



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

Consejera ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE

Bogotá D.C., quince (15) de marzo de dos mil dieciocho (2018)

Radicación número: 11001-03-15-000-2017-03416-00

Demandantes: MARÍA ROSALBA RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ Y OTROS

Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA- SECCIÓN PRIMERA – SUBSECCIÓN A

Asunto: Acción de tutela – Fallo de primera instancia – Niega las pretensiones de la demanda

OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede la Sala a resolver, en primera instancia, la acción de tutela presentada por la señora María Rosalba Rodríguez Gutiérrez y otros.

I. ANTECEDENTES

1. Solicitud de amparo

1.1 Con escrito radicado el 12 de diciembre de 2017¹, la señora María Rosalba Rodríguez Gutiérrez y otros², instauraron acción de tutela

¹ Folio 1 del expediente.

² Alexander Rozo, Daniel Moya, Rivillo Ballén Martha Rocío, Laverde José Raúl, Forero Jhon Alexander, Ariza Sierra Eduardo, Pulido Sonsa José Guillermo, Rodríguez Sarmiento Ana Delfina, Cifuentes Higuera Julio, Rodríguez Donoso Flor Alicia, Muñoz Nubia, Poveda Contreras Chiquinquirá, Olmos Sierra María Dolores, Patiño Osma Imelda, Aguirre Zapata José Ceyder, Rodríguez Tovar Roberto Alexander, Delgado Cerón María Wertina, Amezquita Rodríguez Marcos Andrés, Rodríguez Velandia Luis, Vargas Hueje Irenes, Gómez Martínez Francisco, Neira Luz Florinda, Castro Chiguasuque Lucas, Soler José Vicente, Díaz Solorsano Tubal Jose, Casas García Betty Eugenia, Amezquita Holmes Marco Antonio, Rodríguez González Eduvina, Quimbay Viviesca Gildardo, Vargas Myrian Sagrario, Álvarez Rodríguez Campo Elías, Peña Hugo, Gómez Donoso Jorge Enrique, Ruiz Saiz Yudi Astrid, Cifuentes Armando, Díaz Díaz Leidy Xiomara, García Ana Benilda, Silva Hernández Myrian, Duarte Silva Yeison Fabian, Duarte Silva Edwin Arley, Silva Hernández Hugo Ferney, Mejía Cuellar Karen Lorena, Valencia Manjarrez Ruby Yanet, Murrillo Fonseca Luis Gerardo, Roso Arcadio, Barreto Cano Blanca Nubia, Suspes Novoa Jeims Joys, Amon Camacho Luis Orlando, Saganome Bastidas Ana Briceida, Cano Arias María Ana Celia, Rubio Junco Audalia, Cubillos Chiquiza Willer Alexander, Herrera Ruiz Diana Margoth, Pedraza Rodríguez Gina Marcela, Correa Porras Humberto, Peláez Toledo William Camilo, Riaño Rivera Carmen Andrea, Díaz Acuña Jhon Alexander, Cubillos González María Celia, Suspes Novoa Jhon Henry, Reyes Cardoso William Fabián, Pulido Rodríguez Jaime, Hincapié Gómez Marleny, Torres Hincapié Yoli Marsela, Doncel Molina Blanca Aurora, Ayure Montero Henry, Orozco José Beimar, Velasques Garzón Blanca Inés, Beltrán Pinto Luis Carlos, Mancipe Fijeredo Horacio, Madrigal Rodríguez José Uriel, Torres Caballero Óscar Alveiro, Guarín Olmos Johana, Torres Hincapié Wilmer Alberto, Torres Hincapié Juan Camilo, Torres Hincapié Andrés Felipe, Torres Henao German, Ramírez Méndez Daniel Humberto, Ramírez Ortiz Floriberto, Tunjo Neuta Flor María, Molano Francisco, Pachón Sabogal Floralba, Arguello José De Jesús, Meneses Terraza Noralba,



contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección Primera - Subsección "A", con el fin de obtener la protección de los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, al trabajo, a la vida, a la salud, al mínimo vital y a la dignidad humana.

1.2 Consideraron vulnerados dichos derechos al proferirse dentro del proceso de nulidad con N° de radicación 11001-33-34-003-2014-00027-01, la sentencia del 16 de junio de 2017 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca- Sección Primera- Subsección "A", que revocó la decisión del Juzgado Primero Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá - Sección Primera, autoridad que mediante sentencia del 18 de diciembre de 2015 declaró la nulidad de i) el parágrafo del artículo 2° del Acuerdo N° 402 de 2009 expedido por el Concejo Distrital de Bogotá D.C., ii) los artículos 3° y numeral 1° del artículo 5° del Decreto N° 040 de 2013 expedido por la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y iii) el artículo 1° de la Resolución N° 026 de 2013 expedida por la Secretaría Distrital de Movilidad.

1.3 En consecuencia, solicitaron que se ordenara a la autoridad judicial accionada revocar el fallo antes señalado para que, en su lugar, se adopte uno nuevo dentro de la acción de nulidad, teniendo en cuenta la integralidad del proceso.

2. Hechos probado y/o admitidos

La Sala encontró demostrados los siguientes supuestos fácticos relevantes para la decisión que se adoptará.

2.1 La Ley 769 de 2002 "*Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones*" en su artículo 98 prohibió el tránsito urbano de vehículos de tracción animal, en los municipios de categoría especial y en los municipios de primera

Chiguazuque Lucila, Arévalo De Ospina Aura María , Muñoz Muñoz Adriana Patricia, Castro Vanegas Lucas, Pedraza Mora José Ignacio, Ospina Fredy David, David Disson Abssenwell, Becerra Rodríguez Nine Johanna, Becerra Rodríguez Ana Viviana, Cuevas Peña Gabino, Cortes Ospina Plinio, Suspes Bernal Maritza, Vergara Robayo Blanca Gladys, Vergara Robayo José Ignacio, Sánchez Rodríguez Juan De La Cruz, Prada Blanco Nancy Constanza, Sánchez Rodríguez Elizabeth, Divantoque López Nelson Andrés, Roncancio Henri Antonio, Alvares Rey Marilan, Rodríguez Ana Delfina, Valbuena Jaime Antonio, Velásquez Rodríguez Oscar Fabián, Roncancio Buitrago Holman Esmith, Parra Luis Edisson, Cortes Almansa Berceli, Velásquez Rodríguez Graissy Alejandra, Velásquez Rodríguez Juan Andrés, Riscanevo María Flor ,Pinilla Andrés Guillermo, Talero Guayacán Diana Jaquelin, Díaz Manrique Jovany Alexander, Rodríguez Rosa Elvira, Camelo Díaz Diana, Díaz Vanegas Ana Rosa, Moreno Rivera Gloria Dolores, Torres Rivera Yenni Maritza, Ocampo Zavedra Uriel , Moreno Rivera Luisa Alejandra, Velasco Rivera Edwin Mauricio, Alarcón Juan Carlos, Camelo Bermúdez Rafael, Gordillo Jorge, Ramírez Fuentes Hernando, Ramírez Contreras Francisco, Mosquera Moreno Nancy, Ramírez Contreras Eliseo, Ruiz Silva Luzmeri, Ospina María Adelfa, Nemocón Ospina Jhordan Daniel, Rivera Peláez Jony, Vergara Robayo Luis Alfredo y Ruiz Arias Luis Carlos.



categoría del país,³ en un término de un (1) año posterior a la entrada en vigencia del código.

2.2 Posteriormente, dicho artículo fue objeto de estudio por parte de la Corte Constitucional, quien mediante sentencia C-355 de 2003 y con base en el principio de confianza legítima, condicionó la exequibilidad de la norma demandada en el sentido que la restricción al tránsito de vehículos de tracción animal solo debe comenzar a regir, no desde la vigencia de la ley, sino desde el momento en que la administración local –municipal o distrital- ponga en funcionamiento los programas de capacitación y las actividades alternativas y sustitutas para los conductores de dichos vehículos.

2.3 En desarrollo de lo determinado en la Ley 769 de 2002 y a lo ordenado en la Sentencia C-355 de 2003, el Alcalde Mayor de Bogotá expidió el Decreto 510 de 2003 *“por medio del cual reglamenta el tránsito de los vehículos de tracción animal”*, en el cual se dispuso que *“todos los vehículos de tracción animal que a la fecha de expedición de este decreto transiten en la ciudad de Bogotá D.C., deberán ser registrados por su propietario ante la Secretaría de Tránsito y Transporte, entidad que difundirá la aplicación del decreto con el fin de que todos los conductores de vehículos de tracción animal sean registrados”* e indicó que al finalizar dicho registro se congelará la expedición de nuevas licencias de conducción y placas para este tipo de vehículos.

2.3 El Concejo de Bogotá D.C. mediante Acuerdo 402 de 2009 estableció el censo social integral de los propietarios y familias que poseen Vehículos de Tracción Animal (VTA) que circulan por el Distrito Capital, censo que será la base sobre el cual se realizará la formulación de un Plan Integral Alternativo y Sustitutivo para los conductores de vehículos de tracción animal. Dicho acuerdo indicó en su artículo 2º que:

“la Secretaría Distrital de Movilidad, en coordinación con la Secretaría de Integración Social, serán las entidades encargadas de formular los lineamientos para la realización de dicho censo, el cual deberá ser realizado en un plazo no mayor de un (1) año contado a partir de la fecha de promulgación del presente Acuerdo.”(Subrayado fuera de texto)

³ **“ARTÍCULO 98. ERRADICACIÓN DE LOS VEHÍCULOS DE TRACCIÓN ANIMAL.** En un término de un (1) año, contado a partir de la iniciación de la vigencia de la presente ley, se prohíbe el tránsito urbano en los municipios de Categoría Especial y en los municipios de primera categoría del país, de vehículos de tracción animal. A partir de esa fecha las autoridades de tránsito procederán a retirar los vehículos de tracción animal.”



2.4 Mediante la expedición del Decreto Ley 178 de 2012, se autorizó la sustitución de vehículos de tracción animal, señalando como responsables de dicho programa a las alcaldías municipales y distritales en coordinación con las autoridades de transporte y tránsito de la respectiva jurisdicción. En desarrollo de dicho programa, las autoridades locales debían censar los vehículos de tracción animal y a sus respectivos conductores, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4° del citado decreto:

“Artículo 4°: En desarrollo de los programas de sustitución, las autoridades locales deberán como mínimo:

- 1. Censar los vehículos de tracción animal –carreteras y equinos- en su jurisdicción.*
 - 2. Censar e identificar plenamente a los conductores de los vehículos de tracción animal que serán objeto del programa.*
- (...)”*

2.5 Con el fin de promover actividades alternativas y sustitutivas para los conductores de los vehículos de tracción animal de la ciudad de Bogotá D.C., el Alcalde Mayor de esa ciudad, mediante Decreto 040 de 2013, implementó el “Programa de Sustitución de Vehículos de Tracción Animal” e indicó en su artículo 2° las alternativas a las que pueden acceder los beneficiarios del programa:

“Artículo 2°. Alternativas de sustitución. El Programa de Sustitución de Vehículos de Tracción Animal en Bogotá, D.C. dispondrá los recursos necesarios para el proceso de sustitución, garantizando que los beneficiarios puedan optar por alguna de las siguientes alternativas:

- 1. Sustitución del vehículo de Tracción Animal por un vehículo automotor.*
- 2. Sustitución del vehículo de Tracción Animal por un plan de negocio.*
- 3. Sustitución para adquisición o mejora de vivienda, para carreteros con discapacidad permanente y/o adultos mayores.”*

2.6 Asimismo, determinó en su artículo 3° que solo serán beneficiarios del Programa Distrital de Sustitución de Vehículos de Tracción Animal, los carreteros de la ciudad de Bogotá D.C., que se encuentran inscritos en la base de datos adoptada por la Secretaría Distrital de Movilidad, según la información unificada en el censo



realizado en el año 2010 y actualizada en el año 2012, quienes deberán cumplir con los siguientes requisitos:

“Artículo 5º: Condiciones de acceso a las alternativas de sustitución. Cada beneficiario podrá acceder a una (1) de las alternativas de sustitución, una vez cumplidos los siguientes requisitos:

- 1. Estar incluido en la base de datos de carreteros adoptada por la Secretaría Distrital de Movilidad.*
- 2. Acreditar la identificación personal ante el Organismo o Entidad que ejecute la alternativa seleccionada.*
- 3. Suscribir documentos donde se declare voluntariamente cuál es la alternativa en que se encuentra interesado y la adhesión voluntaria al programa seleccionado.*
- 4. Suscribir el “Pacto por el buen trato a los animales”.*
- 5. Cumplir con las condiciones particulares establecidas para cada alternativa de sustitución, de acuerdo con la regulación que expidan los Organismos y Entidades involucradas en la ejecución de la alternativa seleccionada.*
- 6. Hacer entrega del binomio (carreta y equino) al Organismo o Entidad Distrital o a las Asociaciones y/o Fundaciones sin ánimo de lucro de cuidado animal que sean designadas por la Secretaría Distrital de Movilidad.”*

2.7 En consecuencia, la Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá D.C., mediante Resolución N° 26 de 2013, adoptó la base de datos de los beneficiarios del programa Distrital de sustitución de vehículos de tracción animal y definió el procedimiento para la alternativa de sustitución por vehículo automotor, con el fin de dar cumplimiento al Decreto 040 de 2013.

2.8 Finalmente, la administración de Bogotá a través del Decreto 595 de 2013, culminó el programa de sustitución de vehículos de tracción animal, prohibiendo su circulación en el Distrito Capital a partir del 1° de enero de 2014 y dispuso sanciones para aquellas personas que no cumplieran la presente restricción.

2.9 No obstante haber culminado el programa de sustitución de vehículos de tracción animal, la Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá recibió múltiples reclamaciones derivadas de la Resolución 26 de 2013, en la que muchas personas alegaban tener la condición de carreteros y derecho a los beneficios establecidos en el Decreto 040 de 2013. Debido a esto, la Alcaldía Mayor de Bogotá dispuso



mediante Directiva 003 de 2014 evaluar la condición de las personas que pudieron quedar excluidas del programa, de conformidad con la realidad de la población carretera, y con el fin de garantizar el derecho a la igualdad y al goce efectivo de los derechos fundamentales.

2.10 Al no ser incluidos dentro de los beneficiarios a las alternativas de sustitución de los vehículos de tracción animal, el señor Jorge Andrés Bohórquez y otros⁴ ejercieron el medio de control de nulidad contra la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y el Concejo de Bogotá con el fin de que se declarara i) la nulidad parcial del numeral 3° del artículo 2° del Decreto N 040 de 2013, ii) la nulidad del artículo 3° del Decreto N 040 de 2013, iii) la nulidad del censo efectuado en el año 2010 y la actualización de datos llevada a cabo en el 2012, iv) la nulidad parcial del artículo 5° del Decreto Distrital N 040 de 2013, v) la nulidad del párrafo del artículo 2° del Acuerdo N° 402 de 2009 expedido por el Concejo de Bogotá D.C, y vi) la nulidad del artículo 1° de la Resolución N° 26 de 2013, expedida por la Secretaría de Movilidad.

2.11 El Juzgado Primero Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá - Sección Primera por medio de sentencia del 18 de diciembre de 2015, accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

Dicha autoridad judicial consideró que los actos administrativos demandados vulneraron las normas que debían fundarse, toda vez que con el censo efectuado en el año 2010 y la actualización de

⁴ Jorge Andrés Bohórquez Canizalez, Miguel Fernando Valencia Espejo, José Stiven Aponte Tinjaca, Temilda Ariza Cubides, Juan Manuel Ortega Rodríguez, Omar Augusto Galindo Neuta, Ana Clemencia Galindo, Pablo Emilio Ramírez Neira, Aura María Arévalo De Ospina, Martha Rocío Rivillo Ballén, José Raúl Laverde, Martha Lucia Prieto Donoso, Mercedes Donoso, Marino Apolinar Quiñonez Hachito, Sandra Matiz Olaya, José Efraín Gil Hernández, Harold Efraín Gil Matiz,, José Guillermo Cruz, Jhon Alexander Forero, Luis Alfredo Vergara Robayo, Eduardo Ariza Sierra, Héctor Manuel Barrera Mariño, José Guillermo Pulido Sonsa, Gustavo Adolfo García Aguilón, Jesús Fernando Vega Bohórquez, Ana Delfina Rodríguez, Julio Cifuentes Higuera, Chiquinquirá Pobeda Contreras, Harold Efraín Gil Matiz, Yolanda Moreno Torres, Jairo Baquero Parra, Flor Alicia Rodríguez Donoso, Luis Alberto Martínez , Óscar Eduardo Segura Castro, Luis Alberto Quintero Pareja, José Castañeda Riaño, Mauro Riveros Quevedo, Pedro Andrés Muñoz Brijaldo, Jonathan Alexander Herrera Cifuentes ,Alba Lucía Tovar (Roberto Alexander Rodríguez Tovar, María Dolores Olmos Sierra, Johana Patricia Guarín Olmos , Adriana Vargas Bohórquez, Jorge Enrique Gómez Donoso, Jaime Pulido Rodríguez, William Yamith López Cortés, Freddy Andrés Suárez Téllez, Jaime Alberto Ortiz Pérez, Porfirio Manrique Sánchez, Tubal José Díaz Solórzano, Alirio Rojas Cruz, Omar Ariza Patiño, Yimer Ariza Patiño, Imelda Patiño Osma, Leidy Xiomara Díaz Díaz, José Uriel Madrigal Rodríguez, David Alejandro Romero Barreto, Jhon Sebastián López Cortés, José Obdulio Osorio Castaño, Nubia Muñoz Torres, Horacio Mancipe Figueredo, Eduvina Rodríguez González, Marisol Garzón Verga, Agustín Olmos Sierra, Anahir Reyes Suarez, Diana Marcela Roa Ayala, Flor Marina Cobos Soriano, Gildardo Quimbay Viviescas, Hugo Peña, Heliodoro Rondón, Johanna Sildana Virguez Mahecha, José Humberto Chávez Gordillo, Marcos Andrés Amezcuita Rodríguez, Marco Antonio Amezcuita Holmos, María Marlen Mahecha De Vieguez, Umbelina Mayorga Noy, Carlos Alirio Díaz Sabogal, Rosa Elvira Rodríguez Sua, María Alejandra Espejo, Humberto Correo Porras, Pedro Simón Castro Espinal, Raúl Arturo Pobeda Caimo, William Alberto Rojas Benavides , Gavino Cuevas Peña, Javier Fernando Garzón Vega, Jairo Francisco Urrego Beltrán, Maribel Ordoñez Páez, Blanca Lilia Vásquez Torres, Jaime Enrique Rodríguez Soler, César Augusto Peña Sánchez, José Fernando Camargo Rodríguez, Arnulfo Ávila Bojaca, Francisco Gómez Martínez, Gustavo Vega Contreras, José Ceyder Aguirre Zapata, María Aurora Gómez De Martínez, Blanca Nubia Barreto Cano, Álvaro Moreno Prieto, Miryam Sagrario Vargas, Luis Eduardo Alarcón Arguello, Jhon Alexander Torres Samiento, Mauricio Villagrán Barrantes, Marisol Suarez Guerrero, Jeim Joys Suspes Novoa, Pedro Quiroga Hernández, William Armando Ruiz (Katherine Julietyh Ruiz Calceto).



información del 2012 se excluyó de manera automática cualquier solicitud que fuera presentada de manera posterior, impidiéndoles acceder a las alternativas de sustitución de vehículos de tracción animal.

2.12 Inconforme con la decisión, la Alcaldía Mayor de Bogotá apeló la sentencia de primera instancia. El recurso de alzada fue desatado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección Primera - Subsección “A”, quien, mediante sentencia del 16 de junio de 2017, revocó el fallo de primera instancia y negó las demás pretensiones.

Dicha decisión se basó en que “ *no existió vulneración de las normas en las cuales debía fundarse los actos acusados toda vez que el artículo 2° del Acuerdo 402 de 2009, los artículos 3 y 5 del Decreto 040 de 2013 y el artículo 1° de la Resolución 26 de 2013, fueron proferidos sin violación o errónea interpretación de las normas sustanciales, así mismo, no se encuentra vulneración al debido proceso por parte de las disposiciones demandadas por cuanto se encuentra documentado que tanto el censo realizado en el año 2010 y el proceso de actualización de datos de mesas de trabajos informativas (fl. 1265 – 1468 C1) se establecieron mecanismos para que de manera posterior a la realización del censo y de la actualización de datos las personas que consideran tener derecho a recibir los beneficios del programas de sustitución VTA pudiera solicitar inclusión.*”⁵

3. Sustento de la vulneración

Los demandantes alegaron que el fallo del 16 de junio de 2017 proferido por el Tribunal Administrativo Cundinamarca - Sección Primera - Subsección “A”, incurrió en los siguientes defectos:

3.1 Defecto Fáctico: En cuanto se hizo una interpretación errónea de las normas demandadas⁶ ya que con el censo de 2010 y la actualización de 2012 sí se excluyó de manera automática cualquier solicitud posterior de inclusión como carretero.

3.2 Defecto Fáctico: A juicio de la parte actora la configuración de este yerro tendría incidencia por 3 circunstancias, a saber, i) se omitió la valoración de “unas pruebas” y se dio por cierto que sí se había

⁵ Anverso del folio 63

⁶ Numeral 3° del artículo 2° del Decreto N 040 de 2013, artículo 3° del Decreto N 040 de 2013, censo efectuado en el año 2010 y la actualización de datos llevada a cabo en el 2012, artículo 5° del Decreto Distrital N 040 de 2013, parágrafo del artículo 2° del Acuerdo N° 402 de 2009 expedido por el Concejo de Bogotá D.C. y el artículo 1° de la Resolución N° 026 de 2013, expedida por la Secretaría de Movilidad.



informado a la población de carreteros acerca de la realización del censo como de la actualización de 2012 y las consecuencias de no quedar inscritos; ii) se realizó una valoración irracional y errónea del censo efectuado en el año 2010 por la Universidad Distrital Francisco José de Caldas a través de convenio N° 1259-09 y se dio por cierto que con el mismo que había dado pleno y absoluto cumplimiento al Acuerdo 402 de 2009; y iii) hubo una valoración irracional de las pruebas en cuanto nunca se envió por parte de la Alcaldía de Bogotá documento alguno que diera cuenta de la notificación del censo surtida a cada uno de los carreteros y, en tal sentido, dicho censo no fue oponible a terceros.

3.3 Existió una falta de motivación: Por negar la nulidad impetrada, al considerar que las normas demandadas no excluyeron de manera automática cualquier solicitud posterior de inclusión.

3.4 Desconocimiento del precedente: Para lo cual trajo a colación las consideraciones del fallo T-514 de 2014 de la Corte Constitucional, la cual tuvo fundamento en varias acciones de tutela que fueron instauradas por carreteros contra la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Secretaría de Movilidad por la vulneración de sus derechos fundamentales con hechos relacionados con el censo realizado en el año 2010.

3.5 Defecto procedimental absoluto por exceso ritual manifiesto: Toda vez que, la autoridad judicial accionada no tuvo en cuenta que las entidades demandadas están exigiendo a la población de carreteros certificados de aptitud equina de los años 2010, 2011 y 2012 para poder acceder a los beneficios de sustitución de VTA.

4. Actuaciones procesales relevantes

4.1. Admisión de la demanda

Mediante auto del 13 de diciembre de 2017⁷, este despacho admitió la acción de tutela y dispuso su notificación a todos los demandantes, así como al Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección Primera - Subsección "A" y al Juzgado Primero Administrativo de

⁷ Folio 67 del expediente



Bogotá - Sección Primera, como autoridades judiciales que fallaron las providencias en primera y segunda instancia del proceso de nulidad.

Así mismo, vinculó en calidad de terceros interesados a la Alcaldía Mayor de Bogotá, al Concejo Distrital de Bogotá y la Secretaría Distrital de Movilidad, para que en el término de dos días pudieran allegar informes o las pruebas que consideraran pertinentes.

4.2. Intervención de la Alcaldía Mayor de Bogotá⁸

A través de la Directora Distrital de Defensa Judicial y Prevención del Daño Antijurídico, solicitó que se denegaran las pretensiones de la parte accionante, dado que lo que pretende es revivir un debate jurídico frente a aspectos ya desarrollados, tanto en primera como en segunda instancia.

Señaló que sí existieron cuerpos normativos que informaron acerca de la elaboración del censo de 2010 entre los cuales están el artículo 98 de la Ley 769 de 2002, el Decreto Nacional 1666 de 2010 y el Acuerdo Distrital 402 de 2009. En consecuencia, no era necesario expedir otro acto administrativo de carácter general, pues el tema estaba claramente definido tanto en su alcance y contenido, como en los plazos para realizar el censo.

En consideración a la presunta ilegalidad de los censos de los años 2010 y 2012, señaló que la única manera de establecer con certeza cuantos carreteros con sus familias existían en la ciudad era a través de un inventario, o un censo, como fue el caso. Así mismo, dicho procedimiento debe tener un límite, es decir, una fecha de corte porque de otra manera no se alcanzaría el objetivo de erradicar los vehículos de tracción animal señalada en el artículo 98 de la Ley 769 de 2002.

Arguyó que el grado de cobertura del censo de 2010 fue tan efectivo que alcanzó un porcentaje de 98.55%; el mismo se efectuó con profesionales de la Universidad Distrital; y contó con el apoyo de las más expertas asociaciones de defensa de los animales, de los líderes de la población carretera e incluso participaron los hijos de los propios carreteros, por lo que la negligencia es exclusivamente atribuible al

⁸ Folio 120-122 del expediente



carretero que no acudió al proceso a pesar de las múltiples citaciones y los distintos medios empleados para tal propósito.

Finalmente indicó que la Administración Distrital sí previó la posibilidad de que alguna persona con derecho no hubiese sido incluida en el censo adelantado en el 2010 y actualizado en 2012, como lo fue el artículo 1° de la Resolución N° 26 de 2013 y la Directiva 003 de 2014, disposiciones por medio de las cuales se abrió la posibilidad de ser incluido mediante una simple solicitud.

4.3 Intervención del Tribunal Administrativo de Cundinamarca- Sección Primera- Subsección “A”⁹

La Magistrada Ponente de la decisión enjuiciada solicitó que se denegaran las pretensiones de la presente acción, debido a que no se ha configurado ninguno de los requisitos especiales que hacen procedente la acción de amparo constitucional contra decisiones judiciales. Agregó que no se puede inferir la transgresión de ningún derecho fundamental invocado por los accionantes.

Explicó que si bien el artículo 2° del Acuerdo 402 de 2009 y los artículos 3° y 5° del Decreto 040 de 2013 señalan que solo pueden ser beneficiarios del programa distrital las personas que se encuentran inscritas en la base de datos adoptada por la Secretaría Distrital de Movilidad según la información del censo del 2010 y la actualización del 2012, dicho límite tanto temporal como material obedece a los parámetros señalados por la Corte Constitucional en la Sentencia C-355 de 2003.

Manifestó que la Resolución N° 26 de 2013 estableció el mecanismo de revisión o inclusión de las personas que no figuraron en las bases de datos del Distrito, siempre que cumplieran con los requisitos del artículo 5° del Decreto 040 de 2013. Adicionalmente mediante la Directiva 003 de 2014 se estructuró un procedimiento en cooperación con distintas entidades del Distrito para la atención y respuesta de las solicitudes de revisión e inclusión en las bases de datos de los posibles beneficiarios de los programas de sustitución VTA.

4.4 Intervención de la Secretaría Distrital de la Movilidad de Bogotá D.C¹⁰

⁹ Folio 121 al 130 del expediente



La Directora de Asunto Legales de esta entidad solicitó declarar improcedente el amparo invocado, al considerar que el fallo fue expedido en debida forma y se decidió bajo las facultades que como juez natural posee.

Manifestó que la entidad no solo ha actuado con plenas facultades legales y en cumplimiento de la normatividad vigente, sino que también ha brindado todas las garantías para que las personas que ejerzan la actividad de carreteros, en igualdad de condiciones pudieran acceder al beneficio de sustitución de los vehículos de tracción animal.

Concluyó que la conducta omisiva de algunas personas con derecho que no hubieran acudido al proceso censal del año 2010 o a la actualización del año 2012, es únicamente atribuible al carretero que no acudió a los procesos, pese a la extensa publicidad, múltiples citaciones, mesas de trabajo y demás actividades realizadas.

4.5 Auto de mejor proveer

La Magistrada Ponente de la presente acción de tutela, por medio de auto de 26 de enero de 2017¹¹, consideró que se había omitido la vinculación como terceros interesados a otras personas naturales que también hicieron parte del proceso de nulidad dentro del cual se dictó la sentencia controvertida, por tal razón se les notificó para que, si lo consideraban pertinente, en el término de dos días intervinieran en la actuación, por cuanto podrían resultar afectados con la decisión que se tome.

Por otro lado, observó que algunas de los sujetos que interpusieron la presente acción constitucional, no habían actuado en el proceso de nulidad donde se dictó la sentencia controvertida, motivo por el cual, ordenó requerirlos para que acreditaran el interés que les asiste para promover la demanda *sub examine*.

Posteriormente, por medio de escrito radicado el 8 de febrero de 2018¹² en la Secretaría General del Consejo de Estado, algunos de los accionantes allegaron un anexo con 1502 folios, en el cual

¹⁰ Folio 131 del expediente

¹¹ Folio 151 del expediente

¹² Folio 169 del expediente



reunieron distintos tipos de documentos como certificados, oficios, fotos, contratos, que a su juicio probarían su condición de carreteros y legitimación en la causa para promover la presente acción.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

Esta Sala es competente para conocer de la acción de tutela presentada por la señora María Rosalba Rodríguez Gutiérrez y otros, de conformidad con lo establecido en el Decreto 2591 de 1991, en concordancia con el Decreto 1069 de 2015 modificado por el Decreto 1983 de 2017, así como el Acuerdo 055 de 2003.

2. Problemas jurídicos a resolver en la presente acción de amparo

Corresponde a esta Sala determinar si tal y como lo consideró la parte actora, la autoridad judicial accionada, al proferir la providencia del 16 de junio de 2017, vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, al trabajo, a la vida, a la salud, al mínimo vital y a la dignidad humana, para lo cual se resolverán los siguientes problemas jurídicos:

2.1 ¿Concurren en el caso en concreto los requisitos de procedibilidad adjetiva que hagan posible el estudio de fondo del asunto?

2.2 De ser positiva la respuesta a la pregunta anterior, se determinará si el Tribunal accionado incurrió en alguno de los defectos alegados en el escrito de tutela.

3. Razones jurídicas de la decisión

Para resolver las preguntas precedentes, se seguirá el siguiente orden metodológico: i) cuestión previa; ii) procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales; iii) estudio sobre los requisitos de procedibilidad adjetiva; y iv) caso concreto.

3.1. Cuestión previa



Como se explicó anteriormente, se encontró que, algunas de las personas que interpusieron la presente acción constitucional, no actuaron en el proceso de nulidad. Por tal motivo, por medio de auto de mejor proveer se dispuso que se les notificara para que allegaran pruebas que acreditaran su legitimación¹³.

Para efectos metodológicos se expondrá un cuadro detallado en donde se enuncie el nombre de la persona a la que se le requirió acreditar la legitimación en la causa, la prueba que aportó y si con basa a este, la acredita.

Nombre del accionante	Prueba aportada	¿Le asiste legitimación en la causa?
1. Rodríguez Gutiérrez María Rosalba	NO APORTÓ	NO
2. Rozo Alexander	NO APORTÓ	NO
3. Moya Daniel	NO APORTÓ	NO
4. Delgado Cerón María Wertina	- Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl.252) - Carnet de la Fundación Social de Carreteros Recicladores de Colombia (fl. 260)	SI
5. Rodríguez Velandia Luis.	- Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl. 198)	SI
6. Vargas Hueje Irenes,	- Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl. 815)	SI
7. Neira Luz Florinda	NO APORTÓ	NO
8. Castro Chiguasuque Lucas	- Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl. 833) - Declaración juramentada que da cuenta de su condición de carretero (fl. 835)	SI
9. Casas García Betty Eugenia	- Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl. 864) - Declaración juramentada que da cuenta de su condición de carretero (fl. 872)	SI
10. Álvarez Rodríguez Campo Elías	- Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl. 158)	SI
11. Ruiz Saiz Yudi Astrid	- Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl. 185)	SI
12. Cifuentes Armando	- Acta de entrega voluntaria	SI

¹³ Respecto a la legitimación en la causa por activa en sede de tutela, la Corte Constitucional (Sentencia T-176 de 2011) ha precisado: "La jurisprudencia ha considerado que se configura la legitimación en la causa, por activa, en los siguientes casos: (i) cuando la tutela es ejercida directamente y en su propio nombre por la persona afectada en sus derechos; (ii) cuando la acción es promovida por quien tiene la representación legal del titular de los derechos, tal como ocurre, por ejemplo, con quienes representan a los menores de edad, los incapaces absolutos, los interdictos y las personas jurídicas; (iii) también, cuando se actúa en calidad de apoderado judicial del afectado, "caso en el cual el apoderado debe ostentar la condición de abogado titulado y al escrito de acción se debe anexar el poder especial para el caso o en su defecto el poder general respectivo"; (iv) igualmente, en los casos en que la acción es instaurada como agente oficioso del afectado, debido a la imposibilidad de éste para llevar a cabo la defensa de sus derechos por su propia cuenta, como sucede, por ejemplo, con un enfermo grave, un indigente, o una persona con incapacidad física o mental. Finalmente, (v) la acción de tutela puede ser instaurada a nombre del sujeto cuyos derechos han sido amenazados o violados, por el Defensor del Pueblo, los personeros municipales y el Procurador General de la Nación, en el ejercicio de sus funciones constitucionales y legales."



	de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl. 82) - Declaración juramentada manifestando su condición de carretero (fl. 87)	
13. García Ana Benilda	NO APORTÓ	NO
14. Silva Hernández Myrian,	- Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl. 911) - Carnet del Sindicato de Recicladores, Carreteros Independientes (fl. 919)	SI
15. Duarte Silva Yeison Fabián	- Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl. 89) - Declaración juramentada que da cuenta de su condición de carretero (fl. 803)	SI
16. Duarte Silva Edwin Arley,	- Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl. 676) - Declaración juramentada que da cuenta de su condición de carretero (fl.680)	SI
17. Silva Hernández Hugo Ferney	- Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl. 902) - Declaración juramentada manifestando condición de carretero (fl.903)	SI
18. Mejía Cuellar Karen Lorena,	- Declaración juramentada manifestando condición de carretero (fl. 928) - Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl 929)	SI
19. Valencia Manjarrez Ruby Yanet	- Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl. 853) - Declaración juramentada que da cuenta de su condición de carretero (fl. 858)	SI
20. Murillo Fonseca Luis Gerardo.	- Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl. 953) - Declaración juramentada que da cuenta de su condición de carretero (fl. 955)	SI
21. Roso Arcadio	- Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl. 971) - Declaración juramentada manifestando su condición de carretero (fl. 974)	SI
22. Amón Camacho Luis Orlando	NO APORTÓ	NO
23. Sagamone Bastidas Ana Briceida	- Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl. 1201)	SI
24. Cano Arias María Ana Celia	- Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl. 1002) - Carnet del Sindicato de Recicladores, Carreteros Independientes (fl. 1010)	SI
25. Rubio Junco Audalia,	NO APORTÓ	NO
26. Cubillos Chiquiza Willer Alexander	- Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl.695)	SI



	- Declaración juramentada que da cuenta de su condición de carretero (fl. 697)	
27. Herrera Ruiz Diana Margoth	- Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl. 1236) - Declaración juramentada manifestando su condición de carretero (fl. 1256)	SI
28. Pedraza Rodríguez Gina Marcela	- Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl. 1017) - Declaración juramentada que da cuenta de su condición de carretero (fl. 1018)	SI
29. Correa Porras Humberto	- Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl. 1225) - Declaración juramentada manifestando su condición de carretero	SI
30. Peláez Toledo William Camilo	- Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl. 1085)	SI
31. Riaño Rivera Carmen Andrea	- Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl. 1136) - Carnet del Sindicato de Recicladores, Carreteros Independientes (fl. 1147)	SI
32. Díaz Acuña Jhon Alexander	- Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl. 1054)	SI
33. Cubillos González María Celia	NO APORTÓ	NO
34. Suspes Novoa Jhon Henry	NO APORTÓ	NO
35. Reyes Cardoso William Fabián	NO APORTÓ	NO
36. Hincapié Gomez Marleny	NO APORTÓ	NO
37. Torres Hincapié Yoli Marsela	NO APORTÓ	NO
38. Doncel Molina Blanca Aurora	- Constancia de inscripción a Sindicato de Trabajadores Informales (fl. 1195)	SI
39. Ayure Montero Henry	- Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl. 1351) - Carnet de la Fundación Social de Carreteros Recicladores de Colombia (fl. 1357)	SI
40. Orozco José Beimar	- Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl. 1269) - Declaración juramentada manifestando su condición de carretero (fl. 1271)	SI
41. Velasques Garzón Blanca Inés	- Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl. 879)	SI
42. Beltrán Pinto Luis Carlos	- Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl. 89)	SI
43. Torres Caballero Oscar Alveiro	- Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl. 1038) - Declaración juramentada manifestando su condición de carretero (fl. 1040)	SI
44. Torres Hincapié Wilmer	NO APORTÓ	NO



Alberto		
45. Torres Hincapié Juan Camilo	NO APORTÓ	NO
46. Torres Hincapié Andrés Felipe	NO APORTÓ	NO
47. Torres Henao German	NO APORTÓ	NO
48. Ramírez Méndez Daniel Humberto	- Certificación por parte de la Alcaldía Mayor de Bogotá que fue censado en el 2010 (fl. 233)	SI
49. Ramírez Ortiz Floriberto	- Carnet de la Fundación Social de Carreteros Recicladores de Colombia (fl. 242)	SI
50. Tunjo Neuta Flor María	- Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl. 1070) - Declaración juramentada manifestando su condición de carretero (fl. 1071)	SI
51. Molano Francisco	NO APORTÓ	NO
52. Pachón Sabogal Floralba	- Declaración juramentada manifestando su condición de carretero (fl.24) - Carnet del Sindicato de Recicladores, Carreteros Independientes (fl. 25) - Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl. 27)	SI
53. Arguello José De Jesús	- Declaración juramentada manifestando su condición de carretero (fl. 1277) - Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl. 1283) - Carnet del Sindicato de Recicladores, Carreteros Independientes (fl. 1296)	SI
54. Meneses Terraza Noralba	- Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl. 1061) - Declaración juramentada manifestando su condición de carretero (fl. 1067)	SI
55. Chiguazuque Lucila	- Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl. 1381) - Declaración juramentada manifestando su condición de carretero (fl. 1384)	SI
56. Muñoz Muñoz Adriana Patricia	- Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl. 1336) - Carnet de la Asociación de Recicladores y Bodegueros Unidos por la Igualdad en Colombia (fl. 1343)	SI
57. Castro Vanegas Lucas	- Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl. 1368) - Declaración juramentada manifestando su condición de carretero (fl. 1372)	SI
58. Pedraza Mora José Ignacio	- Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl. 1255) - Declaración juramentada manifestando su condición de carretero (fl. 1263)	SI
59. Ospina Fredy David	- Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (FL. 1106)	SI
60. David Disson Absenwell	- Acta de entrega voluntaria	SI



	de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl. 895)	
61. Becerra Rodríguez Nine Jhoanna	- Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl. 553)	SI
62. Becerra Rodríguez Ana Viviana	- Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl. 706) - Declaración juramentada que da cuenta de su condición de carretero (fl. 718)	SI
63. Cortés Ospina Plinio	NO APORTÓ	NO
64. Suspes Bernal Maritza	NO APORTÓ	NO
65. Vergara Robayo Blanca Gladys	- Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl. 1311) - Declaración juramentada que da cuenta de su condición de carretero (fl. 1313) - Constancia de inscripción a Sindicato de Trabajadores Informales (fl. 1320)	SI
66. Vergara Robayo Jose Ignacio	- Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl. 1154) - Declaración juramentada manifestando su condición de carretero (fl. 1158)	SI
67. Sánchez Rodríguez Juan De La Cruz	- Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl. 1395) - Declaración juramentada manifestando su condición de carretero (fl. 1396)	SI
68. Prada Blanco Nancy Constaza	- Declaración juramentada manifestando su condición de carretero (fl. 1421)	SI
69. Sánchez Rodríguez Elizabeth	- Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl. 1093) - Declaración juramentada manifestando su condición de carretero (fl. 1095)	SI
70. Divantoque López Nelson Andres	NO APORTÓ	NO
71. Roncancio Henri Antonio	- Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl. 1444)	SI
72. Alvarez Rey Marilan	- Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl. 1182)	SI
73. Valbuena Jaime Antonio	- Certificación por parte de la Alcaldía Mayor de Bogotá que fue censado en el 2010 (fl. 726)	SI
74. Velásquez Rodríguez Oscar Fabián	- Certificación por parte de la Alcaldía Mayor de Bogotá que fue censado en el 2003 (fl. 1234)	SI
75. Roncancio Buitrago Holman Esmith	- Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl. 1425)	SI
76. Parra Luis Edisson	- Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl. 1117) - Declaración juramentada manifestando su condición de carretero (fl. 1120)	SI
77. Cortes Almansa Berceli	- Acta de entrega voluntaria	SI



	de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl. 1475)	
78. Velásquez Rodríguez Graissy Alejandra	NO APORTÓ	NO
79. Velásquez Rodríguez Juan Andrés	NO APORTÓ	NO
80. Riscanevo María Flor	- Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl. 1436)	SI
81. Pinilla Andrés Guillermo	- Certificación por parte de la Alcaldía Mayor de Bogotá que fue censado en el 2010 (fl. 551)	SI
82. Talero Guayacán Diana Jaquelin	- Certificación por parte de la Alcaldía Mayor de Bogotá que fue censado en el 2010 (fl. 553)	SI
83. Díaz Manrique Jovany Alexander	NO APORTÓ	NO
84. Camelo Díaz Diana	- Certificación por parte de la Alcaldía Mayor de Bogotá que fue censado en el 2010 (fl. 522)	SI
85. Díaz Vanegas Ana Rosa	- Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl. 333)	SI
86. Moreno Rivera Gloria Dolores	- Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl. 508)	SI
87. Torres Rivera Yenni Maritza	- Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl. 486)	SI
88. Ocampo Zavedra Uriel	- Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl. 464)	SI
89. Moreno Rivera Luisa Alejandra	- Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl. 479)	SI
90. Velasco Rivera Edwin Mauricio	- Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl. 457)	SI
91. Alarcón Juan Carlos	- Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl. 447)	SI
92. Camelo Bermúdez Rafael	NO APORTÓ	NO
93. Gordillo Jorge	NO APORTÓ	NO
94. Ramírez Fuentes Hernando	- Carnet del Sindicato de Recicladores, Carreteros Independientes (fl. 432)	SI
95. Mosquera Moreno Nancy	- Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl. 398)	SI
96. Ramírez Contreras Eliseo	- Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl. 396)	SI
97. Ruiz Silva Luzmeri	- Certificación por parte de la Alcaldía Mayor de Bogotá que fue censado en el 2010 (fl. 384)	SI
98. Ospina María Adelfa	- Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl. 381)	SI
99. Nemocón Ospina Jhordan Daniel	NO APORTÓ	NO
100. Rivera Peláez Jony	- Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl. 70)	SI
101. Ruiz Arias Luis Carlos	- Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl. 70)	SI



356)

Las siguientes personas si bien no interpusieron la acción de tutela, por medio de auto de mejor proveer se les vinculó como terceros interesados por haber actuado en el proceso de nulidad.

Nombre	Prueba aportada	¿Le asiste legitimación en la causa?
1. Segura Castro Oscar Eduardo	- Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl. 730)	SI
2. Manrique Sánchez Porfirio	- Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl. 733) - Declaración juramentada manifestando su condición de carretero (fl. 739)	SI
3. Rojas Benavides William Alberto	- Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl. 766)	SI
4. Gómez Martínez María Aurora	- Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl. 788)	SI
5. Ariza Patiño Omar	- Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl. 31)	SI
6. Ariza Patiño Yimer	- Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl. 38)	SI
7. Matiz Olaya Sandra	- Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl. 44) - Carnet del Sindicato de Recicladores, Carreteros Independientes (fl. 47)	SI
8. Gil Hernández José Efraín	- Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl. 55) - Carnet del Sindicato de Recicladores, Carreteros Independientes (fl. 60)	SI
9. Gil Matiz Harol Efraín	- Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl. 72)	SI
10. Riveros Quevedo Mauro	- Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl. 169)	SI
11. Torres Sarmiento John Alexander	- Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl. 268)	SI
12. Ramírez Neira Pablo Emilio	- Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl. 300) - Carnet del Sindicato de Recicladores, Carreteros Independientes (fl. 323)	SI
13. Virgues Mahecha Johanna Sildana	- Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl. 328)	SI
14. Castañeda Riaño José Gabriel	- Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl. 336) - Declaración juramentada manifestando su condición de carretero (fl. 337)	SI
15. Galindo Neuta Omar Augusto	- Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl. 340) - Declaración juramentada manifestando su condición de carretero (fl. 341)	SI



16. Martínez Luis Alberto	- Certificado de la Asociación de Carreteros Recicladores de Bogotá A.C.B (fl. 374)	SI
17. Barrera Mariño Héctor Manuel	- Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl. 406) - Declaración juramentada manifestando su condición de carretero (fl. 410)	SI
18. Ramírez Contreras Francisco	- Certificación por parte de la Alcaldía Mayor de Bogotá que fue censado en el 2001 (fl. 415)	SI
19. Prieto Donoso Martha Lucía	- Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl. 565)	SI
20. Galindo Ana Clemencia	- Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl. 582)	SI
21. Rojas Cruz Alirio	- Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl. 611)	SI
22. Romero Barreto David Alejandro	- Acta de entrega voluntaria de equino a la Secretaría Distrital de Ambiente (fl. 624)	SI

De esta forma, se concluye con certeza, que de cara a las pruebas allegadas se logró demostrar el interés que les asiste para comparecer en el presente trámite de tutela, por lo que así será declarado en la parte resolutive de esta providencia.¹⁴

3.2 La procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en fallo del 31 de julio de 2012,¹⁵ *unificó* la diversidad de criterios que la Corporación tenía sobre la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, por cuanto las distintas Secciones y la misma Sala Plena habían adoptado posturas diversas sobre el tema.¹⁶

Así, después de un recuento de los criterios expuestos por cada Sección, decidió modificarlos y unificarlos para declarar expresamente,

¹⁴ Así las cosas, la Sección Quinta del Consejo de Estado declarará la falta de legitimación en la causa por activa de los señores: Rodríguez Gutiérrez María Rosalba, Roza Alexander, Moya Daniel, Neira Luz Florinda, Amón Camacho Luis Orlando, Rubio Junco Audalia, Cubillos González María Celia, Suspes Novoa Jhon Henry, Reyes Cardoso William Fabián, Hincapié Gómez Marleny, Torres Hincapié Yoli Marsela, Torres Hincapié Wilmer Alberto, Torres Hincapié Juan Camilo, Torres Hincapié Andrés Felipe, Torres Henao German, Molano Francisco, Cortés Ospina Plinio, Suspes Bernal Maritza, Divantoque López Nelson Andrés, Velásquez Rodríguez Graissy Alejandra, Velásquez Rodríguez Juan Andrés, Díaz Manrique Jovany Alexander, Camelo Bermúdez Rafael, Gordillo Jorge, Nemocón Ospina Jhordan Daniel, García Ana Benilda.

¹⁵ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Expediente No. 2009-01328-01. Actora: NERY GERMANIA ÁLVAREZ BELLO. C.P. MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ.

¹⁶ El recuento de esos criterios se encuentra en las páginas 13 a 50 del fallo de la Sala Plena antes reseñada.



en la parte resolutive de la providencia, la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales.¹⁷

Sin embargo, fue importante precisar bajo qué parámetros procedería ese estudio, pues la sentencia de unificación simplemente se refirió a los “*fijados hasta el momento jurisprudencialmente*”.

Al efecto, en virtud de la sentencia de unificación del 5 de agosto de 2014¹⁸, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, adoptó los criterios expuestos por la Corte Constitucional en la sentencia C-590/2005, M.P. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO, para determinar la procedencia de la acción constitucional contra providencia judicial y reiteró que la tutela es un mecanismo residual y excepcional para la protección de derechos fundamentales, como lo señala el artículo 86 Constitucional, y, por ende, el amparo frente a decisiones judiciales no puede ser ajeno a esas características.

3.3. Estudio sobre los requisitos de procedibilidad adjetiva

3.2.1. La Sala observa que no existe reparo alguno en cuanto hace referencia al juicio de procedibilidad, toda vez que, en primer lugar, no se trata de una tutela contra tutela, pues la providencia de segunda instancia que se censura fue proferida dentro del medio de control de nulidad simple con radicado No. 11001-33-34-003-2014-00027-01, promovido por Jorge Andrés Bohórquez Cañizales y otros en contra la Alcaldía Mayor de Bogotá - Concejo de Bogotá.

3.2.2. En relación con el acatamiento del requisito de inmediatez, no se advierte ningún reproche, en cuanto el proveído del Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera – Subsección “A” que se acusa como vulnerador de derechos fundamentales, fue proferido el 16 de junio de 2017, notificado por estado del 13 de julio de 2017¹⁹, cobrando fuerza ejecutoria el 18 de julio de 2017, y la solicitud de amparo constitucional se presentó el 12 de diciembre de 2017²⁰, lo que para la Sala es un término razonable para el uso de este mecanismo.

¹⁷ Se dijo en la mencionada sentencia: “DECLÁRASE la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, de conformidad con lo expuesto a folios 2 a 50 de esta providencia” (Negrillas dentro del texto).

¹⁸ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 5 de agosto de 2014, Expediente No. 11001-03-15-000-2012-02201-01 (IJ). Actor: ALPINA PRODUCTOS ALIMENTICIOS. C.P. JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ.

¹⁹ Anverso del folio 64 del expediente original en calidad de préstamo, cuaderno 10.

²⁰ Folio 1 del expediente.



3.2.3. En consideración a la subsidiariedad, es evidente el agotamiento de los recursos ordinarios, ya que por tratarse de una providencia de segunda instancia, no existe mecanismo judicial para controvertirla. Tampoco se observa la concurrencia de ninguna de las causales que harían procedente los recursos extraordinarios de revisión y de unificación de jurisprudencia.

De esta manera, al concurrir los requisitos de procedibilidad adjetiva, concierne a la Sala abordar el estudio de la posible configuración de los defectos específicos de procedibilidad alegados en la demanda.

3.4 Análisis del caso concreto

La parte accionante planteó respecto de la providencia controvertida la configuración de los defectos fáctico, desconocimiento del precedente, defecto procedimental por exceso ritual manifiesto y falsa motivación, los cuales se analizarán a continuación.

3.4.1 Defecto Fáctico

A juicio de la parte actora la configuración de este yerro tendría incidencia por 4 circunstancias, a saber: i) por errónea interpretación de las normas demandadas; ii) se omitió la valoración de “unas pruebas” y se dio por cierto que sí se había informado a la población de carreteros acerca de la realización del censo como de la actualización de 2012 y las consecuencias de no quedar inscritos; iii) se realizó una valoración irracional y errónea del censo efectuado en el año 2010 por la Universidad Distrital Francisco José de Caldas a través de convenio N° 1259-09 y se dio por cierto que con el mismo que había dado pleno y absoluto cumplimiento al Acuerdo 402 de 2009; y iv) hubo una valoración irracional de las pruebas en cuanto nunca se envió por parte de la Alcaldía de Bogotá documento alguno que diera cuenta de la notificación del censo surtida a cada uno de los carreteros y, en tal sentido, dicho censo no fue oponible a terceros.

Los eventos de configuración del defecto fáctico son²¹: **(i)** la omisión de decretar o practicar pruebas indispensables para fallar el asunto; **(ii)** el desconocimiento del acervo probatorio determinante para identificar la veracidad de los hechos alegados por las partes; **(iii)** la valoración irracional o arbitraria de las pruebas aportadas; o, **(iv)**

²¹ Sentencia SU- 566 de 2015 de la Corte Constitucional.



haber dictado sentencia con fundamento en pruebas obtenidas con violación del debido proceso, los cuales tienen las siguientes características:

Evento	Características
Omisión de decreto y práctica de pruebas indispensables para fallar el asunto	<p>Se da cuando la parte, con el fin de probar los hechos que alega, solicitó al juez el decreto de una prueba relevante para resolver el problema jurídico sometido a consideración, y ésta fue negada; ello sin desconocer la facultad del juez ordinario de negar pruebas que no atiendan los requisitos de conducencia, pertinencia e idoneidad. Así las cosas, es importante considerar que no toda negativa a un decreto de pruebas abre la posibilidad a la configuración del defecto, ya que éste procederá cuando se rechace el decreto y práctica de la prueba que, solicitada oportunamente, no cumpla con los parámetros arriba señalados.</p> <p>De esta manera, se requiere que la parte:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Identifique el elemento probatorio que solicitó.b) Demuestre que lo solicitó en oportunidad legal.c) Exponga las razones por las cuales la prueba solicitada era conducente, pertinente o idónea.d) Señale de manera razonada la razón por la cual, de haberse decretado la prueba, el sentido de la decisión hubiere sido otro.
Desconocimiento del acervo probatorio determinante para identificar la veracidad de los hechos alegados por las partes	<p>Se presenta cuando, obrando los elementos de convicción en el expediente, y estos resultan decisivos frente a los hechos que se pretenden probar, éstos no son tenidos en cuenta por el fallador ordinario. En este punto, se requiere que de forma específica, se concrete en el escrito de amparo, cuales pruebas, aportadas oportuna y legalmente, fueron desconocidas por el juez.</p> <p>Así las cosas, se configura siempre que la parte:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Identifique los elementos de prueba no valorados por el juez.b) Demuestre que éstos fueron aportados en forma legal y oportunamente al procesoc) Señale las razones por las cuales eran relevantes para la decisiónd) Precise, razonadamente, la incidencia de los mismos para variar el sentido del fallo.
Valoración	Procede cuando, a la luz de los postulados de la sana



<p>irracional o arbitraria de las pruebas aportadas</p>	<p>crítica, la apreciación efectuada por el fallador, resulta manifiestamente equivocada o arbitraria, y por ello, el peso otorgado a la prueba se entiende alterado.</p> <p>Se requiere entonces que:</p> <p>a) La parte precise cual o cuales de las pruebas fueron objeto de indebida valoración por el juez</p> <p>b) La razón del por qué, en cada caso en particular, la consideración del operador judicial se aleja de las reglas de la lógica, la experiencia y la sana crítica.</p> <p>El segundo de los elementos señalados, resulta de vital importancia, pues es claro que un sencillo desacuerdo en relación con la conclusión a la cual arribó el juez de instancia, de ninguna manera puede ser razón para ordenar el amparo constitucional por este aspecto. Aceptar lo contrario, implicaría una sustitución arbitraria del juez natural.</p>
<p>Dictar sentencia con fundamento en pruebas obtenidas con violación del debido proceso</p>	<p>Refiere al supuesto en que el fallador de instancia decide el asunto con base en pruebas que no observaron los requisitos legales para su producción o introducción al proceso. Así las cosas, el juez no ignora la prueba ni se equivoca en su apreciación, pero yerra al haberla tenido en cuenta para decidir el problema jurídico que le fue planteado, al ser ésta una prueba que desconoce el debido proceso de las partes.</p> <p>Para su configuración corresponde:</p> <p>a) Señalar con claridad los elementos probatorios aportados con violación al artículo 29 Constitucional.</p> <p>b) Exponer las razones que sustentan dicha vulneración.</p> <p>c) Demostrar que estos elementos de convicción fueron el sustento de la decisión.</p>

Frente a la primera hipótesis por defecto fáctico, la parte actora afirmó que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, había incurrido en un defecto fáctico debido a que realizó una interpretación errónea de las normas demandadas ya que con el censo de 2010 y la actualización de 2012 sí se excluyó de manera automática cualquier solicitud posterior de inclusión como carretero.

En relación con la formulación de este cargo la Sala advierte que los planteamientos de los actores no se adecúan a ninguna de las



hipótesis que del mismo se han establecido en la jurisprudencia constitucional²². En particular, porque no se trata de una situación en la que se haya omitido el decreto o la práctica de pruebas, el desconocimiento del acervo probatorio dentro del proceso, por una valoración irrazonable de las pruebas aportadas, o porque alguna de estas últimas hubiera sido practicada con violación del debido proceso.

Por el contrario, en la demanda simplemente se afirma que se incurrió en una interpretación irrazonable de las normas relativas al censo realizado a la población carretera, sin que se especifique la forma en que dicha actividad hermenéutica se relaciona con la valoración probatoria efectuada por la autoridad judicial accionada.

Bajo estas consideraciones, y al no cumplir con una argumentación suficiente que explique los motivos por los cuales se configuraría el defecto fáctico alegado, la Sala encuentra que, en relación con esta versión del cargo, el mismo debe ser desestimado.

Ahora bien, respecto al segundo yerro alegado por la accionante se enmarca dentro de la primera modalidad, esto es, desconocimiento del acervo probatorio determinante para identificar la veracidad de los hechos alegados por las partes.

En este orden de ideas la parte accionante tenía la carga de identificar: i) los elementos de prueba no valorados por el juez, ii) que éstos fueron aportados en forma legal y oportunamente al proceso, iii) las razones por las cuales eran relevantes para la decisión y iv) la incidencia de los mismos para variar el sentido del fallo.

En el caso concreto se observa que la parte accionante no indicó de manera expresa cuáles eran las pruebas que presuntamente no fueron valoradas por el Tribunal, por tal motivo, no puede este despacho entrar a hacer un estudio de fondo del presente asunto.

Por otro lado, el tercer y cuarto yerros se enmarcan en la tercera modalidad, esto es la “valoración irracional o arbitraria de las pruebas aportadas”. Al encontrar acreditado el cumplimiento de los

²² Sentencia SU- 566 de 2015 de la Corte Constitucional.



presupuestos establecidos por esta Sala de Decisión cuando se alega un defecto de estas características²³, se abordará el estudio de fondo.

En lo que respecta a que por medio del Convenio 1259-09 no se había dado pleno y absoluto cumplimiento del Acuerdo 402 de 2009 en cuanto a la realización del censo, la Sala desestima este defecto, pues lejos de haberlo valorado por fuera del marco erigido por las reglas de la sana crítica, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca lo analizó de conformidad con el material probatorio obrante en el proceso; específicamente, en el estudio del Convenio el cual obra en el cuaderno 10 del expediente de nulidad, en donde se realizó un análisis detallado de la estructuración técnica, legal, financiera y social del retiro de vehículos de tracción animal y del censo.

Al respecto, la autoridad jurisdiccional accionada sostuvo:

“La Corporación encuentra que el Distrito de Bogotá tuvo en cuenta la situación de los carreteros de Bogotá, que previamente al proferir el Decreto 040 de 2013 y la Resolución 26 de 2013, que implementó el programa de sustitución de vehículos de tracción animal y la base de datos de los beneficiarios del programa, se realizó un censo de la población carretera en Bogotá a través del Convenio 1259-09 suscrito con la Universidad Distrital, en la cual, aparte de la metodología y el desarrollo del censo, también hizo la caracterización de los conductores de los VTA, ejecutó operativos de cobertura del censo, acompañamiento social y sensibilización de las alternativas de sustitución para los carreteros de la ciudad, así como el documento técnico PIAS actualizó la información de la población carretera e informó sobre el plan integral y sustitutivo”.

Por otro lado, adujo:

“Observa esta Sala que para la realización del censo ordenado en el Acuerdo 402 de 2009 se celebró Convenio N° 1259-09 con la Universidad Distrital Francisco José de Caldas y de acuerdo con el Documento “Producto N° 5 proyecto: Estructuración técnica, legal, financiera y social del proyecto de retiro de vehículos de tracción animal- elaboración de la caracterización socioeconómica de la población de carreteros (VTA) en la ciudad de Bogotá en el capítulo de operativos de Cobertura del censo, el procedimiento

²³ Ver al respecto, Consejo De Estado. Sala De Lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. C.P: Alberto Yepes Barreiro. Sentencia de dos (2) de noviembre de dos mil diecisiete (2017). Radicación número: 11001-03-15-000-2017-01277-01. Actor: Miguel Rafael Angulo Estrada.



tuvo un índice de cobertura del 95% con un margen de confiabilidad del 90% y un error máximo del 5%²⁴. De acuerdo con el documento de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, el censo fue divulgado en reuniones con líderes de los carreteros, la Fundación el Refugio Animal, se distribuyeron volantes y afiches y se hizo difusión radial y televisiva”.²⁵

Por lo anterior, se tiene que el Tribunal accionado en su autonomía consideró que el convenio sí había sido el medio idóneo para dar cumplimiento a lo dispuesto en el Decreto 178 de 2012 y el censo ordenado en el Acuerdo 402 de 2009 y que el mismo se había realizado respetando las garantías del debido proceso, razón por la que el defecto alegado no está llamado a prosperar.

Por último, y en relación a la tercera hipótesis del defecto, de entrada anticipa la Sala que no está llamado a prosperar, toda vez que sí existieron normas con rango de Ley y actos administrativos por medio de los cuales se informó a la comunidad carretera acerca de la elaboración del censo y de la actualización de 2012. Al tratarse de normas de carácter general, las mismas no requieren notificación pues sus efectos empiezan a regir a partir de su publicación.

El primero de ellos como lo expuso el Tribunal es el artículo 98 de la Ley 769 de 2002, que prohibió el tránsito urbano en determinados municipios del país, de vehículos de tracción animal, agregando que a partir de determinada fecha las autoridades de tránsito procederían a retirar los vehículos de tracción animal. Dicha norma fue publicada en el Diario Oficial 44.893 del 7 de agosto de 2002 y en el 44.932 del 13 de septiembre 13 de 2002.²⁶

El segundo fue el Acuerdo Distrital 402 de 2009 que ordenó la elaboración de un censo social integral de propietarios y familias, de aquellas personas que poseen VTA que entró en vigencia el 28 de septiembre de 2009 y fue publicado en el registro distrital N° 4289 del 28 de septiembre del mismo año.²⁷

²⁴ Folio 85 Cuaderno anexo del informe

²⁵ Folio 12 del Cuaderno anexo al informe

²⁶ Tal y como consta en la página web de la Alcaldía de Bogotá:
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5557>

²⁷ Tal y como consta en la página web de la Alcaldía de Bogotá:
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=37391>



3.4.2 Falta de motivación

El mencionado defecto deviene, presuntamente, de que al negar la nulidad impetrada existió una falta de motivación al considerar que las normas demandadas excluyeron de manera automática cualquier solicitud posterior de inclusión.

En relación con el defecto por falta de motivación, la Corte Constitucional, en la sentencia T-233 de 2007²⁸, sostuvo:

“La motivación suficiente de una decisión judicial es un asunto que corresponde analizar en cada caso concreto. Ciertamente, las divergencias respecto de lo que para dos intérpretes opuestos puede constituir una motivación adecuada no encuentra respuesta en ninguna regla de derecho. Además, en virtud del principio de autonomía del funcionario judicial, la regla básica de interpretación obliga a considerar que sólo en aquellos casos en que la argumentación es decididamente defectuosa, abiertamente insuficiente o, en últimas, inexistente, puede el Juez de tutela intervenir en la decisión judicial para revocar el fallo infundado. En esos términos, la Corte reconoce que la competencia del Juez de tutela se activa únicamente en los casos específicos en que la falta de argumentación decisoria convierte la providencia en un mero acto de voluntad del Juez, es decir, en una arbitrariedad.”

Al respecto, considera la Sala que en el caso concreto no se presentó tal omisión, lo cual se advierte de la simple lectura de los apartes finales de la providencia que dio lugar al presente trámite constitucional, que en lo pertinente señala:

*“Ahora bien, es cierto que el parágrafo del artículo 2° del Acuerdo 402 de 2009 establece que la realización del censo deberá ser realizado en un plazo no mayor de un (1) año contado a partir de la fecha de promulgación de dicho acuerdo y posterior a la realización de dicho censo, no se permitirá el ingreso de nuevas personas a la base de datos de mismo para ser beneficiario de los programas que se formulen” y que los artículos 3 y 5 del Decreto 40 de 2013 señalan que solo pueden ser beneficiados del programa distrital los carreteros de los programas de la ciudad de Bogotá que se encuentren inscritos en la base de datos adoptada por la Secretaría Distrital de Movilidad según la información del censo de 2010 y la actualización de datos. **El anterior límite tanto temporal como material, obedece a los parámetros***

²⁸ Magistrado ponente: doctor Marco Gerardo Monroy Cabra.



señalados por la H. Corte Constitucional en la Sentencia C-355 de 2003 M.P Marco Gerardo Monroy Cabra, que analizó la constitucionalidad del artículo 98 del Código Nacional de Tránsito y dispuso:

(...)

De conformidad con lo establecido por la H. Corte Constitucional, si no se prohíben las conductas que son consideradas contrarias al ordenamiento jurídico, se genera una tolerancia a la realización de estas actividades lo que a su vez crea una expectativa en los ciudadanos frente a dichas actividades, por lo tanto, las entidades del Estado deben diseñar mecanismos para que las prohibiciones no sean sorpresivas y rompan el equilibrio producto de la tolerancia que se ha generado y que al mismo tiempo no permitan que sean nuevamente toleradas las actividades ya reguladas.

Por lo tanto, las condiciones establecidas por el artículo 2° del Acuerdo 402 de 2009, los artículos 3 y 5 Decreto 40 de 2013 y la Resolución 26 de 2013, para acceder a los beneficios de los programas de sustitución de VTA en el Distrito de Bogotá, son concordantes con las condiciones establecidas por la H. Corte Constitucional para lo dispuesto en el artículo 98 de la ley 769 de 2012 “por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre” si se tiene en cuenta que el Distrito Capital implementó las políticas de sustitución de manera previa a la realización del censo 2010 y la actualización de datos en el año 2012.”²⁹

Así mismo la autoridad judicial accionada indicó a lo largo de su fallo que los actos administrativos demandados sí dispusieron la posibilidad de presentación posterior por parte de los carreteros, como se observa de los siguientes apartes:

“(…) y no es cierto que se cerraron las posibilidades de incluir nuevos carreteros al programa de sustitución vehicular, toda vez que mediante resolución 026 de 2013 se previó la posibilidad de que las personas que no hayan sido incluidas en el censo de 2010 y la actualización de 2012, puede mediante solicitud hacer parte del proceso.”³⁰

“(…) adicionalmente a través de la Directiva 003 de 2014 se estructuró un procedimiento en cooperación con distintas entidades del Distrito para la atención y respuesta de las

²⁹ Folio 61 del expediente

³⁰ Anverso del folio 61 del expediente



solicitudes de revisión e inclusión en las bases de datos de los posibles beneficiarios de los programas de sustitución VTA de la siguiente manera...³¹

Visto lo anterior, queda claro que, el Tribunal tutelado no solo motivó su decisión respecto de la presunción de legalidad de los actos acusados, indicando las razones por las cuales estos si dispusieron la posibilidad de inclusión posterior de los carreteros, sino que, además, explicó que si bien las normas demandadas impusieron un límite temporal para acceder a los beneficios de sustitución VTA, el mismo obedeció a el precedente (C-355 de 2003) fijado por la Corte Constitucional, cuya fuerza vinculante resulta obligatoria.

3.4.3 Del desconocimiento del precedente

También manifestó la parte actora que se incurrió en desconocimiento del precedente para lo cual trajo a colación las consideraciones del fallo T-514 de 2014 de la Corte Constitucional, la cual tuvo fundamento en varias acciones de tutela que fueron instauradas por carreteros contra la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Secretaría de Movilidad por la vulneración de sus derechos fundamentales relacionados con hechos relacionados con el censo realizado en el año 2010.

La Sala advierte que no abordará el análisis del fallos proferidos en una sentencia de tutela comoquiera que debe recordarse que las decisiones en sede de tutela, proferidas por la Corte Constitucional, no constituyen precedente, en tanto no son dictadas por la Sala Plena de la Corte Constitucional como órgano de cierre de esa jurisdicción, de manera que sólo son criterios auxiliares, por cuanto éste se encuentra en sentencias de unificación (SU) y sentencias que aborden el estudio de constitucionalidad de una norma (C).

3.4.4 Defecto procedimental absoluto por exceso ritual manifiesto

Como lo expresó esta Corporación en la providencia del 5 de agosto de 2014³², el mencionado defecto se origina cuando el juez actúa completamente al margen del procedimiento establecido.

³¹ Anverso del folio 62 del expediente

³² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 5 de agosto de 2014, Ref.: 11001-03-15-000-2012-02201-01 (IJ). Acción de tutela - Importancia jurídica. Actor: Alpina Productos Alimenticios. C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez



Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia SU-636 de 2015, manifestó:

“El defecto procedimental por exceso ritual manifiesto, en el cual incurre una autoridad judicial cuando con sus actuaciones y decisiones desconoce el derecho de los ciudadanos de acceder a la administración de justicia y su obligación de dar prevalencia al derecho sustancial. Tal defecto se presenta cuando un funcionario utiliza o concibe los procedimientos como un obstáculo para la eficacia del derecho sustancial y por esta vía, sus actuaciones devienen en una denegación de justicia, bien sea por (i) aplicar disposiciones procesales que se oponen a la vigencia de derechos constitucionales en un caso concreto; (ii) exigir el cumplimiento de requisitos formales de forma irreflexiva y que en determinadas circunstancias puedan constituir cargas imposibles de cumplir para las partes, siempre que esa situación se encuentre comprobada; o (iii), incurrir en un rigorismo procedimental en la apreciación de las pruebas.”³³

Los accionantes aducen que se incurrió en un defecto procedimental por exceso ritual manifiesto, toda vez que la autoridad judicial accionada no tuvo en cuenta que las entidades demandadas exigieron a la población de carreteros certificados de aptitud equina de los años 2010, 2011 y 2012 para poder acceder a la sustitución VTA.

Sin embargo, el cargo no está llamado a prosperar, pues la autoridad judicial accionada al hacer una valoración integral de las normas demandadas concluyó que, si bien solo serían beneficiarios del programa distrital las personas que se encontraran inscritas en los censos de 2010 y su posterior actualización de 2012, mediante la Resolución N° 26 de 2013 y la Directiva 003 de 2014 se estableció un mecanismo de revisión para que se incluyeran a las personas que consideraran tener derecho a recibir los beneficios del programas de sustitución VTA.

De allí que esta Sala de Decisión pueda sostener que de la solicitud de amparo se revela una cierta inconformidad en relación con la conclusión a la cual arribó el *Ad quem* del proceso ordinario, pero no se evidencia argumento adicional que permita a este juez de tutela ordenar el amparo constitucional deprecado, por cuanto no es posible

³³ Corte Constitucional, sentencia SU-636 de 2015 (MP María Victoria Calle Correa, SV Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).



revivir el análisis probatorio de instancia, a la luz de los principios de independencia, autonomía judicial y seguridad jurídica

En consonancia con lo anterior, al evidenciar que no se ha configurado ninguno de los defectos específicos de procedibilidad alegados, se negarán las pretensiones de este recurso de amparo, de conformidad con lo que antecede.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley

FALLA:

PRIMERO: DECLARAR LA FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR ACTIVA para actuar en el presente trámite a los señores: Rodríguez Gutiérrez María Rosalba, Rozo Alexander, Moya Daniel, Neira Luz Florinda, Amón Camacho Luis Orlando, Rubio Junco Audalia, Cubillos González María Celia, Suspes Novoa Jhon Henry, Reyes Cardoso William Fabián, Hincapié Gómez Marleny, Torres Hincapié Yoli Marsela, Torres Hincapié Wilmer Alberto, Torres Hincapié Juan Camilo, Torres Hincapié Andrés Felipe, Torres Henao German, Molano Francisco, Cortés Ospina Plinio, Suspes Bernal Maritza, Divantoque López Nelson Andrés, Velásquez Rodríguez Graissy Alejandra, Velásquez Rodríguez Juan Andrés, Díaz Manrique Jovany Alexander, Camelo Bermúdez Rafael, Gordillo Jorge, Nemocón Ospina Jhordan Daniel, García Ana Benilda.

Lo anterior en cuanto, no lograron acreditar el interés que les asiste para promover esta acción.

SEGUNDO: NEGAR la petición de amparo constitucional promovida frente al resto de los accionantes, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: NOTIFICAR a las partes e intervinientes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

CUARTO: Si no fuere impugnada esta decisión dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, al día siguiente a su ejecutoria,

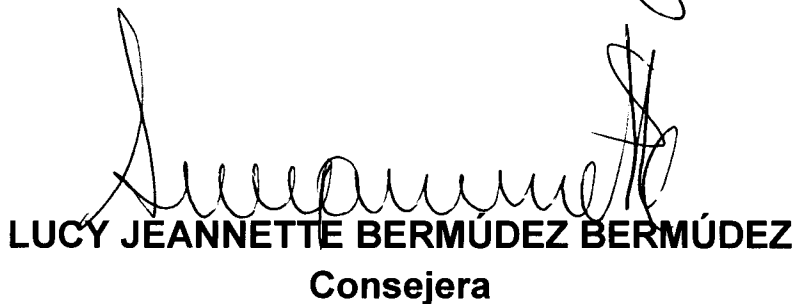


REMITIR el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión y devolver el expediente en préstamo al despacho de origen.

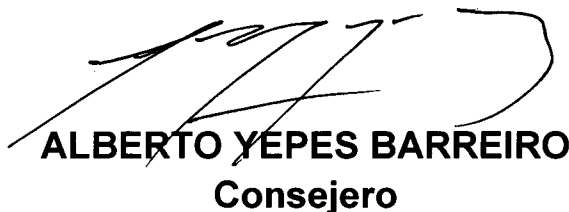
NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

La presente decisión se discutió y adoptó en sesión de la fecha.


ROCIO ARAÚJO OÑATE
Presidente


LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Consejera


CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Consejero


ALBERTO YEPES BARREIRO
Consejero



SC5780-6-1



GP059-6-1

