

ACCION DE TUTELA Y MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL-Reiteración de jurisprudencia en cuanto a que es mecanismo subsidiario

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

No existe la menor duda sobre la improcedencia de la presente tutela, dado que en ella se plantea una discusión que debe ser resuelta por el juez competente y no por el juez constitucional, pues la inconformidad de los demandantes con el contenido de las decisiones administrativas proferidas por la Secretaría de Tránsito sobre la capacidad transportadora de las empresas y sobre la imposibilidad de matricular nuevos vehículos en el Registro Distrital Automotor, corresponde a una clara discusión legal que no involucra derechos constitucionales. Ahora bien, la vía alterna de que disponen los demandantes, en las circunstancias concretas, incluye la posibilidad de utilizar un mecanismo complementario suficientemente eficaz para la pronta protección de sus derechos, como lo es la solicitud de suspensión provisional, que debe ser resuelta por la Jurisdicción Contencioso Administrativa al admitir la demanda. Ciertamente, si la actuación de la Secretaría de Tránsito resulta arbitraria y contraria a la ley, como lo denuncia los actores, y si su ejecución les causa un perjuicio que pueda demostrarse al menos sumariamente, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho podrá tomar pie en tales circunstancias y acompañarse de la solicitud de suspensión provisional, en los términos en que lo permite el artículo 152 del Código Contencioso Administrativo. La decisión sobre la suspensión pedida debe producirse de inmediato en el caso de ser concedida, por lo cual la prontitud de este mecanismo lo hace eficaz para la protección de los derechos de los accionantes.

PERJUICIO IRREMEDIABLE-Inexistencia en caso de accionantes que no se les han matriculado vehículos nuevos

La jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido que un perjuicio irremediable debe cumplir con los requisitos de necesidad, urgencia, gravedad e inminencia. Por tanto los derechos a proteger deben ser claros y objetivos, estar sujetos a una amenaza capaz de ocasionar perjuicios irreparables o, cuando estos ya se occasionaron, que la situación tienda agravarse con el trámite ordinario previsto en el ordenamiento. De otra parte, las órdenes que imparta el juez de tutela deberán tener la capacidad de evitar que el daño se produzca o, cuando menos, ser capaces de mitigarlo. Es del caso aclarar que los accionantes no alegan expresamente un perjuicio irremediable, pero si manifiestan que el conflicto surgido con la Secretaría de Tránsito les causa ‘perjuicios’, pues no han podido emplear sus automotores, los cuales fueron adquiridos mediante créditos y que a la fecha “les están causando intereses”. Además, aseguran que de la explotación económica de los vehículos depende la subsistencia de sus familias. De estas dos razones sólo la última podría catalogarse como generadora de un eventual perjuicio irremediable. Sin embargo, en el expediente no reposa prueba alguna que permita acreditar que la subsistencia de las familias de los accionantes dependa exclusivamente de la explotación económica de los automotores que pretenden sean matriculados y que esta situación los ponga en una seria amenaza, donde el amparo resulte urgente e impostergable, es decir, que en caso de no otorgarse se cause un daño de tal gravedad, que no pueda ser reparado.

Referencia: expediente T-1341060

Acción de tutela instaurada por Fernando Rodríguez y otros contra la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá.

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de agosto de dos mil seis (2006).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ, JAIME ARAÚJO RENTERÍA y NILSON PINILLA PINILLA, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en particular las contenidas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución y el Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión de los fallos dictados por el Juzgado Veintiuno Civil Municipal de Bogotá y el Juzgado Veintiuno Civil del Circuito de la misma ciudad, en el trámite de la acción de tutela interpuesta por Fernando Rodríguez, Nelson Pardo Ruiz, Sul Mery Gaitán Sandoval, Jhon Peña, Pedro Alejandro Avendaño Castellanos, Jaime Enrique Huérzano, Marlene Rincón G., William Henry Picón, Adriana Maritza Urueña Betancourt, Rafael Antonio Medina Vargas, Luís Eduardo Alonso Salazar, Ezequiel Hernández, José María Padilla, Gonzalo Martínez, Alexander González, Ediut Alexander González, Luz Mery Caicedo Cortes, Miguel Antonio Pinilla Barreño, José Orlando Fandiño C., Elsa Santamaría Galeano, Reinaldo Ayala Chavarro, Jorge Ignacio Rivera Suárez, Guillermo Álvarez Quevedo, Luis Alfredo Vega Martínez, Pacífico Javier Ayala Cárdenas, Fredy Ancizar Giraldo Herrera, Sandra Carmenza Galindo, Margarita Puentes de Díaz, Ermencio Roa, José Jairo Mora Borda, Florentino Jiménez Caro y Carlos Pinzón contra la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá.

I. ANTECEDENTES.

El señor Fernando Rodríguez y otros, a través de apoderado, como prestadores del servicio público de transporte colectivo de Bogotá, interpusieron acción de tutela contra la Secretaría de Tránsito y Transporte de la misma ciudad, por considerar que dicha entidad vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso, al trabajo, al mínimo vital y a la igualdad, tras negarse a matricular en el Registro Distrital Automotor, los vehículos nuevos de transporte colectivo por ellos adquiridos. Para fundamentar su petición expusieron los siguientes

1.- Hechos.

Informan que por más de 20 años han ahorrado en el Fondo de Reposición de cada una de las empresas en la que se encuentran afiliados sus vehículos, con el fin de que cuando se disponga la chatarrización de los mismos, puedan contar con dinero para adquirir por reposición uno nuevo.

Dicen que cada uno tuvo matriculado un vehículo viejo ‘con cupo’ que fue chatarrizado y que a los nuevos vehículos adquiridos por reposición, les fue asignada una nueva placa.

Aducen que la Secretaría de Tránsito se niega a matricular los nuevos buses bajo el pretexto de que la capacidad transportadora de las empresas a las que pertenecen se encuentre copada, pues a estas, mediante resolución 278 de 2005, les fue reducido el parque automotor.

Comentan que algunos de ellos han radicado ante la entidad toda la documentación pertinente a fin de que se autorice la nueva matrícula, pero que esta se niega a hacerlo mediante un boletín de devolución. Al respecto señalan:

"Los documentos relacionados fueron devueltos a mis poderdantes negando la matrícula de los vehículos nuevos mediante un boletín, con el cual se les informa que NO ES POSIBLE LA REALIZACIÓN DEL TRAMITE (MATRÍCULA NUEVA) EN RAZÓN A QUE "LA CAPACIDAD TRANSPORTADORA REAL DE LA EMPRESA VINCULADA EXCEDE LA CAPACIDAD MÁXIMA". Se les advierte que los afectados deben acercarse a la Subsecretaría Jurídica de la STT para notificarse personalmente de la RESOLUCIÓN 278 DE 2005, donde al parecer la Secretaría mediante acto administrativo interno arbitrariamente disminuyó la capacidad transportadora de todas las empresas de transporte que prestan servicio público de pasajeros en Bogotá, sin tener conocimiento las razones o motivos y pasando por encima de una norma superior como lo es la ley que en su oportunidad creo y ordenó la capacidad transportadora.

De conformidad con el pronunciamiento oficial se notificaron de la resolución 0278 de 2005, pero contra ella no procede recurso alguno, pues el artículo 47 del Código Contencioso Administrativo es muy claro en señalar que en la notificación del acto administrativo "se indicarán los recursos que legalmente proceden contra las decisiones de que se trate, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo". En este caso, ni la resolución 278 como tampoco el acto de notificación se informa que proceda recurso alguno contra dicha actuación arbitraria".

Por otra parte, aducen que se les está vulnerando su derecho a la igualdad, toda vez que a otras personas [no menciona cuales], en las mismas circunstancias, se les ha permitido la reposición del vehículo.

Igualmente, alegan que la negativa de la entidad accionada les causa perjuicios, pues no han

podido emplear estos automotores, los cuales fueron adquiridos mediante créditos y que a la fecha “les están causando intereses”. Además, aseguran que de la explotación económica de los vehículos depende la subsistencia de sus familias.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Finalmente solicitan, “que mediante fallo que ampare los derechos fundamentales constitucionales invocados, dentro del término que disponga, ordene a la demandada Secretaría de Tránsito y Transporte Distrital, para que proceda a matricular los nuevos vehículos por reposición en cada una de las empresas a las cuales se encuentran afiliados”.

2. Respuesta de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá.

La Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá, a través del doctor Luís Efraín Jiménez Gayón – Profesional Especializado Grado 10-, dio contestación a la acción de tutela, solicitando se desestime por improcedente.

En su escrito el mencionado funcionario manifiesta que la Secretaría está facultada para reorganizar el sector transporte de la capital cuando se dan ciertas circunstancias que así lo ameriten. Que después de realizar los estudios técnicos que demuestran que hay mayor oferta que demanda y con la entrada en operación de las fases de Transmilenio fue necesario ajustar tanto las rutas como el número de vehículos de cada empresa, situación conocida por los actores.

Asegura que no existen los llamados cupos, porque tratándose de servicio público colectivo lo que se maneja es la capacidad transportadora que es el número máximo y mínimo con que puede operar una empresa para prestar el servicio.

Afirma que los actos administrativos de modificación de rutas contaron con el agotamiento de la vía gubernativa, y al quedar en firme, lo que hizo la Administración fue expedir la resolución 278 de abril 12 de 2005, “acto que lo que hace es compilar en una sola las actuaciones realizadas para cada empresa, razón por la cual es un acto general y fue publicado en la Gaceta Distrital mediante Registro Distrital 3305 de abril 13 de 2005”. En dicha resolución se establece la capacidad transportadora global del servicio público de transporte colectivo para la capital, modifica el servicio de rutas autorizada y ajusta la capacidad transportadora de las empresas prestadoras del servicio en la ciudad.

Expresa que las funciones relacionadas con capacidad transportadora han sido otorgadas por la ley a las autoridades que conforman el sector, que para el caso del Distrito Capital, es la Secretaría de Tránsito y Transporte.

Aduce que si los accionantes consideran que los actos administrativos que han regulado el tema del transporte público en Bogotá son lesivos a sus intereses, pueden acudir “en acción de nulidad ante el Contencioso Administrativo e inclusive a la reparación directa si es que considera que existe una falla en el servicio”.

3. Pruebas relevantes que obran en el expediente.

A continuación se relaciona el material probatorio relevante que obra en el expediente:

* Poderes originales otorgados por los accionantes al doctor José Rafael Navarro Pineda a efectos de la interposición de la acción de tutela (folios 1 al 29 del cuaderno de primera instancia).

* Copia de Boletines de Devolución, expedidos por la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá, de fechas que oscilan entre octubre y diciembre de 2005, en las que se informa que la solicitud de servicio presentadas no fueron aprobadas por cuanto “la capacidad transportadora real de la empresa vinculadora excede la capacidad máxima” (folios 30 a 56 del cuaderno de primera instancia).

* Original de los ‘informes de vehículos por persona o empresa’, expedido el 7 de febrero de 2006 por la firma Servicios Especializados de Tránsito y Transporte, donde se indican los vehículos que se encuentran registrados como propiedad de cada uno de los accionantes (folios 2 a 33 del cuaderno de segunda instancia).

* Copia de la Resolución N° 0278 de abril 12 de 2005, proferida por la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá, “Por la cual se establece la capacidad transportadora global del servicio público de transporte colectivo para el Distrito Capital” (folios 283 a 294 del cuaderno de revisión).

* Copia de los oficios de marzo 13 de 2006, suscritos por la Gerencia Regional de la sociedad ‘Sufinanciamiento S.A.’, donde informan que se efectuó el desembolso del dinero solicitado por los siguientes actores: Luís Eduardo Alonso, Ezequiel Hernández, Luís Alfredo Vega y José María Padilla. Asimismo reposan los documentos “Prenda abierta sin tenencia del acreedor sobre vehículo”, suscrita por la mencionada sociedad con cada uno de los accionantes mencionados (folios 56 a 64 del cuaderno de revisión).

II. DECISIONES JUDICIALES QUE SE REVISAN.

1. Decisión de primera instancia.

El Juzgado Veintiuno Civil Municipal de Bogotá, mediante sentencia de enero 30 de 2006, decidió conceder el amparo solicitado tras considerar que los accionantes no tuvieron la oportunidad de controvertir las decisiones de la administración, contenidas en los boletines de devolución. Al respecto indicó:

“En cuanto al derecho al debido proceso tratándose este como el conjunto de garantías a que tiene derecho una persona dentro de una actuación ya sea administrativa y/o judicial, en el caso concreto se observa que la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá con la decisión contenida en los Boletines de Devolución que reposan en los folios 30 a 57 vulnera tal derecho, ya que implicando que en el trámite procesal la persona tenga la posibilidad de defenderse, de controvertir las decisiones de la administración a través de los recursos de ley, ello no ocurrió en el caso de marras.

En efecto los boletines arriba señalados se trata de simples comunicaciones en las cuales se les informa a cada uno de los accionantes en cuanto a su solicitud de matricular sus vehículos a las respectivas empresas que “no pudo ser aprobada”, se les cerró la posibilidad de controvertir tal decisión, transgrediendo de manera fulminante su derecho al debido proceso, a controvertir las decisiones de la administración, ya que simplemente se limitó a negarles un derecho adquirido, el cual se transforma en la posibilidad de mantener su cupo dentro de la empresa transportadora una vez efectuada la respectiva chatarrización y contando con la placa nueva otorgada directamente por la S.T.T.”.

Asimismo, asegura el Juzgado que también se vulnera el derecho a la igualdad de los accionantes, pues aduce que a personas en las mismas condiciones de aquellos [no indica cuales], es decir, que encontrándose con cupo dentro de la respectiva empresa de transporte siguieron el trámite de chatarrización, adquirieron un vehículo nuevo y no les fue negada su

solicitud de matrícula por reposición.

Por último, que “al no poder acceder los accionantes a la matrícula de sus vehículos a pesar de haber cumplido con los requisitos de ley para ello, su derecho al trabajo y mínimo vital también se encuentra afectado, pues el simple hecho de encontrarse sus vehículos fuera del servicio público les impide la explotación de los mismos y así obtener ingresos para su sostenimiento y garantizar su mínimo vital”.

En consecuencia ordenó a la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá, que en el término de 48 horas adelantara el trámite pertinente “para que los vehículos objeto de tutela sean matriculados en las correspondientes empresas a las cuales se encuentran afiliados”.

2. Impugnación.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

La entidad accionada impugna la decisión adoptada por el Juzgado 21 Civil Municipal de Bogotá, insistiendo en los argumentos expuestos en su escrito de defensa. Reitera que las empresas transportadoras a la cual se encuentran afiliados los automotores, no cuentan con la capacidad transportadora fijada por la resolución N° 278 de abril 12 de 2005, acto administrativo que modificó, previo el respectivo agotamiento de la vía gubernativa, la capacidad global del parque automotor para el Distrito Capital. Señaló:

“... las nuevas capacidades transportadoras de las empresas de transporte colectivo de la Capital, se efectuó mediante la Resolución 278 del 12 de abril de 2005, publicada mediante Registro Distrital 3305 de abril 13 de 2005, con lo cual se surtió el proceso de publicidad del acto administrativo de carácter general previsto en el artículo 43 del Código Contencioso Administrativo, pues insistimos por ser un acto de contenido general sólo es necesaria su

publicación, menos aún y rayando con toda lógica jurídica y sentido común que debemos notificar a cada propietario, pues en ese orden de ideas tendríamos que hacerlo con todos y cada uno de los dueños, usuarios y empresarios, del parque automotor de Bogotá”.

De otro lado, sostuvo que con la negativa de efectuar la matrícula del nuevo vehículo, simplemente se está dando cumplimiento a la regulación legal y reglamentaria que propende por la modificación del servicio público del transporte de pasajeros en prevalencia del interés general y mejoramiento de la calidad de vida de los mismos usuarios del transporte público.

Arguye que al detectarse el amenazante problema de la sobre oferta vehicular y en cumplimiento de su obligación constitucional tomó las medidas pertinentes para reglamentar el ingreso de vehículos automotores al servicio público de la ciudad de Bogotá, congelando el parque automotor y promoviendo la reposición de equipos automotores previo el cumplimiento de los requisitos legales.

Afirma que para poder matricularse un vehículo no sólo es necesario tener licencia de tránsito sino que la empresa donde se encuentra afiliado tenga capacidad transportadora para recibir o vincular vehículos, que si bien es cierto hacían parte de su parque automotor, no por ese sólo hecho genera la obligación de que pueda ingresar otro, así sea por el que sale, pues teniendo copada y sobrepasada su capacidad es imposible que pueda atender ese pedido.

3. Decisión de segunda instancia.

El Juzgado Veintiuno Civil del Circuito de Bogotá, mediante fallo de marzo 09 de 2006, decidió revocar la anterior decisión luego de encontrar que la acción interpuesta resultaba

improcedente, pues a su juicio lo que se cuestiona es un acto administrativo de carácter general y abstracto, cual es la Resolución 278 de 2005, sobre la que no procede la acción de tutela en los términos del Decreto 2591 de 1991. Al respecto dijo el Juzgado:

"Precisamente, es esa la hipótesis que ahora demarca los derroteros de esta decisión, como quiera que los accionantes, pretenden que a través del amparo constitucional se ordene al extremo accionado autorice la matrícula para los vehículos en reemplazo de los rodantes ya chatarrizados, matrículas que les fuera negada por la accionada por no cumplir con la normatividad vigente, es decir con lo previsto en la resolución N° 278 del 12 de abril de 2005.

Mediante la referida resolución se estableció la capacidad global mínima y máxima del servicio público de transporte colectivo para el distrito Capital, competencia que de conformidad con lo previsto en el Decreto 115 de 2003 en concordancia con la Resolución 415 del mismo año es exclusiva de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá.

(...)

En el presente asunto debe tenerse en cuenta que la resolución N° 278 de 2005 no se definió una situación jurídica en particular, sino que como lo manifiesta la accionada se trazaron en forma general las condiciones necesarias para la reorganización y complementación coordinada de los servicios de transporte público en consideración a los fines y necesidades esenciales de la capital.

Así las cosas, debe resaltarse que de conformidad con lo previsto en el Num. 5° del artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela no procede cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto, por cuanto para controvertir este tipo de actos se han previsto las acciones respectivas ante la Jurisdicción de lo contencioso administrativo, como son la nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho".

En este mismo sentido, considera el ad-quem que el hecho de haberse dado por parte de la entidad demandada cumplimiento a lo previsto en la resolución referida, negando la solicitud presentada por los accionantes en consideración a que las empresas para la cual pretenden afiliar sus vehículos supera la capacidad establecida en la resolución, no constituye en forma alguna violación de los derechos invocados.

Concluye asegurando que si los accionantes estiman que resultaron afectados con las modificaciones que ha hecho la entidad en materia de 'cupos' de vehículos, o porque tienen derechos adquiridos o porque las decisiones adoptadas se profirieron con desconocimiento de la ley, tienen a su disposición la jurisdicción contenciosa administrativa, donde pueden ventilar sus alegatos.

III. TRAMITE SURTIDO EN LA CORTE CONSTITUCIONAL.

El apoderado especial del señor Rafael Antonio Medina Vargas presentó solicitud de medida provisional ante la Sala de Revisión, argumentando que el conflicto presentado con la entidad accionada ha generado un "malestar social" al punto que "las familias de las personas involucradas, a muchas de las cuales les han embargado sus bienes al no poder pagar los créditos adquiridos para pagar los vehículos y que los carros se encuentran parados en parqueaderos causando un inmenso lucro cesante". Asimismo, que dicha situación menoscaba "la salud, la educación y los derechos de los niños miembros de estas familias".

Conforme a lo anterior solicitó a la Sala diera aplicación al artículo 7° del decreto 2591 de 1991 "y en consecuencia oficie a la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá para que

SUSPENDA LA APLICACIÓN de la orden que impartió para cancelar la matrícula inicial de estos vehículos a que se refiere esta acción de tutela”.

Mediante auto de agosto 23 de 2006, la Sala de Revisión resolvió denegar la anterior solicitud, pues encontró que los presupuestos para ordenar una medida provisional en los términos del artículo 7º del Decreto 2591 de 1991 no se reunían. A dicha conclusión llegó la Sala por las siguientes razones:

“En primer lugar, el solicitante pretende la suspensión de un acto que no es el generador de la supuesta agresión de los derechos fundamentales invocados.

(...)

Según los hechos narrados en la demanda, es claro que el acto generador de la supuesta agresión, no es la cancelación de las inscripciones de los vehículos, pues esta medida fue posterior a la acción de tutela y adoptada por la entidad accionada en amparo del fallo de segunda instancia. El acto generador en este caso, según los presupuestos fácticos, sería la negativa de la Secretaría de Tránsito de Bogotá de inscribirlos en el aludido registro, pues precisamente eso es lo que se quiere contrarrestar con la interposición de la acción. En otras palabras, los vehículos antes de la presentación de la tutela jamás habían sido inscritos, sólo en virtud de la decisión del a quo lo fueron, y la cancelación de esta inscripción resultó de la decisión del ad quem.

En segundo lugar, la Sala no encuentra de lo consignado en el expediente, que sea necesario o urgente adoptar una medida provisional, pues a pesar de que el solicitante afirma en su petición que a muchas familias les han embargado sus bienes “al no poder pagar los créditos adquiridos para pagar los vehículos y que los carros se encuentran parados en parqueaderos causando un inmenso lucro cesante”, estas situaciones no revisten carácter irremediable o

alcanzan la dimensión suficiente para actuar en consecuencia, más aún cuando tales afirmaciones no están acreditadas.

En el mismo sentido, se tiene que el apoderado del señor Rafael Antonio Medina Vargas sólo lo representa a él, y, en ese orden, no está legitimado para solicitar medidas a nombre de los demás accionantes, pues estos están representados por otro profesional del derecho, conforme se observa del expediente.

Por último, teniendo en cuenta que la sentencia es un medio suficiente para la protección de los derechos¹, y que en este caso el fallo de revisión está próximo a proferirse, la Sala considera pertinente dejar para dicha actuación la adopción de las medidas correspondientes, acorde, claro está, con la decisión que finalmente pueda adoptarse.

IV. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Esta Corte es competente para revisar los fallos mencionados, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y en las demás disposiciones pertinentes.

2. Presentación del caso y planteamiento del problema jurídico.

2.1. Los accionantes arguyen que la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá incurrió en una vulneración a sus derechos fundamentales, por cuanto se negó, mediante boletines de devolución, a matricular en el Registro Distrital Automotor los vehículos nuevos de transporte colectivo por ellos adquiridos en reposición de los viejos chatarrizados, bajo el pretexto de que no se reunían las condiciones para tal proceder, como que la empresa vinculadora no exceda la capacidad transportadora máxima, conforme la resolución N° 278 de abril 12 de 2005. Dicen igualmente que la mencionada resolución es arbitraria y que si bien se notificaron de la misma, contra ella no procede recurso alguno. Aducen que se les está vulnerando su derecho a la igualdad, toda vez que a otras personas, sin indicar cuales, se les ha permitido la reposición del vehículo. Alegan que la negativa de la entidad les causa perjuicios, pues no han podido emplear los automotores, los que fueron adquiridos mediante créditos y que a la fecha “les están causando intereses”. Además, aseguran que de la explotación económica de los vehículos depende la subsistencia de sus familias.

Por su parte, la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá manifiesta que es la encargada de la organización del transporte en la ciudad; y que la resolución 278 de abril 12 de 2005 es un acto de carácter general y no particular puesto que regula situaciones que atañen a un sector de la economía como lo es el transporte. Aduce que si bien es cierto que los operadores del transporte pueden hacer uso de su derecho a reponer los vehículos, también lo es que deben ceñirse a los parámetros legales vigentes que son los definidos por las normas que han congelado el parque automotor; que no se puede hablar de cupos y de derechos adquiridos, puesto que cada empresa tiene una capacidad que debe ser ajustada paulatinamente con el fin de mejorar la movilidad y por ende la adecuada prestación del servicio.

El a quo decidió conceder el amparo deprecado tras considerar que los accionantes no tuvieron la oportunidad de controvertir las decisiones de la administración, contenidas en los boletines de devolución. Asegura que también se vulnera el derecho a la igualdad pues a otras personas en las mismas condiciones de los actores no les fue negada su solicitud de matrícula por reposición. Asevera que el mínimo vital se encuentra igualmente afectado,

pues el hecho de encontrarse los vehículos fuera del servicio público impide a los actores la explotación de los mismos y así obtener ingresos para su sostenimiento.

El ad-quem revocó la decisión de primera instancia luego de advertir que la tutela interpuesta resultaba improcedente, pues lo que se cuestiona es un acto administrativo de carácter general y abstracto, cual es la resolución 278 de 2005, sobre la que no procede el mecanismo de amparo constitucional. Señala que si los actores consideran que resultaron afectados por uno u otro motivo con las decisiones administrativas de la entidad, tienen a su disposición otros mecanismos de defensa judicial ante la jurisdicción contenciosa administrativa.

2.2. De acuerdo con la situación fáctica planteada y las decisiones adoptadas por los jueces de instancia, corresponde entonces a esta Sala establecer, antes de cualquier análisis sobre la eventual violación de los derechos de los accionantes, si es la tutela el mecanismo procesal adecuado para garantizar la protección de los derechos por ellos invocados, o si por el contrario, esta acción es improcedente. Para resolver lo anterior, la Sala reiterará brevemente la jurisprudencia relativa al carácter subsidiario de la acción de tutela y su improcedencia ante el no ejercicio de los mecanismos de defensa judicial pertinentes.

Sólo de llegarse a la conclusión de que la tutela es procedente, en respuesta al anterior interrogante, la Corte deberá establecer, abordando el fondo del asunto, si la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá incurrió en una vulneración de los derechos invocados, al negarse a matricular los vehículos a que refieren los accionantes.

3. El carácter subsidiario de la acción de tutela y su improcedencia ante el no ejercicio de los mecanismos de defensa judicial. Reiteración de jurisprudencia.

3.1. El inciso 3º del artículo 86 de la C. N., al referirse a la acción de tutela lo hace asignándole un carácter de acción subsidiaria ante la existencia de otros medios o mecanismos de defensa que tengan la misma eficacia e idoneidad para proteger los derechos fundamentales, señalando: “Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”.

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

Así entonces, la tutela no es un medio alternativo, ni menos adicional o complementario para alcanzar el fin propuesto. Tampoco puede afirmarse que sea el último recurso al alcance del actor, ya que su naturaleza, según la Constitución, es la de único medio de protección, precisamente incorporado a la Carta con el fin de llenar los vacíos que pudiera ofrecer el sistema jurídico para otorgar a las personas una plena protección de sus derechos esenciales².

Es criterio reiterado de esta Corporación, que en materia de amparo judicial de los derechos fundamentales, la acción de tutela es el último mecanismo judicial para la defensa de esos derechos, al que puede acudir el afectado por su violación o amenaza sólo después de

ejercer infructuosamente todos los medios de defensa judicial ordinarios, o ante la inexistencia de los mismos³. La Corte ha señalado al respecto: “(...) no es propio de la acción de tutela el [de ser un] medio o procedimiento llamado a remplazar los procesos ordinarios o especiales, ni el de ordenamiento sustitutivo en cuanto a la fijación de los diversos ámbitos de competencia de los jueces, ni el de instancia adicional a las existentes, ya que el propósito específico de su consagración, expresamente definido en el artículo 86 de la Carta, no es otro que el de brindar a la persona protección efectiva, actual y supletoria en orden a la garantía de sus derechos constitucionales fundamentales (...)”⁴.

Frente a la necesidad de preservar el principio de subsidiariedad de la acción de tutela⁵, se ha sostenido que aquella es improcedente si quien ha tenido a su disposición las vías judiciales ordinarias de defensa, no las utiliza ni oportuna ni adecuadamente, acudiendo en su lugar a la acción constitucional. Ello por cuanto que, a la luz de la jurisprudencia pertinente, los recursos judiciales ordinarios son verdaderas herramientas de protección de los derechos fundamentales, por lo que deben usarse oportunamente para garantizar su vigencia, so pena de convertir en improcedente el mecanismo subsidiario que ofrece el artículo 86 superior.

3.2. En cuanto a esto último, y tratándose de actos administrativos presuntamente transgresores de los derechos, el legislador a previsto los medios idóneos ante la jurisdicción contencioso administrativa para obtener la simple nulidad o la nulidad y el restablecimiento del derecho (arts. 84 y 85 del C.C.A) de las decisiones de la administración, en donde además, se puede solicitar la suspensión provisional⁶ del acto tal y como lo prevé el artículo 152 ibídem⁷. Sobre el particular, en sentencia T-1031 de 2003 esta Corporación ha sostenido:

“De manera previa la Corte advierte que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho

se constituye en un mecanismo judicial idóneo para garantizar la protección de los derechos presuntamente vulnerados por la Administración, más aún cuando en esa instancia se puede solicitar y obtener la suspensión provisional de ciertos actos administrativos desde el momento mismo de la admisión de la demanda.

“Al respecto la Corte, en varias oportunidades, ha precisado que la suspensión provisional es un mecanismo no menos importante y efectivo que la acción de tutela, el cual se concibe como medida cautelar cuando una entidad vulnera en forma manifiesta los derechos del administrado.

“Lo que ha querido el legislador al reglamentar el mecanismo de la suspensión provisional, ha sido precisamente ofrecer a los particulares un medio eficaz y oportuno, que se materialice desde la admisión misma de la demanda, para evitar que sus derechos sean vulnerados de manera flagrante por la administración”.⁸ (Subraya la Sala).

Empero, en ciertos eventos esa circunstancia no resulta incompatible con la acción de tutela, cuando ella se utiliza como mecanismo transitorio, según lo ha explicado la propia Corporación en los siguientes términos:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

“En relación con la compatibilidad entre la acción de tutela y las acciones contencioso administrativas y la suspensión provisional del acto administrativo, se exponen las siguientes consideraciones: 1) Procede la tutela como mecanismo definitivo, cuando la persona afectada en su derecho fundamental no cuenta con acción contenciosa administrativa. También, en el evento de que no sea posible a través de la acción contenciosa

administrativa, controvertir la violación del derecho fundamental o dicha acción se revela insuficientemente idónea o ineficaz para la efectiva protección del derecho. 2) Procede la tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, cuando el afectado en su derecho fundamental dispone de acción contenciosa pero no procede la suspensión provisional.”⁹

Así entonces, para que la acción de tutela sea procedente y desplace los medios de defensa judicial previstos en la ley, entre el que se encuentra el mecanismo de la suspensión provisional en el proceso contencioso, es necesario que ciertamente se presente la necesidad urgente de amparar un derecho de rango constitucional y no legal, asunto que debe ser verificado cuidadosamente por el juez al establecer la procedibilidad de la acción de amparo.

4. Improcedencia de la presente acción de tutela.

4.1. Los accionantes alegan que la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá incurrió en una transgresión a sus derechos fundamentales, tras negarse a matricular en el Registro Distrital Automotor los vehículos nuevos de transporte colectivo por ellos adquiridos, bajo el argumento de que no se reunían las condiciones para así proceder, como que la empresa a la que se encuentran afiliados no exceda la capacidad transportadora máxima (boletines de devolución), definida en la resolución N° 278 de abril 12 de 2005¹⁰. Arguyen que la mencionada resolución es arbitraria y contraria a normas superiores, aunado al hecho de que en la misma no se señalaron los recursos que contra ella procedían. Al respecto adujeron:

“... la Secretaría mediante acto administrativo interno arbitrariamente disminuyó la capacidad transportadora de todas las empresas de transporte que prestan servicio público de pasajeros en Bogotá, sin tener conocimiento las razones o motivos y pasando por encima de una norma superior como lo es la ley que en su oportunidad creo y ordenó la capacidad transportadora.

De conformidad con el pronunciamiento oficial [boletín de devolución] se notificaron de la resolución 0278 de 2005, pero contra ella no procede recurso alguno, pues el artículo 47 del Código Contencioso Administrativo es muy claro en señalar que en la notificación del acto administrativo “se indicarán los recursos que legalmente proceden contra las decisiones de que se trate, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo”. En este caso, ni la resolución 278 como tampoco el acto de notificación se informa que proceda recurso alguno contra dicha actuación arbitraria”. (Subraya la Sala)

Así entonces, se tiene que en esta ocasión los actores buscan mediante el amparo constitucional, que la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá les autorice la matrícula en el Registro Distrital Automotor de los nuevos vehículos en sustitución de los chatarrizados, pese a que tal inscripción no les fue aprobada por la entidad accionada en la medida que “la capacidad transportadora real de la empresa vinculadora excede la capacidad máxima” (boletines de devolución – folios 30 a 56 del cuaderno de primera instancia), establecida en la resolución N° 278 de abril 12 de 2005.

4.2. Esta Sala considera preciso recordar que la acción de tutela fue instituida exclusivamente para resolver controversias de orden constitucional¹¹, y por lo tanto a través de este mecanismo no es dable ventilar controversias que versen sobre derechos de diferente rango.

En esta oportunidad lo que se evidencia es el planteamiento de un debate netamente legal, en el que los accionantes acudieron directamente a la acción de tutela cuando podían ventilar su inconformidad ante la jurisdicción contencioso administrativa mediante las acciones de simple nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho e incluso de reparación directa si estiman que las actuaciones de la Secretaría de Tránsito les ha causado un perjuicio patrimonial.

Ciertamente, de los hechos narrados y las pruebas obrantes en el proceso, se colige con claridad que el desacuerdo de los demandantes es frente a dos decisiones administrativas: (i) el boletín de devolución donde se niega la aprobación de la matrícula del automotor, y (ii) la resolución 278 de 2005, que establece la capacidad transportadora global del servicio público de transporte colectivo en Bogotá.

Estas decisiones, independientemente de que a una de ellas se le de la denominación de ‘boletín de devolución’, son sin lugar a dudas actos administrativos¹², uno de carácter particular y concreto (los boletines), otro de índole general o impersonal (resolución 278 de 2005).¹³ Recuérdese que la regla general es que los actos administrativos no tienen un modelo específico, estos actos pueden revestir una u otra forma¹⁴ y denominárseles de distinta manera, lo importante es que en ellos se puede identificar una manifestación de la voluntad de la administración, tendiente a producir efectos jurídicos, para que los mismos sean catalogados como tal. Al respecto ya ha dicho la Corte:

“La voluntad de la administración se manifiesta a través del ejercicio de una competencia, cumpliendo ciertos procedimientos y adoptando ciertas formalidades que se refieren a la forma de presentación del acto. Por lo tanto, los actos administrativos pueden ser formales o informales, según que su presentación se haga por escrito y a través de la forma tradicional (decreto, ordenanza, resolución, acuerdo) o que la voluntad de la administración se

manifieste a través de la forma escrita pero no tradicional (carta, circular, oficio, nómina) o en forma verbal o mediante un simple gesto. Lo importante es que esa manifestación de voluntad contenga una decisión".¹⁵

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

4.3. Así entonces, en cuanto a los 'boletines de devolución' proferidos por el funcionario encargado de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá, en estos la administración manifestó su voluntad, al pronunciarse sobre las solicitudes de matrícula de los automotores, señalando que las mismas no fueron aprobadas de acuerdo a la normatividad que rige la materia. Al tener los boletines un contenido similar, se transcribirá uno de ellos para mayor ilustración:

"Boletín de devolución Nro. (...)

Fecha de expedición: (...)

Señor usuario:

Nos permitimos informarle que su solicitud de servicio Nro. (...) radicada en el PAU (...), el día (...), con el cual se tramita Registro Inicial, no pudo ser aprobada por:

La capacidad transportadora real de la empresa vinculadora excede la capacidad máxima. Resoluciones 796, 1066, 1067, 1068, 1069, 795 de 2003; 224, 941, 942, 943, 944, 945, 946, 1283, 1280, 827 de 2004. El propietario afectado debe acercarse a la Subsecretaría Jurídica de la STT para notificarse personalmente de la resolución 278 de 2005. Arts. 44, 45 del Código Contencioso Administrativo art. 12.

Le agradecemos dar solución a los motivos de rechazo y volver a radicar su solicitud en cualquiera de nuestros Puntos de Atención a Usuarios (PAU: Álamos, Restrepo, San diego, Niza, Sur o Cedritos).

A partir de la fecha del primer boletín de devolución de su solicitud inicial, usted tiene hasta (2) meses para radicar nuevamente los documentos que le estamos devolviendo y lo requerido en este boletín. Salvo que se encuentren limitaciones o multas y/o infracciones de tránsito, inscritas o impuestas con posterioridad a la fecha del primer boletín de devolución, caso en el cual los dos (2) meses cuentan desde el boletín en el cual se le comunique tal evento.

Responsable de la devolución: carné Nro. (...)

(Firma – funcionario STT)”.

De manera que la discrepancia de los actores frente a la negativa de la Secretaría de Tránsito de acceder a sus solicitudes, es una controversia de orden legal sobre la que se han establecido otros mecanismos de defensa judicial.

Es de aclarar, que si bien en los referidos ‘boletines’ no se hizo mención a los recursos que contra ellos procedían, el Código Contencioso Administrativo dispone en su artículo 135, que “si las autoridades administrativas no hubieren dado la oportunidad de interponer los recursos procedentes, los interesados podrán demandar directamente los correspondientes actos”. Esto lleva a concluir que no es la acción de tutela el medio procedente para definir la legalidad de las decisiones administrativas de la entidad accionada.

4.4. De la misma manera, se advierte que en la tutela los accionantes buscan controvertir la resolución 278 de 2005, misma que dio lugar para que no se aprobaran las solicitudes de matrícula de los automotores, y así, mediante el amparo constitucional, poder lograr que sus vehículos sean matriculados.

De la lectura de dicha resolución se tiene que en ella se establece la capacidad transportadora global de las empresas habilitadas para la prestación del servicio de transporte público colectivo en Bogotá, tras compilar los actos administrativos que reestructuraron y modificaron el servicio de las rutas autorizadas para operar en el Distrito. La resolución en su parte considerativa detalla tal situación de la siguiente manera:

“(...) Que la Secretaría de Tránsito y Transporte adelantó el proceso de Reorganización del Transporte Público Colectivo, con el fin de solucionar integralmente los problemas estructurales del transporte público colectivo y así poder cumplir con los principios de seguridad, comodidad y accesibilidad requeridas, para garantizar a los habitantes la eficiente prestación del servicio en el Distrito Capital.

Que en desarrollo de dicho proceso, la Secretaría de Tránsito y Transporte reestructuró todas las rutas autorizadas a las empresas de transporte público colectivo debidamente habilitadas para la prestación del servicio.

Que la Secretaría de Tránsito y Transporte expidió la resolución 1388 del 30 de diciembre de 2003, donde estableció la capacidad transportadora global de las empresas de transporte público colectivo, hasta tanto se agotará la vía gubernativa de los actos administrativos que

establecieron las condiciones y características de las rutas autorizadas a las empresas de transporte público colectivo debidamente habilitadas.

Que agotada la vía gubernativa de los actos administrativos que autorizaron las rutas, se presentaron modificaciones que afecta las capacidad transportadora establecida en la resolución 1388 del 30 de diciembre de 2003.

Que con la entrada en operación del Sistema de Transporte Masivo Transmilenio en el Tramo de la Troncal Americas - Calle 13 y NQS - Suba, las empresas de transporte público colectivo deberán ajustar la capacidad transportadora autorizada.

Que la entidad para efectos prácticos y operativos tiene la necesidad de compilar en un solo documento las nuevas condiciones del servicio en términos de capacidad transportadora, de tal forma que sea posible establecer la capacidad transportadora global del servicio público de transporte colectivo para el Distrito Capital". (Destaca la Sala)

Asimismo, el acto administrativo en la parte resolutiva establece:

"ARTICULO PRIMERO.- De conformidad con los actos administrativos que reestructuraron y modificaron el servicio de las rutas autorizadas para operar en la ciudad de Bogotá D.C., la capacidad transportadora global de las empresas habilitadas para la prestación del servicio de transporte público colectivo en Bogotá D.C. es la siguiente: (...)

ARTICULO SEGUNDO.- Las capacidades transportadoras establecidas para cada una de las rutas autorizadas a las empresas de transporte público colectivo son las siguientes: (...)

ARTÍCULO TERCERO.- Se establece como capacidad global de la ciudad de Bogotá D.C. la siguiente: (...)

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

ARTÍCULO QUINTO.- De conformidad con lo previsto en el Decreto 519 del 30 de diciembre de 2003, sólo podrán ingresar vehículos de transporte público colectivo e individual de pasajeros, por medio del mecanismo de reposición consagrado en la ley, siempre y cuando este acorde con la capacidad transportadora definida en el presente acto administrativo.

ARTÍCULO SEXTO.- Las empresas de transporte público colectivo deberán ajustar su capacidad transportadora de acuerdo a lo establecido en el presente acto administrativo.

ARTICULO SEPTIMO.- Este acto administrativo rige a partir de la fecha de su publicación, y deroga todas las disposiciones legales que sean contrarias. (Destaca la Sala)

Se aprecia entonces con claridad que la plurimencionada resolución 278 de 2005 es un acto administrativo de carácter general e impersonal¹⁶, pues no tiene por objeto el de crear una situación jurídica para nadie en particular, sino el de trazar en forma general las condiciones

necesarias para la reorganización y complementación armónica y coordinada de los servicios de transporte público colectivo y masivo del Distrito Capital. Del análisis del artículo primero de la resolución, fácilmente se colige que, efectivamente, previo a la expedición del acto administrativo 278 de 2005, se surtieron los respectivos agotamientos de la vía gubernativa de los actos administrativos que modificaron la capacidad transportadora de todas y cada una de las 66 empresas de transporte público relacionadas taxativamente en la resolución.

Por lo tanto, las inconformidades frente a las modificaciones de la capacidad transportadora fueron controvertidas en su momento por las empresas de transporte a quienes les competía en primera instancia el manejo y adecuación de su capacidad transportadora. Por lo mismo, mal podrían los accionantes en sede de tutela pretender que la Secretaría de Tránsito de Bogotá matricule sus vehículos sin que las respectivas empresas cuenten con la capacidad transportadora, de ahí que sus solicitudes no fueran aprobadas mediante los boletines de devolución.

Ahora bien, los actores además califican de arbitraría la resolución porque contra ella no se señalaron los recursos que proceden, sobre lo cual basta con recordar lo establecido en el artículo 49 del Código Contencioso Administrativo, según el cual: “No habrá recurso contra los actos de carácter general...”, asimismo, vuelve y se reitera lo dispuesto en el artículo 135 *íbidem*, “si las autoridades administrativas no hubieren dado la oportunidad de interponer los recursos procedentes, los interesados podrán demandar directamente los correspondientes actos”.

Así entonces, para esta Sala de Revisión no existe la menor duda sobre la improcedencia de la presente tutela, dado que en ella se plantea una discusión que debe ser resuelta por el juez competente y no por el juez constitucional, pues la inconformidad de los demandantes con el contenido de las decisiones administrativas proferidas por la Secretaría de Tránsito sobre la capacidad transportadora de las empresas y sobre la imposibilidad de matricular nuevos vehículos en el Registro Distrital Automotor, corresponde a una clara discusión legal

que no involucra derechos constitucionales.

Ahora bien, la vía alterna de que disponen los demandantes, en las circunstancias concretas, incluye la posibilidad de utilizar un mecanismo complementario suficientemente eficaz para la pronta protección de sus derechos, como lo es la solicitud de suspensión provisional¹⁷, que debe ser resuelta por la Jurisdicción Contencioso Administrativa al admitir la demanda. Ciertamente, si la actuación de la Secretaría de Tránsito resulta arbitraria y contraria a la ley, como lo denuncia los actores, y si su ejecución les causa un perjuicio que pueda demostrarse al menos sumariamente, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho podrá tomar pie en tales circunstancias y acompañarse de la solicitud de suspensión provisional, en los términos en que lo permite el artículo 152 del Código Contencioso Administrativo. La decisión sobre la suspensión pedida debe producirse de inmediato en el caso de ser concedida, por lo cual la prontitud de este mecanismo lo hace eficaz para la protección de los derechos de los accionantes.

Como corolario de todo lo anterior, se tiene que los supuestos afectados con un acto administrativo tienen a su alcance otro medio de defensa judicial, lo que hace la acción de tutela improcedente, salvo que esté probado que hay un perjuicio irremediable y que se demuestre que ese otro medio de defensa judicial no es suficiente para impedir que tal hecho ocurra. No obstante, en el presente caso no se configura un perjuicio irremediable que justifique entrar al fondo de la controversia.

4.5. Para determinar esto último, es de recordar que la jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido que un perjuicio irremediable debe cumplir con los requisitos de necesidad, urgencia, gravedad e inminencia¹⁸. Por tanto los derechos a proteger deben ser claros y objetivos, estar sujetos a una amenaza capaz de ocasionar perjuicios irreparables o, cuando estos ya se occasionaron, que la situación tienda agravarse con el trámite ordinario previsto en el ordenamiento. De otra parte, las ordenes que imparta el juez de tutela deberán tener la capacidad de evitar que el daño se produzca o, cuando menos, ser capaces de mitigarlo.

Es del caso aclarar que los accionantes no alegan expresamente un perjuicio irremediable, pero si manifiestan que el conflicto surgido con la Secretaría de Tránsito les causa ‘perjuicios’, pues no han podido emplear sus automotores, los cuales fueron adquiridos mediante créditos y que a la fecha “les están causando intereses”. Además, aseguran que de la explotación económica de los vehículos depende la subsistencia de sus familias.

De estas dos razones sólo la última podría catalogarse como generadora de un eventual perjuicio irremediable. Sin embargo, en el expediente no reposa prueba alguna que permita acreditar que la subsistencia de las familias de los accionantes dependa exclusivamente de la explotación económica de los automotores que pretenden sean matriculados y que esta situación los ponga en una seria amenaza, donde el amparo resulte urgente e impostergable, es decir, que en caso de no otorgarse se cause un daño de tal gravedad, que no pueda ser reparado.

Es de mencionar que incumbe a la parte que aduce la configuración de un perjuicio irremediable, aportar la prueba que permita su acreditación en sede de tutela. Al respecto, la Corte se ha pronunciado en reiterada jurisprudencia¹⁹, entre la que se encuentra la sentencia T-278 de 1995, en la cual se expresó:

“En relación con el perjuicio irremediable, la Corte Constitucional ha tenido la oportunidad de expresar que, para que este se configure no basta la sola afirmación del accionante, sino que aquél debe estar plenamente acreditado en el proceso, y que además se adopte como mecanismo transitorio mientras se resuelve el derecho por parte del juez competente para decidir la situación en forma definitiva”.

Por el contrario, lo que si aparece demostrado en el expediente²⁰ es que la gran mayoría de los accionantes son propietarios de varios automotores de servicio público que se encuentran operando. Así, se tiene por ejemplo que Jorge Ignacio Rivera Suárez es propietario de doce (12) buses, Nelson Pardo Ruíz de cinco (5), Sul Mery Gaitán Sandoval de cuatro (4), William Henry Picón Arévalo de dos (2), Rafael Antonio Medina de tres (3), Luis Eduardo Alonso Salazar de cuatro (4), Ezequiel Hernández de tres (3), José María Padilla Torres de tres (3), Gonzalo Martínez de dos (2), Alexander González de dos (2), José Orlando Fandiño de tres (3), Luís Alfredo Vega de tres (3), Reynaldo Ayala Chavarro de dos (2), José Jairo Mora Borda de tres (3), Ermencio Roa Ávila de cuatro (4), Florentino Jiménez Caro de cuatro (4), Pacífico Javier Ayala de tres (3), etc.

De acuerdo a lo anterior, no podría afirmarse que los actores afrontan una inminente amenaza a su sustento o a su mínimo vital, pues esta información da a entender que sus ingresos no tienen origen exclusivamente en los vehículos que indican en la acción como único medio de subsistencia.

Así entonces, dado que la solicitud de amparo interpuesta no se refiere a un debate constitucional sino legal, dirigida a controvertir decisiones administrativas, una de ellas con carácter general e impersonal, y en donde no se encuentra acreditada la inminencia de un perjuicio irremediable, la Sala confirmará la sentencia proferida en segunda instancia por el Juzgado Veintiuno Civil del Circuito de Bogotá, el nueve (9) de marzo de 2006, que negó por improcedente la acción de tutela instaurada por Fernando Rodríguez y otros contra la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá.

V. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- CONFIRMAR la sentencia proferida por el Juzgado Veintiuno Civil del Circuito de Bogotá el día 09 de marzo de 2006 en el proceso de la referencia, la cual revocó la decisión de primera instancia, y en su lugar denegó por improcedente la acción interpuesta por los señores Fernando Rodríguez, Nelson Pardo Ruiz, Sul Mery Gaitán Sandoval, Jhon Peña, Pedro Alejandro Avendaño Castellanos, Jaime Enrique Huérano, Marlene Rincón G., William Henry Picón, Adriana Maritza Urueña Betancourt, Rafael Antonio Medina Vargas, Luís Eduardo Alonso Salazar, Ezequiel Hernández, José María Padilla, Gonzalo Martínez, Alexander González, Ediut Alexander González, Luz Mery Caicedo Cortes, Miguel Antonio Pinilla Barreño, José Orlando Fandiño C., Elsa Santamaría Galeano, Reinaldo Ayala Chavarro, Jorge Ignacio Rivera Suárez, Guillermo Álvarez Quevedo, Luís Alfredo Vega Martínez, Pacífico Javier Ayala Cárdenas, Fredy Ancizar Giraldo Herrera, Sandra Carmenza Galindo, Margarita Puentes de Díaz, Ermencio Roa, José Jairo Mora Borda, Florentino Jiménez Caro y Carlos Pinzón contra la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá.

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

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

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada Ponente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Sala Plena, Auto 040 A de 2001: "...la urgencia y la necesidad de la medida, corresponde evaluarla al juez al momento de dictar el fallo. Si no se adoptaron en su momento, implica que para la autoridad judicial, el cumplimiento de la decisión es un mecanismo de protección suficiente".

2 Ha considerado la Corte que con estas características, la tutela no desplaza las acciones ordinarias y evita que por esta vía se llegue a desarticular el sistema de competencias y procedimientos propio del Estado Constitucional de derecho. Ha sostenido: "que la paulatina sustitución de los mecanismos ordinarios de protección de derechos y de solución de controversias por el uso indiscriminado e irresponsable de la acción de tutela entraña (i) que se desigure el papel institucional de la acción de tutela como mecanismo subsidiario para la protección de los derechos fundamentales, (ii) que se niegue el papel primordial que debe cumplir el juez ordinario en idéntica tarea, como quiera que es sobre todo éste quien tiene el deber constitucional de garantizar el principio de eficacia de los derechos fundamentales (artículo 2 Superior) y (iii) que se abran las puertas para desconocer el derecho al debido proceso de las partes en contienda, mediante el desplazamiento de la garantía reforzada en que consisten los procedimientos ordinarios ante la subversión del juez natural (juez especializado) y la transformación de los procesos ordinarios que son por regla general procesos de conocimiento (no sumarios)." (Sentencia T-514 de 2003).

3 Ver entre muchas otras, las sentencias T-1151 de 2004, T-066, T-068, T-109, T-613 y T-685 de 2005.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

5 Sobre la naturaleza subsidiaria de la acción de tutela, la Corte en sentencia T-1222 de 2001 afirmó: "...el desconocimiento del principio de subsidiariedad que rige la acción de tutela implica necesariamente la desarticulación del sistema jurídico. La garantía de los derechos fundamentales está encomendada en primer término al juez ordinario y solo en caso de que no exista la posibilidad de acudir a él, cuando no se pueda calificar de idóneo, vistas las circunstancias del caso concreto, o cuando se vislumbre la ocurrencia de un perjuicio irremediable, es que el juez constitucional está llamado a otorgar la protección invocada. Si no se dan estas circunstancias, el juez constitucional no puede intervenir".

6 Sentencia T-127 de 2001: “(...) la suspensión provisional de los actos administrativos es trámite que se ubica como una de las medidas que deben solicitarse antes de que sea admitida la demanda que se formule en contra del acto correspondiente; es concebida como medida cautelar en presencia de excepcionales casos en los que la vulneración de normas superiores sea manifiesta, y como tal es cuestión previa a decidir en el trámite de la acción que se adelanta. Así las cosas, esta posibilidad judicial resulta ser un trámite pronto, y por lo mismo no menos eficaz que la vía de la tutela”. (Negrillas fuera del original).

7 Código Contencioso Administrativo. Artículo 152. “Procedencia de la suspensión. El Consejo de Estado y los tribunales administrativos podrán suspender los actos administrativos mediante los siguientes requisitos:

1. Que la medida se solicite y sustente de modo expreso en la demanda o por escrito separado, presentado antes de que sea admitida. 2. Si la acción es de nulidad, basta que haya manifiesta infracción de una de las disposiciones invocadas como fundamento de la misma, por confrontación directa o mediante documentos públicos aducidos con la solicitud.
3. Si la acción es distinta de la de nulidad, además se deberá demostrar, aunque sea sumariamente, el perjuicio que la ejecución del acto demandado causa o podría causar al actor”.

8 Ver entre otras las sentencias T-640 de 1996, T-533 de 1998 y T-127 de 2001

9 Sentencia SU-039 de 1997.

10 “Por la cual se establece la capacidad transportadora global del servicio público de transporte colectivo para el Distrito Capital”.

11 Con ocasión de la revisión de las acciones de tutela promovidas como consecuencia de decisiones distritales concernientes a la reestructuración del sistema de transporte en Bogotá, sobre este aspecto la Corte afirmó que “[l]a acción de tutela es un mecanismo de protección de los derechos constitucionales fundamentales que procede en el evento de que sean vulnerados o amenazados por autoridades públicas o excepcionalmente por particulares y siempre que no exista otro medio de defensa judicial. De ello se infiere que aquellos derechos que no tengan la índole de fundamentales no pueden ser protegidos por esa vía; que la vulneración o amenaza de tales derechos debe originarse en la actuación u omisión de

una autoridad pública o de particulares, en este último evento sólo en las condiciones fijadas en la ley, y que si concurren otros mecanismos de protección debe acudirse a ellos y no a la acción de tutela pues ésta no es un instrumento alternativo de defensa de tales derechos.

Finalmente, en caso de concurrir otros medios de protección, la acción de tutela sólo procede como mecanismo transitorio de defensa con el fin de evitar un perjuicio irremediable". (Sentencia T-031 de 2002. M.P.: Jaime Córdoba Triviño).

12 Sentencia C-1436 de 2000: "...se entiende por acto administrativo la manifestación de la voluntad de la administración, tendiente a producir efectos jurídicos ya sea creando, modificando o extinguiendo derechos para los administrados o en contra de éstos".

13 Sentencia C-620 de 2004: "Se ha entendido por acto administrativo "La declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria".

Ahora bien, la jurisprudencia y la doctrina han diferenciado los llamados Actos Administrativos de carácter general y los Actos Administrativos de carácter particular.

A través de los primeros, se conocen aquellos actos administrativos en los que los supuestos normativos aparecen enunciados de manera objetiva y abstracta, y no singular y concreta, y por lo tanto versados a una pluralidad indeterminada de personas; es decir, a todas aquellas que se encuentren comprendidas en tales parámetros.

Por el contrario, los segundos, son aquellos actos administrativos de contenido particular y concreto, que producen situaciones y crean efectos individualmente considerados.

No obstante lo anterior, la indeterminación no se relaciona únicamente en punto del número de receptores de la decisión administrativa, sino que igualmente estos aparezcan individualizados.

En otras palabras, "puede existir un acto general referido, en la práctica, sólo a algunas pocas personas o a ninguna y viceversa, un acto individual referido a muchas personas concretamente identificadas".

14 Consejo de Estado. Sala Segunda. Sentencia de abril 20 de 1983: "No existe en nuestro derecho un modelo consagrado, una forma predeterminada de acto administrativo, que

permite identificarlo. Sólo algunos actos administrativos, como los decretos y las resoluciones, tienen una forma determinada. Los actos administrativos no lo son necesariamente formales, también los hay informales, pudiendo ser escritos, verbales y aún tácitos."

15 Sentencia T-1051 de 2001.

16 Esta Corporación, en armonía con lo previsto en el numeral 5º del artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, ha señalado que la acción de tutela no constituye el medio idóneo para controvertir actos de contenido general, impersonal y abstracto, pues para tal fin el ordenamiento ha diseñado otros mecanismos de control judicial, lo cual se explica en la medida que esos actos demandan un análisis ponderado bajo la órbita de procesos con características especiales. Sobre el particular pueden consultarse, entre muchas otras, las sentencias T-105/02, T-151/01, T-1497/00, T-1452/00, T-1290/00, T1201/00, T-982/00, T-815/00, T-287/97, T-610/97, T-321/93, T-203/93 y T-123/93.

17 Sentencia T-127 de 2001. La Corte revocó los fallos proferidos por diferentes despachos judiciales, quienes concluyeron que la Dian había afectado el debido proceso al reclasificar a varios contribuyentes como responsables fiscales en el régimen común y no en el simplificado. La Corte señaló que los demandantes pudieron acudir a la jurisdicción contencioso administrativa y solicitar la suspensión provisional del acto administrativo para asegurar la protección de sus derechos, resultando improcedente la acción de tutela como mecanismo principal. En el mismo sentido pueden consultarse las sentencias T-533 de 1998 y T-640 de 1996.

18 Sentencia T-599 de 2002: "(...) es importante reiterar que en múltiples oportunidades esta Corporación ha indicado que el único perjuicio que habilita la procedencia transitoria de la acción de tutela es aquel que cumple las siguientes condiciones: (1) se produce de manera cierta y evidente sobre un derecho fundamental; (2) de ocurrir no existiría forma de reparar el daño producido; (3) su ocurrencia es inminente; (4) resulta urgente la medida de protección para que el sujeto supere la condición de amenaza en la que se encuentra; y, (5) la gravedad de los hechos, es de tal magnitud que hace evidente la impostergabilidad de la tutela como mecanismo necesario para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales".

19 Sobre la necesidad de demostrar la existencia del perjuicio irremediable, ver - entre otras- las sentencias T-1584 de 2000 (M.P.: Fabio Morón Díaz); T-1205 de 2001 (M.P.: Clara Inés Vargas Hernández), SU-1070 de 2003 (M.P.: Jaime Córdoba Triviño); T-1085 de 2003 (M.P.: Eduardo Montealegre Lynett), T-628 de 2005 (M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa); y T-644 de 2005(M.P.: Jaime Córdoba Triviño).

20 Informes de vehículos por persona o empresa – Servicios Especializados de Tránsito y Transporte (folios 2 a 37 del cuaderno de 2º instancia).