

Sentencia T-725/03

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTOS DE CARACTER GENERAL-Improcedencia/ACCION DE TUTELA CONTRA ACTO ADMINISTRATIVO-Improcedencia general/ANIMALES SILVESTRES Y MAMIFEROS MARINOS-Prohibición de presentación en circos y espectáculos públicos

De la simple lectura de las disposiciones del Acuerdo que motivaron la presentación de la solicitud de tutela, se encuentra que establecen de manera general, es decir que no están dirigidas a persona alguna en particular, la prohibición de presentar en circos o en espectáculos públicos, o simplemente exhibir, animales silvestres en el territorio de Bogotá, y unas sanciones para quien quiera que infrinja esta prohibición. Es decir que, siguiendo lo que ya ha explicado la Corte, estas normas consagran situaciones de carácter genérico, están dirigidas a un conjunto indefinido de sujetos, que se someten a ellas por un mandato de prohibición y que son determinables mediante la aplicación de predicados de la misma fórmula en términos de características abstractas; luego fuerza concluir que se trata de preceptos de carácter general, impersonal y abstracto contra los cuales no procede la acción de tutela, por disposición expresa del numeral 5° del artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, reglamentario de la acción de tutela. Precisamente por tratarse de un acto administrativo de carácter general impersonal y abstracto no es la tutela el medio idóneo para propiciar el estudio de la constitucionalidad del Acuerdo 58 del 2002 del Concejo de Bogotá (bien sea por que se considera que el Acuerdo vulnera o amenaza derechos fundamentales, o porque desconoce normas de orden superior, o porque en su expedición las autoridades del Distrito Capital se extralimitaron en el ejercicio de sus funciones e invadieron el ámbito de competencia del legislador, etc.). Para estos efectos, como lo señalaron los falladores de instancia, se debe acudir a la vía ordinaria, ejerciendo la acción pública de nulidad ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, específicamente ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, que es el competente para pronunciarse en este caso.

Referencia: expediente T-731990

Peticionario: San Tito Fuentes y Otro

Procedencia: Juzgado Dieciocho Civil del Circuito de Bogotá.

Magistrado ponente:

Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Bogotá, D. C., veinte (20) de agosto de dos mil tres (2003).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados JAIME ARAÚJO RENTERÍA, ALFREDO BELTRÁN SIERRA y MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos adoptados por el Juzgado Sexto Civil Municipal de Bogotá, en primera instancia, y Dieciocho Civil del Circuito de Bogotá, en segunda, dentro del trámite de la acción de tutela promovida por SAN TITO FUENTES y CESAR ESTEBAN LAZARTE contra el Señor Alcalde de Bogotá ANTANAS MOCKUS CIVICKAS y el Presidente del Concejo de Bogotá SAMUEL ARRIETA VUELBAS.

I. ANTECEDENTES.

Hechos.

Actuando por medio de apoderado, los demandantes, SAN TITO FUENTES LÓPEZ y CESAR ESTEBAN LAZARTE, interpusieron acción de tutela contra el Señor Alcalde de Bogotá, ANTANAS MOCKUS CIVICKAS, y el Presidente del Concejo de Bogotá, SAMUEL ARRIETA VUELBAS, el 27 de enero del 2003, con el propósito de que se amparen sus derechos a la igualdad, al trabajo y a la libre escogencia de profesión u oficio, que, en su sentir, son vulnerados por el Acuerdo No. 58, dictado el 23 de abril del 2002, que prohibió la presentación de animales silvestres y mamíferos marinos en los circos o espectáculos públicos en todo el territorio de Bogotá; con lo que, además, invade la esfera de competencia del legislador.

El apoderado de los peticionarios presenta los siguientes como los hechos que motivan la solicitud de amparo. A saber:

Los señores SAN TITO FUENTES LÓPEZ y CESAR ESTEBAN LAZARTE, de nacionalidad Mejicana

y Argentina respectivamente, ingresaron al país con visas temporales de seis meses, categoría espectáculo público, otorgadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia el 17 de Diciembre de 2002. Explica que las visas fueron solicitadas y otorgadas con único el objeto de desarrollar, en las diferentes plazas del país, su oficio o profesión de presentar un espectáculo recreativo con animales silvestres o salvajes, como tigres, mandriles, llamas, etc., que han sido domados y adiestrados, como fruto de un trabajo de años.

Manifiesta su inconformidad con el Acuerdo 58 del 23 de abril del 2002, aprobado por el Concejo de Bogotá, con fundamento en el Decreto 1421 de 1993 y “supuestamente” en la Constitución, y sancionado por el Alcalde del Distrito. En el artículo 2° del Acuerdo que cuestiona se dispone la prohibición de presentar animales silvestres o mamíferos marinos en los circos o espectáculos públicos en todo el territorio de Bogotá, y también se prohíbe a los Alcaldes Locales y al Alcalde Mayor de Bogotá la expedición de licencias o permisos para la presentación de estos espectáculos, so pena de incurrir en multas de cien salarios mínimos mensuales vigentes, el decomiso de los animales y su traslado a lugar seguro y apropiado, siendo responsabilidad de la persona natural o jurídica a quien se le hayan decomisado su alimentación y cuidado; dispone además que el dinero que se recaude por concepto de multas o sanciones será destinado a la protección de animales silvestres y especies endémicas en el territorio del distrito.

Argumenta que el Acuerdo cuestionado viola normas superiores que regulan la materia y no prohíben la presentación de animales silvestres en espectáculos circenses, y considera un “exabrupto” que “los Acuerdos de los Consejos Municipales puedan derogar, subrogar o derogar leyes o y decretos legislativos”; en este sentido expone que de conformidad con el Código Nacional de Recursos Naturales de Colombia, la actividad circense no está prohibida; aunque sí regulada en lo que respecta a la actividad y control de las especies silvestres que posea o exhiba el circo. De esta manera, de acuerdo con el Decreto 1608 de 1978, es obligación del dueño de los animales registrar su entrada, especificando su procedencia y la documentación que acredite su obtención legal, certificación sanitaria e inventario detallado de los animales; con lo que se le expide el “CITES” o salvoconducto, que le permite la movilización y el establecimiento temporal dónde ha de desarrollar su actividad. Todo esto a cargo del Ministerio del Medio Ambiente.

En el mismo sentido explica que lo referente a la caza, el manejo o uso comercial de los animales silvestres está regulado igualmente en el Código Nacional de Recursos Naturales y que de conformidad con la Ley 99 de 1993, la vigilancia, el control, la imposición de sanciones y la modificación de la normatividad al respecto corresponden al Ministerio del Medio Ambiente. Así mismo, que el aprovechamiento y uso de las especies silvestres y marinas a nivel mundial está regulado por la Convención "CITES", suscrita por Colombia, en cuyo desarrollo sólo ha habido preocupación por cinco especies silvestres entre las que no se encuentran los animales que se presentan en el circo al que pertenecen los solicitantes.

Llama la atención sobre el hecho de que el Tribunal Contencioso Administrativo de Risaralda declaró la invalidez del Acuerdo 94 del 2002, aprobado por el Concejo Municipal de Pereira, por medio del cual se prohibía el ingreso al municipio de circos o espectáculos públicos que tuvieran dentro de sus actos presentaciones con animales silvestres, por considerar que el Concejo "se excedió en el ejercicio de sus funciones". Así mismo, en Santiago de Cali una iniciativa similar se estudio en la Comisión de Plan y Tierras del Concejo Municipal, que fue desestimada al tener en cuenta que la Ley 84 de 1989, el Estatuto Nacional de Protección Animal, regula lo referente a las sanciones para quienes violen sus disposiciones y el procedimiento y la competencia para aplicarlas y por lo tanto debía ser esta la normatividad a aplicar en los supuestos de hecho previstas en el proyecto de Acuerdo; también tuvieron en cuenta la Sentencia mencionada del Tribunal Contencioso Administrativo de Risaralda.

Por otra parte, afirma que las actividades realizadas en el circo tanto por los animales silvestres como por los domésticos no son reacciones al maltrato o la violencia sino respuestas a estímulos positivos de gestos de cariño y premiación de su domador.

Sobre los derechos fundamentales violados expone que, conforme a la sentencia C-606 de 1992, se vulnera la constitución cuando por encima del derecho fundamental a escoger oficio u ocupación, derecho establecido en forma paralela a las garantías de igualdad y libertad que lo protegen, se interviene ese derecho por fuera de parámetros concretos establecidos por el legislador, y para este caso esos parámetros se encuentran establecidos en el Código Natural de Recursos Naturales. Igualmente, expresa que el oficio de domador, de artista de circo, no constituye delito o contravención en ninguna parte del mundo y que prohibirlo es negar un derecho fundamental, en desconocimiento de lo dispuesto en el artículo 26 constitucional. También resalta que en la sentencia C-606 de 1992 la Corte señaló que toda regulación de

una profesión debe consultar el interés general, pues de otro modo existiría grave riesgo de profundizar la desigualdad social al negar el ejercicio del derecho al trabajo; por esto, la intervención estatal en esta materia tiene que estar legitimada a tal punto que con ella se protejan bienes cuya jerarquía constitucional merezca igual nivel de protección que el que se ofrece a los derechos fundamentales y particularmente al derecho al trabajo, que es principio fundante del Estado.

Pretensiones.

Primero: Se disponga inaplicar el contenido del Acuerdo 58 de Abril de 2002 del Concejo de Bogotá, porque vulnera los derechos fundamentales de igualdad, trabajo y libre escogencia de profesión u oficio, y también porque es ilegal, pues en su expedición las autoridades demandadas se extralimitaron en el ejercicio de sus funciones.

Segundo: Que como consecuencia de lo anterior, se ordene el restablecimiento inmediato de los derechos vulnerados, reconociendo que los domadores de Circo peticionarios ejercen una actividad lícita y tienen derecho a laborar en Bogotá, sujetos únicamente al cumplimiento de las obligaciones determinadas en el Código Nacional de Recursos Naturales.

Tercero: De considerar el Juez de Tutela que no puede resolver la inaplicación del Acuerdo 58 de Abril de 2002, se disponga suspenderlo provisionalmente como mecanismo transitorio, hasta tanto la jurisdicción contencioso administrativa produzca el pronunciamiento de fondo, para prevenir los perjuicios irremediables que la prohibición contenida en el Acuerdo produce a los peticionarios.

Contestación de las autoridades demandadas.

- La Alcaldía Mayor de Bogotá solicitó por intermedio del Director de la Oficina de Asuntos Judiciales, doctor JOSE FERNANDO SUAREZ VENEGAS, el 3 de febrero del 2003, que se declare la improcedencia de la presente solicitud de tutela, con base en las siguientes razones: Considera que la acción es improcedente porque el Acuerdo 58 del 2002 del Concejo de Bogotá no prohíbe la actividad circense ni la restringe, sólo prohíbe la utilización de animales silvestres; además porque el Acuerdo en cuestión es un acto de carácter general, impersonal y abstracto, contra el cual no procede la acción de tutela (art. 6º, num. 5, Decreto 2591 de 1991); así mismo considera que existe otro mecanismo de defensa

judicial (art. 6°, num. 1, Decreto 2591 de 1991), pues podría acudir a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y allí solicitar la suspensión provisional del Acuerdo de resultar este viciado de ilegalidad manifiesta.

Igualmente, estima que no está demostrada la afectación o puesta en peligro de los derechos invocados, ni la acción procede como mecanismo transitorio porque no existen elementos de urgencia, como la inminencia, la impostergabilidad y la gravedad. Concluye afirmando que el Concejo de Bogotá tiene legitimidad y competencia para establecer limitaciones a los asociados.

- Por su parte, El 5 de febrero del 2003 el Presidente Concejo de Bogotá, Fernando López Gutiérrez, presentó el Oficio No 00028 ante juzgado sexto Civil Municipal, en el que afirma que el Concejo no violó ninguna disposición constitucional o legal con la aprobación del Acuerdo 58 del 2002. Sustenta la validez del Acuerdo en el Decreto ley 1421 de 1993, el Estatuto de Bogotá, el cual dispone en su artículo 1° que el Distrito Capital goza de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la Ley; en su artículo 2° señala que está sujeto al régimen político, administrativo y fiscal que establecen expresamente la Constitución y las leyes especiales que se dicten para su organización y funcionamiento e igualmente que en ausencia de las anteriores se apliquen las normas constitucionales y legales vigentes para los municipios; en el artículo 12 establece las atribuciones del Concejo Distrital y en su numeral 7 prevé que éste puede dictar “la normas necesarias para garantizar la preservación y defensa del patrimonio ecológico, los recursos naturales y el medio ambiente”.

Explica que también se tuvo en cuenta la Ley 84 de 1989 o Estatuto Nacional de Protección de los Animales, que en su artículo 1° establece que los animales tendrán en todo el territorio nacional especial protección contra el sufrimiento y el dolor, causados directa o indirectamente por el hombre.

Concluye afirmando que al Concejo de Bogotá no lo anima sino la protección de la fauna silvestre y doméstica, y que con el Acuerdo 58 del 2002 además de no violar disposiciones legales o constitucionales, ni subrogar o derogar leyes o decretos; tampoco viola los derechos fundamentales al trabajo o a la libre escogencia de profesión u oficio y a la igualdad, porque la protección del medio ambiente y de los recursos naturales no tiene

incidencia en la escogencia de profesión u oficio, o en el trabajo o en la igualdad ante la ley, pues el Acuerdo está orientado de manera general y su cumplimiento cobija a todas las personas que habiten, residan o transiten por el territorio del Distrito Capital.

Intervención del Ministerio Público.

- El Ministerio Público en cabeza de la Procuradora Judicial II en Asuntos Civiles doctora Luz Stella Bernal, interviene en el proceso, por escrito que presenta el 10 de febrero del 2003, en el que manifiesta que la tutela no es la vía para dilucidar si el Acto Administrativo materia de inconformidad se ajusta a los lineamientos legales o no, porque es la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo la competente para definir sobre su legalidad, al momento de fallar la Acción de Nulidad. Por tanto, en su opinión, mientras ello ocurre el Acuerdo 58 del 2002 está vigente y debe observarse por todos aquellos que se encuentren en la situación a que alude.

II - SENTENCIAS QUE SE REVISAN.

Primera instancia.

Impugnación.

El Dr. Jorge Alberto Díaz Mayorga, apoderado de los peticionarios, impugnó el fallo de primera instancia, mediante escrito que presentó el 20 de febrero del 2003. Al explicar las razones que motivan su inconformidad insiste en la ilegalidad del Acuerdo, por extralimitación de funciones, pues las autoridades distritales no pueden disponer sobre animales que no son fauna del distrito; así mismo cuestiona el fallo porque no confrontó las normas ni tuvo en cuenta su jerarquía, ya que no indicó por qué prima el Acuerdo en cuestión sobre el Código Nacional de Recursos Naturales y la Ley 99 de 1993. También insiste en que el Acuerdo 58 del 2002 viola el derecho a un trabajo milenario y el derecho a la igualdad, porque en la Plaza de Toros de la Santa María, de Bogotá, la gente adinerada se divierte con el sufrimiento de toros de casta; negando por contera el derecho a la libre escogencia de profesión u oficio. Cuestiona que el fallo no estudió la situación de hecho de los peticionarios, que, en su opinión, son hechos notorios y no requieren prueba, porque la esencia del circo son los animales salvajes, su cuidado y manutención son especiales y costosos, y un animal domado no puede devolverse a la selva ipso facto.

Segunda instancia.

De la impugnación conoció el Juzgado Dieciocho Civil del Circuito de Bogotá, quien mediante sentencia de 18 de marzo del 2003 resolvió confirmar el fallo de tutela impugnado por considerar que: Si bien la norma prohíbe la presentación de animales silvestres en Bogotá, bien como parte de números circenses o como simple exhibición; ésta no crea una situación discriminatoria, ya que tiene una justificación razonable, pues el Acuerdo define lo que se debe entender por circo, y esto permite diferenciarlo de la tauromaquia. Además, considera improcedente la pretensión mediante la acción tutela porque los peticionarios cuentan con otros medios de defensa judicial, como los que se pueden ejercer ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, que estima el medio adecuado para resolver sobre la legalidad del Acuerdo 58 del 2002, de Bogotá. Así mismo, no observa violación a los derechos fundamentales al trabajo y a la igualdad, porque a los demandantes no se les ha sometido a discriminación alguna, ni se les ha prohibido ejercer su actividad circense dentro de Bogotá, solamente la utilización de animales salvajes en sus espectáculos. Tampoco encuentra pruebas de que por esta restricción se hubiera afectado el derecho al mínimo vital de los solicitantes de amparo.

III- PRUEBAS ALLEGADAS AL EXPEDIENTE

* Copias autenticadas de los pasaportes de los señores SAN TITO FUENTES LÓPEZ y CESAR ESTEBAN LAZARTE, junto con sus visas de ingreso a Colombia.

* Copia de la declaración de importación, donde se incluyen los animales salvajes o silvestres, expedida por la DIAN.

* Copia del fallo del Tribunal Contencioso Administrativo de Risaralda, del 16 de mayo del 2002, que declaró la invalidez del Acuerdo 094 del 2002 del Concejo Municipal de Pereira, que contenía disposiciones similares a las del Acuerdo 58 del 2002 del Concejo de Bogotá.

* Copia de la certificación expedida por la Secretaría General del Concejo de Santiago de Cali, que informa sobre las razones por las que el Concejo decidió archivar el proyecto de Acuerdo No. 058, por el cual se buscaba prohibir la participación de toda especie animal en actos de circo o en cualquier espectáculo público en ese municipio.

* Copia del Acuerdo 58 del 2002 del Concejo de Bogotá, “Por medio del cual se prohíbe la presentación de animales silvestres y mamíferos marinos en los circos o espectáculos públicos, se prohíbe a los alcaldes locales expedir licencias o permisos para espectáculos con animales silvestres o mamíferos marinos y se dictan otras disposiciones”.

IV- CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE.

1. Esta Sala es competente para revisar las sentencias del proceso la referencia, de conformidad con los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y el Decreto 2591 de 1991, así como por el Auto del 15 de mayo del 2003, de la Sala de Selección Número cinco, que resolvió seleccionarlo.

Problema Jurídico.

2- Corresponde a esta Sala establecer si el Acuerdo 58 del 2002 del Concejo de Bogotá, que prohíbe la presentación de animales silvestres y mamíferos marinos en los circos o espectáculos públicos, y a los alcaldes locales expedir licencias o permisos para espectáculos con animales silvestres o mamíferos marinos en el territorio del Distrito Capital, constituye una vulneración o amenaza a los derechos a la libertad de escoger profesión u oficio, al trabajo y a la igualdad de los peticionarios, ante la cual sea procedente la acción de tutela para ordenar el amparo.

3- En el presente caso se interpuso acción de tutela contra el Alcalde de Bogotá y el Presidente del Concejo Distrital, el 27 de enero del 2003, con el propósito de que se amparen los derechos a la igualdad, al trabajo y a la libre escogencia de profesión u oficio de los

señores San Tito Fuentes Lopez y Cesar Esteban Lazarte, que consideran vulnerados por el Acuerdo No. 58 del Concejo de Bogotá, dictado el 23 de abril del 2002, que prohibió la presentación de animales silvestres y mamíferos marinos en los circos o espectáculos públicos en todo el territorio de Bogotá.

El apoderado argumenta que el Acuerdo mencionado vulnera los derechos al trabajo, a la libertad de escoger profesión u oficio y a la igualdad, porque no les permite presentar, en el circo al que pertenecen, espectáculos con animales silvestres o salvajes y de esta manera les prohíbe ejercer su oficio como domadores. También sostiene que el Acuerdo es ilegal porque se expidió desconociendo normas de orden superior que regulan pero no prohíben la presentación de animales silvestres en espectáculos circenses en Colombia, con lo que además el Concejo invadió competencias propias del legislativo.

Por esto pretende que, vía tutela, se disponga inaplicar el contenido del Acuerdo 58 de Abril de 2002 del Concejo de Bogotá, porque vulnera derechos fundamentales de sus peticionarios y porque es ilegal. Que como consecuencia de lo anterior, se reconozca que los domadores de Circo peticionarios ejercen una actividad lícita y tienen derecho a laborar en Bogotá. En subsidio solicita se suspenda provisionalmente el Acuerdo como mecanismo transitorio para prevenir el sufrimiento de un perjuicio irremediable.

Los falladores de instancia coincidieron en declarar improcedente la acción de tutela, en este caso, porque los peticionarios cuentan con otros medios de defensa judicial, como los que se pueden ejercer ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, que estima el medio adecuado para resolver sobre la legalidad del Acuerdo 58 del 2002, de Bogotá. Y el a quo agrega que se trata de un acto de carácter general, contra el cual no procede la acción de tutela.

La acción de tutela no procede contra actos de carácter general, impersonal y abstracto (art. 6°, num. 5°, Decreto 2591 de 1991)

4- Conforme al artículo 86 de la Constitución y a lo dispuesto en el Decreto 2591 de 1991, reglamentario de la acción de tutela, de manera general, ésta tiene como objeto la protección inmediata de los derechos fundamentales de las personas “cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública” o de un particular, en las condiciones determinadas en el Decreto mencionado y con

base en el artículo 86 constitucional. Y procede siempre y cuando no exista otro medio judicial de defensa idóneo, es decir, tanto o más eficaz que la acción de tutela¹, para lograr la garantía efectiva del derecho vulnerado o amenazado, a menos que se ejerza como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Teniendo claro lo anterior, para este caso vale la pena precisar que lo que se busca con la acción de tutela es lograr la protección efectiva, actual y concreta del o de los derechos fundamentales de una persona determinada, contra la acción o la omisión particular y concreta de quien los amenace o vulnere (sea una autoridad o un particular en los casos previstos). Por esto la protección que el juez de tutela ofrece al peticionario consiste en una orden dirigida al responsable de los hechos que motivan la petición de amparo para que actúe, cuando sea necesaria una conducta positiva para garantizar el derecho, o para que no continúe vulnerando o amenazando el derecho fundamental de la persona afectada.

Por esa misma razón, el numeral 5° del artículo 6° del Decreto 2591 de 1991 consagra expresamente que la acción de tutela no procede contra actos de carácter general, impersonal y abstracto; es decir, aquellos de carácter objetivo que producen efectos generales y no se dirigen a alguien en particular, como una ley en sentido material o un acto administrativo de carácter general, razón por la que no pueden producir situaciones jurídicas subjetivas y concretas que sean susceptibles de amparo constitucional por medio de la acción de tutela. La Corte se ha manifestado en este sentido en repetidas ocasiones, tal como pasa a verse:

“Cuando el enunciado de la norma jurídica consagra situaciones genéricas y comprende un conjunto indefinido de sujetos a ella sometidos por un precepto de mandato o de prohibición, que son determinables mediante la aplicación de predicados que la misma formula en términos de características abstractas, se dice que se trata de un acto regla (Jeze) o general.

“Por su propia naturaleza, entonces, el acto de este linaje no crea situaciones jurídicas subjetivas y concretas y, por lo mismo, tampoco puede lesionar por sí sola derechos de esta índole, que es lo que la Constitución y la ley requieren para que la acción de tutela sea viable, por cuya virtud, en consecuencia, esta no procede.”²

En el mismo sentido:

“Cuando el desconocimiento, la vulneración o el recorte de los derechos fundamentales se origina en actos jurídicos de carácter general producidos por instancias subordinadas a la Constitución (y todos los poderes constituidos lo son), su efecto general pernicioso puede ser contrarrestado mediante mecanismos especialmente dispuestos para ello, V.gr.: la acción de inconstitucionalidad contra las leyes, o las acciones de nulidad (y de restablecimiento del derecho) contra los actos administrativos. Mediante tales instrumentos se provoca la actuación de un organismo público competente para que, también por vía de disposición general, restablezca el imperio de la juridicidad.

“Pero no es ése el caso de la tutela. El mismo artículo 6o. del Decreto 2591 establece en su numeral 5o. que es improcedente la acción “cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto”. Es que lo que se busca con el mencionado mecanismo es suspender los efectos violatorios o amenazantes de alguno de los derechos fundamentales de una persona determinada, derivados de un acto concreto cuya aplicación deberá suspender el juez, aún mediante medidas provisionales (esto es antes de la sentencia) cuando lo considere necesario y urgente para proteger el derecho, según las voces del artículo 7o. del Decreto en mención.”³

El respeto y la garantía de los derechos de las personas son de la esencia del Estado de Derecho, de ahí que, como bien lo establece el inciso 2° del artículo 2° de la Constitución⁴, la garantía de los derechos fundamentales de las personas no sólo corre a cargo del Juez de Tutela, sino que ésta es vinculante para cualquier persona que esté investida de la autoridad del Estado y en cualquiera de los ámbitos funcionales del mismo. De manera que, cuando se trate de proteger derechos fundamentales de una persona contra una acción u omisión de carácter particular y concreto, contra la cual no exista otro medio judicial de defensa idóneo, o aun existiendo se emplee como un mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, la acción de tutela es procedente; pero cuando es un acto normativo de carácter general el que vulnera o amenaza derechos fundamentales de las personas, la acción de tutela no es procedente. En estos casos, hay que echar mano de los otros instrumentos de que dispone el ordenamiento para preservar la supremacía de la Constitución, y con ésta la garantía de los derechos de las personas, como, por ejemplo, la acción pública de inconstitucionalidad, ante la jurisdicción constitucional, cuando se trate de leyes; o la acción de nulidad, ante la jurisdicción contencioso administrativa, cuando se trate de actos administrativos.

En este caso, como se anotó antes, la solicitud de tutela la motivan la prohibición de presentar animales silvestres en circos y las sanciones por su infracción que establecen el Acuerdo 58 del 2002 del Concejo de Bogotá. Para mayor claridad en el análisis, se citan a continuación los artículos de la mencionada norma:

“Acuerdo 58 del año 2002

“Por medio del cual se prohíbe la presentación de animales silvestres y mamíferos marinos en los circos o espectáculos públicos, se prohíbe a los Alcaldes Locales expedir licencias o permisos para espectáculos con animales silvestres o mamíferos marinos y se dictan otras disposiciones.

(...)

“Artículo primero: Definición de circo. Circo es una agrupación artística teatral y recreativa que desarrolla todos los números típicamente circenses, como acrobacia, trapecio, malabares, cuerda indiana, alambre, magia, contorsiones, etc., acompañados por payasos. Todos estos artistas, junto a un maestro de pista que anuncia los números, forman el circo.

“Artículo segundo: Prohibición de presentar animales silvestres o mamíferos en los circos o espectáculos públicos. La presentación de animales silvestres domesticados o no, que hagan parte de números circenses, o como simple exhibición queda prohibida en todo el territorio de Bogotá D.C.

“Parágrafo 1º.: Queda prohibido a los Alcaldes Locales y al Alcalde Mayor del Distrito Capital expedir licencias o permisos para la presentación de espectáculos en donde se presenten animales silvestres y/o mamíferos marinos.

“Artículo tercero: Multas y sanciones. La autoridad ambiental de Bogotá D.C. impondrá a quienes incumplan las normas circenses y de exposición y presentación de animales silvestres o mamíferos marinos, multa de cien salarios mínimos mensuales vigentes, el decomiso de los animales y el traslado de los mismos a un lugar seguro y apropiado.

“La financiación de los gastos ocasionados por el traslado de los animales, su alimentación y cuidado en general será por cuenta de la persona natural o jurídica a quien se le hayan decomisado.

“Artículo cuarto: Fondo para la protección de animales silvestres y especies endémicas. Los dineros que se recauden en el Distrito Capital por concepto de multas y o sanciones a los infractores del REGLAMENTO DE FUNCIONAMIENTO CIRCENSE Y DE EXPOSICIÓN Y PRESENTACIÓN DE ANIMALES SILVESTRES Y MAMÍFEROS MARINOS EN EL D.C., serán destinados a programas para la protección de animales silvestres y especies endémicas en el territorio del Distrito Capital.

“Artículo quinto: Vigencia: El presente Acuerdo rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que les sean contrarias.”

De la simple lectura de las disposiciones del Acuerdo que motivaron la presentación de la solicitud de tutela, se encuentra que establecen de manera general, es decir que no están dirigidas a persona alguna en particular, la prohibición de presentar en circos o en espectáculos públicos, o simplemente exhibir, animales silvestres en el territorio de Bogotá, y unas sanciones para quien quiera que infrinja esta prohibición. Es decir que, siguiendo lo que ya ha explicado la Corte, estas normas consagran situaciones de carácter genérico, están dirigidas a un conjunto indefinido de sujetos, que se someten a ellas por un mandato de prohibición y que son determinables mediante la aplicación de predicados de la misma formula en términos de características abstractas; luego fuerza concluir que se trata de preceptos de carácter general, impersonal y abstracto contra los cuales no procede la acción de tutela, por disposición expresa del numeral 5° del artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, reglamentario de la acción de tutela.

Precisamente por tratarse de un acto administrativo de carácter general impersonal y abstracto no es la tutela el medio idóneo para propiciar el estudio de la constitucionalidad del Acuerdo 58 del 2002 del Concejo de Bogotá (bien sea por que se considera que el Acuerdo vulnera o amenaza derechos fundamentales, o porque desconoce normas de orden superior, o porque en su expedición las autoridades del Distrito Capital se extralimitaron en el ejercicio de sus funciones e invadieron el ámbito de competencia del legislador, etc.). Para estos efectos, como lo señalaron los falladores de instancia, se debe acudir a la vía ordinaria, ejerciendo la acción pública de nulidad ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, específicamente ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, que es el competente para pronunciarse en este caso.

Con base en lo anterior, se confirmará la decisión adoptada por el Juzgado Dieciocho Civil del Circuito de Bogotá el dieciocho de marzo del 2003, que confirmó el fallo del Juzgado Sexto Civil Municipal de Bogotá, del 13 de febrero del 2003, en el sentido de declarar improcedente el amparo constitucional invocado por el apoderado de los Señores San Tito Fuentes y Cesar Esteban Lazarte, por las razones expresadas en esta providencia, es decir, por haberse solicitado la tutela contra un acto de carácter general, impersonal y abstracto.

I. DECISIÓN.

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

RESUELVE

Primero.- CONFIRMAR la decisión adoptada por el Juzgado Dieciocho Civil del Circuito de Bogotá el dieciocho de marzo del 2003, que confirmó el fallo del Juzgado Sexto Civil Municipal de Bogotá, del 13 de febrero del 2003, en el sentido de declarar improcedente el amparo constitucional invocado por el apoderado de los Señores San Tito Fuentes y Cesar Esteban Lazarte, por las razones expresadas en esta providencia.

Segundo.- Por Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, cópiese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado Ponente

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

1 “El juez de tutela debe examinar, en cada caso, si el otro mecanismo de defensa judicial que es aplicable al caso es igual o más eficaz que la tutela. Sólo si la respuesta es afirmativa, podrá rechazar la tutela argumentando esa causal de improcedencia. De otro modo y con miras a hacer prevalecer el derecho sustancial y los derechos inalienables de la persona humana, deberá conceder la tutela. De no hacerlo, estaría violando el derecho fundamental a la protección inmediata de los derechos fundamentales.(Sentencia T-100 de 1994, M.P. Dr. Carlos Gaviria Diaz).

2 Sentencias No. T-225 a 400 de 1992 (Corresponden a las acciones de tutela interpuestas por lo vendedores ambulantes de Ibagué, contra el Decreto 742 de 1991, del Alcalde, que prohibió la instalación de ventas callejeras en un amplio sector del centro de esa ciudad).

3 Sentencia No. T-321 de 1993, M.P. Dr. Carlos Gaviria Diaz

4 “Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”