

**República de Colombia
Rama Judicial del Poder Público**



JUZGADO TERCERO CIVIL MUNICIPAL

Bogotá D.C., veintiséis (26) de mayo de dos mil veinte (2020)

REF. Tutela No. 11001400300320200026900

Se resuelve la solicitud de amparo presentada por **Luis Enrique Hernández Larrota** contra la **Alcaldía Mayor de Bogotá - Secretaría Distrital de la Movilidad de Bogotá, Transmilenio S.A.**

I.- ANTECEDENTES

1.1.- El querellante interpone la presente acción de rango constitucional para que se protejan sus garantías fundamentales a la igualdad, movilidad en condiciones dignas y derecho de petición, además solicita suspensión del Decreto 444 del 14 de octubre de 2014 que reguló las medidas de pico y placa a los vehículos de transporte público colectivo.

1.2.- Apoya su solicitud indicando que la Alcaldía Mayor de Bogotá mediante Decreto 319 del 15 de agosto del año 2006, adoptó el Plan Maestro de Movilidad para Distrito Capital de Bogotá, que incluye el ordenamiento de estacionamientos, y el funcionamiento del Transporte Público de la ciudad, basado en el contenido del artículo 38, numeral 4º del Decreto Ley 1421 de 1993, el artículo 3 de la Ley 769 de 2002, y el artículo 46 numeral 1º del Decreto Distrital 190 de 2004, y el artículo 2 de la Ley 1083 de 2006.

Durante los años 2009 y 2010, TRANSMILENIO S.A. llevó a cabo la Licitación TMSA-04 de 2009, cuyo objeto consiste en *“seleccionar las propuestas más favorables para la adjudicación de trece (13) contratos de concesión, cuyo objeto será la explotación preferencial y no exclusiva, de la prestación del servicio público de transporte de pasajeros dentro del esquema del SITP: 1) Usaquén, 2) Engativá, 3) Fontibón, 4) San Cristóbal, 5) Suba Oriental, 6) Suba Centro, 7) Calle 80, 8) Tintal – Zona franca, 9) Kennedy, 10) Bosa, 11) Perdomo, 12) Ciudad Bolívar y 13) Usme, en los términos y condiciones contenidas en el correspondiente Pliego de Condiciones, en la Minuta del Contrato de Concesión y en la legislación vigente sobre la materia”*.

En el proceso de selección, TRANSMILENIO S.A. adjudicó a nueve (9) concesionarios las 13 zonas de operación del SITP, de los cuales dos (2) se encuentran intervenidos por la Superintendencia de Puertos y Transporte, lo cual ha venido alterando el proceso de implementación del SITP. La Secretaría Distrital de Movilidad, en cumplimiento de la normatividad señalada, revocó en el mes de diciembre de 2010, a través de actos administrativos, los permisos de operación otorgados a

cada una de las empresas de transporte público colectivo en el Distrito Capital, y les autorizó la operación temporal hasta tanto surtiera la necesidad de realizarse el retiro definitivo de las rutas. La etapa de transición estaba presupuestada en dieciséis (16) meses, la cual ha tomado más tiempo de lo estimado, llevando a la fecha un total de treinta y cuatro (34) meses, sin que ésta haya finalizado.

Mediante comunicación 2015EE3813 de marzo de 2015, TRANSMILENIO S.A., indicó que el Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá se encuentra en un estado de avance que le permite atender la demanda de la ciudad, no obstante lo anterior, existe un remanente de vehículos del servicio del TPC que no han migrado al SITP, entre otras razones, por la problemática generada por las empresas intervenidas por la Superintendencia de Puertos y Transporte, que en la actualidad tienen suspendida su operación, lo cual impide que los vehículos puedan ser integrados en el corto plazo al sistema de transporte masivo de la ciudad (ya sea para su operación o para su desintegración), viéndose avocadas las autoridades a establecer el esquema final de operación de estos vehículos en un marco de complementariedad con los servicios del SITP.

El Decreto Distrital 190 de 2015, se establecieron los lineamientos para finalizar la etapa de transición establecida en el Decreto 156 de 2011, entre los cuales se encuentra la finalización de los permisos de operación temporal del transporte público colectivo y el otorgamiento de un permiso de operación especial y transitorio para operar las rutas provisionales definidas por TRANSMILENIO S.A.

Por lo anterior se hace necesario otorgar el permiso de operación especial y transitorio para la prestación del servicio de transporte público en las rutas provisionales definidas por TRANSMILENIO S.A., a las empresas de transporte público colectivo que cuentan con parque automotor disponible y que manifestaron su interés de prestar dichas rutas en el marco de un convenio de colaboración empresarial, con el fin de facilitar la adecuada y oportuna finalización de la etapa de transición del TPC al SITP, garantizar el principio de continuidad del servicio de transporte público en la ciudad, mejorar su eficiencia, su integralidad y, superar la problemática generada frente a la implementación del sistema, por las empresas operadoras intervenidas por la Superintendencia de Puertos y Transporte.

1.3.- La Alcaldía Mayor de Bogotá mediante el Decreto 444 del 14 de octubre de 2014 tomó *medidas para el ordenamiento del tránsito de los vehículos de transporte público colectivo en las vías públicas del Distrito Capital, durante su etapa de transición al Sistema Integrado de Transporte Público –SITP; en la que se incluye la restricción* en la ciudad de Bogotá, D.C., de la circulación de vehículos de transporte público colectivo, durante todo el día, de lunes a sábado, exceptuando los días domingos y festivos.

Los infractores de la restricción vehicular establecida en el Decreto serán sancionados con multa equivalente a quince (15) salarios mínimos legales diarios vigentes y el vehículo será inmovilizado de conformidad con lo previsto en el artículo 131 del Código Nacional de Tránsito Terrestre. Corresponderá a la Policía Metropolitana de Tránsito la vigilancia y control de las medidas adoptadas. Esta medida se viene aplicando desde esa fecha, afectando ostensiblemente los intereses de los pequeños propietarios de la ciudad.

1.4.- Dentro del trámite constitucional las accionadas dieron contestación.

II.- CONSIDERACIONES

2.1.- Problema jurídico

En el presente asunto corresponde verificar si la Alcaldía Mayor de Bogotá- Secretaría Distrital de la Movilidad de Bogotá, Transmilenio S.A., lesionaron las garantías fundamentales a la igualdad, movilidad en condiciones dignas y derecho de petición del accionante.

2.2.- Análisis del caso

2.2.1.- Para comenzar, se pone de presente que el inciso 4º del artículo 86 de la Constitución consagra el principio de subsidiariedad como requisito de procedencia de la acción de tutela y determina que esta 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, como lo indica el extremo accionante.

No obstante, aun existiendo otros mecanismos de defensa judicial, la jurisprudencia de esta Corporación ha admitido que la acción de tutela está llamada a prosperar, cuando se acredita que los mismos no son lo suficientemente idóneos para otorgar un amparo integral, o no son lo suficientemente expeditos para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

2.2.2.- Sobre el particular, la Corte Constitucional ha determinado que cuando una persona acude a la administración de justicia con el fin de que le sean protegidos sus derechos, no puede desconocer las acciones judiciales contempladas en el ordenamiento jurídico, ni pretender que el juez de tutela adopte decisiones paralelas a las del funcionario que debe conocer.

2.2.3.- Como contrapartida, se impone entonces a los administrados el deber de observar y utilizar todos los medios procesales que la ley le ofrece para proteger y hacer efectivos sus derechos, ya que su conducta omisiva, negligente o descuidada en este sentido acarrea consecuencias jurídicas desfavorables para aquellos, así como la improcedencia de la tutela para efectos de cuestionarlas. Al respecto, la

Corte Constitucional ha sostenido que: *“las cargas procesales son aquellas situaciones instituidas por la ley que comportan o demandan una conducta de realización facultativa, normalmente establecida en interés del propio sujeto y cuya omisión trae aparejadas para él consecuencias desfavorables, como la preclusión de una oportunidad o un derecho procesal e inclusive hasta la pérdida del derecho sustancial debatido en el proceso.”*¹

2.2.4.- Debe destacarse que el accionante alega la vulneración de su derecho a la igualdad toda vez que el Decreto 444 de 2014 restringió la circulación de los vehículos de transporte público colectivo, empero, al declararse en todo el territorio nacional el estado de emergencia Económica, Social y Ecológica, a raíz del acaecimiento del COVID-19 mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, y fueron tomadas medidas que han limitado la circulación de personas y vehículos de cualquier índole en el territorio, con el fin de limitar a su vez la propagación del virus Covid-19.

En virtud de lo anterior, fue expedido el Decreto 126 del 10 de mayo de 2020 que estableció en su artículo 13 la suspensión de la restricción establecida por el Decreto 444 de 2014 expuesta por el tiempo que perdure el estado de calamidad pública de la siguiente manera: artículo 13 *“TRANSPORTE PÚBLICO COLECTIVO. Durante la vigencia del estado de calamidad pública declarado en Bogotá, con ocasión de la pandemia por Coronavirus COVID-19 se permitirá la circulación de vehículos de transporte público colectivo sin restricción alguna en el perímetro urbano de Bogotá. Por lo tanto, no se aplicarán las restricciones establecidas en el Decreto Distrital 444 del 14 de octubre de 2014 y en el Artículo 8º del Decreto Distrital 174 de 2006, corregido por el Decreto Distrital 325 del 16 de agosto de 2006”*. Por lo anterior, se establece que a la fecha el decreto objeto de este asunto se encuentra suspendido.

De otro lado, si el decreto estuviere rigiendo improcedente resulta mediante esta acción constitucional solicitar la suspensión de un acto administrativo, pues, el ordenamiento jurídico ha delineado un sistema de control judicial mediante acciones y recursos idóneos y apropiados que admiten el cuestionamiento de actos de esa naturaleza, como lo es la acción de nulidad simple prevista en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo o la acción de inconstitucionalidad contemplada en el artículo 241 de la Carta, de tal suerte que a través de ellos se pueden tramitar los debates sobre la ilegalidad o inconstitucionalidad de este tipo de actos.

Por lo anterior, se negarán las solicitudes elevadas, por las razones antes mencionadas.

2.2.5.- Frente al derecho de petición la Corte Constitucional ha indicado que este tiene doble finalidad, por un lado permite que los interesados eleven peticiones respetuosas a las autoridades competentes y otro garantizar la emisión de una respuesta oportuna, eficaz, de fondo y congruente con lo solicitado, así *“(…) dentro de sus garantías se encuentran (i) la pronta resolución del mismo, es decir que la respuesta debe entregarse*

¹ Corte Constitucional Sentencia C-1512 de 2000 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

dentro del término legalmente establecido para ello; y (ii) la contestación debe ser clara y efectiva respecto de lo pedido, de tal manera que permita al peticionario conocer la situación real de lo solicitado”. En esa dirección también ha sostenido que a este derecho se adscriben tres posiciones: “(i) la posibilidad de formular la petición, (ii) la respuesta de fondo y (iii) la resolución dentro del término legal y la consecuente notificación de la respuesta al peticionario”² (subrayado fuera del texto)

A ello hay que añadir que la entidad llamada a absolver la petición dispone del plazo previsto en el artículo 14 de la Ley 1755 de 2015, **es decir, 15 días**, pues, salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción, y de no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de pronunciarse en dicho lapso, la autoridad o particular deberá explicar los motivos de la demora, señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá, que no podrá exceder del doble del inicialmente contemplado.

Atendiendo lo anterior, es menester de este juzgador poner de presente a las partes, que en ejercicio de las facultades extraordinarias con que cuenta el Presidente de la Republica de Colombia, y dado al estado de emergencia sanitaria que afronta el país, se expidió el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020 y en su artículo 5° dispuso: **“Ampliación de términos para atender las peticiones. Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, así: Salvo norma especial toda petición deberá resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones: (i) Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los veinte (20) días siguientes a su recepción. (ii) Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción.”**

Resulta importante resaltar que se aplica el término de treinta (30) días conforme al decreto enunciado, toda vez que la solicitud elevada por el accionante corresponde a una petición general que no se encuentra descrita en las causales especiales de la mentada norma, esto es, no es de carácter informativo, solicitud de documentos o de consulta ante alguna autoridad.

2.2.5.1.- En el presente asunto, el supuesto fáctico antes reseñado se desprende que la pretensión de la accionante se encamina a la protección a su derecho fundamental de petición, al no haber recibido respuesta de fondo por parte de la Alcaldía Mayor de Bogotá a la petición recibida el 6 de abril de 2020 mediante correo electrónico.

Al respecto, la Corte Constitucional ha considerado: **“...la respuesta a una solicitud debe cumplir los siguientes parámetros: (i) ser pronta y oportuna; (ii) resolver de fondo, de manera clara, precisa y congruente la situación planteada por el interesado; (iii) y, finalmente, tiene que ser puesta en conocimiento del**

² Sentencia T-206/18.

petionario. El incumplimiento de cualquiera de estos ingredientes conllevará a la vulneración del goce efectivo de la petición, lo que en términos de la jurisprudencia conlleva a una infracción seria al principio democrático. El derecho fundamental de petición propende por la interacción eficaz entre los particulares y las entidades públicas o privadas, obligando a éstas a responder de manera oportuna, suficiente, efectiva y congruente las solicitudes hechas por aquellos. Faltar a alguna de estas características se traduce en la vulneración de esta garantía constitucional³.” (Subrayado fuera del texto)

Ahora bien, el Despacho procederá a analizar si se encuentran los requisitos que la Corte Constitucional ha señalado para que se entienda satisfecho el núcleo esencial del derecho suplicado.

a) Que exista una respuesta de fondo, clara, precisa y congruente con la solicitud,

El señor Hernández Larrota solicitó, lo siguiente:

- 1) *Incluir a Propietarios y Conductores en las listas de beneficiarios de la ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, para posibilitar la ayuda económica por la paralización de los automotores de servicio público del SITP PROVINCIONAL.*
- 2) *Ordenar de manera inmediata a las empresas AFILIADORAS DEL SITP la aplicación del DECRETO 457 DEL 2020.*
- 3) *Suspender Ordenar de forma inmediata la PRESCRIPCION DEL PAGO DE LOS IMPUESTOS, cuyas fechas están afectadas con medidas administrativas.*
- 4) *Ordenar de manera inmediata el no cobro de la denominada CUOTA MOCUS hasta tanto se supere las acciones urgentes de la pandemia.*
- 5) *De llegar autorizar el empleo de algunos de los vehículos para cubrir las rutas designadas por ustedes, se garantice por parte de la SECRETARÍA DISTRITAL DE TRÁNSITO el pago del combustible diario que se consuma por la operación de los automotores, como el sueldo y prestaciones de los conductores.*
- 6) *Ordenar que los propietarios de los vehículos que operen en la ciudad durante la pandemia reciban una cuota de dinero por parte de la ALCALDÍA como contribución al trabajo diario en época de pandemia.*
- 7) *Notificar a cada una de las empresas del SITP que deben cumplir los decretos y no terminar premeditadamente los contratos de trabajo con los conductores, como está ocurriendo en este momento”*

b). Que haya sido resuelto en oportunidad

Frente a este requisito ha de advertirse que al momento de admisión del presente asunto el 11 de mayo de 2020 no se había consolidado el plazo de treinta (30) días hábiles con que contaba la accionada para

³ Sentencia T-172, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, 1 de abril de 2013.

dar contestación⁴, sin embargo, en el curso de esta acción feneció dicho término (22 de mayo de 2020) sin que la entidad fustigada hubiere dado respuesta alguna.

c). Que la decisión haya sido efectivamente notificada al peticionario.

Como quiera que a la fecha no se ha dado respuesta a la solicitud elevada, no se le ha dado cumplimiento a este requisito.

3.- Corolario de lo anterior, se protegerá el derecho a la petición invocado y se ordenará a la fustigada dar contestación de fondo y notificar en debida forma al accionante.

III.- DECISIÓN

En mérito de lo expuesto el Juzgado Tercero Civil Municipal de Bogotá, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: NEGAR la presente las pretensiones 1° y 2° elevadas dentro de esta acción constitucional por LUIS ENRIQUE HERNÁNDEZ LARROTA.

SEGUNDO: ORDENAR a la Alcaldía Mayor de Bogotá que en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente providencia, resuelva de fondo y sin dilación alguna la petición recibida mediante correo electrónico el pasado 6 de abril de 2020, notifique en debida forma la misma, acreditando a esta sede judicial la prueba de tal acto.

TERCERO: DESVINCULAR a la Secretaría Distrital de la Movilidad de Bogotá y Transmilenio S.A.

CUARTO: NOTIFICAR esta determinación a los intervinientes en la forma más rápida y eficaz, conforme lo ordena el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991, por el medio más expedito, suministrándose también un correo electrónico del juzgado donde también puedan allegarse los escritos respectivos.

QUINTO: REMITIR las diligencias a la Corte Constitucional para su eventual revisión, en caso de no ser impugnada esta decisión.

NOTIFÍQUESE, CÓPIESE Y CÚMPLASE.

ORLANDO GILBERT HERNÁNDEZ MONTAÑÉZ

JUEZ

⁴ Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020 y en su artículo 3