

Sentencia T-1122/02

DERECHO DE PETICION-Alcance y contenido

DERECHO DE PETICION-Requisitos de la respuesta

La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.

DERECHO DE PETICION-Núcleo esencial

DERECHO A LA IGUALDAD-Alcance

El derecho a la igualdad, que a la vez constituye un principio fundamental, se traduce en la garantía a que no se instauren excepciones o privilegios que exceptúen a unos individuos de lo que se concede a otros en idénticas circunstancias, de donde se sigue necesariamente, que la real y efectiva igualdad consiste en aplicar la ley en cada uno de los acaecimientos según las diferencias constitutivas de ellos. El principio de la justa igualdad exige precisamente el reconocimiento de la variada serie de desigualdades entre los hombres en lo biológico, económico, social, cultural, etc., dimensiones todas que en justicia, deben ser relevantes para el derecho.

DERECHO A LA IGUALDAD-Es objetivo y no formal

El derecho a la igualdad que consagra la Constitución es objetivo y no formal, puesto que se predica de la identidad de los iguales y de la diferencia entre los desiguales, concepción ésta que supera así la noción de la igualdad de la ley a partir de la generalidad abstracta, por el de la generalidad concreta, que concluye con el principio según el cual no se permite regulación diferente de supuestos iguales o análogos y prescribe diferente reglamentación a supuestos distintos. Con este concepto sólo se autoriza un trato diferente si está razonablemente justificado.

IGUALDAD FORMAL-Naturaleza

DERECHO A LA IGUALDAD-Discriminación

La discriminación se presenta, cuando la diferencia de trato se hace sin fundamento constitucional que tenga un carácter objetivo y razonable. La discriminación implica entonces, la violación del derecho a la igualdad, por lo que su prohibición constitucional se encamina a impedir que se restrinja o excluya el ejercicio de los derechos y libertades de una o varias personas, se les niegue el acceso a un beneficio o se otorgue un privilegio sólo a algunas de ellas, sin que exista justificación objetiva y razonable.

ACCION DE TUTELA-Inmediatez/ACCION DE TUTELA-Término de presentación

ACCION DE TUTELA-No reemplaza recursos no ejercidos

Referencia: expediente T-532690. Acción de tutela incoada por Marina Sabogal García y otros contra la Secretaría de Tránsito y Transporte de Cali Valle.

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Bogotá, D.C., once (11) de diciembre de dos mil dos (2002).

La Sala Novena de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ, JAIME ARAÚJO RENTERÍA y ALFREDO BELTRÁN SIERRA dicta la siguiente

SENTENCIA

En virtud de la revisión de los fallos de tutela adoptados por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Cali (Valle), el 2 de julio de 2002 y la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, mediante los cuales se resolvió la solicitud de tutela de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1. La señora Marina Sabogal García, actuando en nombre propio y como apoderada judicial

de los señores Hernando Caicedo Segura y Diego Fernando Velásquez instauró el 19 de octubre de 2001 acción de tutela contra la Secretaría de Tránsito y Transporte Municipal de Cali por considerar lesionado el derecho a la igualdad.

1. En el escrito de tutela relatan que el 4 de febrero de 1997 radicaron sendas solicitudes a fin de poder matricular y obtener la tarjeta de operación de vehículos de transporte individual tipo taxi para la ciudad de Cali, conforme a lo establecido en el Decreto 0381 de marzo 21 de 1997,¹ el cual en su momento se encontraba en concordancia con los Decretos Reglamentarios 031 del 13 de enero, 388 del 24 de febrero y 1553 del 4 de agosto de 1998.

1. Afirman que dichas solicitudes fueron presentadas en debida forma y con el lleno de los requisitos para ese entonces exigidos, “pues éstas se tratan de peticiones sencillas sobre las cuales se imprime únicamente un número consecutivo, hora y fecha de presentación”.²

1. Agregan que a pesar del tiempo transcurrido (56 meses desde la fecha de la presentación de las peticiones hasta la interposición de la acción de tutela) y tras su insistencia ante la Secretaría de Tránsito y Transporte Municipal de Cali para que procediera a expedir las respectivas matrículas, dicha entidad no ha resuelto las solicitudes impetradas.

1. Sin embargo, dicha Secretaría sí ha tramitado solicitudes iguales que han presentado otras personas, radicadas en el mismo espacio de tiempo e “inclusive unas antes y unas después de las nuestras”. Por lo anterior, solicita se ordene a la entidad accionada resolver sus peticiones.

1. Mediante auto del 22 de octubre de 2001 el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Cali avocó

conocimiento de la tutela y ordenó su notificación a la Secretaría de Tránsito y Transporte Municipal, entidad que no hizo pronunciamiento sobre el particular. El 31 de octubre de 2001 dictó sentencia, en aplicación de la presunción de veracidad consagrada en el artículo 20 del Decreto-ley 2591 y al considerar que de las pruebas obrantes en el expediente “se establece la existencia de un trato discriminatorio y desigual, por parte de la SECRETARIA DE TRANSITO MUNICIPAL para con los accionantes, respecto al dado al señor HAROLD MORALES y a la EMPRESA AUTOS Y TAXIS 10, puesto que a estos últimos sí se les ha procedido a otorgar las matrículas de vehículos de transporte individual tipo taxi, a los accionantes no, sin que se hubiera presentado justificación alguna por parte de la secretaría de tránsito, y por el contrario se aprecia que las solicitudes son similares e inclusive se presentaron mucho después a la de los accionantes, ya que éstas son fechadas marzo 21 de 1997, mientras que las de los accionantes son del 4 de febrero de 1997, no entendiendo el despacho, el por qué de esta clase de preferencias o prebendas.”³ Por lo anterior, ordenó a la entidad accionada que en el término de tres (3) días tramite las peticiones de los actores y se les otorgue las tarjetas de operación solicitadas. La sentencia no fue impugnada.

1. En la misma fecha la Secretaría de Tránsito y Transporte de Cali interpuso incidente de nulidad, con el fin de que se dejara sin efecto toda la actuación a partir del auto por el cual el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Cali avocó conocimiento aduciendo no haberse notificado dicha providencia ni el fallo de tutela en debida forma. Precisó que la Administración sólo tuvo conocimiento de esas decisiones hasta el 21 de noviembre de 2001, fecha en que los accionantes presentaron sus peticiones acompañadas del fallo de tutela.

1. El 30 de enero de 2002 el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Cali se abstuvo de imponer sanción por desacato a la Secretaría de Tránsito y Transportes de Cali y archivó las diligencias, contra esta decisión el apoderado de los tutelantes interpuso recurso de reposición y en subsidio el de apelación. La reposición fue resuelta en forma negativa y una vez concedida la alzada, la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali la rechazó por considerar que ésta sólo procede en los casos específicamente señalados en la

ley, no encontrándose en las disposiciones especiales de la tutela norma alguna que lo consagre contra el auto que resuelve el incidente de desacato.

1. En lo referente a la solicitud de nulidad, el apoderado de los accionantes argumentó que no existe causal de nulidad para invalidar lo actuado por lo cual solicita su rechazo. Por auto del 30 de enero de 2002, se decretaron las pruebas para resolver el incidente.

1. Una vez se evacuaron las pruebas decretadas, mediante auto del 7 de mayo de 2002, se declaró la nulidad de la actuación surtida a partir de la sentencia del octubre 31 de 2001. Contra esta providencia tanto el incidentalista como el apoderado judicial de los tutelantes interpusieron recurso de apelación el cual fue resuelto por la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali modificando la decisión en el sentido de que la nulidad comprendería todo lo actuado con posterioridad al auto mediante el cual se asumió el conocimiento de la acción de tutela. En cumplimiento de lo anterior se notificó a las partes del auto por medio del cual se avocó conocimiento de la tutela.

Respuesta de la entidad accionada

La Secretaría de Tránsito y Transporte de Cali solicitó declarar la improcedencia del amparo impetrado, por cuanto no ha vulnerado ningún derecho fundamental del accionante y por que la acción de tutela no tiene como finalidad proteger simples expectativas de los accionantes.

Explicó que dos fueron las situaciones que motivaron a la Administración a expedir el Decreto 0381 de marzo de 1997, i) se habían radicado numeras peticiones solicitando se permitiera la matrícula por incremento en vehículo tipo taxi. ii) Estaban prestando servicio público vehículos tipo taxi que no estaban matriculados.

Agregó que las peticiones presentadas por los accionantes debían corresponder a una de esas dos situaciones y que además debieron reunir todos los requisitos respectivos, esto es, demostrar la propiedad de los vehículos los cuales debían ser modelos 1996 o 1997.

Señaló que en octubre del 2001 los actores presentaron peticiones sobre los mismos hechos objeto de la tutela las cuales fueron resueltas oportunamente.

Respecto al derecho a la igualdad, aduce que los accionantes se comparan con una persona jurídica cuyo objeto social es la venta de vehículos, mientras que ellos no poseen sino una mera expectativa. Afirma que las peticiones de acceso a matrícula de vehículos debían cumplir con los requisitos señalados en los artículos 73 y 75 del Acuerdo 0051 de 1993 los cuales no fueron observados por los actores.

Resalta que los tutelantes dejaron transcurrir seis (6) meses, tiempo que permaneció vigente el Decreto 0381/97, sin realizar ninguna gestión para lograr el estudio de sus solicitudes y sólo cinco (5) años después hacen uso de la acción de tutela, cuando ha operado el silencio administrativo negativo y ante ese hecho pudieron haber presentado los recursos que la ley concede.

Sobre este particular sostiene lo siguiente:

“Los accionantes no han demostrado que tienen vehículos modelos 1996 o 1997 cero kilómetros sin matricular o que tienen los vehículos Marina Sabogal G. un vehículo taxi DAEWOO - HERNANDO CAICEDO 1 vehículo taxi HYUNDAI - DIEGO FERNANDO VELASQUEZ 1 taxi DAEWOO para cumplir con los requisitos que exigía el Decreto 0381 de 1997, que son los requeridos por el Acuerdo 0051 de 1993 ya enunciados, por consiguiente los tutelantes están tutelando una mera expectativa, lo que en la costumbre del transporte público se conoce con el nombre del “CUPO” sin tener realmente los vehículos de las peticiones de las cuales han presentado la acción de tutela.”

Hacen énfasis en que los accionantes no sólo presentaron las solicitudes que pretenden se les amparen sino otras de aspiraciones más cuantiosas así: Marina Sabogal 52 radicaciones; Hernando Caicedo 93 radicaciones; Diego Fernando Velásquez 52 radicaciones.

En el mismo sentido señala que debe tenerse en cuenta que el ingreso al parque automotor de más vehículos tipo taxi, sin el debido estudio técnico que ordena la Ley 336 de 1996, incrementaría la sobreoferta que tiene la ciudad generando graves problemas de contaminación ambiental, de tráfico, daño en la malla vial, y accidentalidad en este tipo de vehículos, por lo cual debe primar el interés general sobre el particular.

II. SENTENCIAS OBJETO DE REVISION

1. Primera Instancia

El Juzgado Tercero Civil del Circuito de Santiago de Cali, en fallo del 2 de julio de 2002 denegó por improcedente la tutela impetrada por Marina Sabogal García, quien obró en nombre propio y en representación de Hernando Caicedo Segura y Diego Fernando Velásquez por considerar que los accionantes contaban con otro medio de defensa judicial y además porque esta no fue interpuesta para evitar un perjuicio irremediable. Lo anterior teniendo en cuenta lo siguiente:

i. Interrogatorio de parte absuelto por la señora Marina Sabogal García, en el que manifestó habersele dado respuesta negativa por parte de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Cali a las solicitudes radicadas ante esa dependencia por ella y los señores Hernando Caicedo Segura y Diego Fernando Velásquez Ariza, sobre la concesión de cupos de vehículos tipo taxi y a que se hace referencia en la presente acción de tutela, sin que se hubiere interpuesto recurso alguno.⁴

ii. De otro lado obran tres escritos con fecha septiembre 21 de 2001, presentados por los tutelantes a la Secretaría de Tránsito y Transporte Municipal de Cali, invocando el derecho de petición a fin de poder matricular y obtener la tarjeta de operación de vehículos de transportes individual tipo taxis para la ciudad de Cali, conforme al Decreto 0381 de marzo 21 de 1997, obrando igualmente la respuesta respectiva por la entidad accionada negándoles sus peticiones por las siguientes razones:

“1) El decreto 0381 de 1997 se motivó precisamente para tramitar peticiones que se hayan formulado hasta marzo 21 de 1997 y esta medida se mantuvo por 10 meses hasta enero de 1998.

“2) El decreto 0381 de 1997 en su artículo segundo condicionaba este trámite para aquellas peticiones dice “que cumpliera las disposiciones legales sobre la materia”.

“3. Es decir, la petición debía reunir los requisitos establecidos en el acuerdo 0051 de 1993, por consiguiente, se deben entender que no es la simple petición sin contar con que se cuenta con el vehículo y todos los requisitos del acuerdo “051 de 1993 art. 73 y 75”.

iii. Por lo anterior concluye que cada peticionario debe contar con los vehículos cero kilómetros modelo 1997 cuya matrícula se pretendía, pues de no ser así sería una mera expectativa, agregándose además razones de interés general y técnico que impedirían el ingreso de nuevos taxis a la capacidad transportadora de la ciudad con incremento, en consideración a que existe en el parque automotor 15.580 taxis, estando así saturado el servicio público de transporte en esta modalidad, lo que conlleva a otros inconvenientes como el ruido, la contaminación ambiental y el daño de la capa asfáltica de la ciudad.

Agregó dicho despacho judicial que en el supuesto caso que hubiere sido interpuesta la tutela para evitar un perjuicio irremediable, tampoco se presentaría violación alguna al derecho de igualdad por cuanto el artículo 13 de la Constitución Política no prescribe siempre un trato igual para todas las personas, por consiguiente, sólo cabe un trato desigual cuando se aplique en supuestos de hecho también desiguales. En otras palabras, el principio de igualdad sólo se viola cuando se trata desigualmente a los iguales. De ahí que lo constitucionalmente vetado sea el trato desigual ante situaciones idénticas.

Teniendo en cuenta lo anterior señaló que el derecho a la igualdad no aparece vulnerado por la Secretaría de Tránsito y Transporte de Cali, al no haberse probado por la accionante que a igual situación de hecho se le dio solución diferente, o sea que la discriminación, requisito esencial del derecho a la igualdad no fue acreditado, pues solamente se limitan los accionantes a decir “es de público conocimiento que si bien lo han hecho en solicitudes iguales a las que yo formulé, presentando en el mismo tiempo inclusive unas violando y unas después de las mías, por lo cual observé que a todas luces se está violando mi derecho constitucional fundamental a la igualdad consagrado en el artículo 13 de nuestra Constitución Nacional...”, pero sin indicar ni siquiera quienes fueron las otras personas a quienes se les asignó cupos por la Secretaría de Tránsito y Transporte acogiéndose al Decreto 0381 de marzo 21/97 y menos probar estos hechos.

Finalmente expresa que no existe prueba de un trato discriminatorio por parte de la Secretaría de Tránsito y Transporte accionada, pues el hecho de habersele expedido por la mencionada entidad las matrículas para taxi solicitados por la empresa AUTAMA E.U. y AUTOS y TAXIS 10 HAROLD MORALES BUITRAGO, fueron concedidas por orden impartida en el fallo de tutela proferido por el Juez Sexto Penal del Circuito de Cali, decisión respecto de la cual precisó que las consideraciones allí efectuadas para nada obligan puesto que no se pudo

establecer con certeza que las circunstancias allí presentadas sean las mismas del caso a estudio.

2. Impugnación

Inconforme con la decisión, la señora Sabogal impugna sin indicar los motivos de su proceder e igualmente impugna el apoderado de los otros accionantes quien en su escrito sustenta su descontento en los siguientes argumentos: i) en primer lugar, sostiene que el incidente de nulidad no debió haber prosperado puesto que de haberse practicado el testimonio de uno de los empleados del juzgado que afirma haber notificado telefónicamente el auto mediante el cual se avocó conocimiento de la tutela a la entidad accionada, se habría demostrado que dicha providencia si fue comunicada; ii) Cuestiona también la valoración que hace el juez de instancia del material probatorio, puesto que a pesar de ser el mismo que se tuvo en cuenta al proferir por primera vez la sentencia en el fallo de julio de 2002 no se les da el mismo valor y, iii) Advierte que es claro el trato discriminatorio prodigado a sus representados.

Agrega que las respuestas que se dan a los derechos de petición no tienen vía gubernativa porque no son actos administrativos, de allí que no siendo procedente la jurisdicción contenciosa administrativa para atacarlos, y por ello la única vía judicial para hacerlos es la acción de tutela. Concluye que las peticiones presentadas no exigían ser acompañadas de la documentación que ahora pretende exigir la entidad municipal demandada.

3. Segunda instancia

La Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, mediante sentencia del 13 de agosto de 2002, decidió confirmar la decisión recurrida por considerar que de las pruebas obrantes en el expediente no se pudo advertir que la Administración Municipal le haya dado un trato diferente y discriminatorio a los accionantes frente a otras personas.

Agrega, que los actores no demostraron que para el año de 1997 tuvieran los taxis cuya matrícula pretendían y que a pesar de ello no se les hubiere otorgado el cupo. Adicionalmente, que las peticiones presentadas por los accionantes fueron resueltas por la Administración, con lo cual no puede alegarse violación del derecho de petición.

Concluye que el amparo constitucional tampoco resulta procedente, por cuanto la acción de

tutela no fue presentada en un término prudencial, toda vez que ello ocurrió transcurridos cuatro años desde la radicación de las solicitudes cuando ya no es aplicable el decreto que daba razón a su diligenciamiento y por lo mismo las circunstancias han variado, lo que significa que la decisión de incrementar el parque automotor de la ciudad de Cali, conlleva inmensas repercusiones sociales.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para revisar las decisiones judiciales ya reseñadas, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. La materia

En cumplimiento de la competencia atribuida por la propia Carta Política esta Corporación ha construido a través de innumerables pronunciamientos una doctrina constitucional acerca del contenido esencial, ejercicio y alcance del derecho fundamental de petición.

Ha sido constante el tratamiento que a esta garantía fundamental le han brindado las diferentes Salas de Revisión de esta Corte y ello por su cotidiana violación generada por el incumplimiento de los deberes que el ordenamiento constitucional impone a todos los servidores públicos dentro de los cuales se encuentra el garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución como fin esencial del Estado.

A partir del análisis del contenido del artículo 23 Superior la Corte Constitucional ha fijado las subreglas que deben tener en cuenta todos los operadores jurídicos al aplicar esta garantía fundamental, sobre este particular en la sentencia T-1160A de 2001 se señaló:

“En un fallo reciente⁵, la Corte Constitucional resumió las reglas básicas que rigen el derecho de petición, tal y como han sido precisados en su jurisprudencia⁶:

“a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros

derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.

“b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.

“c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.

“d) Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita.

“e) Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la ley así lo determine.

“f) La Corte ha considerado que cuando el derecho de petición se formula ante particulares, es necesario separar tres situaciones: 1. Cuando el particular presta un servicio público o cuando realiza funciones de autoridad. El derecho de petición opera igual como si se dirigiera contra la administración. 2. Cuando el derecho de petición se constituye en un medio para obtener la efectividad de otro derecho fundamental, puede protegerse de manera inmediata. 3. Pero, si la tutela se dirige contra particulares que no actúan como autoridad, este será un derecho fundamental solamente cuando el Legislador lo reglamente.

“g) En relación con la oportunidad de la respuesta, esto es, con el término que tiene la administración para resolver las peticiones formuladas, por regla general, se acude al artículo 6º del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días para resolver. De no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud. Cabe anotar que la Corte Constitucional ha confirmado las

decisiones de los jueces de instancia que ordenan responder dentro del término de 15 días, en caso de no hacerlo, la respuesta será ordenada por el juez, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes.

“h) La figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición, pues su objeto es distinto. El silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición.

“i) El derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa, por ser ésta una expresión más del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta. Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994. ” 7

En la sentencia T-1006 de 2001,⁸ la Corte adicionó dos reglas jurisprudenciales más:

j) “La falta de competencia de la entidad ante quien se plantea no la exonera del deber de responder”;⁹

k) “Ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado”.¹⁰

En esta oportunidad resulta relevante reiterar que conforme lo ha sostenido la jurisprudencia constitucional la naturaleza del derecho de petición y, en particular su núcleo esencial, como derecho fundamental objeto de protección tutelar, es la certidumbre de que, independientemente del contenido de lo que se solicita, se obtenga una respuesta oportuna y eficaz, es decir, que resuelva en su fondo lo pedido por el particular.¹¹

Por esa razón ha dicho esta Corte que el derecho de petición lleva implícito un concepto de decisión material, real y verdadero, no apenas aparente. Por tanto, se viola cuando, a pesar de la oportunidad de la respuesta, en ésta se alude a temas diferentes de los planteados o se evade la determinación que el funcionario deba adoptar.¹²

2.2. El derecho a la igualdad

Es bien sabido que la igualdad ante la ley se encuentra garantizada desde el mismo Preámbulo de la Constitución, y se encuentra consagrada, como ya se indicó en el artículo 13 de la Carta Política como uno de los fundamentos del Estado social de derecho que fueron

concebidos como primordiales en la estructura del ordenamiento superior, con el carácter de derecho constitucional fundamental.

Con respecto a la citada disposición, esta Corporación ha expresado¹³:

De todos ellos se desprende una clara y contundente afirmación sobre el carácter fundamental del derecho a la igualdad, como valor fundante del Estado social de derecho y de la concepción dignificante del ser humano que caracteriza la Constitución de 1991 y que consagra su artículo 13 (...).

Según lo ha indicado también la Corte¹⁴, dicho derecho contiene seis elementos, a saber:

- a) Un principio general, según el cual, todas¹⁵ las personas nacen libres e iguales ante la ley y recibirán la misma protección y trato de las autoridades.
- b) La prohibición de establecer o consagrar discriminaciones: este elemento pretende que no se otorguen privilegios, se niegue el acceso a un beneficio o se restrinja el ejercicio de un derecho a un determinado individuo o grupo de personas de manera arbitraria e injustificada, por razón de su sexo, raza, origen nacional o familiar, o posición económica.
- c) El deber del Estado de promover condiciones para lograr que la igualdad sea real y efectiva para todas las personas.
- d) La posibilidad de conceder ventajas o prerrogativas en favor de grupos disminuidos o marginados.
- e) Una especial protección en favor de aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta, y
- f) La sanción de abusos y maltratos que se cometan contra personas que se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta.

De esta manera el derecho a la igualdad, que a la vez constituye un principio fundamental, se traduce en la garantía a que no se instauren excepciones o privilegios que exceptúen a unos individuos de lo que se concede a otros en idénticas circunstancias, de donde se sigue necesariamente, que la real y efectiva igualdad consiste en aplicar la ley en cada uno de los

acaecimientos según las diferencias constitutivas de ellos. El principio de la justa igualdad exige precisamente el reconocimiento de la variada serie de desigualdades entre los hombres en lo biológico, económico, social, cultural, etc., dimensiones todas que en justicia, deben ser relevantes para el derecho.¹⁶

Así, el derecho a la igualdad que consagra la Constitución es objetivo y no formal, puesto que se predica de la identidad de los iguales y de la diferencia entre los desiguales, concepción ésta que supera así la noción de la igualdad de la ley a partir de la generalidad abstracta, por el de la generalidad concreta, que concluye con el principio según el cual no se permite regulación diferente de supuestos iguales o análogos y prescribe diferente reglamentación a supuestos distintos. Con este concepto sólo se autoriza un trato diferente si está razonablemente justificado.¹⁷

Conforme a la jurisprudencia constitucional, la igualdad formal no es ajena al establecimiento de diferencias en el trato, sustentadas en condiciones relevantes que imponen la necesidad de distinguir situaciones para otorgarles tratamientos diferentes, cuyos supuestos exigen un tratamiento igual para los mismos y desigual con respecto a quienes no se encuentran cobijados por la misma situación.¹⁸

La protección material del derecho la igualdad alude al compromiso de remover los obstáculos que en el plano económico y social configuran efectivas desigualdades de hecho, las cuales se oponen al disfrute efectivo del derecho, lo que hace necesaria la configuración de medidas que puedan compensar y sean defensivas, con respecto a personas y grupos ubicados en condiciones de inferioridad mediante el ejercicio de acciones positivas por parte de las autoridades públicas.

Cabe señalar que artículo 13 Superior consagra el principio de no discriminación el cual tiene por finalidad que no se brinden tratos diferenciados injustificados por criterios raciales, familiares, sexuales etc.

En este orden de ideas, la discriminación se presenta, cuando la diferencia de trato se hace sin fundamento constitucional que tenga un carácter objetivo y razonable. No obstante, conforme a la jurisprudencia constitucional¹⁹, existen situaciones que justifican el trato diferenciado, a saber:

a) La diferenciación razonable de los supuestos de hecho: El principio de igualdad solo se viola si el tratamiento diferenciado de casos no está provisto de una justificación objetiva y razonable. La existencia de tal justificación debe ser apreciada según la finalidad y los efectos del tratamiento diferenciado.

b) Racionalidad y proporcionalidad: Fuera del elemento anotado anteriormente, debe existir un vínculo de racionalidad y proporcionalidad entre el tratamiento desigual, el supuesto de hecho y el fin que se persigue.

Por lo tanto, los medios escogidos por el legislador no sólo deben guardar proporcionalidad con los fines buscados por la norma, sino compartir su carácter de legitimidad. Este principio busca que la medida no sólo tenga fundamento legal, sino que sea aplicada de tal manera que los intereses jurídicos de otras personas o grupos no se vean afectados, o que si ello sucede, lo sean en grado mínimo.

La discriminación implica entonces, la violación del derecho a la igualdad, por lo que su prohibición constitucional se encamina a impedir que se restrinja o excluya el ejercicio de los derechos y libertades de una o varias personas, se les niegue el acceso a un beneficio o se otorgue un privilegio sólo a algunas de ellas, sin que exista justificación objetiva y razonable.

3. Término prudencial para interponer la acción de tutela

Sobre este particular la Sentencia SU-961 de 19921 explicó:

De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución, y como lo sostuvo la Sentencia que declaró la inconstitucionalidad de los arts. 11 y 12 del Decreto 2591 de 1991 (Sentencia C-543 de 1992, M.P. José Gregorio Hernández), la acción de tutela se puede interponer en cualquier tiempo, y sería inconstitucional pretender darle un término de caducidad.

La posibilidad de interponer la acción de tutela en cualquier tiempo significa que no tiene término de caducidad. La consecuencia de ello es que el juez no puede rechazarla con fundamento en el paso del tiempo y tiene la obligación de entrar a estudiar el asunto de fondo. Sin embargo, el problema jurídico que se plantea en este punto es: ¿quiere decir esto que la protección deba concederse sin consideración al tiempo transcurrido desde el

momento en que ha tenido lugar la violación del derecho fundamental?

Las consecuencias de la premisa inicial, según la cual la tutela puede interponerse en cualquier tiempo, se limitan al aspecto procedimental de la acción, en particular a su admisibilidad, sin afectar en lo absoluto el sentido que se le deba dar a la sentencia. Todo fallo está determinada por los hechos, y dentro de estos puede ser fundamental el momento en el cual se interponga la acción, como puede que sea irrelevante.

La relevancia del tiempo en el cual se interpone la acción de tutela es muy clara en algunos casos, como lo ha reconocido la Corte, por ejemplo, cuando existe un hecho superado.....

(...)

Hay otro supuesto en el cual, sin que se trate de hechos superados, el tiempo, en conjunto con otros factores, puede jugar un papel determinante. Se trata de casos en los cuales la tutela, por no haberse ejercido dentro de un plazo razonable, vulnera derechos de terceros.

Elo hace que se rompa la congruencia entre el medio de protección y la finalidad que se busca: la protección integral y eficaz de los derechos fundamentales de las personas.

Teniendo en cuenta este sentido de proporcionalidad entre medios y fines, la inexistencia de un término de caducidad no puede significar que la acción de tutela no deba interponerse dentro de un plazo razonable. La razonabilidad de este plazo está determinada por la finalidad misma de la tutela, que debe ser ponderada en cada caso concreto. De acuerdo con los hechos, entonces, el juez está encargado de establecer si la tutela se interpuso dentro de un tiempo prudencial y adecuado, de tal modo que no se vulneren derechos de terceros.

Si bien el término para interponer la acción de tutela no es susceptible de establecerse de antemano de manera afirmativa, el juez está en la obligación de verificar cuándo ésta no se ha interpuesto de manera razonable, impidiendo que se convierta en factor de inseguridad, que de alguna forma afecte los derechos fundamentales de terceros, o que desnaturalice la acción.

En jurisprudencia reiterada, la Corte ha determinado que la acción de tutela se caracteriza por su “inmediatez”:

(...)

Si el elemento de la inmediatez es consustancial a la protección que la acción brinda a los derechos de los ciudadanos, ello implica que debe ejercerse de conformidad con tal naturaleza. Esta condiciona su ejercicio a través de un deber correlativo: la interposición oportuna y justa de la acción.

(...)

Si la inactividad del accionante para ejercer las acciones ordinarias, cuando éstas proveen una protección eficaz, impide que se conceda la acción de tutela, del mismo modo, es necesario aceptar que la inactividad para interponer esta última acción durante un término prudencial, debe llevar a que no se conceda. En el caso en que sea la tutela y no otro medio de defensa el que se ha dejado de interponer a tiempo, también es aplicable el principio establecido en la Sentencia arriba mencionada (C-543/92), según el cual la falta de ejercicio oportuno de los medios que la ley ofrece para el reconocimiento de sus derechos no puede alegarse para beneficio propio, máxime en los casos en que existen derechos de terceros involucrados en la decisión.

De lo anterior, se concluye que la acción de tutela ha sido instituida para garantizar de forma inmediata y efectiva la protección de los derechos constitucionales fundamentales ante su violación o amenaza de derechos fundamentales y por tal razón este instrumento pierde su razón de ser cuando, no se interpone en un término prudencial, por cuanto de esa manera la protección que se brinde no será inmediata, lo cual se aparta de la finalidad otorgada por la Carta Política (Art. 86).

3. Caso concreto

En el presente caso, la Sala advierte que el origen de la controversia suscitada entre los accionantes y la Secretaría de Tránsito y Transporte de Cali fue la radicación que éstos hicieron en febrero 4 de 1997 de tres comunicaciones suscritas por el Gerente de la empresa Tax Rios, en la que se hace constar que Marina Sabogal García, Hernando Caicedo Segura y Diego Fernando Velásquez fueron aceptados como socios de dicha entidad cada uno un vehículo de servicio público. En dichas comunicaciones sólo se indica la marca de automóvil.

Al parecer la Administración Municipal de Cali nunca dio respuesta a dichas comunicaciones, en las que por demás no se hacía ninguna solicitud específica, empero ello no era óbice para que la Secretaría de Tránsito y Transportes accionada en cumplimiento de lo estipulado en el artículo 11 del Código Contencioso Administrativo hubiera aplicado el procedimiento frente a las peticiones incompletas o haya solicitado en los términos del artículo 12 del mismo ordenamiento las informaciones o documentos adicionales que fueran necesarios para tramitar las pretensiones de los actores.

Conforme a las consideraciones precedentes, se vulnera el derecho de petición en el evento en que la Administración no brinda una respuesta oportuna a lo solicitado y si la solicitud no reúne los requisitos impuestos por la ley, la Administración tiene el deber constitucional de solicitarlos con el fin de hacer efectivo y no meramente material el ejercicio de esta garantía constitucional (Art. 2 y 23 C.P.).

De las pruebas obrantes en el expediente, se advierte que a pesar de lo anterior, en el caso de autos los accionantes reiteraron sus solicitudes el 21 de Septiembre de 2001, las cuales fueron resueltas de manera pronta y eficaz por parte de la Secretaría Tránsito y Transporte de Cali el 4 de octubre del mismo año. De esta manera si bien la Administración en el año de 1997 no tramitó legalmente los escritos de los actores, lo cual puede configurar responsabilidad disciplinaria; sus peticiones ya fueron absueltas, aunque de forma desfavorable, por la Administración Municipal.

De otra parte, conforme lo señalan los jueces de instancia tampoco se acreditó la vulneración del derecho a la igualdad, puesto que el presupuesto para que ello se verificara era que los escritos radicados por los actores el 4 de febrero de 1997, tuvieran los mismo términos y condiciones de los obrantes a folios 40 a 44 del cuaderno principal del expediente y que además de contener toda la información sobre los vehículos allí reseñados, precisaran claramente el objeto de la petición “solicitamos la tramitación de la Matrícula a fin de que se inicie la prestación del servicio”.

Si tanto esas solicitudes como las presentadas por los actores estuvieran en los mismos términos y a pesar de ello se hubieran tramitado sólo las primeras, se hubiera brindado a los accionantes un trato discriminatorio, el cual en el presente caso se desvirtúa, por cuanto como se ha explicado los escritos radicados el 4 de febrero de 1997 difieren sustancialmente

de los aportados para demostrar la violación al derecho a la igualdad.

No puede soslayar la Sala la circunstancia que si la violación de los derechos fundamentales denunciada por los accionantes tuvo origen en 1997 con la conducta de la Administración Municipal, sólo hasta el año 2001 hayan pretendido mediante la interposición de una acción de tutela lograr su protección, cuando pudieron haber interpuesto acciones de cumplimiento (Art. 87 C.N.) para que la Secretaría tutelada hubiera observado el Decreto 0381/97 y las demás normas invocadas, así mismo pudieron haber demandado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo los actos fictos o presuntos producto del silencio administrativo negativo, en el caso que no tuvieran duda que los escritos radicados el 4 de febrero de 1997, constituían verdaderas peticiones.

Los accionantes olvidaron que la acción de tutela no es un medio alternativo, ni menos adicional o complementario para alcanzar el fin propuesto. Como lo ha dicho esta Corporación “Tampoco puede afirmarse que sea el último recurso al alcance del actor, ya que su naturaleza, según la Constitución, es la de único medio de protección, precisamente incorporado a la Carta con el fin de llenar los vacíos que pudiera ofrecer el sistema jurídico para otorgar a las personas una plena protección de sus derechos esenciales.”²²

Así, “Quien no ha hecho uso oportuno y adecuado de los medios procesales que la ley le ofrece para obtener el reconocimiento de sus derechos o prerrogativas se abandona voluntariamente a las consecuencias de los fallos que le son adversos. De su conducta omisiva no es responsable el Estado ni puede admitirse que la firmeza de los proveídos sobre los cuales el interesado no ejerció recurso constituya transgresión u ofensa a unos derechos que, pudiendo, no hizo valer en ocasión propicia. Es inútil, por tanto, apelar a la tutela, cual si se tratara de una instancia nueva y extraordinaria, con el propósito de resarcir los daños causados por el propio descuido procesal.”²³

Por las anteriores razones, habrá de confirmarse la sentencia objeto de revisión, no sin antes señalar que si bien no se demostró la violación de derechos constitucionales fundamentales por parte de la entidad accionada ello no significa que los servidores públicos de esa dependencia no hayan realizado conductas puedan generar eventualmente responsabilidad disciplinaria, por lo cual se compulsará copia de esta providencia a la Procuraduría Regional del Valle del Cauca, para que inicie si a ello hubiere lugar las

investigaciones correspondientes a efectos de establecer si la conducta oficial, en el presente caso se ajustó al ordenamiento jurídico.

IV. 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 las sentencias dictadas por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Cali y la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, dentro del trámite constitucional de la referencia.

Segundo: ORDENAR que por la Secretaría General de la Corte, se compulsen copias de esta providencia, y se remita a la Procuraduría Regional del Valle del Cauca, para los fines indicados en la parte motiva de esta sentencia.

Tercero: ORDENAR que por la Secretaría, se libre la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los fines allí contemplados.

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

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada Ponente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Por medio de este acto administrativo el Alcalde de Cali adoptó unas medidas transitorias en materia de transporte público colectivo de pasajeros y concedió unas facultades al Secretario de Tránsito y Transporte de Cali.

2 Folio 2 del cuaderno principal del expediente.

3 Folio 57 del cuaderno principal del expediente.

4 Ver folios 103 a 105 del expediente.

5 Corte Constitucional, Sentencia T-1089/01, MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

6 Estos criterios fueron delineados en la sentencia T-377 de 2000, MP: Alejandro Martínez Caballero.

7 Corte Constitucional, Sentencia T-377/00, MP: Alejandro Martínez Caballero.

8 Corte Constitucional, Sentencia T-1006/01, MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

9 Corte Constitucional, Sentencia T-219/01, MP: Fabio Morón Díaz. En la sentencia T-476/01, MP: Rodrigo Escobar Gil, la Corte afirmó “Desde una perspectiva constitucional, la obligación de realizar el traslado de la solicitud, en caso de incompetencia de la entidad ante la cual se eleva la petición, es un elemento del núcleo esencial del derecho de petición, toda vez, que la simple respuesta de incompetencia, constituye una evasiva a la solicitud y de acuerdo a lo expresado por la Corte: “[las respuestas simplemente formales o evasivas]... no satisfacen el derecho de petición, pues en realidad, mediante ellas la administración elude el cumplimiento de su deber y desconoce el principio de eficacia que inspira la función administrativa, de conformidad con el artículo 209 de la Constitución...”

10 Corte Constitucional, Sentencia T-249/01, MP: José Gregorio Hernández Galindo.

11 Corte Constitucional, Sentencia T-615/98, MP: Vladimiro Naranjo Mesa.

12 Corte Constitucional, Sentencia T-575/94, MP: José Gregorio Hernández Galindo.

- 13 Corte Constitucional. Sentencia C-409/94. M.P. Hernando Herrera Vergara.
- 14 Corte Constitucional. Sala de Revisión. Sentencia T-591 de diciembre 4 de 1992. M.P. Dr. Jaime Sanín Greiffenstein.
- 15 Corte Constitucional -Sala Plena-. Sentencia C-221 de mayo 29 de 1992. M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero, pp. 10-12.
- 16 Corte Constitucional. Sentencia T-432/92 M.P. Simón Rodríguez Rodríguez.
- 17 Corte Constitucional. Sentencia C-221/92 M.P. Alejandro Martínez Caballero.
- 18 Corte Constitucional. Sentencia C-410/96 M.P. Hernando Herrera Vergara.
- 19 Corte Constitucional. Sentencias C-016/93 M.P. Ciro Angarita Barón y T-422/92 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, entre otras.
- 20 Sobre la noción de inmediatez la Corte Constitucional, entre otras, en la Sentencia C-543/92 M.P. José Gregorio Hernández Galindo señaló: "...la acción de tutela ha sido instituida como remedio de aplicación urgente que se hace preciso administrar en guarda de la efectividad concreta y actual del derecho objeto de violación o amenaza. Luego no es propio de la acción de tutela el sentido de medio o procedimiento llamado a reemplazar los procesos ordinarios o especiales, ni el de ordenamiento sustitutivo en cuanto a la fijación de los diversos ámbitos de competencia de los jueces, ni el de instancia adicional a las existentes, ya que el propósito específico de su consagración, expresamente definido en el artículo 86 de la Carta, no es otro que el de brindar a la persona protección efectiva, actual y supletoria en orden a la garantía de sus derechos constitucionales fundamentales."
- 21 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.
- 22 Sentencia C-543/92 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.
- 23 Idem.