

Sentencia T-786/00

REVOCACION DE ACTO ADMINISTRATIVO-Alcance

REVOCACION DIRECTA DE ACTO ADMINISTRATIVO PARTICULAR Y CONCRETO-Circunstancias para la procedencia

DEBIDO PROCESO-Desconocimiento por retención y anulación ilegítima de tarjetas de operación

Se desconoció el derecho al debido proceso al haberse ordenado ilegítima e irregularmente la retención y anulación de las tarjetas de operación, cuando lo procedente era acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para anular el acto proferido por la administración y poder así emitir, posteriormente, uno ajustado a derecho.

ACCION DE TUTELA-Carencia actual de objeto

PREVENCION EN TUTELA-Alcance

Referencia: expediente T-300789

Acciones de tutela instauradas por Luis Fernando Quintero, María Esther Barros Agudelo, Ana Yidie Garzón, José Antonio Palomo, Consuelo Galindo Puntillo y Misael Prieto Cristancho contra el Ministerio de Transporte.

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL

Santafé de Bogotá, D.C. junio veintitrés (23) de dos mil (2000).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Antonio Barrera Carbonell, Alfredo Beltrán Sierra y Eduardo Cifuentes Muñoz, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión de los fallos adoptados por el Juzgado Once Penal del Circuito

y la Sala Penal del Tribunal Superior de Santafé de Bogotá, en el trámite de la acción de tutela instaurada por Luis Fernando Quintero, María Esther Barros Agudelo, Ana Yidie Garzón, José Antonio Palomo, Consuelo Galindo Puntillo y Misael Prieto Cristancho contra el Ministerio de Transporte.

I. ANTECEDENTES.

1. Hechos.

1.1. Los accionantes son propietarios de los vehículos de servicio público de placas SSG 316, TGM 034, SSG 018, SSG 324, SSG 320, TGM-009, afiliados a la Cooperativa de Transportadores y Choferes de Tocaima "COOTRANSTOCAIMA", con licencia de funcionamiento del Ministerio de Transporte otorgada mediante la resolución No. 038 del 5 de marzo de 1990, vigente a la fecha.

1.2. En el año 1996 el Ministerio de Transporte no renovó las tarjetas de operación de los citados vehículos, pese a que se adjuntaron todos los documentos exigidos, porque la empresa no estaba autorizada para vincular vehículos de tipo microbús y camionetas.

1.3. Otro afiliado a la Cooperativa, Miguel Angel Clavijo Vásquez, interpuso acción de tutela contra el Ministerio de Transporte, porque no se le expidió la tarjeta de operación, logrando que el Juzgado Veintisiete Penal Municipal de Santafé de Bogotá ordenara que en 48 horas se le expidiera la respectiva tarjeta de operación.

1.4. En cumplimiento de la orden de tutela enunciada en el punto anterior, el Director de la Regional Cundinamarca del Ministerio de Transporte, en julio de 1999, renovó la tarjeta de operación del señor Miguel Angel Clavijo Vásquez, e hizo extensiva la orden de tutela a todos los afiliados de esa Cooperativa que habían hecho solicitud de renovación, otorgándoles las tarjetas de operación No. 088779, 088778, 089006, 088781, 088777, 0888790 a los vehículos de propiedad de los ahora tutelantes, todas con fecha de vencimiento el día 5 de marzo de 2000.

1.5. El 15 de septiembre de 1999, el Director de la Regional Cundinamarca del Ministerio de Transporte, solicitó al gerente de la Cooperativa la devolución de las tarjetas de operación de los vehículos de los accionantes, en consideración a que "su representada no tiene la

capacidad transportadora para obtener la expedición de las tarjetas de operación, las cuales fueron diligenciadas por error involuntario en la clase de vehículos microbús”.

1.6. El gerente de la Cooperativa respondió a la Regional del Ministerio de Transporte que la expedición de las tarjetas de operación es un acto administrativo de carácter personal, por tanto para su anulación se requería del consentimiento de aquellos a quienes se otorgó y por ese motivo se abstenía de realizar las devoluciones.

1.7. Posteriormente, el 15 de octubre de 1999, el Director de la Regional Cundinamarca del Ministerio de Transporte, reiteró la solicitud de la devolución de las tarjetas de operación y comunicó a la Cooperativa que en caso de incumplimiento ordenaría a la Policía de Carreteras la realización de un operativo a fin de retener dichas tarjetas de operación y remitirlas a la Dirección Regional para su anulación, operativo que se llevó a cabo el 24 de octubre de 1999.

1.8. Consideran los actores que con la retención de las tarjetas de operación se les está vulnerando su derecho al trabajo, pues la actividad que desarrollan y de la cual depende su sustento y el de su familia, depende del permiso de operación que expide el Ministerio de Transporte a los vehículos de servicio público.

2. Pretensión.

Los demandantes solicitan que se le ordene a la Regional Cundinamarca del Ministerio de Transporte devolver las tarjetas de operación de sus vehículos, así como legalizarles la situación sin suspenderlos en la prestación del servicio.

3. Sentencias objeto de revisión.

Primera instancia.

El Juzgado Once Penal del Circuito de Santafé de Bogotá, mediante providencia del 24 de noviembre de 1999, concedió la tutela del derecho al trabajo a los actores, como mecanismo transitorio, ordenando al Ministerio de Transporte devolver las tarjetas de operación, hasta tanto se adelante el proceso ante la jurisdicción contencioso administrativa, para que ésta decida sobre la procedencia o improcedencia de la expedición de las precitadas tarjetas de operación.

Consideró el Juzgado que “al obstaculizarse, en forma irregular, trabajar a los accionantes, reteniéndose las tarjetas de operación de los vehículos de servicio público, sin el adelantamiento del proceso respectivo para tales efectos, los ingresos económicos se están viendo afectados, no solamente los personales sino igualmente los de sus familias; demostrándose la urgencia de adoptar medidas tendientes a solucionar tal circunstancia, hasta tanto decida lo pertinente la jurisdicción contencioso administrativa, cuando la acción de tutela es presentada casi en forma inmediata al momento de a retención de las tarjetas de operación”.

Advierte también que, aunque le asiste razón a la entidad demandada cuando afirma que de conformidad con las normas que regulan la prestación del servicio de transporte, ninguna empresa puede vincular a su parque automotor un vehículo de clase diferente a la autorizada, debió adelantar los procedimientos establecidos para que se acatara el régimen jurídico preestablecido, pues en caso contrario se vulneran derechos fundamentales a quienes se afectan con la decisión.

Segunda instancia.

La Sala Penal del Tribunal Superior de Santafé de Bogotá mediante providencia del 3 de febrero del 2000, revocó la sentencia impugnada y en su lugar decidió no conceder la tutela de los derechos invocados por los accionantes.

Fundamenta su decisión en el hecho de que es el propio Ministerio quien pone de presente irregularidades en el acto administrativo que reconoce la renovación de los permisos de operación, pero precisamente por su naturaleza de acto administrativo, al igual que el acto que ordena la retención de los mismos, que alegan los propietarios de los automotores afectados con la inmovilización, la declaración de su legalidad es de conocimiento de la jurisdicción contencioso administrativa y no del juez de tutela.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA.

1. El problema jurídico planteado.

El asunto a dilucidar en el presente caso consiste en determinar si la medida aplicada a los actores, en el sentido de recoger y anular las tarjetas de operación de sus vehículos de

transporte público, vulnera los derechos fundamentales invocados y, en consecuencia, procede o no el amparo solicitado.

2. La solución al problema.

2.1. Como presupuesto principal para el análisis del problema ahora planteado, es necesario precisar que la expedición de la tarjeta de operaciones fue solicitada por cada uno de los propietarios de los vehículos, correspondiéndole a la administración, en este caso al Ministerio de Transporte decidir sobre la viabilidad de su expedición. Esa decisión fue tomada con la expedición de las respectivas tarjetas por medio de un acto administrativo que creó una situación jurídica de carácter particular y concreto.

De conformidad con lo señalado en el artículo 73 del C.C.A. los actos administrativos creadores o modificadores de situaciones concretas y particulares no son susceptibles de ser revocados sin el consentimiento expreso y escrito del particular titular del derecho, quien confía en la seguridad jurídica de ese acto de la administración.

Esta Corporación en la sentencia T-347/941 se refirió a la institución de la revocación directa de los actos administrativos en los siguientes términos:

“Uno de los caracteres propios del acto administrativo es su revocabilidad, que se traduce en la potestad de la administración para revisar y volver a decidir sobre las cuestiones o asuntos sobre los cuales ha adoptado una decisión invocando razones de legalidad o legitimidad, con miras asegurar el principio de legalidad, o la oportunidad, el mérito o conveniencia de la medida que garanticen la satisfacción y prevalencia del interés público o social.”

“Según la legislación que nos rige, los actos administrativos deberán ser revocados por los mismos funcionarios que lo hayan expedido o por sus inmediatos superiores, de oficio o a petición de parte, cuando se den las causales previstas en el art. 69 del C.C.A. esto es, por razones de legitimidad o legalidad -oposición con la Constitución o la ley- o por razones de mérito o conveniencia- cuando no estén conforme con el interés público social o cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.”

“Cuando se trate de actos de contenido general es admisible su revocabilidad por la administración, sin ninguna limitación, mediante la invocación de las aludidas causales. En

cambio, los actos administrativos que reconocen un derecho subjetivo o una situación jurídica particular y concreta en favor de una persona no son revocables sino con el consentimiento escrito y expreso del titular del derecho. (art. 73 inciso 1 del C.C.A.).”

“Razones de seguridad jurídica y de respeto a los derechos adquiridos o de las situaciones jurídicas subjetivas que han quedado consolidadas en cabeza de una persona, como también la presunción de legalidad de las decisiones administrativas en firme, avalan el principio de la inmutabilidad o intangibilidad de los derechos subjetivos reconocidos por la administración a través de un acto administrativo.”

“Es cierto que según el inciso 2o. del art. 73 en referencia es posible la revocación de los actos administrativos de contenido subjetivo o particular y concreto “cuando resulten del silencio positivo, si se dan las causales previstas en el art. 69, o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales”; pero esta norma debe ser entendida en el sentido de que hace alusión exclusivamente al llamado acto presunto, producto del silencio administrativo positivo, que ha reconocido una situación jurídica particular o un derecho subjetivo a una persona.”

“Dicho de otra manera, los actos administrativos expesos expedidos por la administración que reconocen un derecho subjetivo no son revocables por ésta sino en los términos ya indicados (arts. 73, inciso 1 del C.C.A.). En tal virtud cuando la administración observe que un acto de esta naturaleza es contrario a la Constitución o la ley debe proceder a demandar su propio acto ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo (art. 149 inciso 1 del C.C.A.), pero no podrá revocarlo directamente.”

Posteriormente en la sentencia T-759/992 esta misma Sala de Revisión dijo:

“d) En síntesis, la posibilidad de la revocación directa de los actos de carácter particular y concreto o subjetivos sólo es posible en las siguientes circunstancias: i) cuando media el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular; ii) cuando resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo; iii) si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales; iv) y en general, cuando sea necesaria la revocación para corregir simples errores aritméticos o de hecho que no incidan en el sentido de la decisión.”

“En el evento en que el acto haya ocurrido por medios ilegales se requiere, como lo ha

admitido esta Corte, que se encuentre debidamente probado que su expedición estuvo determinada e influida por la conducta ilícita de quien resulta favorecido con la situación subjetiva creada por aquél. Pero en todo caso, según se deduce de la preceptiva del art. 74 del C.C.A. se requiere que se adelante una actuación administrativa que garantice el debido proceso.”

2.2. A juicio de la Sala, la orden de devolución de las tarjetas de operación expedida por el Ministerio de Transporte constituye un acto irregular por las siguientes razones:

- En cuanto a los motivos invocados no se encuentran debidamente probados. Alega el Ministerio que la expedición de las citadas tarjetas de operación ocurrió por medios ilegales, pero este hecho no ha sido probado, toda vez que la Directora de la Regional Cundinamarca del Ministerio de Transporte, en su informe al juez de tutela expresa que “al interior de este Ministerio se viene adelantando una investigación disciplinaria contra los funcionarios que expidieron y renovaron las mencionadas tarjetas de operación”, por tanto los medios ilegales en que presuntamente se fundamentó su expedición no han sido demostrados, porque la investigación no ha terminado y es un requisito indispensable la prueba de la ilegalidad para que proceda la revocatoria directa del acto administrativo que se fundamente en tal causal.

- La expedición de las tarjetas de operación creó a favor de los actores una situación jurídica subjetiva y concreta que los habilitaba para prestar el servicio público de transporte hasta el 5 de marzo del 2000. Esta situación favorable no podía ser desconocida por el Ministerio de Transporte, porque tratándose de un acto administrativo que generaba un derecho a los actores, sólo podía ser revocado con invocación de las causales y con los requisitos y procedimientos que exige la ley para el retiro del ámbito jurídico de un acto de esta naturaleza.

Las causales que se invocan para cancelar las tarjetas de operación no encajan dentro de las previstas en los artículos 69 y 73 del C.C.A. Por tanto no podían ser revocadas sino con el consentimiento expreso y escrito de los actores y sólo podían ser excluidos del mundo jurídico por decisión de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, con base en la demanda que de su propio acto instaurara el Ministerio de Transporte.

- Se desconoció entonces el derecho al debido proceso al haberse ordenado ilegítima e irregularmente la retención y anulación de las tarjetas de operación, cuando lo procedente

era acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para anular el acto proferido por la administración y poder así emitir, posteriormente, uno ajustado a derecho.

Además, cuando un particular se siente afectado por un acto de la administración que lesione sus intereses, la normatividad le da los medios, a través de las acciones contenciosas, para hacer que se le reconozcan o restituyan sus derechos. Por lo tanto también se da la situación en que el particular afectado por la actuación del Ministerio, no ejerció oportunamente los medios que tenía a su alcance para frenar la actuación precipitada de la administración que lo estaba lesionando.

2.3. En el caso bajo estudio, se observa que los accionantes buscan la protección del derecho al trabajo, el cual fue violado por el Director de la Regional Cundinamarca del Ministerio de Transporte, al retener y anular las tarjetas de operación de los vehículos de transporte público, pero se aprecia que éstas vencían el día 5 de marzo de 2000.

Así las cosas, esta Sala de Revisión debe negar la acción de tutela de la referencia, como quiera que a la fecha del presente fallo las tarjetas de operación retenidas se encuentran vencidas, perdiendo por tanto el amparo solicitado su razón de ser.

Sin embargo, cabe advertir que como el derecho al debido proceso se encontraba vulnerado por la entidad accionada en el momento en que se interpuso la acción de tutela, ésta estaba llamada a prosperar a fin de restablecer sus derechos a los actores, es aplicable la prevención a la autoridad causante de esa vulneración, según lo dispuesto en el artículo 24 del Decreto 2591 de 1991.

Al respecto ha sostenido esta Corporación⁴:

“El efecto de una advertencia judicial en el sentido de que la persona o autoridad contra la cual se instauró la tutela deje de incurrir en las conductas objeto de reproche no tiene un alcance puramente teórico ni puede entenderse como la absolución del comportamiento del implicado frente a sus obligaciones constitucionales.

“Por el contrario, quien es reconvenido por el juez de tutela, aunque ésta no se otorgue en razón de la carencia actual de objeto de la orden, tiene una sentencia judicial en su contra, previo proceso en el cual se ha demostrado que por su acción u omisión se generó el daño o

se produjo la amenaza de derechos fundamentales. Por tanto, de una parte, debe responder, con arreglo al sistema jurídico vigente y según la magnitud de la conducta que le sea imputable, tal como resulta del artículo 6 de la Constitución Política.

“De allí que la consecuencia ineludible de la verificación que haya hecho el juez de tutela acerca de la vulneración de derechos fundamentales y de la prevención dirigida a la autoridad deba ser la remisión de las diligencias a la autoridad judicial competente si de los antecedentes del caso resultan hechos punibles, o al correspondiente organismo disciplinario si las faltas cometidas son de esa índole, para que se adelanten las pertinentes investigaciones y sean impuestas las sanciones a que haya lugar. Así se hará en el presente caso, adicionando la providencia de instancia.

“Pero, además, la advertencia judicial implica también una orden judicial vinculante, con efectos directos sobre la autoridad, ente o persona a quien se dirige, bajo el entendido de que su desobediencia ocasiona las sanciones contempladas en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, previo incidente de desacato”.

Finalmente advierte la Sala, que dado que las tarjetas de operación se encuentran vencidas, se entiende que es de competencia del Director de la Regional Cundinamarca del Ministerio de Transporte determinar si procede o no el otorgamiento de nuevas licencias a los peticionarios.

Por todo lo anterior, se procederá a confirmar la sentencia de segunda instancia, con la adición de compulsar copias a la Procuraduría General de la Nación para que se investiguen las posibles faltas disciplinarias que pudieron configurarse por parte de los funcionarios que expidieron las tarjetas de operación.

IV. DECISION.

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

RESUELVE:

Primero: CONFIRMAR, pero por carencia actual de objeto, el fallo proferido por la Sala Penal del Tribunal Superior de Santafé de Bogotá el 3 de febrero del 2000, dentro de la acción de

tutela promovida por Luis Fernando Quintero, María Esther Barros Agudelo, Ana Yidie Garzón, José Antonio Palomo, Consuelo Galindo Puntillo y Misael Prieto Cristancho contra el Ministerio de Transporte, ADICIONANDOLO en el sentido de ordenar que se compulsen copias de lo actuado a la Procuraduría General de la Nación para que inicie la correspondiente investigación por faltas disciplinarias, si a ello hay lugar.

Dado que las tarjetas de operación se encuentran vencidas, se entiende que es de competencia del Director de la Regional Cundinamarca del Ministerio de Transporte determinar si procede o no el otorgamiento de nuevas licencias a los peticionarios.

Segundo: PREVENIR al Director de la Regional Cundinamarca del Ministerio de Transporte para que en lo sucesivo no vuelva a incurrir en las acciones que dieron lugar a la presentación de la acción de tutela, de conformidad con el artículo 24 del decreto 2591 de 1991.

Tercero: Por Secretaría líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

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

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado Ponente

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

2 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

4 T-555/97 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.