

Sentencia T-1094/05

SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE-Carácter esencial

SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS-Reglamentación de condiciones corresponde a las entidades territoriales

SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS-Control y regulación por el Estado

PRINCIPIO DE LA CONFIANZA LEGITIMA-Noción

PRINCIPIO DE LA CONFIANZA LEGITIMA-Supuestos sobre los cuales se encuentra cimentada

Esta Corporación ha precisado que la confianza legítima está cimentada en los siguientes supuestos: (1) necesidad de preservar el interés público, (2) desestabilización cierta en la relación administración-administrados, y (3) la necesidad de adoptar medidas por un periodo transitorio que adecúen la actual situación a la nueva realidad

PRINCIPIO DE LA CONFIANZA LEGITIMA-Finalidad

Este principio busca proteger al administrado frente a las modificaciones intempestivas que adopte la administración, desconociendo antecedentes en los cuales aquél se fundó para continuar en el ejercicio de una actividad o reclamar ciertas condiciones o reglas aplicables a su relación con las autoridades. Esto quiere decir que el principio de confianza legítima es un mecanismo para conciliar los posibles conflictos que surjan entre los intereses públicos y los intereses privados, cuando la administración ha creado expectativas favorables para el administrado y súbitamente elimina dichas condiciones. Así pues, la confianza que el administrado deposita en la estabilidad de la actuación de la administración, es digna de protección y debe respetarse.

PRINCIPIO DE LA CONFIANZA LEGITIMA-No es aplicable en razón al desbordamiento de competencias de la autoridad pública.

DERECHO AL TRABAJO-No autorización del taxímetro electrónico por parte de la administración

Referencia: expediente T-1145605

Acción de tutela del señor Luís Fernando Taborda Ramírez, contra la Secretaría de Tránsito y Transporte de Manizales.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAUJO RENTERÍA

Bogotá, D. C., veintisiete ( 27 ) de octubre de dos mil cinco (2005).

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

## SENTENCIA

El expediente llegó a la Corte Constitucional, por remisión que hizo el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Manizales, el día diez (10) de junio de 2005, en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

Por no haberse impartido aprobación al proyecto presentado por la ponente inicial, la Magistrada Clara Inés Vargas Hernández, el expediente fue asignado al despacho del magistrado que sigue en turno en orden alfabético.

## I. ANTECEDENTES.

### 1. Hechos

El señor Luís Fernando Taborda Ramírez, a nombre propio, interpuso acción de tutela contra la Secretaría de Tránsito y Transporte de Manizales, al considerar que dicha autoridad administrativa le está vulnerando sus derechos fundamentales a la igualdad, al trabajo, al debido proceso y a la propiedad privada, por cuanto no le autorizó la instalación del taxímetro electrónico en su vehículo de servicio público (taxi), permitiéndolo en cambio en otros automotores con igual zona de operación al suyo, lo que le ha impedido trabajar con él en dicha ciudad. Sustenta su demanda en los siguientes hechos:

1.1 Señala que es propietario de un vehículo de servicio público urbano marca Daewoo, modelo 2001, de placas WBD 522 y número lateral 3164, vinculado a la “Empresa de persona natural (individual)”, con radio de acción, desde hace 4 años, en los Municipios de Villamaría y Manizales, según Tarjeta de Operación expedida por la Alcaldía de Villamaría.

1.2 Comenta que en el año anterior, la Secretaría de Tránsito y Transporte de la Alcaldía de Manizales exigió la utilización de taxímetros para todos los vehículos de servicio público individual, para lo cual autorizó la instalación de tales medidores en los taxis que operan en la ciudad.

1.3 Manifiesta que a su automotor no le fue autorizada la instalación del taxímetro, pese a venir operando de tiempo atrás en la ciudad de Manizales y en las mismas condiciones de muchos otros, a los que sí les fue otorgado el permiso para instalar y trabajar con el dispositivo de medición.

1.4 Afirma que ante la irregularidad anterior, optó por presentar una petición ante el organismo accionado exponiendo su situación, y se le respondió que no se podía autorizar en su caso la instalación del taxímetro, dado que en la ciudad de Manizales prestan el servicio de taxi 1952 unidades matriculadas en la misma ciudad y 136 más que hacen parte del convenio interadministrativo del año 1999 entre las Alcaldías de Manizales y Villamaría, y que su vehículo no se encontraba dentro del listado de dicho convenio.

1.5 Asegura que “el vehículo de mi propiedad cumple con todos los requisitos, al igual que los que se encuentran funcionando en la ciudad, pues si bien es cierto que existen 136 vehículos en las mismas condiciones y que se encuentran protegidos bajo un convenio interadministrativo, también es cierto que la tarjeta de operación que rige para el vehículo de mi propiedad, al igual que los anteriores, fue otorgada por una autoridad competente como lo es la Alcaldía de Villamaría”.

1.6 Dice que sin el taxímetro no puede trabajar en Manizales, porque de hacerlo incurriría en infracción sancionable por parte del ente accionado dentro de los operativos viales que éste emprenda.

Por lo anterior solicita se tutelen sus derechos fundamentales invocados, ordenándose a la Secretaría de Tránsito y Transporte de Manizales, la instalación perentoria del taxímetro en

su vehículo, la certificación de calidad del mismo y la autorización escrita para operar mientras duren los respectivos trámites administrativos.

## 1. Trámite procesal.

2.1. Avocado el conocimiento de la acción por parte del Juez de primera instancia, mediante providencia de abril 12 de 2005, ordena notificar la tutela al ente accionado, quien procedió a presentar los descargos correspondientes.

Respuesta de la entidad demandada - Secretaría de Tránsito y Transporte de Manizales.

La Secretaría de Tránsito y Transporte accionada, a través del doctor Roberto Arias Aristizabal -Secretario de Despacho-, frente al punto objeto de controversia señala que la Alcaldía de Manizales, en amparo del artículo 6° del Decreto 1553 de 1998, suscribió un convenio con la Alcaldía de Villamaría el 13 de octubre de 1999, limitando a 136 el número de taxis de éste último municipio que podían operar en Manizales. A pesar de lo anterior, el Alcalde de Villamaría incumplió el acuerdo, otorgando tarjetas de operación a 24 taxis más para que laboraran en la ciudad de Manizales, entre ellos el del actor, contrariando el convenio y la normatividad legal que prohíbe a las autoridades locales autorizar servicios regulares por fuera del territorio de su jurisdicción.

Afirma que la Secretaría no ha violentado el derecho a la igualdad, por cuanto “el propietario del vehículo descrito se encuentra en una situación diferente de aquellos propietarios que tienen automotores vinculados directamente en esta Secretaría o que hacen parte del convenio interadministrativo celebrado y que tienen instalado el taxímetro electrónico.

(...)

es necesario mantener una seguridad jurídica que no cohoneste con la ilegalidad, en ese sentido como se ha manifestado los vehículos que no están incluidos en el convenio y que no hacen parte del parque automotor del municipio de Manizales, solo pueden prestar el servicio en el municipio donde están registrados al transporte público, en este caso en el municipio de Villamaría, y esta Secretaría no puede tomar ninguna medida que a ellos los incluya, como el taxímetro” (se resalta).

En este sentido, dice que de autorizar la Secretaría la instalación del taxímetro en el vehículo del actor, incurriría en un prevaricato por acción, pues se extralimitaría en su competencia, inmiscuyéndose en asuntos del resorte del Municipio de Villamaría.

Comenta que a efectos de materializar la medida, la Secretaría envió a las empresas comercializadoras de taxímetros el listado de los vehículos que sí pueden instalar el dispositivo dada su autorización, entre ellos los cobijados por el convenio de las Alcaldías mencionadas.

Por otra parte, arguye que al demandante no se le vulnera su derecho al trabajo, en la medida en que puede laborar en el Municipio de Villamaría, que por demás, es donde sí está autorizado para operar.

2.2 El Juez de segunda instancia, a efectos de mejor proveer en este caso, solicitó al alcalde del Municipio de Villamaría y al Ministerio de Transporte Regional Caldas, rindieran informe al respecto.

#### 2.2.1. Informe del Municipio de Villamaría.

La Alcaldía Municipal de Villamaría, por medio de su burgomaestre, doctor Alberto López Osorio, rindió informe al Juzgado de segunda instancia, así:

“1. El vehículo WBD 522 tiene tarjeta de operación expedida por el Municipio de Villamaría con vencimiento de julio 27 de 2005.

2. Dicho vehículo no hace parte del convenio a que usted hace mención en su oficio.

La tarjeta de operación ha sido expedida a razón que allegó a este despacho los documentos exigidos según decretos reglamentarios del Ministerio de Transporte”.

#### 2.2.2. Informe del Ministerio de Transporte Regional Caldas.

El Ministerio de Transporte Regional Caldas, a través de su Director Territorial, doctor César de Jesús Londoño Morales, presentó informe al Juzgado de segunda instancia.

Manifiesta que la normatividad que rige la expedición de tarjetas de operación a vehículos de Transporte Individual de Pasajeros en Taxi, es la contenida en el Decreto 172 de 2001,

afirmando además que “las autoridades municipales competentes en su respectiva jurisdicción expiden tarjetas de operación relacionadas con los vehículos que estén afiliados a empresas debidamente habilitadas por estas autoridades, para prestar servicio público de transporte, según los Decretos 170, 172 y 175 de 2001, según el caso y para el efecto los interesados deben acreditar los requisitos exigidos en el Decreto correspondiente””

Señala que conforme al Estatuto Nacional de Transporte, es causal de mala conducta que las autoridades locales autoricen servicios regulares por fuera del territorio de su jurisdicción.

### 2.3. Respuesta de terceros con interés directo.

Durante el trámite de segunda instancia, la empresas “Autolegal S.A.” y la “Cooperativa de Transporte Tax La Feria”, alegando interés directo en el resultado de la presente acción de tutela, allegan escritos en coadyuvancia de la entidad demandada.

#### 2.3.1. Empresa Autolegal S.A.

La doctora María del Pilar López Martín, Gerente General de la Empresa Autolegal S.A., manifiesta sobre el tema de controversia, que el Decreto 172 de 2001 dispone que es causal de mala conducta que las autoridades expidan tarjeta de operación con efectos más allá de su propia jurisdicción, “con lo cual se podría afirmar que el alcalde de Villamaría está incurso en esa causal, y que obligar al Secretario de Tránsito de Manizales para que expida la tarjeta de operación de un vehículo matriculado en el municipio de Villamaría, será igualmente imponerle por fallo la incursión en la causal”.

Dice que la empresa que representa junto con las demás que prestan el servicio público de taxi en la ciudad de Manizales resultarían afectadas, pues el permitirse por vía de tutela la operación de un taxi matriculado en otro municipio, daría lugar a que los demás vehículos con matrícula de Villamaría puedan operar en Manizales en virtud a acciones de tutela semejantes. Tal situación “equivale a decir que a futuro el alcalde de Villamaría puede matricular vehículos taxis en su municipio y la Secretaría de Tránsito de Manizales está obligada a darles tarjeta de operación para trabajar”, lo que sería autorizar la intromisión de un Alcalde en los asuntos propios de otro.

#### 2.3.2. Cooperativa de Transporte Tax La Feria.

El doctor Fernando Murillo Gutiérrez, Gerente de la Cooperativa de Transporte Tax La Feria, considera sobre la presente controversia, que una decisión a favor del actor “implica, a futuro, una multiplicación del número de taxis que prestarán el servicio público de movimiento de pasajeros individual en la ciudad”.

Así mismo, afirma que si el alcalde de Villamaría le expidió tarjeta de operación al accionante para prestar el servicio público con radio de acción Villamaría - Manizales, actuó por fuera de la ley, pues tal autoridad no tiene jurisdicción en esta última ciudad. A su juicio, nadie puede pretender que con fundamento en los derechos que se adquieran en un determinado municipio del país, se obtenga “carta blanca” para hacerlos valer en cualquier parte del territorio nacional.

## II. DECISIONES OBJETO DE REVISION

### 1. Decisión de Primera Instancia.

El Juzgado Segundo Civil Municipal de Manizales, mediante fallo de abril 25 de 2005 decide conceder el amparo de los derechos fundamentales invocados por el accionante.

Considera la Juez de instancia que independientemente de lo convenido por los burgomaestres de las dos localidades, “el señor alcalde que regía los destinos del Municipio de Villamaría, por razones que se desconocen, autorizó el ingreso del automotor de propiedad del señor LUIS FERNANDO TABORDA RAMIREZ en el mes de julio de 2000”, pudiendo el accionante desde esa fecha laborar en la ciudad de Manizales, hasta cuando la autoridad demandada implementó el uso del taxímetro.

Indica que evidentemente el taxi del señor Taborda Ramírez no podía estar en el listado del Convenio entre las Alcaldías de octubre 13 de 1999, puesto que la tarjeta de operación le fue expedida en julio de 2000, y que sin embargo, “todo el tiempo que ha estado el automotor trabajando entre Manizales y Villamaría, lo considera la Ley como un hecho cumplido, con fundamento en la tarjeta o permiso expedido por el Alcalde de Villamaría, que si se trata de un acto administrativo que va contra la ley, o en contra del ACUERDO suscrito tantas veces mencionado, no es al accionante al que le corresponde juzgarlo, ni atacarlo de nulidad puesto que fue expedido por el señor Alcalde de Villamaría y en nada perjudicó al señor Luís Fernando Taborda Ramírez...”

Dice que el Alcalde de Villamaría al expedir la tarjeta de operación al accionante, lo hizo en razón de las facultades que le confería el Convenio Interadministrativo suscrito por los dos municipios. Que si el Alcalde de Villamaría le expidió la tarjeta de operación es porque para esa fecha el peticionario reunió y allegó los requisitos legales, actuando además de buena fe.

Por lo anterior, ordenó que la Secretaría de Tránsito y Transporte de Manizales en el término de 48 horas, iniciara las gestiones necesarias para otorgar en forma definitiva la tarjeta de operación para el taxi del señor Taborda Ramírez y se le autorizara la instalación del taxímetro, o en su defecto, que se le expidiera un permiso para operar sin el “aditamento”, mientras le era instalado.

El Secretario de Tránsito y Transporte de Manizales impugna el fallo anterior, sustentando su inconformidad bajo los argumentos presentados en su escrito inicial de descargos, los que básicamente reitera.

#### 1. Decisión de Segunda Instancia.

El Juzgado Quinto Civil del Circuito de Manizales, a través de la providencia del 31 de mayo de 2005 revoca la decisión de primera instancia. A su juicio, el taxi del accionante no se encuentra en las mismas condiciones de los otros vehículos a que alude como referente para invocar el derecho a la igualdad. Al respecto señaló:

“En dicha tarea encuentra esta instancia de justicia que el vehículo WBD 522 de propiedad del accionante tiene tarjeta de operación expedida por el Municipio de Villamaría por lo tanto no se encuentra en las mismas condiciones de los vehículos que tiene tarjeta de operación expedida por el Municipio de Manizales, para los cuales se estableció la medida administrativa de instalación de taxímetros.

Tampoco el vehículo de marras se encuentra incluido dentro de los que fueron objeto de un convenio interadministrativo celebrado entre los alcaldes de Villamaría y Manizales, ya que éste sólo comprendió un total de 136 vehículos, dentro del cual no se halla comprendido el del accionante”.

Bajo esta apreciación, consideró al ad-quem que no se presentaban supuestos idénticos que justificaran un trato igualitario, por tanto la medida tomada por el ente accionado no resultaba discriminatoria.

Por otra parte, dice que el derecho al trabajo tampoco se encuentra vulnerado, puesto que la autoridad demandada no ha impedido que el accionante pueda desarrollar su trabajo como transportador, sino que se le impuso el cumplimiento de normas de obligatorio cumplimiento, como la de desarrollar su actividad en el espacio geográfico que le corresponde de acuerdo con la tarjeta de operación que se le otorgó, esto es, en el municipio de Villamaría.

### III. PRUEBAS.

A continuación se relacionan las más relevantes que obran en el expediente:

\* Copia de petición de marzo 11 de 2005, suscrito por el señor Taborda Ramírez y dirigido al Secretario de Tránsito y Transporte de Manizales, en la cual solicita se le autorice la instalación del taxímetro (folio 5 del cuaderno N° 2).

\* Copia del oficio de marzo 28 de 2005, por medio del cual el Secretario de Tránsito y Transporte de Manizales da respuesta al derecho de petición del actor, donde se le informa que no se le puede autorizar la instalación del taxímetro porque su vehículo no hace parte del convenio interadministrativo entre las alcaldías de Manizales y Villamaría (folio 6 del cuaderno N° 2).

\* Copia de la Tarjeta de Operación del taxi del señor Taborda Ramírez, expedida por la Alcaldía de Villamaría en la cual se indica como zona de operación los municipios de Villamaría y Manizales (folio 7 del cuaderno N° 2).

\* Copia del Convenio Interadministrativo de octubre 13 de 1999, suscrito entre los municipios

de Manizales y Villamaría, referente al manejo del transporte de vehículos taxis entre ambas localidades y se acuerda suspender el incremento de taxis en ambas ciudades (folios 31 a 34 del cuaderno N° 3).

\* Relación de los vehículos que se encuentran incluidos en el convenio celebrado entre los municipios de Manizales - Villamaría y de los que no se encuentran incluidos. Documento aportado por la Secretaría de Tránsito y Transporte de Manizales (folios 15 a 19 del cuaderno N° 2).

#### IV. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS JURIDICOS.

##### 1. Competencia.

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

##### 2. Presentación del caso y planteamiento del problema jurídico.

2.1 El demandante considera que la Secretaría de Tránsito y Transporte de Manizales le vulnera sus derechos fundamentales, por cuanto no le autorizó la instalación del taxímetro electrónico en su vehículo taxi, permitiéndolo en cambio en otros automotores bajo las mismas circunstancias y con igual zona de operación al suyo, lo que le ha impedido trabajar con él en dicha ciudad como lo venía haciendo.

2.2 De acuerdo con la situación fáctica planteada y las decisiones adoptadas en instancia, en esta oportunidad le corresponde a la Corte determinar:

Si la Secretaría de Tránsito y Transporte demandada, al no autorizar la instalación del taxímetro en el vehículo del señor Taborda Ramírez, necesario para su operación en la ciudad de Manizales, incurrió en una violación a sus derechos fundamentales al estimar que éste no hacía parte del Convenio Interadministrativo celebrado entre los municipios de Manizales y Villamaría en 1999, permitiendo en cambio la instalación del mencionado dispositivo en otros vehículos que posiblemente están en similares condiciones al del actor, como son venir

operando de tiempo atrás y sin reproche alguno por parte de las autoridades de tránsito en las ciudades mencionadas.

Previamente a resolver el problema jurídico suscitado, la Sala expondrá brevemente, dada su pertinencia en el caso concreto, los fundamentos constitucionales de la regulación del servicio de transporte público; también expondrá el principio de confianza legítima.

Por último la Sala abordará el estudio del caso concreto y establecerá si existió vulneración de los derechos reclamados por el ciudadano Luís Fernando Taborda Ramírez.

### 3. El servicio público de transporte

3.1 La Constitución Política consagra en el numeral 23 del artículo 150 que es función del Congreso de la República expedir las leyes que regirán la prestación de los servicios públicos. Además, el Constituyente dispuso en el artículo 365 de la Carta que los servicios públicos se encuentran sometidos al régimen jurídico que establezca la ley y, podrán ser prestados por el Estado directa o indirectamente, por comunidades organizadas o por particulares, pero en todo caso el Estado mantendrá la regulación, el control y vigilancia de los servicios en cuestión. La jurisprudencia de esta Corte ha señalado en reiteradas ocasiones la relevancia constitucional del transporte como servicio público. Ello en reconocimiento de la trascendencia que dicho servicio ha adquirido en la vida moderna y que ha permitido un enorme progreso social y crecimiento económico<sup>1</sup>.

Además, el transporte público ha sido catalogado por la ley como un servicio público esencial (Artículo 5 de la Ley 336 de 1996,). De acuerdo con lo dispuesto por el legislador, tal servicio se prestará bajo la regulación del Estado, e implicará la prelación del interés general sobre el particular, en especial para garantizar la prestación eficiente del servicio y la protección de los usuarios. Además, para la prestación de este servicio, la ley desarrolla el ejercicio de la libertad de empresa. En tal sentido, el artículo 3, numeral 6°, de la Ley 105 de 1993, prohíbe para la constitución de empresas o de formas asociativas de transporte, la exigencia de requisitos que no estén contenidos en las normas legales que rigen la materia y en los reglamentos respectivos. De la misma manera, dispone la norma citada que para acceder a la prestación del servicio público “las empresas, formas asociativas de transporte y de economía solidaria deberán estar habilitadas por el Estado”; agrega que para asumir esa responsabilidad se deberán acreditar las condiciones que demuestren capacidad técnica,

operativa, financiera, de seguridad y procedencia del capital aportado. Las autoridades, según lo consagra la ley en cuestión, sólo podrán aplicar las restricciones a la garantía constitucional de libre empresa establecidas en la ley “que tiendan a evitar la competencia desleal, el abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado, para garantizar la eficiencia del sistema y el principio de seguridad” En ese mismo orden de ideas, el artículo 3 de la Ley 336 de 1996, establece que el Estado “regulará y vigilará la industria del transporte en los términos previstos en los artículos 333 y 334 de la Constitución Política”, es decir, al amparo de la garantía constitucional de la libertad de empresa y de la libre competencia.

3.2 Ahora bien, el capítulo IV de la Ley 336 de 1996 establece que las condiciones de prestación del servicio público de transporte estará sujeta a la habilitación y a la expedición de un permiso<sup>2</sup>. Ha dicho la Corte respecto de este tema que las licencias, permisos o habilitaciones son actos administrativos de autorización otorgadas por el Estado a los particulares, en ejercicio del poder de policía administrativa, para que, cumplidos ciertos requisitos legales o reglamentarios que consultan las necesidades del bien común y de la seguridad pública, aquellos desarrollen una actividad amparada por el ordenamiento jurídico, como ocurre en el caso de los servicios públicos. Por esta razón, la licencia, permiso o habilitación constituye el título sin el cual la actividad desplegada por el particular deviene ilegítima. Además debe señalarse que la intervención estatal en el otorgamiento y prórroga de las licencias, reviste aún mayor importancia tratándose de aquellas que se dan para ejercer una actividad que implica la prestación de un servicio público. En estos casos, al igual que ocurre con el contrato estatal de concesión de servicios públicos, la Administración goza de ciertos derechos y prerrogativas ante los beneficiarios de las mismas como son, entre otros: 1) el derecho a introducir las modificaciones que considere necesarias para obtener una mejor organización y funcionamiento del servicio; 2) el derecho a exigir al operador del servicio la adaptación del mismo a las nuevas demandas o conveniencias para los usuarios; 3) la vigilancia y control sobre la actividad desarrollada, lo cual se justifica por el interés público que aquella involucra, y que, finalmente, origina el otorgamiento de la licencia; 4) el derecho a exigir al operador del servicio el cumplimiento debido del mismo, 5) el derecho a revocar la licencia de funcionamiento antes de cumplirse el plazo estipulado, por razones de interés público o por circunstancias previamente definidas en la Constitución, la ley o los reglamentos.<sup>3</sup>

Ahora bien, el artículo 39 de la Ley 105 de 1993 dispone:

“En desarrollo de lo dispuesto en el artículo 301 de la Constitución Política, las Asambleas Departamentales podrán delegar en los Concejos Municipales las atribuciones establecidas en el artículo 300 numerales 1 y 2, referentes a la reglamentación del transporte, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera, dentro de los lineamientos de la presente Ley. La misma Ley determina las competencias en esta materia”

Debe entenderse que dentro de las facultades delegables por expreso mandato de Ley, se encuentran previstas las concernientes a la concesión de las licencias requeridas para la prestación del servicio público de transporte.

Además, el artículo 58 de la Ley 336 de 1996 dispone:

Las autoridades locales no podrán autorizar servicios regulares por fuera del territorio de su jurisdicción, so pena de incurrir en causal de mala conducta

3.3 Así las cosas, es necesario indicar que la expedición de tarjetas de operación a vehículos de servicio público se encuentra reglamentada por medio de los decretos 170, 171, 172, 174 y 175 de 2001 expedidos por el Ministerio del Transporte. El Decreto 172 de 2001 señaló<sup>4</sup> que el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en Vehículos Taxi se presta de manera regular dentro de la jurisdicción de un distrito o municipio y en las áreas metropolitanas de conformidad con las normas que las regulan. Además, reiterando la competencia en razón del territorio que tienen los municipios en relación con la concesión de licencias para el transporte público, precisó en su artículo 8º que, para efectos de aplicación del decreto, son autoridades de tránsito competentes, en la jurisdicción distrital y municipal, los alcaldes municipales y distritales o los organismos en los cuales éstos delegaran tal atribución. En concordancia con ello se estipuló también en el mismo decreto<sup>5</sup> que la autoridad de transporte competente es la encargada de expedir la tarjeta de operación para los taxis.

#### 4. Principio de la Confianza Legítima.

La confianza legítima es un principio originado en el derecho alemán, que en términos de

esta Corporación tiene su fundamento en los postulados constitucionales de seguridad jurídica, respeto al acto propio y buena fe<sup>6</sup> y constituye un instrumento válido para evitar el abuso del derecho.

Este principio busca proteger al administrado frente a las modificaciones intempestivas que adopte la administración, desconociendo antecedentes en los cuales aquél se fundó para continuar en el ejercicio de una actividad o reclamar ciertas condiciones o reglas aplicables a su relación con las autoridades. Esto quiere decir que el principio de confianza legítima es un mecanismo para conciliar los posibles conflictos que surjan entre los intereses públicos y los intereses privados, cuando la administración ha creado expectativas favorables para el administrado y súbitamente elimina dichas condiciones. Así pues, la confianza que el administrado deposita en la estabilidad de la actuación de la administración, es digna de protección y debe respetarse.

Al respecto esta Corporación indicó<sup>7</sup>:

“Se trata entonces de situaciones en las cuales el administrado no tiene realmente un derecho adquirido, pues su posición jurídica es modificable por las autoridades. Sin embargo, si la persona tiene razones objetivas para confiar en la durabilidad de la regulación, y el cambio súbito de la misma altera de manera sensible su situación, entonces el principio de la confianza legítima la protege. En tales casos, en función de la buena fe (CP art. 83), el Estado debe proporcionar al afectado tiempo y medios que le permitan adaptarse a la nueva situación. Eso sucede, por ejemplo, cuando una autoridad decide súbitamente prohibir una actividad que antes se encontraba permitida, por cuanto en ese evento, es deber del Estado permitir que el afectado pueda enfrentar ese cambio de política”.

Según esta doctrina, las personas que llevan un tiempo considerable adelantando actividades ordinarias susceptibles de control gubernamental, que se han creado expectativas en virtud de la permisión y tolerancia de la Administración, con fundamento en hechos externos del Estado suficientemente concluyentes, que dan una imagen de aparente legalidad a la conducta desarrollada por los particulares, tienen derecho a que se les ofrezcan alternativas ante súbitas prohibiciones sobre la actividad que venían desarrollando, sin que ello signifique reconocimiento a las personas de unos derechos definitivos, pues la protección de la confianza legítima no puede erigirse en impedimento absoluto para que las autoridades

adopten políticas innovadoras, menos todavía si lo hacen en desarrollo de mandatos emanados del propio orden jurídico.

Esta Corporación ha precisado que la confianza legítima está cimentada en los siguientes supuestos: (1) necesidad de preservar el interés público, (2) desestabilización cierta en la relación administración-administrados, y (3) la necesidad de adoptar medidas por un periodo transitorio que adecúen la actual situación a la nueva realidad<sup>8</sup>.

En consideración a los principios de confianza legítima y buena fe, las autoridades deben ser coherentes en sus actuaciones y garantizar razonablemente la estabilidad y durabilidad de las situaciones generadas, de tal suerte que “así como la administración pública no puede ejercer sus potestades defraudando la confianza debida a quienes con ella se relacionan, tampoco el administrado puede actuar en contra de aquellas exigencias éticas”<sup>9</sup>.

En síntesis, el principio de la confianza legítima es una expresión de la buena fe consistente en que el Estado no puede súbitamente alterar unas reglas de juego que regulaban sus relaciones con los particulares, sin que se les otorgue a estos últimos un período de transición para que ajusten su comportamiento a una nueva situación jurídica. No se trata, por tanto, de lesionar o vulnerar derechos adquiridos pues éstos no existen en la situación en consideración, sino tan sólo de amparar unas expectativas válidas que los particulares se habían formado con base en acciones u omisiones estatales prolongadas en el tiempo.

## 5. Del caso concreto.

5.1. El señor Luís Fernando Taborda Ramírez considera que la Secretaría de Tránsito y Transporte de Manizales le vulnera sus derechos fundamentales, por cuanto no le autorizó la instalación del taxímetro en su vehículo de servicio público, permitiéndola en cambio en otros taxis que se encontraban en situación semejante a la suya, es decir, con igual permiso y zona de operación, lo que le ha imposibilitado operarlo en dicha ciudad como lo venía haciendo de tiempo atrás.

5.2 Advierte la Sala de forma previa, que no se observa la existencia de violación alguna a los derechos fundamentales del actor y que, por consiguiente, deberá confirmar la sentencia dictada en segunda instancia dentro del trámite de la acción de tutela.

5.3 Así pues, en primer término, resulta claro para la Sala que el señor Taborda Ramírez no estaba amparado, en la situación particular, por el principio de la confianza legítima en relación con la Secretaría de Tránsito y Transporte de Manizales

Ciertamente, como lo manifiesta el actor en la narración de los hechos y no fue descalificado o controvertido por el ente accionado en sus escritos de defensa, éste venía prestando el servicio público de transporte individual de pasajeros en las ciudades de Manizales y Villamaría desde el mes de julio del año 2000. Ahora bien, que después de casi cinco años de ejercer ininterrumpidamente su labor en la zona de operación mencionada, la Secretaría de Tránsito de Manizales al exigir el uso del dispositivo de medición “so pena de incurrir en drásticas sanciones que incluyen la cancelación de la licencia de funcionamiento”(folio 6 del cuaderno N° 2), intempestivamente haya imposibilitado que continuara laborando en dicha ciudad al no autorizar la instalación del taxímetro en su vehículo, no implica necesariamente que se pudiera predicar una situación de legítima confianza del actor respecto de la autoridad demandada.

5.4 Cabe indicar aquí que se debe entender con claridad que fue la autoridad de tránsito del municipio de Villamaría la que originó la situación que permitió que el señor Taborda Ramírez trabajara, sin estar autorizado para tal efecto, en el municipio de Manizales. La concesión del permiso por parte del municipio de Villamaría para operar no sólo en ese municipio sino también en Manizales configura una situación de hecho, contraria a la legislación existente sobre la materia de autorizaciones en materia de transporte público y una clara usurpación de la competencia que por razón del territorio tiene el municipio de Manizales.

Así pues, en relación con la legítima confianza que el actor alega rota por la Secretaría de Tránsito y Transporte de Manizales, ciertamente tal situación no se presenta, en razón de que las autoridades de Villamaría desbordaron claramente su competencia y también el convenio que habían suscrito el 13 de octubre de 1999 con la Alcaldía de Manizales, cuyo objeto era permitir únicamente a 136 taxis de Villamaría la operación también en esta última ciudad<sup>10</sup>.

5.5 Es necesario señalar que tal situación, y los efectos que ya fueron señalados, tienen por consecuencia que tampoco puede haber la violación del derecho a la igualdad que vislumbra el actor. Si la queja de éste -como lo entiende la Sala- tiene que ver con la aplicación estricta

de la legalidad en la materia y, en virtud de ella, del uso de las facultades de policía por parte del municipio de Manizales, también es pertinente señalar que el señor Taborda no puede pretender defender su situación irregular alegando que otra u otras personas también se encuentran incursas en la misma violación y que mientras no se sancione a aquellas, no se le puede sancionar a él. Por tratarse del derecho administrativo sancionador, la administración tiene la facultad y el deber de sancionar a un infractor aunque no haya sancionado a otro que esté en igualdad de condiciones. Dicho de otra manera, el autor de una infracción administrativa no puede alegar un derecho a la igualdad a no ser sancionado mientras no se sancione a otro violador<sup>11</sup>.

5.6 Conforme a lo expuesto, la Sala confirmará la sentencia proferida por el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Manizales del 31 de mayo de 2005, que a su vez decidió revocar la decisión de primera instancia proferida por el Juzgado Segundo Civil Municipal de la misma ciudad, mediante fallo del 25 de abril de 2005, que concedió la tutela solicitada por Luis Fernando Taborda Ramírez contra la Secretaría de Tránsito y Transporte de Manizales.

## V. DECISIÓN.

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

### RESUELVE:

Primero.- CONFIRMAR la sentencia proferida el treinta y uno (31) de mayo de dos mil cinco (2005) por el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Manizales, que revocó la dictada el veinticinco (25) de abril de 2005 por el Juzgado Segundo Civil Municipal de la misma ciudad, que concedió la tutela solicitada

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

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado Ponente

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

CON SALVAMENTO DE VOTO

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA

T-1094 DE 2005

PRINCIPIO DE LA CONFIANZA LEGITIMA-Accionante reunía los presupuestos necesarios para el otorgamiento de los permisos solicitados (Salvamento de voto)

El accionante reunía los presupuestos necesarios para que conforme a la doctrina constitucional se le considerara en situación de confianza legítima, en primer lugar, se trata de un trabajador del servicio público individual de pasajeros que con anterioridad a la decisión de la administración de exigir el uso del taxímetro, se encontraba desde hace más de 4 años operando en la ciudad; en segundo lugar, dicha labor venía de tiempo atrás siendo implícitamente permitida por las respectivas autoridades, sin importar quien hubiese expedido el permiso. Así entonces, desde mi posición, no encuentro justificación para que en este caso la Secretaría de Tránsito no hubiera autorizado la instalación del taxímetro y dejar sin alternativas concretas a quien de buena fe venía operando durante mucho tiempo en la ciudad de Manizales.

DERECHO AL TRABAJO Y DERECHO A LA IGUALDAD-Negar permiso de funcionamiento al accionante lo coloca en clara desventaja laboral (Salvamento de voto)

Referencia: expediente: T-1145605.

Acción de tutela del señor Luis Fernando Taborda Ramírez, contra la Secretaría de Tránsito y Transporte de Manizales.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA.

De manera respetuosa, presento las razones que me apartan de la decisión mayoritaria de la Sala Novena de Revisión en el asunto de la referencia, en donde se resolvió “CONFIRMAR la sentencia proferida el treinta y uno (31) de mayo de dos mil cinco (2005) por el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Manizales, que revocó la dictada el veinticinco (25) de abril de 2005 por el Juzgado Segundo Civil Municipal de la misma ciudad, que concedió la tutela solicitada”.

Son fundamentos de este salvamento de voto, los siguientes:

1.- El actor considera que la Secretaría de Tránsito y Transporte de Manizales le vulnera sus derechos fundamentales, por cuanto no le autorizó la instalación del taxímetro en su vehículo de servicio público, sí permitiéndolo en otros taxis que se encontraban en semejante situación al suyo, es decir, con igual permiso y zona de operación, lo que le ha imposibilitado operarlo en dicha ciudad como lo venía haciendo de tiempo atrás.

Frente a lo anterior, la posición mayoritaria de la Sala de Revisión, de la cual me aparto, consideró:

“(…) fue la autoridad de tránsito del municipio de Villamaría la que originó la situación que permitió que el señor Taborda Ramírez trabajara, sin estar autorizado para tal efecto, en el municipio de Manizales. La concesión del permiso por parte del municipio de Villamaría para operar no sólo en ese municipio sino también en Manizales configura una situación de hecho, contraria a la legislación existente sobre la materia de autorizaciones en materia de transporte público y una clara usurpación de la competencia que por razón del territorio tiene el municipio de Manizales.

Así pues, en relación con la legítima confianza que el actor alega rota por la Secretaría de Tránsito y Transporte de Manizales, ciertamente tal situación no se presenta, en razón de que las autoridades de Villamaría desbordaron claramente su competencia y también el convenio que habían suscrito el 13 de octubre de 1999 con la Alcaldía de Manizales, cuyo objeto era permitir únicamente a 136 taxis de Villamaría la operación también en ésta última

ciudad”.

2.- En criterio de la suscrita, resulta claro que el señor Taborda Ramírez estaba amparado por el principio de la confianza legítima, circunstancia que no fue considerada por parte del ente accionado al momento de no autorizar la instalación del taxímetro en el automotor del demandante.

En efecto, el señor Taborda Ramírez, como lo señala la decisión de la Sala: “...venía prestando el servicio público de transporte individual de pasajeros en las ciudades de Manizales y Villamaría desde el mes de julio del año 2000, sólo ahora, después de casi cinco años de ejercer ininterrumpidamente su labor en la zona de operación mencionada, la Secretaría de Tránsito de Manizales al exigir el uso del dispositivo de medición “so pena de incurrir en drásticas sanciones que incluyen la cancelación de la licencia de funcionamiento”(folio 6 del cuaderno N° 2), intempestivamente imposibilitó que el accionante continuara laborando en dicha ciudad al no autorizar la instalación del taxímetro en su vehículo”. (Negrilla no original)

Como se observa del expediente, la Secretaría de Tránsito y Transporte acusada negó la solicitud del actor, alegando en las distintas instancias de éste proceso, que el taxi del señor Taborda Ramírez ha venido operando en Manizales bajo una autorización del Alcalde de Villamaría, quien carece de facultades legales para entrometerse en los asuntos de autoridades de diferente jurisdicción. Dice además, que si bien es cierto existe un convenio interadministrativo entre los dos municipios sobre el tema del servicio de taxi, Villamaría no puede incrementar el parque automotor de estos vehículos sin contar con la aquiescencia de Manizales y los estudios técnicos que al respecto exija la reglamentación correspondiente.

A mi juicio, contrario a lo sostenido por la mayoría de la Sala y a lo alegado por las partes y demás intervinientes, no se trataba de establecer si la tarjeta de operación con la que el actor se amparó para laborar en la ciudad de Manizales era o no proferida por la autoridad competente, o si la misma podía o no producir legítimos efectos en determinado territorio, lo que se debió debatir era la prolongada permisividad de las autoridades municipales y en especial las de tránsito de Manizales a favor del demandante y las implicaciones que esto conllevaba.

Así, independientemente de las disertaciones sobre si un Alcalde puede dar efectos a sus

decisiones más allá de su jurisdicción, lo cual en principio no resulta posible, lo cierto es que de hecho tal situación se configuró bien por la permisividad o el desconocimiento de las autoridades de Manizales, más no por una conducta mal intencionada del actor, de quien se observa vino actuando de buena fe.

3.- Es claro que las autoridades de tránsito de Manizales permitieron que el señor Taborda Ramírez circulara y trabajara con su taxi durante varios años y esto le haya generado una expectativa de que dicha situación no era arbitraria y de que su conducta era jurídicamente aceptada.

Del expediente se aprecia que existe tarjeta de operación expedida por el alcalde de Villamaría, que ajenos a su validez o eficacia, el actor consideró de buena fe se ajustaba a lo pactado por los municipios en el convenio, pues con ella le era permitido trabajar sin que las autoridades se lo prohibieran de forma categórica. Sólo ahora, ante la implementación del uso del taxímetro se le dice que no puede operar en la ciudad porque no tiene autorizada la instalación de dicho dispositivo. La administración con esta prohibición repentina al actor, claramente violenta su confianza frente al prolongado comportamiento permisivo, y que debió conservar siendo consecuente con sus acciones anteriores, más aún cuando en éste caso no se pone en entre dicho el interés público.

Así pues, en el asunto decidido, considero que el accionante reunía los presupuestos necesarios para que conforme a la doctrina constitucional se le considerara en situación de confianza legítima, en primer lugar, se trata de un trabajador del servicio público individual de pasajeros que con anterioridad a la decisión de la administración de exigir el uso del taxímetro, se encontraba desde hace más de 4 años operando en la ciudad; en segundo lugar, dicha labor venía de tiempo atrás siendo implícitamente permitida por las respectivas autoridades, sin importar quien hubiese expedido el permiso. Así entonces, desde mi posición, no encuentro justificación para que en este caso la Secretaría de Tránsito no hubiera autorizado la instalación del taxímetro y dejar sin alternativas concretas a quien de buena fe venía operando durante mucho tiempo en la ciudad de Manizales.

Conforme lo anterior, si bien el señor Taborda Ramírez no tenía un derecho adquirido para operar de manera definitiva en Manizales, las autoridades al implementar o modificar las condiciones para la prestación del servicio debían proporcionar al afectado el tiempo y los

medios para adaptarse a la nueva condición, pero no desconocer súbitamente sus expectativas. Dejar intempestivamente al actor sin la posibilidad de laborar en dicha ciudad, no sólo es una burla a la confianza que éste había depositado en la conducta de la administración, sino que lo dejó en claras desventajas laborales frente a quienes si les fue permitido operar los taxis en esa localidad. Téngase en cuenta que en Manizales operan alrededor de 2000 vehículos de transporte público individual, y permitir que el taxi del actor también lo pueda hacer, no generaba perjuicios significativos a los demás transportadores.

4.- El ejemplo que ha utilizado la jurisprudencia para ilustrar los alcances del principio mencionado es justamente el que, con perfiles similares al que sustento, muestra la circunstancia de una persona ante la Administración cuando ésta decide sorpresivamente prohibir una actividad o práctica que era permitida, lícita y aun auspiciada por la autoridad, según sus actuaciones anteriores. En tales eventos es deber del estado facilitar a todos aquellos que ejecutaban la práctica o desempeñaban la actividad respecto de la cual se ha producido el cambio en las políticas administrativas una adaptación razonable, en términos tales que la implantación abrupta de los nuevos criterios no signifique daño o perturbación para el ejercicio de sus derechos.

Así las cosas, considero que se generó a favor del peticionario, quien venía operando su taxi en Manizales, la convicción de que su tránsito y labor en la localidad estaba permitida, por tanto esa confianza que el administrado depositó en la estabilidad de la actuación de la administración merecía ser respetada y protegida a través del mecanismo de la acción de tutela. Ya ha señalado la Corte que el principio de la confianza legítima se aplica como mecanismo para conciliar el conflicto entre el interés público y el privado, cuando la administración ha creado expectativas favorables para el administrado y lo sorprende al eliminar súbitamente esas condiciones<sup>12</sup>. Lo que ocurre, sin embargo, es que tales correcciones en el rumbo de la gestión administrativa y en la adecuación de los procedimientos a los imperativos reglamentarios no puede desconocer los derechos fundamentales de quienes habían venido actuando objetivamente fundados en la confianza legítima que en ellos provocaba el habitual comportamiento de las autoridades.

5.- Por otra parte, la Secretaría de Tránsito en respuesta al derecho de petición del señor Taborda Ramírez le manifestó “que en la ciudad prestan legalmente el servicio de transporte individual de pasajeros 1952 taxis matriculados en Manizales y 136 vehículos del mismo tipo,

que hacen parte del convenio interadministrativo celebrado en 1999 entre los Alcaldes de Manizales y Villamaría, a todos los vehículos indicados se les ha instalado el taxímetro electrónico. Su vehículo no está incluido en el listado de vehículos que pueden prestar el servicio de transporte individual de pasajeros en la ciudad de Manizales, por lo tanto no es posible autorizar la instalación del taxímetro electrónico” (folio 6 del cuaderno N° 2). Sin embargo, considero que no resulta legítimo que la Secretaría en la actualidad haya tomado como referente el listado anexo13 al convenio aludido, para de allí establecer qué automotores de Villamaría podían acceder al taxímetro, puesto que desde febrero 5 de 2001, dicho convenio perdió efectos legales en virtud de lo dispuesto por el artículo 23 del Decreto 172/01 proferido por el Ministerio de Transporte, estableciéndose de hecho y a partir de ese momento en todos los taxis que operaban en Manizales una situación de igualdad.

“ARTICULO 23.- RADIO DE ACCION.- El Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en Vehículos Taxi se presta de manera regular dentro de la jurisdicción de un distrito o municipio y en las áreas metropolitanas de conformidad con las normas que la regulan.

(...)

Los convenios celebrados al amparo del artículo 6 del Decreto 1553 de 1998, quedarán sin efecto a partir de la vigencia del presente Decreto.

(...)” (Se resalta).

6.- Ahora, pese a lo dispuesto por este artículo y aparentemente ignorado por las autoridades de los dos municipios, la Secretaría de Tránsito se basó en el aludido Convenio, permitiendo la instalación de taxímetros en unos vehículos y dejando por fuera a quienes allí no estaban relacionados, sin considerar que a éstos últimos se les había permitido trabajar en Manizales con anterioridad.

En consecuencia, resulta claro que el ente accionado al emplear éste parámetro ha dado un trato desigual a todos aquellos que sin efecto el convenio siguieron laborando en la ciudad, como es el caso del señor Taborda Ramírez.

Por lo anterior considero que la acción de tutela procedía y en consecuencia ha debido

revocarse la decisión de segunda instancia, concediéndose el amparo deprecado.

Fecha ut supra.

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

1 Sent. T-604/92 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

2 Artículo 16 de la Ley 336 de 1996: “De conformidad con lo establecido por el Artículo 3o. numeral 7o. de la Ley 105 de 1993, sin perjuicio de lo previsto en Tratados, Acuerdos o Convenios de carácter internacional, la prestación del servicio público de transporte estará sujeta a la habilitación y a la expedición de un permiso o a la celebración de un contrato de concesión u operación, según que se trate de rutas, horarios o frecuencias de despacho, o áreas de operación, servicios especiales de transporte, tales como: escolar, de asalariados, de turismo y ocasional.”

3 Ibídem

4 Artículo 28

5 Artículo 40

6 Ver entre otras, las sentencias T-020 de 2000 y C-478 de 1998.

7 Sentencia T-020 de 2000.

8 Sentencias T-961 de 2001, T-660 de 2002, entre otras.

9 Sentencia T-295-99.

10 El inciso 2º del artículo 6 del Decreto 1553 de 1998, expedido por el Gobierno Nacional, autoriza la suscripción de dichos convenios de la siguiente manera: “Este servicio podrá prestarse en municipios con alto grado de influencia recíproca y conurbados, siempre que medie convenio entre las respectivas autoridades locales, conforme lo establece el literal c)

del artículo 11 de la Ley 105 de 1993; en caso contrario, debe portarse planilla de viaje ocasional.”

11 Aclaración de Voto, Sentencia T-726 de 2003. Magistrado Jaime Araujo Rentería.

12 Cfr. Sentencia T-364 de 1999.

13 Folios 15 a 19 del cuaderno N° 2. Allí se relacionan los 136 taxis incluidos en el convenio de 1999, indicándose el número de placa y el lugar donde cancelan impuestos.