

T-731-98

Sentencia T-731/98

DEFENSOR DEL PUEBLO O PERSONERO MUNICIPAL-Persiguen en nombre de la sociedad proteger los derechos fundamentales

INDEFENSION-Alcance

PERSONERO MUNICIPAL-Condiciones para actuar en nombre de otro

ACCION DE TUTELA-Juez competente

COMPETENCIA A PREVENCION EN TUTELA-Lugar donde ocurrió amenaza o vulneración de derechos fundamentales

La competencia se tiene “a prevención” por los jueces o tribunales con jurisdicción, no en el sitio en el cual tenga su sede principal el ente administrativo al que pertenecen aquellos a quienes se sindicaba de vulnerar o amenazar con sus hechos u omisiones los derechos fundamentales, sino “en el lugar donde ocurriera la violación o la amenaza que motiva la presentación de la solicitud”.

COMPETENCIA A PREVENCION EN TUTELA-Domicilio del demandado no es factor determinante

MINISTERIO-Ambito nacional de funciones

JUEZ DE TUTELA-Ambito nacional de competencia respecto de actos y omisiones de ministerios

Una cosa es que pueda encontrarse configurada una omisión que signifique vulneración o amenaza para los derechos fundamentales de las personas, evento en el cual el juez de tutela debe impartir la orden encaminada a lograr que la administración haga aquello que ha debido hacer y no ha hecho -actitud judicial que encaja perfectamente en el sentido y en el carácter protector del proceso de tutela-, y otra bien distinta es que el juez, so pretexto de cumplir esa tarea, sustituya a la administración, tome para sí las competencias que a ella correspondan, elimine su discrecionalidad en lo que según el ordenamiento jurídico es de su

exclusivo resorte y haga aquello que solamente a los funcionarios administrativos competentes corresponde hacer.

MINISTERIO DEL TRANSPORTE-Adjudicación de rutas a empresas transportadoras

ACCION DE TUTELA-Improcedencia para obligar a la administración a efectuar adjudicaciones en favor de personas o empresas determinadas

DERECHO DE PETICION-Diferencia con lo pedido

PRINCIPIO DE IGUALDAD DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA-Alcance/PRINCIPIO DE EFICACIA DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA-Alcance/PRINCIPIO DE CELERIDAD DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA-Alcance

El artículo 209 de la Constitución declara que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y que se desarrolla con fundamento en varios principios, de los cuales cabe ahora destacar los de igualdad, eficacia y celeridad. El primero implica la exigencia constitucional de que la gestión de la Administración Pública no establezca distinciones injustificadas entre los administrados y obre respecto de ellos y de sus intereses guardando equilibrio, de modo que garantice a todos, en condiciones adecuadas a sus circunstancias, el acceso a ella y a sus funcionarios y la misma importancia en cuanto al disfrute de los beneficios que genera la actividad estatal. El segundo impone el logro de resultados mínimos en relación con las responsabilidades confiadas a los organismos estatales, con miras a la efectividad de los derechos colectivos e individuales. El tercero comporta la indispensable agilidad en el cumplimiento de las tareas a cargo de entidades y servidores públicos para lograr que alcancen sus cometidos básicos con prontitud, asegurando que el efecto de su gestión se proyecte oportunamente en la atención de las necesidades y aspiraciones de sus destinatarios.

SERVICIOS PUBLICOS-Responsabilidad del Estado en mantener regulación, control y vigilancia

SERVICIOS PUBLICOS-Eficiencia, idoneidad y continuidad son garantizados a favor de los usuarios

SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE-Prestación en condiciones de seguridad que garanticen

vida e integridad de pasajeros

MINISTERIO DE TRANSPORTE-Omisión

MINISTERIO DE TRANSPORTE-Adopción de medidas indispensables por deficiente prestación del servicio de transporte terrestre

DERECHO A LA VIDA-Protección por el Estado

DERECHO A LA VIDA-Transporte terrestre en condiciones de hacinamiento y sobrecupo

Referencia: Expediente T-168732

Acción de tutela incoada por Fabio Alberto Ramirez Zuluaga, Personero Municipal de Pensilvania, contra el Ministerio De Transporte

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los veintisiete (27) días del mes de noviembre de mil novecientos noventa y ocho (1998).

Se revisan las providencias que, para resolver sobre la acción en referencia, fueron dictadas por los juzgados Penal Municipal y Penal del Circuito de Pensilvania -Caldas-, 58 Penal Municipal y 39 Penal del Circuito de Santa Fe de Bogotá.

I. INFORMACION PRELIMINAR

FABIO ALBERTO RAMIREZ ZULUAGA, actuando en su propio nombre y también -por pedido que le hicieran varios ciudadanos del municipio- en ejercicio de sus funciones como Personero de Pensilvania, presentó demanda de tutela contra el Ministerio del Transporte.

Expresó el actor que existe un sólo medio de transporte terrestre de personas de Medellín al Corregimiento “Arboleda”, del Municipio de Pensilvania, cubierto por “SOTRANSODA” (Sociedad Transportadora Sonsón Dorada), cuyo último trayecto se lleva a cabo en vehículos “tipo escalera”, ya en desuso, en los cuales los pasajeros son obligados a subirse hacinados,

en número que excede el de la capacidad de cada carro, con inminente peligro de muerte o lesión y a la vez con la forzada inclusión de animales, bultos y mercados, sin ninguna seguridad y contrariando toda medida de protección de las personas que carecen de opciones distintas, pues este es el único medio del que disponen para trasladarse entre los aludidos puntos.

“2) Los “horarios” de esas empresas son irregulares e inconsistentes, y están al capricho de choferes y despachadores que hacen lo que les venga en gana; teniendo los pasajeros que esperar hasta por varias horas, o abstenerse de viajar porque fueron “dejados” por el carro que irresponsablemente salió antes de la hora fijada (ver anexos), ya que no hay otro horario.

3) Como en el transcurso del recorrido se usan primero buses de Medellín a Nariño y “camiones de escalera” de Nariño a Arboleda, este transbordo implica una espera de unas tres horas, con pérdida a veces de equipaje; sufriendo así los viajantes, como en el numeral anterior, perjuicios de toda índole.

4) Se han venido produciendo, no de ahora, sino desde 1992, por parte de las Acciones Comunes, de la comunidad en general, la Federación Nacional de Cafeteros, representantes de establecimientos docentes, la política, la Iglesia, la Policía, etc., quejas ante el Ministerio de Transporte y el desaparecido INTRA, del pésimo servicio de transporte que presta SOTRANSODA a los pasajeros (...), pero todo ha sido en vano. Hasta ahora, no obstante haber sido notificada dicha empresa de las graves irregularidades (...), jamás se ha tomado ninguna decisión al respecto. Las quejas ante esas dependencias de que por ahora se dispone están radicadas con los números 8543 del 27 de noviembre de 1992, 5493 del 27 de julio de 1992, 3023 del 18 de abril de 1994 y la dirigida al Doctor Juan Gómez Martínez, a la sazón Ministro de Transporte, el 28 de septiembre de 1994 (...).

5) Los habitantes de la región, desesperados por la inercia estatal, han pedido o, más castizo, mendigado a Coonorte, Rápido Tolima, Transportes Oriente Antioqueño y a Inversiones Expreso Medellín Sonsón Argelia (...) que cubran la ruta Medellín- Arboleda, y viceversa. De estas solicitudes nos habla la documentación relacionada en el numeral anterior, además de las comunicaciones de la Inspección de Policía y Tránsito de Pensilvania (...) y otra de la Federación Nacional de Cafeteros. Una de la secretaria privada del Ministerio de Transporte

el 4 de diciembre de 1996 al Subcomité de Cafeteros de Arboleda y otra del Subdirector de Transporte de Pasajeros de ese Ministerio el 2 de abril de 1997 a la misma entidad.

6) Sin embargo, la única empresa que tomó en serio el anterior pedimento fue Inversiones Expreso Medellín Sonson Argelia Ltda. y Cía. S.C.A. Que con el lleno de los requisitos legales solicitó esas rutas al Ministerio del Transporte desde el 26 de enero de 1995 (...), sin que hasta la fecha y a pesar de haber transcurrido 3 años exactos e innumerables pedimentos a esas dependencias oficiales, no se ha tomado aún ninguna decisión. Los requisitos legales para una adecuada solicitud están comprendidos en el Decreto 1927 de 1991, “Por medio del cual se dicta el Estatuto de Transporte Público Terrestre automotor de pasajeros y mixto por carreteras”, y concretamente su artículo 51, que especifica los requisitos que debe llenar la solicitud “para la adjudicación de rutas, horarios y áreas de operación”.

7) No puede ser justo ni legal que los usuarios de esta ruta, que ven cotidianamente cómo se pone en inminente peligro sus vidas, su salud y se les viola el derecho a la dignidad humana y el derecho al servicio público de transporte de personas, igualmente digno, y en condiciones adecuadas, calidad, seguridad y cumplimiento, que equivalga al importe que por él sufragan, se vean indefinidamente sometidos a ese despótico e inhumano tratamiento. Ello implica que la comunidad necesite una prestación adecuada del servicio de transporte terrestre, con vehículos modernos, horarios estables y personal adecuado, para no seguir sufriendo incalculables perjuicios.

8) Si se adjudica la misma ruta también a otra sociedad responsable, seria y digna de crédito, tendríamos dos empresas cubriendo ese trayecto, que acabaría el actual perjudicial monopolio de Sotransoda, conllevando a una sana, leal y necesaria competencia, que redundaría en una inmejorable prestación del servicio de transporte de personas EN BUS, en esa importante región del país; que a la vez garantizaría “la libre competencia económica” de que, con atinencia a servicios públicos, habla el artículo 88 de la Carta Política.

9) Las distintas peticiones y quejas respetuosamente presentadas ante el Ministerio de Transporte, y anteriormente al INTRA, y de las que se ha corrido traslado a SOTRANSODA, no han sido diligenciadas por razones desconocidas, se han extraviado o confundido, dando a entender que en esa forma se solucionarían los inconvenientes presentados. Aún así, esa empresa no se ha dado por entendida, ni soluciona los graves perjuicios a la comunidad. Esta

conducta no la entendemos. Es que Sotransoda ha debido ser sancionada desde hace muchos años por la forma irresponsable de actuar” (subrayado en el original).

El actor estimó amenazados, en su caso y en los de los demás habitantes del Municipio, sus derechos a la vida, a la integridad personal y a la salud, y consideró que la situación expuesta afecta su dignidad humana.

Solicitó, en consecuencia, que se ordenara al Ministerio del Transporte adjudicar en forma inmediata a la empresa “Inversiones Expreso Medellín -Sonsón- Argelia Ltda & Cía S.C.A.” la ruta de transporte terrestre de personas de Medellín al Corregimiento “Arboleda” de Pensilvania.

II. LAS DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISION

El Juez Penal Municipal de Pensilvania (Caldas), mediante providencia del 11 de febrero de 1998, negó la protección judicial invocada, por estimarla improcedente.

En su criterio, de lo probado en el proceso no aparecía acción u omisión del Ministerio del Transporte que implicara atropello a los derechos invocados por el accionante.

Entendió el fallador que, si era a ese organismo al que correspondía la adjudicación de rutas de transporte terrestre, ello debería cumplirse previo el lleno de los requisitos legales y no mediante decisión judicial de tutela que invadiera la órbita propia del Ejecutivo.

Impugnada la Sentencia por el Personero Municipal, el Juzgado Promiscuo del Circuito de Pensilvania, en providencia del 19 de febrero de 1998, decidió anular toda la actuación, desde su auto admisorio, por considerar que los competentes eran los jueces de Santa Fe de Bogotá, en cuanto esta capital es la sede del Ministerio del Transporte.

Ya en Santa Fe de Bogotá, el Juzgado Cincuenta y Ocho Penal Municipal asumió el conocimiento del asunto y mediante Sentencia del 12 de marzo de 1998 resolvió negar la tutela por improcedente.

Expresó que la acción no estaba llamada a prosperar, toda vez que quien la entabló no estaba legitimado para actuar. No era el Personero quien había elevado solicitud al Ministerio correspondiente para la adjudicación de la línea de transporte en cuestión. Lo había hecho la

empresa “Inversiones Expreso Medellín Sonsón Argelia Ltda y Cía S.C.A.”, por intermedio de sus representantes legales.

Según lo consideró el Juez, el Personero tampoco obró como agente oficioso, para lo cual se requería que el titular del derecho no estuviese en condiciones de promover su propia defensa.

“Por otro lado -señaló- en lo que concierne a las quejas de la comunidad contra la transportadora Sotransoda (Sociedad Transportadora Sonsón-Dorada) y que, según la demanda de tutela y documentos adjuntos a ella, no han surtido efectos en el mejoramiento del servicio, ponemos de presente que existe otro mecanismo de protección de carácter administrativo, que podría llegar hasta la cancelación de la licencia de funcionamiento, de comprobarse las irregularidades en el servicio prestado por las empresas transportadoras terrestres”.

Impugnado este fallo, fue confirmado por el Juzgado Treinta y Nueve Penal del Circuito de Santa Fe de Bogotá el 13 de mayo de 1998.

Se entendió que la demanda no podía prosperar por cuanto resultaba improcedente instaurarla contra el Ministerio del Transporte, el cual, en el sentir del Juez, no había violado ninguno de los derechos fundamentales que el solicitante invocaba. En gracia de discusión -manifestó-, en presencia de quebranto a cualquiera de ellos, la destinataria de la acción protectora sería la empresa transportadora.

En la Sentencia se encuentran dos párrafos fundamentales para que el Juez arribara a su conclusión.

“En punto a resolver el recurso de alzada formulado por el accionante, primeramente ha de aceptarse que el personero sí tiene como él mismo lo afirma la calidad legal o personería para instaurar la acción respectiva de acuerdo con los argumentos esgrimidos en su sustentación que no son necesarios repetir. Empero, no puede colegirse que tenga vocación de prosperidad la impugnación...”

En el segundo se afirma:

“En lo atinente a la solicitud de adjudicación de la ruta a la empresa “INVERSIONES EXPRESO

MEDELLIN-SONSON-ARGELIA LTDA & CIA”, consideramos acertada la explicación dada por el a-quo entendiendo que quien efectuó dicha petición al Ministerio de Transporte fue la misma empresa en el año de 1995, y es quien tiene interés en reclamar una decisión de la entidad gubernamental y no el señor Personero, pues en este sentido carece del mismo. En el caso que ocupa nuestra atención podría pensarse en una conculcación al derecho de petición dado el transcurso del tiempo, pero quien puede incoar dicha acción no sería sino el propio interesado en recibir respuesta a la petición comentada.

Así mismo, surge improcedente la acción de tutela en contra del Ministerio de Transporte dado que para la adjudicación de rutas y autorización a determinada empresa para la prestación del servicio debe cumplirse con ciertos requisitos legales que deben ser demostrados ante el MINISTERIO para que éste pueda entrar a hacer el respectivo estudio de campo y una vez establecida la necesidad de acuerdo a la demanda existente o potencial del servicio, y demás factores entrará a adoptar la medida para satisfacer las necesidades de movilización, todo de acuerdo con la capacidad presupuestal que le permita hacer el gasto respectivo. Entonces el Juez de Tutela no puede romper estos mecanismos legales invadiendo jurisdicción o ejerciendo un co-gobierno al imponerle al Ministerio que desconozca los trámites regulados por la misma ley, ordenándole fijar una determinada ruta, pretermitiendo exigencias ya regladas”.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Esta Corte es competente para verificar la constitucionalidad de las providencias dictadas dentro del presente proceso, según lo disponen los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, y el Decreto 2591 de 1991.

2. Legitimación del Personero Municipal para instaurar acción de tutela

En el presente asunto el juez de primera instancia estimó que el Personero Municipal no tenía legitimación en la causa para proponer la acción de tutela, por cuanto éste había solicitado el amparo de un derecho del cual era titular una persona jurídica, sin que hubiera mediado solicitud alguna por parte de ésta y sin que tampoco hubiera actuado como agente oficioso en virtud de una probada situación de indefensión de la sociedad transportadora.

Tal posición fue acogida por el Juez de segundo grado, aunque, como aparece en los párrafos transcritos, su criterio acerca de la legitimidad del Personero para instaurar la acción no fue el mismo en la parte inicial de la Sentencia que al finalizarla.

Sobre el tema de la legitimación de los personeros municipales para ejercer la acción de tutela, esta Sala ha señalado que dicha facultad debe interpretarse a la luz de la función que constitucional y legalmente le ha sido asignada a la Defensoría del Pueblo y a los personeros municipales.

En Sentencia T-331 de 1997 se dijo:

“En diversos fallos ha sostenido la Corte que los personeros municipales gozan de facultad para incoar acciones de tutela (Cfr. Sentencias T-234 de 1993, T-245 del 21 de mayo de 1997 y SU-257 del 28 de mayo de 1997).

Ahora bien, para que el Defensor del Pueblo o el Personero Municipal actúen no necesitan estar personalmente interesados en el caso, ni tampoco exhibir un poder conferido por la persona afectada. Su función no es la de representar intereses particulares en virtud de mandato judicial -como el que se confiere a un abogado litigante- sino la de buscar, a nombre de la sociedad, la protección efectiva de los derechos fundamentales de las personas residentes en Colombia. Si la acción de tutela es una de las vías para ello, su actividad, ordenada a provocar la iniciación del proceso, la cumplen a cabalidad tales servidores públicos cuando, habiéndose percatado de que están o han sido violados los derechos fundamentales de una persona, o de que se encuentran amenazados, presentan la demanda respectiva, activando así el mecanismo previsto en el artículo 86 de la Constitución, obviamente sobre la base, señalada por el artículo 46 del Decreto 2591 de 1991, de que cualquier persona se lo solicite o esté en situación de desamparo e indefensión”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-331 del 15 de julio de 1997).

Ahora bien, la Corte ha definido el estado de indefensión en los siguientes términos:

“La indefensión implica una situación en la cual el afectado se encuentra en posición de impotencia ante el agresor; no puede hacer nada ante su conducta activa u omisiva, excepto ejercer la acción de tutela, para buscar y obtener el reconocimiento y eficacia de sus derechos amenazados o vulnerados. La persona depende literalmente de la otra en el orden

fáctico, de tal modo que le resulta imposible evitar que lleve a cabo los actos violatorios o que cese en la omisión que repercute en la lesión de la cual se queja. En ese sentido, la tutela viene a ser el único medio jurídico a disposición del individuo para invocar ante la administración de justicia, con posibilidad de efectos prácticos, las garantías básicas que en abstracto le reconoce la Constitución” (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-293 del 27 de junio de 1994).

Para que el Personero Municipal pueda actuar a nombre de otro en un proceso de tutela, es necesaria una de las dos condiciones que establece el artículo 46 del Decreto 2591 de 1991, esto es: la solicitud de la persona afectada o el estado de indefensión o desamparo.

Si aplicamos esa regla al caso de autos, se tiene que, en cuanto atañe a la compañía que formuló la petición de adjudicación ante el Ministerio, resulta cierto que el Personero no gozaba de la atribución para ejercer acción de tutela en favor de ella, pues no consta que ésta se lo hubiera solicitado, ni tampoco se evidencia de su parte una situación de indefensión o desamparo, según lo antes indicado.

No obstante, debe tenerse en cuenta que el Personero dijo actuar a nombre propio y de algunas personas que se lo pidieron -JORGE IGNACIO RESTREPO GUTIERREZ (ver folio 1 del cuaderno de pruebas), MARINO VALENCIA GIRALDO (ver folios 3 y 4 del cuaderno de pruebas), MANUEL JOSE GIRALDO RAMIREZ (folios 5 y 6 ibídem) y en general a nombre de toda la comunidad afectada, y no a favor de la mencionada empresa, “Inversiones Expreso Medellín Sonsón Argelia-, por la deficiente y descuidada prestación del servicio de transporte de pasajeros.

En relación con lo anterior, la Corte considera que a nombre propio y respecto de los citados afectados, el Personero sí tenía la facultad para ejercer la acción de tutela, pero, como se verá más adelante, se equivocó al formular la pretensión, en cuanto ésta iba dirigida a obtener la expedición de un acto administrativo que reconociera un derecho en cabeza de la sociedad transportadora.

3. Ambito nacional de las funciones de los ministerios. Competencia de todos los jueces de la República en materia de tutela respecto de sus actos y omisiones

Halla la Corte equivocada la decisión de anular lo actuado, que en su momento adoptara el

Juzgado Promiscuo del Circuito de Pensilvania, sobre la base de que, como se había incoado la acción contra el Ministerio del Transporte y siendo Santa Fe de Bogotá la sede del organismo, únicamente los jueces de esta ciudad gozaban de competencia para resolver.

La Constitución establece con claridad que la acción de tutela puede ser intentada en todo momento y lugar para impetrar protección a los derechos fundamentales propios o de otro “cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública”.

El artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, al definir cuáles son los jueces competentes para conocer sobre la acción de tutela, expresó:

“Son competentes para conocer de la acción de tutela, a prevención, los jueces o tribunales con jurisdicción en el lugar donde ocurriere la violación o la amenaza que motivaren la presentación de la solicitud.

(...)

De las acciones dirigidas contra la prensa y los demás medios de comunicación serán competentes los jueces del Circuito del lugar”.

Obsérvese que la competencia enunciada se tiene “a prevención” por los jueces o tribunales con jurisdicción, no en el sitio en el cual tenga su sede principal el ente administrativo al que pertenecen aquellos a quienes se sindicó de vulnerar o amenazar con sus hechos u omisiones los derechos fundamentales, sino “en el lugar donde ocurriere la violación o la amenaza que motiva la presentación de la solicitud”.

Por tanto, si, como acontece en el presente caso, el juez ante quien la acción se ha instaurado encuentra que los hechos y situaciones objeto de la controversia han tenido lugar en el área de su jurisdicción, goza en principio de competencia para decidir y está obligado a hacerlo.

En ese orden de ideas, el domicilio del demandado o el lugar en el cual habitualmente despacha no son factores determinantes de la competencia del juez de tutela. Bien puede ocurrir, por ejemplo, que la actividad en virtud de la cual se vulneran o amenazan derechos fundamentales se desarrolle en un lugar ajeno por completo a la sede o al ámbito de

competencia del servidor público contra quien se propone la tutela y, más aún, no puede descartarse que precisamente esa circunstancia sea uno de los elementos que configuran la arbitrariedad o el abuso que ante el juez de amparo se denuncia. Mal puede éste, entonces, abstenerse de tramitar el proceso y de decidirla con la celeridad que la materia demanda, remitiendo las diligencias a los jueces con jurisdicción en el lugar de la sede del funcionario y desconociendo la norma legal que deduce la competencia del sitio en el cual han ocurrido los hechos.

Ahora bien, adicionalmente ha de tenerse en cuenta que, como ya lo ha dicho la Corte, los ministerios ejercen su actividad en todo el territorio de la República, según resulta de los artículos 113, 115 y 208 de la Constitución Política. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-574 del 14 de diciembre de 1994).

Entonces, el motivo jurídico de la nulidad decretada no existía, ya que la demanda imputaba al Ministerio del Transporte negligencia y omisión respecto de hechos que vienen ocurriendo en Pensilvania (deficiencias del servicio, peligro para la vida e integridad de los pasajeros, mala atención al público, existencia de una sola ruta, intermitencias en la continuidad del transporte y demoras injustificadas, entre otros fenómenos) y aquel Despacho, cuya actividad se despliega en todo el territorio, ha venido conociendo sobre la materia y los acontecimientos objeto de acción.

La actuación del Juez Penal Municipal de Pensilvania era válida y no había lugar a dilatar el proceso como injustificadamente se dilató por causa de la errónea argumentación del ad-quem.

No obstante, producido ya el trámite posterior en Santa Fe de Bogotá, surtidas las dos instancias y efectuado el examen del asunto por esta Corte, razones de economía procesal y el principio de prevalencia del Derecho sustancial (arts. 29, 86, 228 C.P. y 4 del Decreto 2591 de 1991) aconsejan que se dicte sentencia de revisión, como en efecto se hará, sin declarar nuevas nulidades.

4. Improcedencia de la acción de tutela para obligar a la administración a efectuar adjudicaciones en favor de personas o empresas determinadas

Solicitó el demandante que el juez de tutela ordenara al Ministerio del Transporte adjudicar,

en forma inmediata, a la empresa “Inversiones Expreso Medellín Sonsón Argelia Ltda y Cía S.C.A.” la ruta de transporte terrestre de personas de Medellín al Corregimiento Arboleda del Municipio de Pensilvania y viceversa.

Independientemente de si, examinados y evaluados los hechos, haya de tener lugar o no la protección judicial al demandante y a quienes representa, la Corte debe dejar en claro desde el principio que lo pedido en los términos expuestos no puede constituir objeto de una acción de tutela y que, por el contrario, si orden semejante a la solicitada fuera impartida por un juez de amparo, sería claramente violatoria del artículo 86 de la Constitución, por exceder sus alcances y por desvirtuar la naturaleza del instituto que allí se consagra, a la vez que implicaría desconocimiento del artículo 113 Ibidem, al invadir el fallador el ámbito propio de la rama ejecutiva del poder público.

En efecto, una cosa es que pueda encontrarse configurada una omisión que signifique vulneración o amenaza para los derechos fundamentales de las personas, evento en el cual el juez de tutela debe impartir la orden encaminada a lograr que la administración haga aquello que ha debido hacer y no ha hecho -actitud judicial que encaja perfectamente en el sentido y en el carácter protector del proceso de tutela-, y otra bien distinta es que el juez, so pretexto de cumplir esa tarea, sustituya a la administración, tome para sí las competencias que a ella correspondan, elimine su discrecionalidad en lo que según el ordenamiento jurídico es de su exclusivo resorte y haga aquello que solamente a los funcionarios administrativos competentes corresponde hacer.

Así, en el caso concreto que ahora se analiza, nada se opone a que el juez de tutela haga exigible al Ministerio del Transporte el desarrollo de la actividad que le atañe para evitar que prosiga la actual vulneración de los derechos fundamentales de los usuarios del servicio en Pensilvania, pero de ninguna manera le sería permitido reemplazar a las autoridades que en dicho organismo, según la ley, tienen la atribución de adjudicar las rutas a las empresas transportadoras, indicando inclusive con nombre propio cuáles son las personas en las que debe recaer la adjudicación. Ello escapa a la órbita del juez y, por tanto, la petición elevada en tal sentido no estaba llamada a prosperar.

Repárese, además, en que la pretensión del Personero al ejercer la acción de tutela ni siquiera iba encaminada a obtener la protección del derecho de petición, sino que se dirigía a

conseguir una respuesta administrativa favorable, lo cual es ajeno al contenido mismo de ese derecho fundamental.

Sobre el particular cabe recordar lo que esta Corte en múltiples ocasiones ha afirmado, en el sentido de precisar una diferencia relevante en cuanto a los alcances del artículo 23 de la Constitución Política:

“...no se debe confundir el derecho de petición -cuyo núcleo esencial radica en la posibilidad de acudir ante la autoridad y en obtener pronta resolución- con el contenido de lo que se pide, es decir con la materia de la petición. La falta de respuesta o la resolución tardía son formas de violación de aquél y son susceptibles de la actuación protectora del juez mediante el uso de la acción de tutela, pues en tales casos se conculca un derecho constitucional fundamental. En cambio, lo que se debate ante la jurisdicción cuando se acusa el acto, expreso o presunto, proferido por la administración, alude al fondo de lo pedido, de manera independiente del derecho de petición como tal. Allí se discute la legalidad de la actuación administrativa o del acto correspondiente, de acuerdo con las normas a las que estaba sometida la administración, es decir que no está en juego el derecho fundamental de que se trata sino otros derechos, para cuya defensa existen las vías judiciales contempladas en el Código Contencioso Administrativo y, por tanto, respecto de ella no cabe la acción de tutela salvo la hipótesis del perjuicio irremediable (artículo 86 C.N.)”. (Ver Sentencia T-242 del 23 de junio de 1993, proferida por la Sala Quinta de Revisión).

Así las cosas, en el asunto bajo estudio no podría la Corte ordenar a la administración que adjudique una ruta de transporte a determinada persona jurídica.

5. Relación entre la eficiencia administrativa y el ejercicio de los derechos fundamentales.
Función estatal respecto de la adecuada prestación de los servicios públicos

Presupuesto esencial para el ejercicio de los derechos de los asociados, entre ellos los de carácter fundamental, garantizados en la Constitución Política, es la eficiente actividad de la Administración Pública y en general de los entes y servidores estatales.

El artículo 2 de la Carta señala como fines esenciales del Estado, entre otros, el servicio a la comunidad, la garantía de los principios, derechos y deberes constitucionales y el aseguramiento de la convivencia pacífica en el marco de un orden justo.

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

Por su parte, el artículo 209 de la Constitución declara que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y que se desarrolla con fundamento en varios principios, de los cuales cabe ahora destacar los de igualdad, eficacia y celeridad. El primero implica la exigencia constitucional de que la gestión de la Administración Pública no establezca distinciones injustificadas entre los administrados y obre respecto de ellos y de sus intereses guardando equilibrio, de modo que garantice a todos, en condiciones adecuadas a sus circunstancias, el acceso a ella y a sus funcionarios y la misma importancia en cuanto al disfrute de los beneficios que genera la actividad estatal. El segundo impone el logro de resultados mínimos en relación con las responsabilidades confiadas a los organismos estatales, con miras a la efectividad de los derechos colectivos e individuales. El tercero comporta la indispensable agilidad en el cumplimiento de las tareas a cargo de entidades y servidores públicos para lograr que alcancen sus cometidos básicos con prontitud, asegurando que el efecto de su gestión se proyecte oportunamente en la atención de las necesidades y aspiraciones de sus destinatarios.

Al tenor de esa disposición, que constituye guía indispensable de todo servidor de la Administración y que correlativamente genera derechos a favor de los gobernados, las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado, que son precisamente los ya enunciados, previstos en el artículo 2 de la Constitución.

En el campo que dentro de este proceso importa destacar -el de los servicios públicos- el artículo 365 de la Carta Política estipula que ellos son inherentes a la finalidad social del Estado, como también lo son el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población (art. 366 C.P.), lo cual se consigue, entre otras vías, a través de unos servicios públicos de alta eficiencia y de continuidad garantizada. En un Estado Social de Derecho (art. 1 C.P.) la presencia oficial y la contundencia de las actuaciones que adelanten Gobierno y autoridades administrativas para lograr su prestación permanente, correcta y oportuna, viene a erigirse en factor necesario, susceptible de ser exigido a los funcionarios

competentes por la vía judicial. No en vano el precepto señala como deber del Estado el de asegurar que tales objetivos se alcancen a favor de “todos los habitantes del territorio nacional” (subraya la Corte).

Y aunque no todos los servicios públicos son prestados directamente por el Estado puesto que la Constitución autoriza que estén a cargo de comunidades organizadas o de particulares, lo que aparece como riguroso en el Ordenamiento Fundamental es la responsabilidad que el Estado asume en mantener, “en todo caso, la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios”.

La eficiencia, idoneidad y continuidad de los servicios públicos son derechos garantizados en la Constitución a favor de los usuarios. Y si bien, en principio, la vía judicial para reclamar que se presten con esas características son las acciones populares (art. 88 C.P.), puesto que los derechos que principalmente pueden resultar afectados son los colectivos, o la de cumplimiento, con el objeto de obtener que se acaten las disposiciones legales sobre la prestación del servicio (art. 87 C.P.), la acción de tutela es procedente cuando están de por medio derechos fundamentales de personas específicas -la vida o la integridad física, por ejemplo-, como acontece en el presente caso y como sucedió en los procesos tramitados respecto de la seguridad aérea (Sentencia T-552 del 30 de noviembre de 1993) y del transporte colectivo por buses y busetas en Santa Fe de Bogotá (Sentencia T-354 del 10 de agosto de 1994).

6. El caso concreto. La omisión del Ministerio de Transporte. Necesidad de un servicio de transporte continuo, adecuado y seguro como elemento necesario para la salvaguarda de derechos fundamentales

Según el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela cabe no solamente contra las acciones sino también contra las omisiones de la autoridad pública. Se trata de verificar si, en el caso que se lleva a la consideración del juez, el organismo, entidad o funcionario que tenía a su cargo desarrollar una determinada actividad se ha abstenido de hacerlo, incumpliendo sus deberes, con lo cual lesiona derechos fundamentales u ocasiona riesgos o amenazas para su ejercicio.

La propia norma constitucional señala que la tutela consiste en una orden, encaminada a obtener que en la práctica y de manera inmediata cese una conducta contraria a los

derechos protegidos o, precisamente en el evento de una omisión, la autoridad pública ejecute aquello que le corresponde en virtud de sus funciones y que, por descuido o intencionalmente, ha dejado de ejecutar.

La Corte examinará a continuación si es este el caso objeto de revisión.

De las pruebas que obran en el expediente esta Corte concluye que sí se ha puesto en peligro la vida y la integridad del demandante, de sus representados y de todos los usuarios del servicio de transporte, en la ruta a la que alude la demanda, en el municipio de Pensilvania, sin que las autoridades hayan adoptado las medidas necesarias para asegurar que la empresa “SOTRANSODA” se ajuste a las disposiciones que rigen la materia, y que las quejas presentadas por la comunidad afectada no han sido atendidas por la Administración, independientemente de que éstas hubieran sido o no respondidas, porque resulta patente que dicho servicio público se viene prestando en forma irregular y evidencia una omisión inexcusable de las dependencias oficiales a las cuales el ordenamiento jurídico les ha encomendado la inspección y control en la prestación de los servicios públicos. Ello pone en situación de indefensión a los administrados, quienes ven frustradas no sólo sus aspiraciones de participar en las decisiones que los afectan, sino en la de gozar de un adecuado servicio.

En caso semejante al que se analiza, la Corte consideró:

“El usuario de una ruta de transporte público urbano que se ve privado del servicio y con ello desmejorado en su capacidad efectiva de movilización puede recurrir a la autoridad administrativa para que, de comprobarse el incumplimiento, se proceda a sancionar a la empresa responsable. La situación de indefensión se concreta, sin embargo, cuando la administración no toma los correctivos a tiempo o la organización privada no corrige materialmente las irregularidades en la prestación” (Cfr. Corte Constitucional. Sala Segunda de Revisión. Sentencia T-604 del 14 de diciembre de 1992. M.P.: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz).

Esta Sala aplicará ahora idénticos criterios para conceder la tutela impetrada.

Los artículos 5 y 6 del Decreto 2171 de 1992 fijan los siguientes objetivos y funciones de ese Despacho Público:

“Artículo 5. Objetivos del Ministerio de Transporte.- El Ministerio de Transporte es el organismo rector del sector transporte y tiene los siguientes objetivos:

1. Definir, orientar y vigilar la ejecución de la política nacional en materia de tránsito, transporte y su infraestructura.
2. Formular, coordinar, articular y vigilar la ejecución de las políticas de planeación de los organismos que integran el sector transporte”.

Artículo 6. Funciones del Ministerio de Transporte.- El Ministerio de Transporte tendrá las siguientes funciones:

(...)

15. Tomar las medidas que fueren necesarias para garantizar la prestación del servicio básico de transporte de pasajeros y de carga en todo el territorio nacional.

Se entiende por servicio básico de transporte de pasajeros y de carga aquel que garantiza una cobertura mínima adecuada de todo el territorio nacional y frecuencias mínimas de acuerdo con la demanda, en términos de servicio y costo que lo hagan accesible a la mayoría de los usuarios”.

Como puede verse al confrontar el material probatorio, son justamente las indicadas responsabilidades institucionales del Ministerio del Transporte las que se han eludido por la omisión que se analiza. Lo cual no solamente conduce a que prospere la solicitud de amparo sino a que esta Corporación ordene compulsar copias a la Procuraduría General de la Nación para que establezca a qué funcionarios del mencionado organismo es imputable la situación expuesta e imponga en consecuencia las sanciones del caso.

Aunque, de conformidad con lo ya observado, la Corte no puede disponer la adjudicación de la ruta a favor de la empresa interesada, “Inversiones Expreso Medellín Sonsón Argelia”, sí está facultada para ordenar al Ministerio de Transporte que adopte todas las medidas indispensables para que “SOTRANSODA” preste el servicio público en las condiciones que establecen la Constitución y la ley, y de modo que los derechos a la vida y a la integridad personal, y a la salud, en conexión con ellos, estén debidamente resguardados, pues las irregularidades denunciadas y probadas en el proceso ponen en grave riesgo a los usuarios.

Obviamente dicha orden se impartirá sin perjuicio de la competencia que tiene el Ministerio para adjudicar la ruta en referencia a la empresa o empresas que juzgue capaces y merecedoras de la confianza pública, de acuerdo con los trámites y requisitos legales.

Sobre la responsabilidad del Estado de proteger los derechos a la vida y a la integridad personal en la providencia T-354 de 1994, arriba citada, esta Sala expresó los siguientes criterios que ahora se reiteran:

“Es obligación primaria de las autoridades la de proteger a todas las personas residentes en Colombia en sus vidas y en sus demás derechos, entre ellos el de la integridad personal, tal como lo proclama el artículo 2º de la Constitución. Allí radica en gran parte la justificación de la existencia y actividad del Estado, por cuanto sería nulo todo esfuerzo por sostener la vigencia de un conjunto de instituciones sin el presupuesto indispensable de que los organismos existentes gozan de la capacidad necesaria para poner a salvo los más elementales derechos de toda persona. Así, en lo que concierne específicamente al derecho a la vida, de nada sirve todo un complejo normativo y orgánico de altísimo costo si no existen cuando menos motivos razonables y dignos de crédito para pensar que el engranaje institucional operará de modo oportuno y eficiente para brindar a los asociados un mínimo de protección”.

El derecho a la vida, como supremo derecho fundamental (artículo 11 de la Constitución), es el soporte sobre el cual se desarrollan los demás derechos y su efectiva protección corresponde a la plena vigencia de los fines del Estado Social de Derecho.

En ese orden de ideas, cada organismo estatal, dentro de la órbita de sus atribuciones, tiene la responsabilidad, exigible coercitivamente, de hacer uso eficiente de los recursos y medios a su disposición para garantizar que, en el área a su cuidado, los derechos de las personas, en especial los fundamentales, serán objeto prioritario de su actividad.

(...)

Por otra parte, en lo que se refiere a los servicios públicos, inherentes a la finalidad social del Estado, es deber de éste asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, según lo dispone el artículo 365 de la Carta, norma que se ocupa en recalcar que las autoridades mantendrán la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios.

La obligación estatal de protección -que se establece de manera genérica en el Preámbulo de la Carta, al señalar que uno de los propósitos de su vigencia es precisamente el de asegurar la vida a los integrantes de la comunidad, y que está desarrollada en diversas normas constitucionales- adquiere una mayor dimensión tratándose de actividades peligrosas, como es el caso del servicio público de transporte masivo o colectivo, pues en tal evento corresponde a la autoridad competente proveer todas las condiciones necesarias para que dicha actividad no rebase los límites de riesgo, de por sí implícito en ella.

(...)

La locomoción de quienes se ven obligados a tomar el servicio que nos ocupa no debe convertirse, como de hecho sucede en la actualidad, en una aventura diaria de supervivencia.

(...)

La amenaza, que, según la jurisprudencia de la Corte, se nos presenta como una violación potencial inminente y próxima respecto de la cual la función protectora del juez consiste en evitarla, tiene múltiples expresiones, entre las cuales se encuentra, como lo ha dicho esta Corporación, 'la omisión de la autoridad cuya prolongación en el tiempo permite que aparezca o se acreciente un riesgo'". (Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-349 del 27 de agosto de 1993).

Estima la Corte, además, que el asunto sub lite se ajusta a las siguientes condiciones que ha fijado la jurisprudencia para que la acción de tutela proceda contra las omisiones de una autoridad pública:

"La Corte considera que sólo en los casos en los que la omisión comprobada de la autoridad que sea titular de competencias policivas, adquiera una magnitud crítica, es posible considerar que su inacción tiene la virtud de potenciar a sujetos privados hasta el punto de colocar a los demás en condiciones de indefensión y, por consiguiente, con legitimidad para entablar contra aquéllos acciones de tutela. De lo contrario, se constitucionalizaría, de manera indiscriminada y sin sentido, el entero derecho administrativo-policivo y se judicializarían, antes de la configuración de la litis contencioso-administrativa, asuntos que pertenecen y todavía se debaten dentro de la administración. Tampoco las autoridades

públicas pueden encontrar en la molición y en la negligencia el subterfugio para trasladar a la órbita judicial, la resolución de los problemas que deben enfrentar satisfactoriamente acudiendo a las competencias y a los medios puestos a su disposición por la ley. En esta misma línea de pensamiento, salvo casos excepcionales de indefensión provocada por la crítica y comprobada inacción de la autoridad competente, cabe afirmar que es el sujeto público – y no el particular – el que debe ser judicialmente demandado por los afectados en razón de sus omisiones e incumplimientos. A este respecto, la Constitución y la ley son pródigas en brindar al ciudadano recursos políticos, administrativos y judiciales para obligar a que las autoridades públicas observen fiel y correctamente sus obligaciones y encargos. Sería, por lo tanto, grave, que so pretexto de cualquier tipo de indefensión, se elevaran al plano constitucional asuntos puramente legales y administrativos y, lo que es peor, que en lugar de concretar la responsabilidad judicial e inclusive penal en las verdaderas causas y agentes – las autoridades públicas –, ésta se contraiga y reduzca a los particulares que por variadas razones se aprovechan de su inacción o cuentan con ella. Esto último, sin perjuicio de la responsabilidad que les quepa y de las acciones judiciales ordinarias que igualmente puedan interponerse en su contra.

“En este orden de ideas, la Corte considera que la conducta administrativa asume una magnitud crítica y es capaz de colocar a un particular que se beneficia de ella en posición de supremacía frente a otros, si concurren, por lo menos, las siguientes circunstancias : (1) gravedad de la omisión, en vista del bien constitucional cuyo cuidado depende del ejercicio oportuno y diligente de las competencias asignadas a la respectiva autoridad; (2) injustificada demora de la autoridad para ejercitar las funciones atribuidas por la ley; (3) claro nexo de causalidad entre la omisión administrativa y la situación ilegítima de ventaja de un particular que la explota materialmente en su favor y en detrimento de las demás personas; (4) existencia de una lesión directa o de una amenaza cierta sobre un derecho fundamental que tienen como causa directa y principal el comportamiento omisivo y su aprovechamiento por el particular; (5) previo agotamiento de los recursos administrativos consagrados en la ley con el objeto de obtener que cese la omisión, salvo que su agotamiento pueda convertir en irreparable la lesión o la amenaza”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión. Sentencia T-622 de 1995. M.P.: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz).

Teniendo en cuenta que en el presente caso han sido y siguen siendo afectados los aludidos derechos fundamentales por causa de las irregularidades establecidas -especialmente

aquella consistente en que los usuarios son obligados a viajar en el capacete de los vehículos de transporte público, mientras que la carga es empacada en el interior de los buses de escalera-, la acción de tutela constituye un mecanismo idóneo para lograr la protección requerida.

Además, el medio judicial que puede desplazar dicho instrumento constitucional tiene que ser judicial, según lo expresa el artículo 86 de la Carta, de donde se desprende como inadmisibles los argumentos de uno de los jueces de instancia en el sentido de que el accionante tenía vedado el acceso a la tutela por cuanto habría podido acudir al Ministerio del Transporte, precisamente el organismo que ha incurrido en la omisión corroborada por esta Corte.

Cabe agregar que del hecho afortunado de que no se haya presentado aún ningún accidente fatal en la ruta de marras mal puede colegirse -como lo hizo el juez de segunda instancia- que el riesgo no exista. Si así fuera y de ello se derivase la denegación del amparo, tendría que arribarse a la desoladora y absurda conclusión de que únicamente cuando hubiesen muertos cabría la tutela del derecho a la vida. Es evidente que viajar en el capacete del bus, y en condiciones de hacinamiento y sobrecupo, supone un riesgo grave para la vida y la integridad de las personas que se ven precisadas a utilizar ese servicio público en la única ruta disponible.

Las autoridades a quienes se ha encomendado el control y la vigilancia de la prestación de este servicio público están en mora de velar, con eficiencia y oportunidad porque se preste en las condiciones de seguridad que la prudencia aconseja, respetando la dignidad humana como principio rector del Estado Social de Derecho.

DECISION

Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR las sentencias proferidas en el asunto de la referencia por los juzgados

Cincuenta y Ocho Penal Municipal y Treinta y Nueve Penal del Circuito de Santa Fe de Bogotá, al resolver sobre la acción de tutela instaurada por FABIO ALBERTO RAMIREZ ZULUAGA, Personero Municipal de Pensilvania (Caldas).

Segundo.- CONCEDER protección judicial al accionante y a quienes representa -pasajeros de la ruta a la que se refiere la demanda-, quienes se han visto amenazados en sus derechos a la vida y a la integridad personal, así como a la salud, en conexión con ellos, por la precaria y peligrosa forma en que se viene prestando el servicio público de transporte de personas por la empresa “SOTRANSODA” en la ruta que va desde la ciudad de Medellín hasta el corregimiento de Arboleda, municipio de Pensilvania (Caldas), y viceversa.

Tercero.- ORDENAR al Ministerio de Transporte que en un término no superior a quince (15) días, contados a partir de la notificación del presente fallo, adopte las medidas pertinentes - consagradas en la ley y en los reglamentos, y que desarrollan los postulados constitucionales- para lograr que el servicio público de transporte terrestre de personas se preste, en la mencionada ruta, de manera que no resulten amenazados ni vulnerados los derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal y a la salud de los pasajeros, y de conformidad con todas las disposiciones que regulan la materia.

Cuarto.- El juez de primera instancia velará por el exacto cumplimiento de la presente sentencia y, en caso de desacato, impondrá las sanciones previstas en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991.

Quinto.- REMITASE copia de la presente Sentencia a la Procuraduría General de la Nación para lo de su cargo.

Sexto.- LIBRESE la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado Ponente

HERNANDO HERRERA VERGARA

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General