**Consejero Ponente: NICOLÁS YEPES CORRALES**

Bogotá D.C, quince (15) de octubre de dos mil veintiuno (2021)

**Radicación:** 11001-03-15-000-2021-05384-00

**Accionante:** Jonh William García Castro

**Accionado:** Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca

**Asunto:** Acción de tutela – Sentencia de primera instancia

La Sala decide la acción de tutela ejercida por Jonh William García Castro, en nombre propio, en contra de la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

**I.- ANTECEDENTES**

**1.- La solicitud de tutela**

El 10 de agosto de 2021[[1]](#footnote-1) la parte actora interpuso acción de tutela[[2]](#footnote-2) en procura de la protección de su derecho fundamental al debido proceso, que consideró vulnerado con el fallo dictado el 15 de julio de 2021 por la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante el que se desestimaron las pretensiones elevadas en el medio de control de nulidad con radicado No. 11001-33-34-004-2015-00326-01.

**1.1.- Hechos**

1.1.1.- La Alcaldía Mayor de Bogotá expidió el Decreto 603 del 26 de diciembre de 2013, *“por el cual se implementan estrategias para garantizar la suficiencia financiera del sistema integrado del transporte público (SITP)”.* En aquel se estableció un incentivo consistente en un 40% de descuento sobre la tarifa a pagar por el servicio del SITP para las personas mayores de 16 años registradas en las bases de datos del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales – SISBEN metodología III, y que contaran con puntajes entre 0 a 40.

1.1.2.- Los señores Beatriz Clemencia Rojas Ortega y Jonh William García Castro interpusieron demanda en ejercicio del medio de control de nulidad simple en contra del anterior acto[[3]](#footnote-3).

Aquella se fundamentó en que el decreto era ilegal por cuanto el incentivo planteado era realmente un subsidio y, por ello, el único órgano competente para aprobarlo era el Concejo Distrital mas no el Alcalde Mayor de Bogotá, desconociendo así los numerales 1 y 3 del artículo 38 del Decreto Ley 1421 de 1993[[4]](#footnote-4), y 9 del artículo 3 de la Ley 105 de 1993[[5]](#footnote-5).

De igual forma, alegaron que el decreto estaba falsamente motivado, en la medida en que lo establecido no fue un incentivo o estrategia, sino una subvención; además, reprocharon que no se hayan determinado las condiciones y criterios de asignación, ni los límites y porcentajes de las partidas a asignar en la referida ayuda económica; lo cual podría llegar a obstaculizar el control fiscal de los recursos públicos y facilitaría la desviación de poder*.*

También adujeron que si bien en el Plan de Desarrollo contenido en el Acuerdo Distrital 489 de 2012 se hizo mención a la adopción de tarifas diferenciales en transporte para los grupos más vulnerables, a efectos de su implementación era necesaria la elaboración de un modelo económico, financiero y operativo en el que se demostrara la sostenibilidad del sistema. Ante su ausencia, se transgredía lo previsto en el artículo 1 de la Resolución No. 0012333 del 28 de diciembre de 2012 proferida por el Ministerio de Transporte[[6]](#footnote-6).

1.1.3.- El asunto fue conocido en primera instancia por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral de Bogotá, que mediante sentencia del 8 de septiembre de 2017[[7]](#footnote-7) accedió a las súplicas de la demanda. Al efecto, indicó que el Alcalde Mayor de Bogotá no tenía competencia para fijar el incentivo consistente en un 40% de descuento sobre la tarifa a pagar por el servicio del SITP para personas registradas en el SISBEN, pues sin perjuicio de la denominación que se le haya dado, se trataba realmente de una subvención. A partir de lo anterior, aseveró que si lo pretendido era dar este auxilio económico, aquello correspondía ser establecido y aprobado por el Concejo Distrital.

1.1.4.- La decisión fue impugnada[[8]](#footnote-8). La alzada fue desatada por la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca a través de sentencia del 15 de julio de 2021[[9]](#footnote-9), mediante la que revocó la determinación del *a quo* y, en su lugar, negó las pretensiones.

Al respecto, hizo referencia a las normas citadas como fundamento del acto[[10]](#footnote-10), para luego llegar a la conclusión de que el Alcalde Mayor de Bogotá sí tenía competencia legal y reglamentaria para emitir el decreto demandado, debido a que dentro de sus funciones y facultades se encontraban las de ejecutar políticas y condiciones para asegurar la efectiva y adecuada prestación del servicio de transporte público masivo en el Distrito Capital.

Ahora, frente a la adopción de una tarifa diferencial para la población perteneciente al SISBEN, sostuvo que ello era un instrumento de las autoridades para favorecer la ejecución de políticas públicas de priorización dirigidas a los sectores más pobres y vulnerables, en tanto el problema de la movilidad ocupa un lugar importante en los objetivos de los gobiernos nacional y municipal, lo cual se refleja en distintas normas expedidas relacionadas con el tema, como lo son las Leyes 86 de 1989, 105 de 1991 y 336 de 1996 y el Decreto 2660 de 1998. De igual forma, resaltó que el Decreto 603 pretendió dar prioridad a ese tipo de servicio de transporte público de pasajeros, en tanto permite que su acceso sea masivo respecto de la población menos favorecida de la ciudad.

En lo referente a que el alcalde usurpó las funciones del Concejo de Bogotá, afirmó que las atribuciones ejercidas sí correspondían a ese funcionario, pues el cuerpo colegiado no aparece incluido dentro de las autoridades señaladas en el artículo 10 del Decreto 170 de 2001[[11]](#footnote-11) ni en el Decreto 1421 de 1993[[12]](#footnote-12), a través de los que se otorgan atribuciones en materia de transporte público. Al efecto, refirió que al concejo le corresponde definir el marco organizativo, funcional, financiero y demás aspectos relacionados con las funciones de las autoridades de transporte competentes en el Distrito; mientras que al alcalde, diseñar y ejecutar las políticas públicas, lo que implicaba la facultad de tomar medidas específicas y de carácter operativo o técnico para el desarrollo de esa actividad en sus distintas modalidades.

Respecto de la presunta creación de un subsidio para el pago de una tarifa diferencial, aseveró que el Decreto 603 de 2013 es una regulación sobre una política pública dirigida a motivar a un sector de la población a utilizar el transporte masivo, lo cual no era posible asimilar a un subsidio con recursos públicos, pues lo que el alcalde hizo fue establecer un porcentaje de descuento del 40% sobre la tarifa al usuario, respaldado en un modelo económico, financiero y operativo contenido en el Acuerdo 489 de 2012 o *Plan de Desarrollo Económico Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá*, en el que se demostraba que la aplicación de las tarifas garantizaba la sostenibilidad del sistema. De igual forma, sostuvo que en el numeral 2 del artículo 20 del mencionado acuerdo se indicó que para el mejoramiento de la accesibilidad financiera al transporte público, se debían establecer y adoptar medidas y tarifas que permitieran mayor acceso a la población con menor capacidad de pago.

Por otra parte, constató que el decreto acusado se planteó el modelo económico a tener en cuenta, contenido en el Acta 10 de 2013 emitida por el CONFIS[[13]](#footnote-13) y, además, tuvo en consideración el estudio realizado por Transmilenio S.A. denominado *“Estudio Técnico y Financiero soporte a la actualización tarifaria”,* y la certificación del 17 de diciembre de 2013, expedida por la Secretaría Distrital de Hacienda, con radicado No. 2013ee20795O; documentos a través de los que se verificó el respaldo de recursos para adoptar la política de fijación de tarifas diferenciales en el sistema masivo de transporte.

También observó que el Concejo Municipal, al evaluar el Acuerdo 533 de 2013 *“Por el cual se expide el presupuesto anual de rentas e ingresos y de gastos e inversiones de Bogotá, Distrito Capital para la vigencia comprendida entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2014 y se dictan otras disposiciones”*, tuvo conocimiento del presupuesto que sustentó la adopción de la medida contenida en el Decreto 603 de 2013, por lo que el asunto fue, en efecto, discutido y aprobado por el cuerpo colegiado.

**1.2.- Fundamentos de la acción de tutela**

La parte tutelante adujo lo que sigue.

1.2.1.- El incentivo contenido en el Decreto 603 de 2013 era realmente un subsidio financiado con los recursos del transporte público. Al efecto, indicó que el Tribunal accionado se apartó de lo previsto por la Corte Constitucional en sentencias C-324 de 2009 y C-323 del mismo año, en las que se precisó en qué consistía la prohibición del artículo 355 Constitucional de decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado. Adicionalmente, resaltó que en la reunión del CONFIS y en el Acta 010 del 2013 expedida por ese consejo, se estableció que tal incentivo sí era un subsidio.

1.2.2.- No se cumplió con la elaboración de un modelo económico, financiero y operativo que demostrara que la aplicación de las tarifas garantizaba la sostenibilidad del sistema de transporte en los términos de la Ley 80 de 1987[[14]](#footnote-14). De igual forma, aseguró que en el Acuerdo 533 de 2013 del Concejo Distrital, no se encuentra la aprobación del presupuesto ni el plan sobre el que se fundamentó el Decreto 603.

1.2.3.- La medida adoptada a través del decreto acusado fue una erogación injustificada, ineficiente y antieconómica, circunstancia que vulnera los preceptos constitucionales[[15]](#footnote-15), legales y jurisprudenciales, que prohíben expresamente su otorgamiento.

1.2.4.- Los artículos 1, 3, 8, 24, 25, 26 y 313 de la Constitución; 3 de la Ley 105 de 1993; 12 del Decreto Ley 1421 de 1993; y 29 de la Ley 1551 de 2012; fueron desconocidos por la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

1.2.5.- Según el numeral 9 del artículo 3 de la Ley 105 de 1993, los encargados de autorizar la implementación de los subsidios son los concejos municipales o distritales, por lo que el Alcalde de Bogotá se excedió en el ejercicio de sus funciones.

1.2.6.- El Tribunal accionado no tuvo en cuenta que el acto no fue debidamente motivado por cuanto el decreto no creó un incentivo o estrategia, sino una subvención. De igual forma, inobservó que no se determinaron de manera concreta las condiciones y criterios de la asignación, ni los límites y porcentajes de las partidas a asignar y

*“demás requisitos que aseguren la participación de las entidades destinatarias en condiciones de igualdad, lo que obstaculiza el control fiscal de los recursos públicos y facilita la desviación de poder, razón suficiente para encontrar fundado el cargo de inconstitucionalidad por violación al artículo 355 superior, además de que la asignación a que se hace mención, no fue autorizada en desarrollo de la facultad de intervención del Estado en la economía y por tanto corresponde a una subvención de naturaleza económica condicionada”*[[16]](#footnote-16).

**1.3.- Pretensión de la acción de tutela**

El peticionario solicitó conceder el amparo al derecho fundamental invocado y que se revocara la sentencia dictada el 15 de julio de 2021 por la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, *“por ir en contra de la constitución [y] la ley al no valorar las pruebas arrimadas al proceso en conjunto, pues no hay congruencia entre la sentencia y las pruebas, defecto sustantivo”*[[17]](#footnote-17)*.*

**2.- Trámite de la acción de tutela**

Mediante auto del 19 de agosto de 2021 se admitió la acción de tutela[[18]](#footnote-18) y se ordenó su notificación a las partes y a los terceros con interés[[19]](#footnote-19).

**2.1.- Contestaciones**

2.1.1.- La Alcaldía Mayor de Bogotá, a través de la Directora Distrital de Gestión Judicial de la Secretaría Jurídica Distrital[[20]](#footnote-20), manifestó que en el escrito de tutela se planteó la inconformidad del accionante con la decisión adoptada por la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en el proceso de nulidad ya conocido, pues se remite a los argumentos expuestos en el libelo introductorio del asunto ordinario, pretendiendo así generar una especie de tercera instancia. Por otra parte, advirtió que el tutelante no demostró que la decisión censurada vulnerara el derecho fundamental al debido proceso, ni explicó en qué consistió la supuesta incongruencia entre la decisión adoptada respecto de las pruebas aportadas con la demanda. Por estas razones, solicitó negar el amparo deprecado.

2.1.2.- La Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca[[21]](#footnote-21) informó el trámite que se surtió al interior del proceso de nulidad simple y resumió los argumentos planteados en el fallo del 15 de julio de 2021.

**II.- CONSIDERACIONES**

**1.- Competencia**

Esta Sala es competente para conocer de la acción de tutela presentada por Jonh William García Castro en contra de la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 de la Constitución, 37 del Decreto 2591 de 1991 y 13 del Acuerdo 080 de 2019 de la Sala Plena del Consejo de Estado.

**2.- Problema jurídico**

La Sala verificará si la solicitud de amparo cumple con los requisitos generales de procedibilidad en contra de providencias judiciales, específicamente con los de relevancia constitucional e identificación suficiente de los hechos y argumentos. En caso afirmativo, abordará el estudio de los defectos alegados.

**3.- La acción de tutela en contra de providencias judiciales**

La Corte Constitucional en la sentencia C-590 del 2005 reconoció que la acción de tutela en contra de providencias judiciales está sujeta al cumplimiento de rigurosos requisitos de procedibilidad[[22]](#footnote-22) y de procedencia[[23]](#footnote-23), con el fin de determinar si se vulneraron o no los derechos de orden superior.

**4.- El cumplimiento del requisito de relevancia constitucional en el caso concreto**

4.1.- Sobre este requisito, la Corte Constitucional ha señalado que el juez de tutela *“no puede entrar a estudiar cuestiones que no tienen una clara y marcada importancia constitucional so pena de involucrarse en asuntos que corresponde definir a otras jurisdicciones”*[[24]](#footnote-24).

En efecto, para determinar si una solicitud de amparo tiene o no relevancia constitucional, la Sala Plena del Consejo de Estado ha considerado necesario examinar dos elementos, a saber[[25]](#footnote-25): (i) que el actor cumpla su carga argumentativa, en donde justifique suficientemente la relevancia constitucional por vulneración de derechos fundamentales, ya que no basta que se aduzca la transgresión de aquellos; y (ii) que la acción de tutela no se erija en una instancia adicional al proceso ordinario en el cual fue proferida la providencia acusada, puesto que este mecanismo especial constitucional está instituido para proteger derechos fundamentales y no para discutir la discrepancia que el actor tenga frente a la decisión judicial.

4.2.- *Ab initio*, para la Sala se torna evidente que el amparo impetrado no satisface el requisito de relevancia constitucional, puesto que se advierte como un medio dirigido a revivir el análisis jurídico efectuado por la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca dentro del proceso de nulidad con radicado No. 11001-33-34-004-2015-00326-01,como si este mecanismo fuera una instancia adicional, según se explicará.

4.3.- Jonh William García Castro, en esencia, fundamentó la acción de tutela en que el incentivo creado a través del Decreto 603 de 2013, consistente en un 40% de descuento sobre la tarifa que se paga por el servicio del SITP para las personas mayores de 16 años registradas en las bases de datos del SISBEN, constituía un verdadero subsidio, por lo que el Alcalde Mayor de Bogotá carecía de competencia para aprobarlo, pues este debía ser objeto de debate en el Concejo Distrital y debía contar con un plan económico, financiero y operacional que lo soportara.

4.3.1.- Ahora bien, al verificar los argumentos vertidos en la sentencia del 15 de julio de 2021, dictada por la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, se dilucidan las siguientes conclusiones:

*“3) Por su parte el artículo 315 de la Constitución advierte las atribuciones que le competen a los alcaldes municipales así:*

*(…)*

*3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo (…).*

*La consideración de que el principio de reserva de ley en materia de transporte es compatible con el ejercicio de funciones de autoridades de tránsito por parte de los alcaldes municipales que la misma ley le otorga, constituye razón suficiente para negar la prosperidad al cargo según el cual el alcalde municipal no tenía competencia para dictar la medida cuestionada en este proceso.*

*Además, el grado de autonomía de las autoridades locales para el ejercicio de sus funciones en materia de transporte y tránsito lo determina la ley [artículo 6º del Código Nacional de Tránsito Terrestre], como ha señalado de modo reiterado la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado (…).*

*(…)*

*El artículo 6 del Código Nacional de Tránsito Terrestre, faculta a los organismos de tránsito para que, dentro de su respectiva jurisdicción, expida las normas y medidas necesarias para el mejor ordenamiento de tránsito de personas, animales y vehículos por las vías públicas, con sujeción a las disposiciones de dicho código y disposiciones reglamentarias; norma que habilita a los alcaldes sobre el entendido de que son los jefes de la administración local y máxima autoridad de policía.*

*(…)*

*Esta norma [La Ley 336 de 1996] autoriza a los alcaldes para organizar el transporte dentro de su jurisdicción, puesto que de acuerdo con el artículo 1º de la Ley 105 de 1993, dichos funcionarios son autoridades que integran el sistema nacional de transporte; condición que les reconoce igualmente el Decreto No. 170 de 5 de febrero de 2001, mediante el cual el Gobierno Nacional reglamentó el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Colectivo Metropolitano, Distrital y Municipal de Pasajeros, y estableció en el artículo 10 que “son autoridades de transporte competentes…en la Jurisdicción Distrital y Municipal: los Alcaldes Municipales y/o distritales o en los que estos deleguen tal atribución.*

*(…)*

*Igual conclusión se puede hacer al revisar el objeto de la medida adoptada, como es la prestación del servicio de transporte público en el Distrito Capital, que es un servicio público que está a cargo de la autoridad municipal por ser su responsabilidad “asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio”, tal como lo establece el artículo 365 de la Constitución Política. (…).*

*5) En relación con la competencia para establecer medidas administrativas relacionadas con el funcionamiento la actividad de transporte público en la jurisdicción del Distrito Capital, se encuentra lo siguiente: (…)*

*(…)*

*Así las cosas, de los planteamientos esbozados previamente [artículos 3 y 10 de la Ley 105 de 1993; 3 de la Ley 336 de 1996, el Decreto 170 de 2011] se puede concluir que es el alcalde Mayor de Bogotá la autoridad competente a nivel territorial, en cabeza de quien se encuentran las facultades de regular el servicio del transporte público en la ciudad, y no existe una autoridad con superior jerarquía para ello.*

*Por tanto, el alcalde Mayor de Bogotá sí tiene competencia legal y reglamentaria para emitir el decreto demandado dada su naturaleza de criterios generales de organización que permiten ejecutar políticas y condiciones para asegurar su efectiva, eficiente, segura y adecuada prestación del servicio de transporte público / masivo en el Distrito Capital.*

*(…)*

*7) Frente al argumento según el cual, se incurrió en presunta usurpación de funciones respecto del Concejo de Bogotá como quiera que, según el demandante, la expedición del Decreto 603 de 26 de diciembre de 2013 (…), se advierte que, no es cierto que dichas facultades se encuentran dadas al Concejo y no al Alcalde Mayor, puesto que las atribuciones de las autoridades distritales tienen su propio ámbito y nivel de competencias en materia de regulación de esa actividad del transporte.*

*Se advierte que, el Concejo de Bogotá no aparece incluido dentro de las autoridades señaladas en el artículo 10 del Decreto 170 de 2001 “Por el cual se reglamenta el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Colectivo Metropolitano, Distrital y Municipal de Pasajeros”, o en el Decreto 1421 de 1993 “Por el cual se reglamenta el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Colectivo Metropolitano, Distrital y Municipal de Pasajeros”, en el cual se le otorgan atribuciones genéricas y no exclusivas en materia de transporte público, circunstancias que no son incompatibles ni se oponen a la atribuciones y funciones que tiene el Alcalde Mayor de Bogotá, sino que se complementan.*

*Es así que, al Concejo le corresponde dar o definir el marco organizativo, funcional, financiero y demás aspectos relacionados con las funciones de las autoridades de transporte competentes en el Distrito, y a [e]stas les corresponde diseñar y ejecutar las políticas de esa actividad, lo cual implica tomar medidas específicas y de carácter operativo o técnico para el desarrollo de esa actividad en sus diferentes modalidades, a fin de perseguir la efectividad de los principios, fines y objetivos que le fija la ley.*

*8) En lo relacionado con la presunta creación de un subsidio para el pago de una tarifa diferencial, queda claro que no hubo tal situación en la adopción de la medida de tarifa diferencial, sino que se adoptó en virtud de desarrollar el factor de accesibilidad y eficiencia del servicio, que es un componente del precio del pasaje que el usuario pagaría por el uso de ese servicio de transporte, que es calificado como un servicio público esencial, con todas las implicaciones sociales que ello tiene, tal como lo recoge el inciso primero del artículo 5° de la Ley 336 de 1996.*

*(…)*

*En este caso se trata de una política para incrementar el uso de servicio mediante una tarifa preferencial para una población y el Alcalde Mayor de Bogotá desarrolló sus funciones legales y reglamentarias propias al expedir el acto acusado en cuanto [e]ste contiene medidas que corresponden al diseño y ejecución de políticas locales dirigidas específicamente al transporte público, y no usurpó funciones y atribuciones de otras autoridades en esa materia.*

*(…)*

*En efecto, el Plan de Desarrollo Económico Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá, D.C, adoptado a través del Acuerdo 489 de 2012, en el artículo 20 establece que para el “Fortalecimiento y mejoramiento de la calidad y cobertura de servicios públicos”, se debe evaluar la estructura de costos de las empresas con el fin de mantener y mejorar la progresividad de la tarifa vinculada a la capacidad de pago y mejorar el acceso a las familias más pobres a servicios básicos que representan un monto importante de los ingresos familiares.*

*Asimismo, al referirse a los proyectos prioritarios de este programa indica en el numeral 2º del citado Acuerdo que, para el mejoramiento a la accesibilidad financiera al transporte público, se deben establecer y adoptar medidas y tarifas del transporte público que permitan mayor acceso a población con menor capacidad de pago, personas en condiciones de discapacidad y adultos mayores que posibilite a través del transporte público desplazarse a los diferentes sectores del Distrito Capital.*

*(…)*

*Adicionalmente, la medida adoptada se fundamentó en el estudio de Transmilenio S. A., denominado “Estudio Técnico y Financiero soporte a la actualización tarifaria” detallo en el título “Consideraciones y supuestos sobre efecto del beneficio a la población más pobre de la ciudad sobre la demanda del sistema” del Decreto demandado, que establece que un beneficio al transporte para la población beneficiada incrementará la demanda del SITP en 2,4 millones de viajes mensuales, lo cual repercute en la costeabilidad del sistema y garantía la accesibilidad de esta población menos beneficiada al sistema de transporte SITP, en desarrollo de la política pública planteada por la Alcaldía.*

*Igualmente, obra en el expediente a folio 66 en CD documento digitalizado, que contiene certificación de la Secretaría Distrital de Hacienda del 17 de diciembre del 2013, es decir previa a la expedición del decreto demandado, con radicado No. 2013ee20795O, en la cual se puede advertir el respaldo financiero de recursos para adoptar la política de fijación de tarifas diferenciales en el sistema masivo de transporte.*

*(…)*

*La decisión se fundamentó igualmente en que la política integral tarifaria se encuentra contemplada en el presupuesto distrital aprobado mediante Acuerdo No. 533 de 2013 y está sujeta a la vigencia fiscal 2014, año de la implementación del SITP, destacando que es un incentivo para el acceso al transporte público y constituye un instrumento económico autorizado por la Constitución Política y las normas legales de competencia que se expusieron previamente.*

*(…)*

*En consecuencia, para la Sala es claro que le corresponde al Alcalde, entre otras, la función de reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio, y se evidenció bajo los argumentos planeados en el Decreto 603 de 26 diciembre 2013, Por el cual se implementan estrategias para garantizar la suficiencia financiera del Sistema Integrado del Transporte Público -SITP, que no se contrapone a las funciones establecidas para los Concejos Municipales de conformidad con lo establecido en el artículo 313 y siguientes de la Constitución, y que en el Decreto demandado no se pretendió establecer un subsidio como erróneamente lo plantea el recurrente, lo cual no le es permitido sino a autoridades legislativas, sino el desarrollo de una política p[ú]blica de promoción del servicio a través de una tarifa diferencial a favor de una población determinada”*[[26]](#footnote-26)*.*

4.3.2.- En atención a lo anterior, la Sala advierte, de manera diáfana, que la discusión acerca de la naturaleza de la medida adoptada a través del Decreto 603 de 2013, la facultad de adoptarla por parte del Alcalde Mayor de Bogotá y la existencia de un plan económico y financiero que la soportara, se suscitó y resolvió en el proceso ordinario. Al respecto, la autoridad judicial acusada analizó los preceptos constitucionales, legales y reglamentarios, a partir de los que consideró que no se había incurrido en los reproches endilgados en la demanda de nulidad simple, sino que, por el contrario, el decreto fue adoptado de conformidad con la normativa aplicable al caso e incluso, se determinó que estuvo orientada a fomentar y garantizar el acceso del servicio público de transporte para un sector menos favorecido de la población.

Adicionalmente, debe precisarse que la censura *sub examine* es una réplica similar a la vertida en el libelo introductorio del medio de control de nulidad, en tanto se plantea que (i) la política ideada a través del decreto demandado era un subsidio; (ii) se presentó la transgresión de diversas normas que establecen la competencia de los concejos distritales para determinar estas ayudas económicas; y (iii) la medida no estaba respaldada por un modelo económico, financiero y operativo, en el que se demostrara su sostenibilidad.

4.3.3.- Resulta claro, entonces, que la parte accionante pretende utilizar la acción de tutela como si se tratara de una instancia adicional, pues, como se vio, las críticas contenidas en el escrito tuitivo buscan reabrir el debate que tuvo lugar en el trámite ordinario, con el fin de que prevalezca la interpretación de la tutelante sobre la prohijada por la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

En punto de lo anterior, las denuncias acá formuladas están destinadas a plantear un desacuerdo frente a las conclusiones a las que arribó el juez natural de la causa, lo que impide estudiar el fondo de los defectos alegados.

En este orden de ideas y en atención a la autonomía judicial y al carácter excepcionalísimo que reviste la tutela, se debe acotar que no basta con manifestar inconformidades respecto de las decisiones judiciales objeto de censura, ya que, de esa forma, la discusión queda restringida a asuntos de mera legalidad que no trascienden al plano constitucional.

4.4.- Al respecto, debe insistirse en que la procedencia de la acción de tutela en contra de decisiones judiciales es de carácter residual y no puede usarse para desconocer la autonomía e independencia judicial, ni los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica, en razón a lo cual es concebida como un *“juicio de validez”* y no como un *“juicio de corrección”* de la decisión cuestionada[[27]](#footnote-27), lo que se opone a que se use indebidamente como una nueva instancia para la discusión de los asuntos de índole probatoria o de interpretación del derecho, que se resolvieron en el curso del proceso ordinario[[28]](#footnote-28).

4.5.- En consecuencia, el presupuesto de relevancia constitucional, como se expuso, no se encuentra superado en este caso y hace que la acción constitucional resulte improcedente.

**5.- El requisito general de identificación suficiente de los hechos y argumentos de la tutela**

5.1.- En relación con este aspecto, el Máximo Tribunal Constitucional ha considerado que *“no se trata de rodear a la acción de tutela de exigencias formales contrarias a su naturaleza, sino de exigir que el actor tenga claridad y sea diligente en cuanto a la explicación del origen de la afectación de sus derechos y que dé cuenta de ello al momento de pretender su protección constitucional”*[[29]](#footnote-29).

5.2.- En concreto, en cuanto al presunto desconocimiento del precedente contenido en la sentencia C-324 de 2009, se advierte que el accionante se limitó a traerla a colación en su escrito de tutela y a explicar lo resuelto por el Alto Tribunal Constitucional frente al alcance del artículo 355 Superior en lo que tiene que ver con la prohibición de disponer de recursos públicos en favor de particulares, esto bajo el supuesto de que la medida adoptada por el Alcalde Mayor a través del decreto demandado, era un subsidio, lo cual, como se vio, fue descartado por el juez natural de la causa.

5.2.1.- Por otro lado, luego de estudiar el contenido de la sentencia C-323 de 2009, en la que presuntamente se *“ha ratificado el significado del subsidio y la relación con el incentivo el cual estableció la alcaldía de Bogotá pues por los mismos hechos el alcalde fue sancionado en un proceso adminitratativo (sic) de responsabilidad fiscal”*[[30]](#footnote-30)*,* se obesrva (sic) que esta providencia realmente estudió el proyecto de Ley 164/06 Cámara - 074/07 Senado, *“Por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los treinta (30) años de actividades académicas de la Universidad Popular del Cesar y se dictan otras disposiciones”,* esto es, un tema diametralmente distinto al aducido en el libelo introductorio del trámite constitucional.

5.2.2.- Por lo anterior, se repara que el accionante no sustentó debidamente el defecto de desconocimiento del precedente, en este caso, constitucional, en el que supuestamente incurrió la accionada, por lo que no se satisfizo el requisito de identificación suficiente de los argumentos de la tutela, lo cual impide que esta Sala adelante un análisis de fondo frente a este reproche.

5.3.- Finalmente, en lo que tiene que ver con la falta de congruencia entre la sentencia censurada y las pruebas arrimadas al asunto ordinario, se reflexiona que aquello corresponde a una simple afirmación invocada por el actor únicamente en el acápite de *“Pretensiones”*[[31]](#footnote-31)de la demanda de tutela, lo cual, de nuevo, imposibilita al juez constitucional para pronunciarse sobre la configuración de la censura alegada, pues no se cumplió con la carga mínima de argumentación, que le permita al juez constitucional comprender con suficiente claridad y de manera precisa el debate en torno a la vulneración de las garantías fundamentales invocadas.

5.4.- En este entendido, la Sala advierte que los cargos recién nombrados, no cumplen con el requisito estudiado en este acápite, por lo tanto, declarará improcedente el amparo frente a aquellos.

6.- En suma, los presupuestos de relevancia constitucional y de identificación suficiente de los hechos y argumentos, como se expuso, no se encuentran superados en este caso y hacen que la acción constitucional resulte improcedente.

En mérito de lo expuesto, la Subsección C de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**III.- RESUELVE**

**PRIMERO: DECLARAR** improcedenteel amparo constitucional solicitado Jonh William García Castro, de conformidad con las razones *ut supra*.

**SEGUNDO:** **NOTIFICAR** la presente decisión a los interesados por el medio más expedito.

**TERCERO: ENVIAR** la presente providencia a la Corte Constitucional para su eventual revisión, en caso de no ser impugnada.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS**

**Presidente de la Sala**

|  |  |
| --- | --- |
| **GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE**  **Consejero de Estado**  **Aclaración de Voto**  **Cfr. Rad. 11001-03-15-000-2019-01299-00** | **NICOLÁS YEPES CORRALES**  **Consejero Ponente** |

1. Según el correo electrónico que obra en el documento con certificado 471BBD0CADDC1CA4 C40821E8E27F6573 3CE0B57ECA3E8157 0D81167C23F94F4E, en el expediente de tutela digital. [↑](#footnote-ref-1)
2. Obra en el documento con certificado 27F52707EDCC1E06 79C612CEDD034F86 D01DA6BE58F399DD 0463F7F08DBB222F, en el expediente de tutela digital. [↑](#footnote-ref-2)
3. Folios 39-49 del archivo “EXPEDIENTE 2015 326-08242021142601 (1)” que obra en el documento con certificado 58F46F171B097D73 7DCA31FA3061D5A0 FA78776CF3FD2E48 D9491AD638585EB3, en el expediente de tutela digital. [↑](#footnote-ref-3)
4. “ARTÍCULO 38. Atribuciones. Son atribuciones del alcalde mayor:

   1ª Hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del Gobierno Nacional y los acuerdos del Concejo.

   (…)

   3ª Dirigir la acción administrativa y asegurar el cumplimiento de las funciones, la prestación de los servicios y la construcción de las obras a cargo del Distrito”. [↑](#footnote-ref-4)
5. “ARTÍCULO 3o. PRINCIPIOS DEL TRANSPORTE PÚBLICO. El transporte público es una industria encaminada a garantizar la movilización de personas o cosas por medio de vehículos apropiados a cada una de las infraestructuras del sector, en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios sujeto a una contraprestación económica y se regirá por los siguientes principios:

   (…)

   9. DE LOS SUBSIDIOS A DETERMINADOS USUARIOS: (…)”. [↑](#footnote-ref-5)
6. “Por el cual se fijan los criterios que deberán observar las autoridades territoriales para la fijación de tarifas diferenciales, segmentadas o subsidiadas en los Sistemas Masivos, Integrados o Estratégicos de Transporte de Pasajeros”. [↑](#footnote-ref-6)
7. Folios 196-220 del archivo “EXPEDIENTE 2015 326-08242021142601 (1)” que obra en el documento con certificado 58F46F171B097D73 7DCA31FA3061D5A0 FA78776CF3FD2E48 D9491AD638585EB3, en el expediente de tutela digital. [↑](#footnote-ref-7)
8. Folios 224-229 del archivo “EXPEDIENTE 2015 326-08242021142601 (1)” que obra en el documento con certificado 58F46F171B097D73 7DCA31FA3061D5A0 FA78776CF3FD2E48 D9491AD638585EB3, en el expediente de tutela digital. [↑](#footnote-ref-8)
9. Obra en el documento con certificado B05E82E61EEB5E94 A4D9FA6152F97A8A B3A9E3C0BDAC7F8A 8B14F4ACB0F3B4E3, en el expediente de tutela digital. [↑](#footnote-ref-9)
10. Los artículo 315 y 365 de la Constitución; el Código Nacional de Tránsito Terrestre; la Ley 336 de 1996, la Ley 105 de 1993; y el Decreto 170 del 5 de febrero de 2001. [↑](#footnote-ref-10)
11. “Por el cual se reglamenta el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Colectivo Metropolitano, Distrital y Municipal de Pasajeros”. [↑](#footnote-ref-11)
12. “Por el cual se reglamenta el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Colectivo Metropolitano, Distrital y Municipal de Pasajeros”. [↑](#footnote-ref-12)
13. A través del que adoptó la focalización con base en la metodología del puntaje determinado por el SISBEN III con rangos entre 0 y 40 puntos, de conformidad con el estudio técnico del Banco Mundial "Diseño de una Política de Focalización de Subsidios al Transporte Público para los más Pobres", adoptado por la Secretaría Distrital de Movilidad en su estudio de "subsidios al transporte para las personas de menor capacidad de pago". [↑](#footnote-ref-13)
14. Según indica en el escrito de tutela, a folio 5 del documento con certificado 27F52707EDCC1E06 79C612CEDD034F86 D01DA6BE58F399DD 0463F7F08DBB222F, en el expediente de tutela digital. [↑](#footnote-ref-14)
15. En el artículo 335 de la Constitución. [↑](#footnote-ref-15)
16. Folios 14-15 del documento con certificado 27F52707EDCC1E06 79C612CEDD034F86 D01DA6BE58F399DD 0463F7F08DBB222F, en el expediente de tutela digital. [↑](#footnote-ref-16)
17. Folio 3 del documento con certificado 27F52707EDCC1E06 79C612CEDD034F86 D01DA6BE58F399DD 0463F7F08DBB222F, en el expediente de tutela digital. [↑](#footnote-ref-17)
18. Obra en el documento con certificado B2B3FA886BFA98F3 1B2BB876FA3A2C19 B7623103C4482D9E 82C4155380364DB6, en el expediente de tutela digital. [↑](#footnote-ref-18)
19. Los soportes de la notificación obran en los documentos con certificados 7886A1A8BBFB07AA 92BBC6AA9E4A9C9C 11E098AFF8FD851A 7DF453AF8A2A0AF0; 76E8C5A156E7EF6C 04864AAC45D9FB09 2C5714114CA27982 D3D2F0BF4FE87D2E; F3576EF42BD6FE6C D22C914536CFC7CF 791DB5850207135A D66A18E403A98D4E; y 8D54AE0B8A75CAE7 8C36FEA780F2A81E 6BAAADB2AF5950C1 02C8747E5980937B, en el expediente de tutela digital. [↑](#footnote-ref-19)
20. Obra en el documento con certificado 4A696CB2DCA7B954 0E41F607863BC566 28D20F766F2DDF62 319427945F3F4767, en el expediente de tutela digital. [↑](#footnote-ref-20)
21. Obra en el documento con certificado 5AB548C04487F997 F5D3DF8153DBBC56 C426361C19F74F40 66E2B0F05808E7A0, en el expediente de tutela digital. [↑](#footnote-ref-21)
22. De acuerdo con la sentencia C-590 del 2005, la tutela en contra de providencia judicial está sujeta al cumplimiento de los siguientes requisitos generales de procedibilidad: que el asunto sometido a estudio del juez de tutela tenga relevancia constitucional; que el actor haya agotado los recursos judiciales ordinarios y extraordinarios antes de acudir al juez de tutela; que la petición cumpla con el requisito de inmediatez; que en el evento de fundamentarse la solicitud en una irregularidad procesal, esta tenga incidencia directa en la decisión de fondo que se estima violatoria de los derechos fundamentales; que se identifiquen en forma razonable los hechos que generan la vulneración de los derechos y, de ser posible, hayan sido cuestionados al interior del proceso y; que el fallo censurado no sea de tutela. [↑](#footnote-ref-22)
23. Los requisitos específicos, también conocidos como defectos, son: defecto orgánico; defecto procedimental; defecto fáctico; defecto material o sustantivo; defecto por error inducido; defecto por falta de motivación; defecto por desconocimiento del precedente; y defecto por violación directa de la Constitución. [↑](#footnote-ref-23)
24. Corte Constitucional, sentencia C-590 de 08 de junio de 2005. [↑](#footnote-ref-24)
25. Consejo de Estado, sentencia del 5 de agosto de 2014, rad. 11001 03 15 000 2012 02201 01, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez. [↑](#footnote-ref-25)
26. Folios 27-56 del documento con certificado B05E82E61EEB5E94 A4D9FA6152F97A8A B3A9E3C0BDAC7F8A 8B14F4ACB0F3B4E3, en el expediente de tutela digital. [↑](#footnote-ref-26)
27. Corte Constitucional, sentencia T-310 de 2009. [↑](#footnote-ref-27)
28. Corte Constitucional, sentencia T-384 de 2018. [↑](#footnote-ref-28)
29. Corte Constitucional, sentencia T-265 de 2014. [↑](#footnote-ref-29)
30. Folio 3 del documento con certificado 27F52707EDCC1E06 79C612CEDD034F86 D01DA6BE58F399DD 0463F7F08DBB222F, en el expediente de tutela digital. [↑](#footnote-ref-30)
31. Folio 3 del documento con certificado 27F52707EDCC1E06 79C612CEDD034F86 D01DA6BE58F399DD 0463F7F08DBB222F, en el expediente de tutela digital. [↑](#footnote-ref-31)