salvaguarda indudablemente puedan protegerse derechos individuales (artículo 2º de la Ley 472 de 1998) y iii) la cosa juzgada, como quiera que los efectos del fallo que resuelve la controversia desbordan a las partes y resulta exigible respecto del público en general, salvo que aparezcan nuevas pruebas con posterioridad al fallo (artículo 35 de la Ley 472 de 1998, tal y como fue condicionado por la Corte Constitucional en sentencia C-622 del 14 de agosto de 2007 M.P. Rodrigo Escobar Gil).

Ahora bien, en cuanto al concepto de derechos e intereses colectivos, la jurisprudencia ha dejado en claro que, a diferencia de lo que ocurre en otros sistemas jurídicos³, entre nosotros la ley no distingue entre los derechos colectivos propiamente dichos, los de incidencia colectiva y los intereses difusos. Por eso mismo, en principio, un derecho susceptible de protección por vía de la acción popular denota “intereses de representación difusa, en la medida en que suponen la reivindicación de derechos cuyo titular es un grupo de personas que, en principio, puede ser indeterminado o indeterminable”⁴. Y, los derechos colectivos o difusos se caracterizan “por ser derechos de solidaridad, participativos y no excluyentes, de alto espectro en cuanto no constituyen un sistema cerrado a la evolución social y política, que pertenecen a todos y cada uno de los individuos y que, como tales, exigen una labor anticipada de protección y una acción pronta de la justicia, inicialmente dirigida a impedir su afectación y, en su defecto, a lograr su inmediato restablecimiento, lo cual, precisamente, se logra a través de las llamadas acciones colectivas, populares y de grupo.⁵

En particular, el artículo 4º, literales j y n, de la Ley 472 de 1998, dispusieron que son

derechos colectivos susceptibles de protección por vía de acción popular “el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna” y “los derechos de los consumidores y usuarios”. Así, de acuerdo con la jurisprudencia⁶, esos derechos pueden protegerse en la medida en que no se confundan con derechos individuales comunes a grupos concretos de personas, pues “la distinción entre intereses subjetivos y colectivos de un grupo depende de la posibilidad de apropiación exclusiva de los objetos o bienes materiales o inmateriales involucrados en la relación jurídica. Así, de los derechos colectivos puede afirmarse que a pesar de pertenecer a todos los miembros de una comunidad ninguno puede apropiarse de ellos con exclusión de los demás; en tanto que en relación con los derechos individuales, cada uno de los sujetos que pertenecen al grupo puede obtener la satisfacción de su derecho de forma individual y en momento diferente o puede ejercerlo con exclusión de los demás, y sólo por razones de orden práctico pueden reclamar conjuntamente la indemnización cuando han sufrido un daño por una causa común”⁷.

Efectivamente, los jueces naturales de la acción popular han analizado y protegido en múltiples oportunidades el derecho colectivo a acceder a la prestación eficiente y oportuna de los servicios públicos, puesto que ese instrumento procesal no sólo es idóneo para el efecto, sino que es un medio judicial eficaz para la protección de los derechos colectivos. Así, por ejemplo, en sentencia del 13 de diciembre de 2006, expediente AP-2213-01, M.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta, la Sección Primera del Consejo de Estado estudió una acción popular interpuesta con el objeto de que se ordene al Distrito Capital continuar prestando el servicio de transporte público en una localidad con una ruta determinada que había sido suspendida para la implementación del Transmilenio. En esa oportunidad, el Consejo de Estado dijo que si bien es cierto la prestación eficiente del servicio público de transporte es un derecho colectivo que puede protegerse por vía de la acción popular, en ese asunto no se demostró su vulneración, puesto que “revisada la actuación, para la Sala no existe ningún elemento de juicio a partir del cual se pueda afirmar válidamente, como lo señaló el a quo, que la modificación de rutas efectuada en su momento por la Administración no haya correspondido a las reales necesidades de transporte en los sectores en donde éstas se aplicaron, pues ciertamente tales cambios obedecieron a los resultados de los análisis sobre la demanda de los usuarios y la capacidad transportadora y la cobertura de las empresas prestadoras del servicio, resultados éstos obtenidos luego de los monitoreos y estudios de campo

pertinentes". En el mismo sentido, en sentencia del 25 de octubre de 2001, expediente AP-234, M.P. Tarsicio Cáceres Toro, la Sección Primera del Consejo de estado manifestó que aunque era posible acudir a la acción popular para que los usuarios del servicios de transporte de la empresa SOTRARETIRO puedan utilizar dicho servicio implementándose como paradero el parque principal del municipio, no podía accederse a la pretensión porque no se demostró que ese hecho afecte derechos colectivos.

Con base en lo expuesto, la Sala entra a resolver el caso sometido a su consideración.

3. CASO CONCRETO

Sostiene el accionante que tanto él como los habitantes del barrio El Tejar en el municipio de Girón, no cuentan con una ruta de transporte público cercana a sus lugares de residencia, puesto que fue suspendida por la empresa COOTRAGAS CTA, quien venía prestando el servicio en ese sector, lo que según el actor, impide el desplazamiento de quienes allí residen hacia los sitios donde a diario desarrollan sus actividades porque el paradero más cercano se ubica a 12 cuadras de esa localidad. Esa situación entonces, a juicio del peticionario, viola los derechos fundamentales a la libre circulación, el trabajo, la igualdad y la educación de los habitantes del barrio El Tejar y sus vecinos.

Sin embargo, dentro del proceso de tutela, el accionante no aporta ninguna prueba que lleve a concluir que efectivamente se vulneran sus derechos fundamentales. Por el contrario, el Área Metropolitana de Bucaramanga aportó al expediente documentos destinados a demostrar que por el sector del barrio El Tejar pasan otras rutas de diferentes empresas de transporte, como son Transportes Girón S.A y Transportes San Juan S.A, entre otras, que prestan en forma continua y eficiente el servicio público de transporte.

Ante la falta de material probatorio que permitiera tener claridad sobre los hechos que originaron la tutela, esta Sala, entre otras pruebas, ordenó al juez de primera instancia que practicará una inspección judicial en el barrio donde reside el accionante y así establecer cual es la distancia entre su domicilio y la ruta de transporte más cercana, o determinar también qué factores de inseguridad social se presentaban en la zona, de tal forma que pudiese deducirse la afectación de derechos subjetivos.

No obstante, no sólo no se recibió ningún informe al respecto, quedando la situación del accionante sin un sustento probatorio para definir con certeza su situación, sino que se recibieron documentos aportados por los demandados que permiten inferir que el reproche que subyace a la presente acción de tutela está circunscrito a una discusión de rango legal, puesto que se debate si el Área Metropolitana de Bucaramanga debía ejecutar lo ordenado en actos administrativos o si no debía hacerlo porque existió una omisión por parte de la empresa particular de transportes COOTRAGAS CTA. Este conflicto se ubica al margen de la defensa de los derechos fundamentales del accionante porque, según se informó a la Sala, los habitantes del sector El Tejar se benefician de varias rutas de transporte público colectivo.

Por consiguiente, esta Sala encuentra que en el caso sometido a su consideración, la acción de tutela no procede porque no se demostró la afectación de derechos fundamentales, esto es, de derechos individuales tanto del accionante como de su familia. Cabe advertir que ello no significa que, en caso de que pueda demostrarse que los habitantes del barrio El Tejar no cuentan con servicio público de transporte, no tengan instrumentos procesales para su protección, pues el artículo 4º, literales j y n, de la Ley 472 de 1994, es claro en señalar que la acción popular procede para proteger los derechos colectivos de los usuarios, su acceso a los servicios públicos y a una prestación eficiente y oportuna de los mismos.

Además, de los argumentos arriba señalados, es claro que el accionante pasó por alto el principio de inmediatez propio de la acción de tutela, puesto que en su escrito manifiesta que el servicio de transporte público prestado en la comunidad del barrio el Tejar les fue suspendido “a mediados del mes de mayo de 2004”. No obstante, de acuerdo a lo observado en el expediente⁸, la radicación de la tutela se realizó el día 21 de octubre de 2008, alrededor de cuatro años después de ocurridos los hechos; por lo cual, no es viable que transcurrido éste extenso periodo de tiempo se proceda a tutelar los derechos reclamados en la demanda, ya que no se presentó dentro de un término razonable del cual se pudiera deducir que se trataba de proteger un derecho fundamental y mucho menos que dicha protección buscaba evitar un perjuicio grave e irremediable tanto para el accionante como para la comunidad a la que representa.

Por otro lado, la acción popular se constituía como el mecanismo idóneo para la protección de los derechos colectivos del barrio el Tejar, esto es así porque, si bien este mecanismo busca el bienestar general de una conglomerado, su ejercicio no tiene ningún tipo de caducidad siempre y cuando el perjuicio aún exista o esté latente y, como lo expresa el artículo 10º de la Ley 472 antes mencionada, “Cuando el derecho o interés colectivo se vea amenazado o vulnerado por la actividad de la administración, no será necesario interponer previamente los recursos administrativos como requisito para intentar la acción popular”. Entonces es claro que incluso no necesitaba dirigirse a las autoridades en materia de transporte del Área Metropolitana de Bucaramanga, sino que bastaba con acudir ante los jueces contenciosos administrativos mediante la acción popular descrita anteriormente.

Por lo expuesto anteriormente, esta Sala concluye que no se probó la afectación de los derechos fundamentales cuya protección pretendía el accionante, la acción de tutela resulta improcedente. En este sentido, se confirmará la decisión del juez de segunda instancia en cuanto confirmó la negación del amparo de los derechos invocados por el señor Luis Ricardo Uribe Rivero.

1. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO. LEVANTAR la suspensión de términos decretada en auto del 27 de abril de 2009, con el fin de resolver el presente asunto.

SEGUNDO: CONFIRMAR la sentencia del 27 de noviembre de 2008, proferida por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Bucaramanga, en cuanto negó la tutela incoada por el señor Luis Ricardo Uribe Rivero en contra de COOTRAGAS CTA, el Área Metropolitana de Bucaramanga y la Alcaldía de Girón.

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

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

Secretaria General

1 Sentencia T-753 de 2006 M.P. Dra. Clara Inés Vargas Hernández.

2 Sentencia SU-111 de 2001.

3 Por ejemplo, el artículo 81 del Código del Consumidor del Brasil diferencia los derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos: al respecto, puede consultarse a Gidi, Antonio, Las Acciones Colectivas y la Tutela de los Derechos Difusos, Colectivos e Individuales en el Brasil. Traducción de Lucio Cabrera Acevedo. Editorial Universidad Nacional Autónoma de México. 2004. En el mismo sentido, el derecho Norteamericano y Argentino diferencia entre los derechos colectivos y difusos, para referirse a los primeros como los que pueden “fragmentarse” y a los segundos como aquellos que no admiten división: al respecto, véase Gozaíni, Osvaldo Alfredo. Introducción al Derecho Procesal Constitucional. Editorial Rubinzal-Culzoni. Buenos Aires. 2006.

4 Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 29 de junio de 2000. Expediente AP-001. Consejero Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez.

5 Sentencia C-622 del 14 de agosto de 2007. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

6 En ese sentido, pueden verse, entre muchas otras, las sentencias del Consejo de estado del 16 de enero de 2001, expediente AP-144, M.P. María Helena Giraldo Gómez, del 17 de abril de 2007, AP-266-01. M.P. Alier Hernández Enríquez y del 15 de agosto de 2007, AP- 004-01, M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

7 Sección Primera del Consejo de Estado. Sentencia del 20 de enero de 2005, expediente AP-2261-01, M.P. Camilo Arciniegas.

8 Folio 29 en el cuaderno de primera instancia.