

Sentencia T-346/07

ACCION DE TUTELA-Mecanismo subsidiario

ACCION DE TUTELA Y SUSPENSION PROVISIONAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO-Compatibilidad/ACCION DE TUTELA Y SUSPENSION PROVISIONAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO-Consideraciones

ACCION DE TUTELA-Improcedencia por existir otro medio de defensa judicial

ACCION DE TUTELA FRENTE A MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL-Improcedencia por no existir perjuicio irremediable

PERJUICIO IRREMEDIABLE-Requisitos/PERJUICIO IRREMEDIABLE-Prueba

Referencia: expediente T-1511199

Acción de tutela instaurada por María Ofelia Castro de Morales contra la Alcaldía Municipal y la Secretaría de Tránsito y Transporte de Manizales.

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Bogotá, D.C., diez (10) de mayo de dos mil siete (2007).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ, JAIME ARAÚJO RENTERÍA y MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA, 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

dentro del proceso de revisión de los fallos dictados por el Juzgado Primero Penal Municipal de Manizales (con función de conocimiento) y el Juzgado Quinto Penal del Circuito de la misma ciudad, en el trámite de la acción de tutela interpuesta por María Ofelia Castro de

Morales contra la Alcaldía Municipal y la Secretaría de Tránsito y Transporte de Manizales.

## I. ANTECEDENTES.

La señora María Ofelia Castro de Morales, a través de apoderado, interpuso acción de tutela contra la Alcaldía de Manizales y la Secretaría de Tránsito y Transporte de la misma ciudad, por considerar que dichos entes vulneraron sus derechos fundamentales al debido proceso, petición, igualdad y trabajo, tras negarse a matricular en el registro automotor, el nuevo taxi por ella adquirido en reposición del anterior. Para fundamentar su petición expuso los siguientes

### 1.- Hechos.

Informa que el 10 de noviembre de 2005 el señor Harold Mauricio Salazar, mediante acto jurídico que denomina "Cedecupo", le cedió los derechos que éste ostentaba en relación al taxi de placas WBA-807 vinculado a la empresa Flota el Ruíz S.A., específicamente el cupo que dicho vehículo tenía en el parque automotor de la ciudad de Manizales.

Dice que el 18 de noviembre de 2005, la Secretaría de Tránsito y Transporte de Manizales retiró del parque automotor el taxi mencionado, conforme al trámite adelantado por el señor Harold Mauricio Salazar, por lo cual, de acuerdo a la ley, asegura tener derecho a matricular el taxi modelo 2007 que recién adquirió, en reposición del automotor retirado en el año 2005.

Aduce que a efectos de lograr la matrícula por reposición del nuevo taxi, elevó derecho de petición ante la Secretaría de Tránsito accionada, no obstante, mediante oficio STP-953 de agosto 08 de 2006, se le negó su solicitud aduciéndose el congelamiento del parque automotor por incremento, medida adoptada por el Alcalde Municipal a través del Decreto 128 de junio 15 de 2006.

Comenta que inconforme con el acto administrativo que negó su solicitud, pues a su juicio no ofrece una respuesta adecuada y de fondo, interpuso "dentro de los términos legales no sólo el recurso de reposición posibilitado, sino el recurso de apelación en contra del oficio STP-953 del 08 de agosto de 2006, habida cuenta que el funcionario que profiere el oficio el Doctor Luis Ernesto Martínez Muñoz, Jefe de la Oficina de Asuntos y Trámites Legales de la

Secretaría de Tránsito y Transporte, por supuesto tiene superior inmediato”.

Asegura que la determinación adoptada por la Administración es contraria al texto de los artículos 35 y 36 del Decreto Presidencial 172 de 2001 y las leyes 105 de 1993 y 688 de 2001, por cuanto en este caso, no se pretende incrementar el parque automotor de la ciudad, ni la capacidad transportadora de la Flota el Ruíz S.A., debido a que se trata de reponer un vehículo que ya la conforma. Al respecto señala:

“sólo se requiere realizar una simple operación matemática que consiste en restar un vehículo de la capacidad transportadora que sale por autorización oficial y sumar un vehículo nuevo que ingresa de reemplazo del que salió (...) Desconoce la Administración Municipal que la persona afectada en sus derechos fundamentales lo único que pretende es ingresar al parque automotor en taxi de la ciudad de Manizales un vehículo que fue solicitado en la Concesionaria Casa Restrepo S.A., desde el 22 de mayo de 2006 en reemplazo de otro que ya cumplió su ciclo, constituyéndose en inseguro, incómodo y antieconómico, modelo 1994 que fue retirado del servicio en la ciudad de Manizales por autorización oficial de la Secretaría de Tránsito y Transporte de la ciudad de Manizales el día 18 de noviembre de 2005, antes del 15 de junio de 2006, fecha en la que se profirió el Decreto 128 no con otro propósito distinto que el de reponerlo y por eso fue precisamente que se negoció, motivo por el cual la norma Municipal criticada no puede ser aplicada en sus efectos jurídicos para hechos que sucedieron antes en el tiempo”.

Refiriéndose al derecho a la igualdad, considera que éste le es desconocido por cuanto se le deben aplicar las disposiciones anteriores al Decreto 128 de junio 15 de 2006, “no el Decreto 128 que es el que se le pretende aplicar por la administración en desigualdad de condiciones en relación con todas aquellas que lograron iguales propósitos a los queridos por la accionante, sabiéndose con seguridad que el Decreto 128 le permitió reponer un vehículo viejo por uno nuevo sin matricular”.

En cuanto al derecho al trabajo, indica que le es violentado “en razón a que el vehículo nuevo que no lo han dejado trabajar, perteneciendo a la sociedad conyugal por haberlo conseguido dentro de la vigencia del matrimonio, siendo destinado para que ejercer (sic) su derecho al trabajo de su propio hijo de nombre Julio César Morales Castro por tratarse de una persona a quien nadie le da trabajo aprovechando de su amplia experiencia en la que se ha

desempeñado por muchos años para por lo menos por este medio generar ingresos para la subsistencia familiar, derecho transgredido por el que afecta el mínimo vital”.

En punto al derecho al debido proceso, alega que es transgredido “sencillamente porque está siendo juzgada en su derecho con normas no existentes para el momento en que se origina su propio derecho a reponer el taxi de placas WAB-807 por un taxi nuevo sin matricular. Asimismo por el hecho de estar dando una expropiación de un derecho inherente al derecho de propiedad consagrado en el artículo 58 de la Carta Magna si proceso administrativo o judicial previo por el que se responda a un justo juicio”.

Invoca el amparo de sus derechos como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, “en la medida en que el automotor como único medio de subsistencia de la accionante y su familia, se encuentra guardado generando lucro cesante, estando por lo tanto improductivo”.

Finalmente, solicita que se ordene a los entes accionados autorizar “la vinculación un taxi nuevo, aun sin matricular modelo 2007 (...) a la empresa Flota el Ruíz S.A. (...) por reposición del automóvil de placas WBA-807”.

## 2. Respuesta de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Manizales.

La Secretaría de Tránsito y Transporte de Manizales, a través del doctor Ancizar Neira Estrada - Secretario del Despacho -, dio contestación a la acción de tutela, solicitando se desestime por improcedente.

En su escrito el mencionado funcionario manifiesta que con la expedición del decreto 128 de 2006, debidamente publicado y por ende oponible a todos los administrados, cumpliendo los cometidos estatales impuestos a la rama ejecutiva por la Constitución Nacional (art. 209), el Alcalde de Manizales tomó la decisión de restringir el incremento de vehículos de servicio público al parque automotor existente, con el único objeto de proteger el interés general sobre el particular.

Dice que ese mismo día la demandante inició el trámite dirigido a que se le vinculara un taxi por reposición, actividad que precisamente restringe el acto administrativo y que hubo de negársele para no contrariar tal disposición, aclarando además, que “el trámite de matrícula

inicial se inicia con la presentación de la solicitud – en el formulario único nacional- ante la autoridad competente y no a través de la desvinculación del anterior vehículo o de la compra del nuevo como lo pretende hacer ver el demandante”.

En sustento de la negativa de autorizar la matrícula del automotor, trae a colación apartes de la sentencia T-026 de 2006, proferida por la Corte Constitucional, referente a un asunto semejante al presente, enfatizando la facultad que tiene las autoridades locales para reglamentar el transporte público y expedir actos administrativos encaminados a regular el número de vehículos autorizados para operar.

Manifiesta que a la accionante no se le han vulnerado sus derechos fundamentales, pues su petición fue resuelta conforme a la ley, no tenía consolidado ningún derecho y los efectos de la nueva normatividad no son retroactivos.

Agrega que al aducir la demandante que “con la expedición del Decreto 128 de 2006 se violaron disposiciones legales sobre el transporte público”, resulta evidente que la acción de tutela es improcedente “al existir claramente otros medios de defensa judicial”.

### 3. Pruebas relevantes que obran en el expediente.

A continuación se relaciona el material probatorio relevante que obra en el expediente:

\* Copia de la solicitud presentada por el apoderado de la señora María Ofelia Castro de Morales ante la Secretaría de Tránsito y Transporte de Manizales, de fecha 31 de julio de 2006, en la cual pide se autorice la vinculación de un taxi a la empresa Flota Ruíz S.A. (folios 27 a 33).

\* Copia del Oficio STP 954 de agosto 08 de 2006, mediante el cual la Secretaría de Tránsito negó la solicitud elevada por el apoderado de la señora Castro de Morales, en razón al congelamiento del parque automotor, según el decreto municipal 128 de junio 15 de 2006. Igualmente señala los recursos que proceden contra dicha decisión (folio 68).

\* Copia del decreto 128 de junio 15 de 2006, proferido por el Alcalde Municipal de Manizales, “Por medio del cual se suspende el ingreso de vehículos por incremento para el servicio público de transporte colectivo e individual de pasajeros en el municipio de Manizales” (folios 39 a 47).

\* Copia de contrato de Cesión de Cupo, de noviembre 10 de 2005, suscrito entre los señores Harold Mauricio Salazar y María Ofelia Castro de Morales, mediante el cual el primero cede a la segunda el derecho de dominio sobre el cupo del taxi de placas WBA 807 afiliado a la Flota Ruíz S.A. (folio 49).

\* Copia de la autorización de desvinculación D-2005- de noviembre 18 de 2005, del taxi WBA 807 del señor Harold Mauricio Salazar, expedida por la Secretaría de Tránsito de Manizales (folio 48).

\* Copia de constancia de julio 25 de 2006, expedida por la Cooperativa Caldense del Profesor y Empleados Oficiales de Caldas Ltda., en la que se indica que la señora María Ofelia Castro de Morales, adeuda a dicha Cooperativa la suma de \$12.664.531, por concepto de un crédito para la compra de un vehículo (folio 69).

\* Declaraciones rendidas ante el Juzgado Primero Penal Municipal de Manizales, el día 23 de agosto de 2006, por la señora María Ofelia Castro de Morales, Julio César Morales Castro (hijo de la accionante) y Mario Valencia Valencia (vecino de la actora) en la cual informan algunas particularidades relativas a los hechos de la acción de tutela (folios 118 y 122).

\* Copia de diversos fallos de tutela proferidos por distintos juzgados de la ciudad de

Manizales, en los cuales se concede la acción de tutela contra la Secretaría de Tránsito, respecto de las personas que allí específicamente actúan como demandantes (folios 171 a 360).

## II. DECISIONES JUDICIALES QUE SE REVISAN.

### 1. Decisión de primera instancia.

EL Juzgado Primero Penal Municipal de Manizales, mediante sentencia de agosto 31 de 2006, decidió conceder el amparo solicitado tras considerar que la Alcaldía y la Secretaría de Tránsito y Transporte de Manizales desconocieron normas jurídicas que obligan conferirle un tratamiento especial a situaciones consolidadas bajo el imperio de una normatividad anterior y superior (ley 688 de 2001) frente al ordenamiento municipal (Decreto 128 de 2006), lo cual se torna en una violación al debido proceso, entendiendo además que lo pretendido por la accionante no contraría el mencionado decreto, por cuanto no se trata de incrementar o alterar el parque automotor existente, ni la capacidad transportadora de la Flota el Ruíz S.A., en virtud a que el cupo que aspiraba la actora 'reponer' ya integra ese parque automotor y capacidad transportadora aludidas. Al respecto refiere:

“Entonces si cuando una persona renueva o repone su equipo de transporte no incrementa la capacidad transportadora de las empresas, dichas eventualidades tampoco pueden incrementar el parque automotor de servicio público de la ciudad, puesto que para que ingrese un nuevo vehículo a dicho tipo de servicio, es necesario que otro que ha cumplido o que está próximo a cumplir su vida útil, salga de circulación; o como en el caso presente, pase a otro tipo de servicio que es el particular y se rige por una normatividad diferentes.

Analizado el Decreto Municipal 128 de junio 15 de 2006 de la administración municipal, en primer lugar se nota que en el marco normativo legal que le sirvió de fundamento, no se consideró la ley 688 de 2001, no obstante que dicha ley -que se encuentra vigente- define en su artículo 2° los términos de reposición y renovación en materia de transporte”.

Pronunciándose sobre la violación del derecho a la igualdad invocado, considera que la actora “no aportó prueba alguna que mostrara que se le dio un trato desigual con respecto a otros ciudadanos que se encontraran en el mismo supuesto fáctico, ni siquiera mencionó con respecto de quien se dio ese trato inequitativo por parte de la accionada”, por lo que

concluyó como no vulnerado este derecho.

En punto al derecho al trabajo y a la libre escogencia de profesión u oficio, el a-quo encontró que dichos derechos fueron violentados, en la medida de que la negativa de la accionada de autorizar el ingreso del vehículo nuevo a través de la figura de la reposición ha impedido que el hijo de la accionante desempeñe la actividad a la que se ha dedicado de tiempo atrás (taxista), privándolo de percibir los recursos necesarios para su sustento y el de su núcleo familiar.

Por todo lo anterior, el Juzgado 1° Penal Municipal ordenó al Secretario de Tránsito y Transporte de Manizales, que en el término de 48 horas procediera a matricular y vincular formalmente al servicio público de transporte individual de pasajeros el vehículo de la accionante, asignándole las placas pertinentes.

## 2. Impugnación.

La entidad accionada impugna la decisión adoptada por el Juzgado Primero Penal Municipal de Manizales, insistiendo en los argumentos expuestos en su escrito de defensa. Agregó que la señor María Ofelia Castro de Morales únicamente inició las gestiones dirigidas a la vinculación y matrícula de un taxi afiliado a la Flota Ruíz S.A., cuando ya estaba en vigencia el Decreto 128 de junio 15 de 2006 y que cumplir con un trámite no consolida derechos.

De otro lado, sostuvo que con la negativa de efectuar la matrícula del nuevo vehículo, simplemente se está dando cumplimiento a la regulación legal y reglamentaria que propende por la modificación del servicio público del transporte de pasajeros en prevalencia del interés general y mejoramiento de la calidad de vida de los mismos usuarios del transporte público.

## 3. Decisión de segunda instancia.

El Juzgado Quinto Penal del Circuito de Manizales, mediante fallo de octubre 18 de 2006, decidió revocar la anterior decisión luego de encontrar que la acción interpuesta resultaba improcedente, pues a su juicio lo que se cuestiona son las decisiones administrativas de los entes accionados, sobre las cuales “el accionante tiene otros medios de defensa judicial y que no se evidencia la violación o amenaza a garantías de primer grado, sino que se suscita una discusión meramente legal, circunscrita a si el Decreto 128 de 2006 es contrario a la Ley

688 de 2001, reguladora de la materia (reposición del Parque automotor del Servicio Público de Transporte Terrestre)".

Con fundamento en la sentencia T-026 de 2006, proferida por la Corte Constitucional, el adquem concluye que dada la subsidiariedad de la acción de tutela, la accionante debe acudir ante la jurisdicción contencioso administrativa a controvertir los actos administrativos que considera lesionan sus derechos, en donde además puede solicitar la suspensión provisional de los mismos.

### III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

#### 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. La accionante arguye que la Alcaldía Municipal de Manizales y la Secretaría de Tránsito y Transporte de la misma ciudad incurrieron en una vulneración a sus derechos fundamentales, por cuanto se han negado a autorizar la matrícula de un taxi nuevo modelo 2007, comercializado con la concesionaria Casa Restrepo S.A. de la ciudad de Manizales, en reposición del automotor de placas WBA-807 que pasó a servicio particular, con el argumento de que la entrada en vigencia del Decreto Municipal 128 de junio 15 de 2006 que congeló el parque automotor de servicio público, impide el mencionado ingreso. Aduce que se le vulnera su derecho a la igualdad, toda vez que a otras personas, sin indicar cuales, se les ha permitido la reposición del vehículo. Alega que la negativa de la entidad le causa perjuicios, pues no ha podido emplear el automotor, el que fue adquirido mediante créditos y que a la fecha le están causando intereses. Además, asegura que de la explotación económica del vehículo depende la subsistencia de su hijo Julio César Morales.

Por su parte, la Secretaría de Tránsito y Transporte de Manizales manifiesta que con la expedición del decreto 128 de 2006, el Alcalde de Manizales tomó la decisión de restringir el incremento de vehículos de servicio público al parque automotor existente, con el único

objeto de proteger el interés general sobre el particular. Comenta que el mismo día de la publicación de dicho decreto, la demandante inició el trámite dirigido a que se le vinculara un taxi por reposición, lo cual no pudo ser dada la restricción impuesta por el acto administrativo. Menciona que al aducir la accionante que “con la expedición del Decreto 128 de 2006 se violaron disposiciones legales sobre el transporte público”, resulta evidente que la acción de tutela es improcedente “al existir claramente otros medios de defensa judicial”.

El a-quo decidió conceder el amparo deprecado tras considerar que a la accionante se le dio aplicación a normas jurídicas posteriores a la consolidación de su derecho. Señala que el decreto 128 de 2006 proferido por el Alcalde de Manizales desconoce los parámetros establecidos por la ley 688 de 2001. Asegura también, que no se trata del incremento del parque automotor sino de la reposición de un vehículo viejo por uno nuevo, lo cual no ofrece ninguna variación a lo ya establecido al momento de lo decidido en el decreto 128 de 2006. Que la actuación de los entes demandados vulnera el derecho al trabajo y a la libertad de escoger profesión u oficio del hijo de la accionante, quien es taxista y depende junto a su familia de la explotación económica del automotor.

El ad-quem revocó la decisión de primera instancia luego de advertir que la tutela interpuesta resultaba improcedente, pues lo que se cuestiona son las decisiones administrativas de la Alcaldía y de la Secretaría de Tránsito de Manizales, sobre las que no procede el mecanismo de amparo constitucional. Señala que la accionante debe acudir ante la jurisdicción contencioso administrativa a controvertir las decisiones que asegura vulnera sus derechos fundamentales, en virtud a la subsidiariedad de la acción de tutela.

2.2. De acuerdo con la situación fáctica planteada y las decisiones adoptadas por los jueces de instancia, corresponde entonces a esta Sala establecer, antes de cualquier análisis sobre la eventual violación de los derechos de la accionante, si es la tutela el mecanismo procesal adecuado para garantizar la protección de los derechos por ella invocados, o si por el contrario, esta acción es improcedente. Para resolver lo anterior, la Sala reiterará brevemente la jurisprudencia relativa al carácter subsidiario de la acción de tutela y su improcedencia ante el no ejercicio de los mecanismos de defensa judicial pertinentes.

Sólo de llegarse a la conclusión de que la tutela es procedente, en respuesta al anterior interrogante, la Corte deberá establecer, abordando el fondo del asunto, si la Alcaldía y la

Secretaría de Tránsito y Transporte de Manizales incurrieron en una vulneración de los derechos invocados, al negarse a matricular el vehículo a que refiere la accionante.

3. El carácter subsidiario de la acción de tutela y su improcedencia ante el no ejercicio de los mecanismos de defensa judicial. Reiteración de jurisprudencia.

3.1. El inciso 3º del artículo 86 de la C. N., al referirse a la acción de tutela lo hace asignándole un carácter de acción subsidiaria ante la existencia de otros medios o mecanismos de defensa que tengan la misma eficacia e idoneidad para proteger los derechos fundamentales, señalando: “Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”.

La acción de tutela ha sido concebida únicamente para dar solución eficiente a situaciones de hecho creadas por actos u omisiones que implican la transgresión o la amenaza de un derecho fundamental, respecto de las cuales el sistema jurídico no tiene previsto otro mecanismo susceptible de ser invocado ante los jueces a objeto de lograr la protección del derecho; es decir, tiene cabida dentro del ordenamiento constitucional para dar respuesta eficiente y oportuna a circunstancias en que, por carencia de previsiones normativas específicas, el afectado queda sujeto, de no ser por la tutela, a una clara indefensión frente a los actos u omisiones de quien lesiona su derecho fundamental. De allí que, como lo señala el artículo 86 de la Constitución, tal acción no sea procedente cuando exista un medio judicial apto para la defensa del derecho transgredido o amenazado, a menos que se la utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Así entonces, la tutela no es un medio alternativo, ni menos adicional o complementario para alcanzar el fin propuesto. 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<sup>1</sup>.

Es criterio reiterado de esta Corporación, que en materia de amparo judicial de los derechos fundamentales, la acción de tutela es el último mecanismo judicial para la defensa de esos derechos, al que puede acudir el afectado por su violación o amenaza sólo después de

ejercer infructuosamente todos los medios de defensa judicial ordinarios, o ante la inexistencia de los mismos<sup>2</sup>. La Corte ha señalado al respecto: “(...) no es propio de la acción de tutela el [de ser un] medio o procedimiento llamado a remplazar 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 (...)”<sup>3</sup>.

Frente a la necesidad de preservar el principio de subsidiariedad de la acción de tutela<sup>4</sup>, se ha sostenido que aquella es improcedente si quien ha tenido a su disposición las vías judiciales ordinarias de defensa, no las utiliza ni oportuna ni adecuadamente, acudiendo en su lugar a la acción constitucional. Ello por cuanto que, a la luz de la jurisprudencia pertinente, los recursos judiciales ordinarios son verdaderas herramientas de protección de los derechos fundamentales, por lo que deben usarse oportunamente para garantizar su vigencia, so pena de convertir en improcedente el mecanismo subsidiario que ofrece el artículo 86 superior.

3.2. En cuanto a esto último, y tratándose de actos administrativos presuntamente transgresores de los derechos, el legislador a previsto los medios idóneos ante la jurisdicción contencioso administrativa para obtener la simple nulidad o la nulidad y el restablecimiento del derecho (arts. 84 y 85 del C.C.A) de las decisiones de la administración, en donde además, se puede solicitar la suspensión provisional<sup>5</sup> del acto tal y como lo prevé el artículo 152 ibídem<sup>6</sup>. Sobre el particular, en sentencia T-1031 de 2003 esta Corporación ha sostenido:

“De manera previa la Corte advierte que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho se constituye en un mecanismo judicial idóneo para garantizar la protección de los derechos presuntamente vulnerados por la Administración, más aún cuando en esa instancia se puede solicitar y obtener la suspensión provisional de ciertos actos administrativos desde el momento mismo de la admisión de la demanda.

“Al respecto la Corte, en varias oportunidades, ha precisado que la suspensión provisional es un mecanismo no menos importante y efectivo que la acción de tutela, el cual se concibe

como medida cautelar cuando una entidad vulnera en forma manifiesta los derechos del administrado.

Empero, en ciertos eventos esa circunstancia no resulta incompatible con la acción de tutela, cuando ella se utiliza como mecanismo transitorio, según lo ha explicado la propia Corporación en los siguientes términos:

“En relación con la compatibilidad entre la acción de tutela y las acciones contencioso administrativas y la suspensión provisional del acto administrativo, se exponen las siguientes consideraciones: 1) Procede la tutela como mecanismo definitivo, cuando la persona afectada en su derecho fundamental no cuenta con acción contenciosa administrativa. También, en el evento de que no sea posible a través de la acción contenciosa administrativa, controvertir la violación del derecho fundamental o dicha acción se revela insuficientemente idónea o ineficaz para la efectiva protección del derecho. 2) Procede la tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, cuando el afectado en su derecho fundamental dispone de acción contenciosa pero no procede la suspensión provisional.”<sup>8</sup>

Así entonces, para que la acción de tutela sea procedente y desplace los medios de defensa judicial previstos en la ley, entre el que se encuentra el mecanismo de la suspensión provisional en el proceso contencioso, es indispensable que ciertamente se presente la necesidad urgente de amparar un derecho de rango constitucional y no legal, asunto que debe ser verificado cuidadosamente por el juez al establecer la procedibilidad de la acción de amparo.

#### 4. Improcedencia de la presente acción de tutela.

4.1. La accionante alega que la Alcaldía Municipal y la Secretaría de Tránsito y Transporte de Manizales incurrieron en una vulneración a sus derechos fundamentales, por cuanto se han negado a autorizar la matrícula de un taxi nuevo en reposición del automotor de placas WBA-807 que pasó a servicio particular, con el argumento de que la entrada en vigencia del Decreto Municipal 128 de junio 15 de 2006 que congeló el parque automotor de servicio público, impide el mencionado ingreso. Aduce que se le vulnera su derecho a la igualdad, toda vez que a otras personas, sin indicar cuales, se les ha permitido la reposición del vehículo. Indica que la negativa de la entidad le causa perjuicios, pues no ha podido emplear

el automotor, el que fue adquirido mediante créditos y que a la fecha le están causando intereses. Igualmente, asegura que de la explotación económica del vehículo depende la subsistencia de su hijo Julio César Morales.

Así entonces, se tiene que en esta ocasión la accionante busca mediante el amparo constitucional, que la Alcaldía y la Secretaría de Tránsito de Manizales le autorice la matrícula en el registro automotor del nuevo taxi en reposición del vehículo viejo, pese a que tal inscripción no le fue aprobada por la entidad accionada “en razón al congelamiento del parque automotor de transporte público decretado” (respuesta a derecho de petición - folio 68), establecido en el decreto 128 de junio 15 de 2006.

4.2. Esta Sala considera preciso recordar que la acción de tutela fue instituida exclusivamente para resolver controversias de orden constitucional<sup>9</sup>, y por lo tanto a través de este mecanismo no es dable ventilar controversias que versen sobre derechos de diferente rango.

En esta oportunidad lo que se evidencia es el planteamiento de un debate netamente legal, en el que la accionante acude directamente a la acción de tutela cuando puede ventilar su inconformidad ante la jurisdicción contencioso administrativa mediante las acciones de simple nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho e incluso de reparación directa si estima que las actuaciones de la Alcaldía y la Secretaría de Tránsito le han causado un perjuicio patrimonial.

Ciertamente, de los hechos narrados y las pruebas obrantes en el proceso, se colige con claridad que el desacuerdo de la demandante es frente a dos decisiones administrativas: (i) el oficio STP-954 de agosto 8 de 2006, mediante el cual la Secretaría de Tránsito y Transporte no accedió a la petición de matrícula aludida, y (ii) el Decreto 128 de junio 15 de 2006 por medio del cual el Alcalde Municipal suspendió el ingreso de vehículos por incremento para el servicio público de transporte colectivo e individual.

Estas decisiones son sin lugar a dudas actos administrativos<sup>10</sup>, uno de índole general o impersonal (decreto 128 de 2006)<sup>11</sup>, otro de carácter particular y concreto (oficio STP-954). Recuérdense que la regla general es que los actos administrativos no tienen un modelo específico, estos actos pueden revestir una u otra forma<sup>12</sup> y denominárseles de distinta manera, lo importante es que en ellos se puede identificar una manifestación de la voluntad

de la administración, tendiente a producir efectos jurídicos, para que los mismos sean catalogados como tal. Al respecto ya ha dicho la Corte:

“La voluntad de la administración se manifiesta a través del ejercicio de una competencia, cumpliendo ciertos procedimientos y adoptando ciertas formalidades que se refieren a la forma de presentación del acto. Por lo tanto, los actos administrativos pueden ser formales o informales, según que su presentación se haga por escrito y a través de la forma tradicional (decreto, ordenanza, resolución, acuerdo) o que la voluntad de la administración se manifieste a través de la forma escrita pero no tradicional (carta, circular, oficio, nómina) o en forma verbal o mediante un simple gesto. Lo importante es que esa manifestación de voluntad contenga una decisión”.<sup>13</sup>

4.3. Así entonces, en cuanto al oficio STP 954 proferido por el funcionario encargado de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Manizales, en este la administración manifestó su voluntad, al pronunciarse sobre la solicitud de matrícula del automotor, señalando que la misma no es posible de acuerdo a la normatividad que rige la materia. Al respecto señala el mencionado oficio:

“Cordialmente le indico que en virtud de la vigencia del decreto municipal 0128 del 15 de junio de 2006 “por medio del cual se suspende el ingreso de vehículos por incremento para el servicio público de transporte colectivo e individual de pasajeros en el Municipio de Manizales”, no es posible acceder a la petición de la referencia, en razón al congelamiento del parque automotor de transporte público decretado en la mencionada norma.

La presente decisión es susceptible del recurso de reposición, el cual debe presentarse y sustentarse ante el suscrito, dentro de los cinco días siguientes a su notificación, conforme a lo indicado en el Código Contencioso Administrativo”.

(Firma - funcionario STT) (Resalta la Sala)”.

De manera que la discrepancia de la accionante frente a la negativa de la Secretaría de Tránsito de acceder a su solicitud, es una controversia de orden legal sobre la que se han establecido otros mecanismos de defensa judicial.

Es de aclarar, que si bien en el referido ‘oficio’ no se hizo mención al recurso de apelación

que echa de menos el apoderado de la demandante, el Código Contencioso Administrativo dispone en su artículo 135, que “si las autoridades administrativas no hubieren dado la oportunidad de interponer los recursos procedentes, los interesados podrán demandar directamente los correspondientes actos”. Esto lleva a concluir que no es la acción de tutela el medio procedente para definir la legalidad de la decisión administrativa de la entidad accionada.

4.4. De la misma manera, se advierte que en la tutela la accionante busca controvertir el decreto 128 de 2006, mismo que dio lugar para que no se accediera a la solicitud de matrícula del automotor, y así, mediante el amparo constitucional, poder lograr que su vehículo sea matriculado.

De la lectura de dicho decreto se tiene que en él se establece el congelamiento del parque automotor para el servicio público de pasajeros en el transporte colectivo e individual en la ciudad de Manizales, en base a las disposiciones legales que así lo permiten y a los estudios técnicos contratados al efecto, en los cuales se concluyó la existencia de una sobreoferta de vehículos de transporte público. El Decreto en su parte resolutive establece<sup>14</sup>:

“ARTÍCULO PRIMERO.- Suspender el ingreso de vehículos por incremento para el servicio público colectivo e individual de pasajeros al Municipio de Manizales, hasta tanto la Secretaría de Tránsito y Transporte de Manizales, o quien haga sus veces, determine las condiciones técnicas y operativas en que deba prestarse el servicio para incrementar el parque automotor público.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Solamente podrán ingresar vehículos de transporte público colectivo e individual de pasajeros al Municipio de Manizales por reposición, lo cual sólo podrá efectuarse con automotores nuevos, entendiéndose como nuevo aquel que no haya sido matriculado ante las autoridades de tránsito.

ARTÍCULO TERCERO.- El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias”.

Se aprecia entonces con claridad que el plurimencionado decreto 128 de 2006 es un acto administrativo de carácter general e impersonal<sup>15</sup>, pues no tiene por objeto el de crear una situación jurídica para nadie en particular, sino el de establecer una restricción que cobija a

todos los ciudadanos y traza en forma general las condiciones necesarias para que un vehículo destinado a transporte público pueda operar en el Municipio de Manizales.

Así entonces, para esta Sala de Revisión no existe la menor duda sobre la improcedencia de la presente tutela, dado que en ella se plantea una discusión que debe ser resuelta por el juez competente y no por el juez constitucional, pues la inconformidad de la demandante con el contenido de las decisiones administrativas proferidas por la Alcaldía y la Secretaría de Tránsito sobre el congelamiento del parque automotor y la negativa de autorizar la matrícula de su vehículo, corresponde a una clara discusión legal que no involucra derechos constitucionales.

Ahora bien, la vía alterna de que dispone la demandante, en las circunstancias concretas, incluye la posibilidad de utilizar un mecanismo complementario suficientemente eficaz para la pronta protección de sus derechos, como lo es la solicitud de suspensión provisional<sup>16</sup>, que debe ser resuelta por la Jurisdicción Contencioso Administrativa al admitir la demanda. Ciertamente, si la actuación de la Secretaría de Tránsito resulta arbitraria y contraria a la ley, como lo denuncia la actora, y si su ejecución le causa un perjuicio que pueda demostrarse al menos sumariamente, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho podrá tomar pie en tales circunstancias y acompañarse de la solicitud de suspensión provisional, en los términos en que lo permite el artículo 152 del Código Contencioso Administrativo. La decisión sobre la suspensión pedida debe producirse de inmediato en el caso de ser concedida, por lo cual la prontitud de este mecanismo lo hace eficaz para la protección de los derechos de la accionante.

Debe recalcar que cuando un supuesto afectado con un acto administrativo tiene a su alcance otro medio de defensa judicial, la acción de tutela se torna improcedente, salvo que esté probado que hay un perjuicio irremediable y se demuestre que ese otro medio de defensa judicial no es suficiente para impedir que tal hecho ocurra. No obstante, en el presente caso no se configura un perjuicio irremediable que justifique entrar al fondo de la controversia.

En esta ocasión la accionante alega que el automotor es el único medio de subsistencia de su familia y que estando “guardado genera lucro cesante”. Sin embargo, en el expediente no reposa prueba alguna que permita acreditar que la subsistencia de la familia de la accionante

dependa exclusivamente de la explotación económica del automotor que pretende sea matriculado y que esta situación la ponga en una seria amenaza, donde el amparo resulte urgente e impostergable, es decir, que en caso de no otorgarse se cause un daño de tal gravedad, que no pueda ser reparado.

Es de mencionar que incumbe a la parte que aduce la configuración de un perjuicio irremediable, aportar la prueba que permita su acreditación en sede de tutela. Al respecto, la Corte se ha pronunciado en reiterada jurisprudencia<sup>18</sup>, entre la que se encuentra la sentencia T-278 de 1995, en la cual se expresó:

“En relación con el perjuicio irremediable, la Corte Constitucional ha tenido la oportunidad de expresar que, para que este se configure no basta la sola afirmación del accionante, sino que aquél debe estar plenamente acreditado en el proceso, y que además se adopte como mecanismo transitorio mientras se resuelve el derecho por parte del juez competente para decidir la situación en forma definitiva”.

Por el contrario, lo que si aparece demostrado en el expediente a través de la declaración rendida bajo juramento ante el Juzgado 1° Penal Municipal, por parte del señor Mario Valencia Valencia (folio 121) y en la cual participó el apoderado de la accionante, es que la señora María Ofelia Castro “es profesora y el esposo es pensionado de la policía”, por lo que su subsistencia y la de su núcleo familiar no depende de la explotación económica del automotor que pretende sea matriculado, más aún cuando el mismo no había entrado en operación y el cupo del automotor anteriormente correspondía al taxi de propiedad del señor Harold Mauricio Salazar.

De acuerdo a lo anterior, no podría afirmarse que la actora o su familia afrontan una inminente amenaza a su sustento o a su mínimo vital, pues esta información da a entender que sus ingresos no tienen origen en la actividad transportadora a la que pretende incursionar y que indica en la acción como único medio de subsistencia.

Por otra parte, la Sala encuentra importante mencionar que la accionante hace referencia a que su hijo Julio César Morales Castro, quien cuenta con 28 años de edad y está casado (folio 120), es quien trabajaría el vehículo, y que al estar éste actualmente desempleado, su mínimo vital y el de su núcleo familiar se encuentra afectado. Sin embargo, la acción de tutela fue interpuesta por la señora María Ofelia Castro a través de apoderado especial, en

defensa de sus propios derechos y no en los de su hijo mayor de edad, sin indicar además la intención de actuar como agente oficioso de aquel, por lo que de la eventual afectación de las condiciones de vida de la familia del señor Julio César Morales, quienes devienen como terceros ajenos al alcance de la presente acción, no podría derivarse la protección solicitada.

Así entonces, dado que la solicitud de amparo interpuesta no se refiere a un debate constitucional sino legal, dirigida a controvertir decisiones administrativas de las cuales la accionante deriva la supuesta vulneración de sus derechos, una de ellas con carácter general e impersonal, y en donde no se encuentra acreditada la inminencia de un perjuicio irremediable, la Sala confirmará la sentencia proferida en segunda instancia por el Juzgado Quinto Penal del Circuito de Manizales, el dieciocho (18) de octubre de 2006, que desestimó por improcedente la acción de tutela instaurada por María Ofelia Castro de Morales contra la Alcaldía y Secretaría de Tránsito y Transporte de Manizales.

#### IV. DECISIÓN

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

#### RESUELVE

Primero.- CONFIRMAR la sentencia proferida por el Juzgado Quinto Penal del Circuito de Manizales el día 18 de octubre de 2006 en el proceso de la referencia, la cual revocó la decisión de primera instancia, y en su lugar desestimó por improcedente la acción interpuesta por la señora María Ofelia Castro de Morales contra la Alcaldía de Manizales y la Secretaría de Tránsito y Transporte de la misma ciudad.

Segundo.- Por Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada Ponente

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Ha considerado la Corte que con estas características, la tutela no desplaza las acciones ordinarias y evita que por esta vía se llegue a desarticular el sistema de competencias y procedimientos propio del Estado Constitucional de derecho. Ha sostenido: “que la paulatina sustitución de los mecanismos ordinarios de protección de derechos y de solución de controversias por el uso indiscriminado e irresponsable de la acción de tutela entraña (i) que se desfigure el papel institucional de la acción de tutela como mecanismo subsidiario para la protección de los derechos fundamentales, (ii) que se niegue el papel primordial que debe cumplir el juez ordinario en idéntica tarea, como quiera que es sobre todo éste quien tiene el deber constitucional de garantizar el principio de eficacia de los derechos fundamentales (artículo 2 Superior) y (iii) que se abran las puertas para desconocer el derecho al debido proceso de las partes en contienda, mediante el desplazamiento de la garantía reforzada en que consisten los procedimientos ordinarios ante la subversión del juez natural (juez especializado) y la transformación de los procesos ordinarios que son por regla general procesos de conocimiento (no sumarios).” (Sentencia T-514 de 2003).

2 Ver entre muchas otras, las sentencias T-1151 de 2004, T-066, T-068, T-109, T-613 y T-685 de 2005.

3 Sentencia C-543 de 1992.

4 Sobre la naturaleza subsidiaria de la acción de tutela, la Corte en sentencia T-1222 de 2001 afirmó: “...el desconocimiento del principio de subsidiaridad que rige la acción de tutela implica necesariamente la desarticulación del sistema jurídico. La garantía de los derechos fundamentales está encomendada en primer término al juez ordinario y solo en caso de que

no exista la posibilidad de acudir a él, cuando no se pueda calificar de idóneo, vistas las circunstancias del caso concreto, o cuando se vislumbre la ocurrencia de un perjuicio irremediable, es que el juez constitucional está llamado a otorgar la protección invocada. Si no se dan estas circunstancias, el juez constitucional no puede intervenir”.

5 Sentencia T-127 de 2001: “(...) la suspensión provisional de los actos administrativos es trámite que se ubica como una de las medidas que deben solicitarse antes de que sea admitida la demanda que se formule en contra del acto correspondiente; es concebida como medida cautelar en presencia de excepcionales casos en los que la vulneración de normas superiores sea manifiesta, y como tal es cuestión previa a decidir en el trámite de la acción que se adelanta. Así las cosas, esta posibilidad judicial resulta ser un trámite pronto, y por lo mismo no menos eficaz que la vía de la tutela”. (Negrillas fuera del original).

6 Código Contencioso Administrativo. Artículo 152. “Procedencia de la suspensión. El Consejo de Estado y los tribunales administrativos podrán suspender los actos administrativos mediante los siguientes requisitos:

1. Que la medida se solicite y sustente de modo expreso en la demanda o por escrito separado, presentado antes de que sea admitida.
2. Si la acción es de nulidad, basta que haya manifiesta infracción de una de las disposiciones invocadas como fundamento de la misma, por confrontación directa o mediante documentos públicos aducidos con la solicitud.
3. Si la acción es distinta de la de nulidad, además se deberá demostrar, aunque sea sumariamente, el perjuicio que la ejecución del acto demandado causa o podría causar al actor”.

7 Ver entre otras las sentencias T-640 de 1996, T-533 de 1998 y T-127 de 2001

8 Sentencia SU-039 de 1997.

9 Con ocasión de la revisión de las acciones de tutela promovidas como consecuencia de decisiones distritales concernientes a la reestructuración del sistema de transporte en Bogotá, sobre este aspecto la Corte afirmó que “[l]a acción de tutela es un mecanismo de protección de los derechos constitucionales fundamentales que procede en el evento de que sean vulnerados o amenazados por autoridades públicas o excepcionalmente por particulares y siempre que no exista otro medio de defensa judicial. De ello se infiere que aquellos

derechos que no tengan la índole de fundamentales no pueden ser protegidos por esa vía; que la vulneración o amenaza de tales derechos debe originarse en la actuación u omisión de una autoridad pública o de particulares, en este último evento sólo en las condiciones fijadas en la ley, y que si concurren otros mecanismos de protección debe acudir a ellos y no a la acción de tutela pues ésta no es un instrumento alternativo de defensa de tales derechos.

Finalmente, en caso de concurrir otros medios de protección, la acción de tutela sólo procede como mecanismo transitorio de defensa con el fin de evitar un perjuicio irremediable". (Sentencia T-031 de 2002. M.P.: Jaime Córdoba Triviño).

10 Sentencia C-1436 de 2000: "...se entiende por acto administrativo la manifestación de la voluntad de la administración, tendiente a producir efectos jurídicos ya sea creando, modificando o extinguiendo derechos para los administrados o en contra de éstos".

11 Sentencia C-620 de 2004: "Se ha entendido por acto administrativo "La declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria".

Ahora bien, la jurisprudencia y la doctrina han diferenciado los llamados Actos Administrativos de carácter general y los Actos Administrativos de carácter particular.

A través de los primeros, se conocen aquellos actos administrativos en los que los supuestos normativos aparecen enunciados de manera objetiva y abstracta, y no singular y concreta, y por lo tanto versados a una pluralidad indeterminada de personas; es decir, a todas aquellas que se encuentren comprendidas en tales parámetros.

Por el contrario, los segundos, son aquellos actos administrativos de contenido particular y concreto, que producen situaciones y crean efectos individualmente considerados.

No obstante lo anterior, la indeterminación no se relaciona únicamente en punto del número de receptores de la decisión administrativa, sino que igualmente estos aparezcan individualizados.

En otras palabras, "puede existir un acto general referido, en la práctica, sólo a algunas pocas personas o a ninguna y viceversa, un acto individual referido a muchas personas concretamente identificadas".

12 Consejo de Estado. Sala Segunda. Sentencia de abril 20 de 1983: “No existe en nuestro derecho un modelo consagrado, una forma predeterminada de acto administrativo, que permita identificarlo. Sólo algunos actos administrativos, como los decretos y las resoluciones, tienen una forma determinada. Los actos administrativos no lo son necesariamente formales, también los hay informales, pudiendo ser escritos, verbales y aún tácitos.”

13 Sentencia T-1051 de 2001.

14 El decreto 128 de junio 15 de 2006, fue publicado en la Gaceta Municipal el mismo día (folio 39).

15 Esta Corporación, en armonía con lo previsto en el numeral 5° del artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, ha señalado que la acción de tutela no constituye el medio idóneo para controvertir actos de contenido general, impersonal y abstracto, pues para tal fin el ordenamiento ha diseñado otros mecanismos de control judicial, lo cual se explica en la medida que esos actos demandan un análisis ponderado bajo la órbita de procesos con características especiales. Sobre el particular pueden consultarse, entre muchas otras, las sentencias T-105/02, T-151/01, T-1497/00, T-1452/00, T-1290/00, T1201/00, T-982/00, T-815/00, T-287/97, T-610/97, T-321/93, T-203/93 y T-123/93.

16 Sentencia T-127 de 2001. La Corte revocó los fallos proferidos por diferentes despachos judiciales, quienes concluyeron que la DIAN había afectado el debido proceso al reclasificar a varios contribuyentes como responsables fiscales en el régimen común y no en el simplificado. La Corte señaló que los demandantes pudieron acudir a la jurisdicción contencioso administrativa y solicitar la suspensión provisional del acto administrativo para asegurar la protección de sus derechos, resultando improcedente la acción de tutela como mecanismo principal. En el mismo sentido pueden consultarse las sentencias T-533 de 1998 y T-640 de 1996.

17 Sentencia T-599 de 2002: “(...) es importante reiterar que en múltiples oportunidades esta Corporación ha indicado que el único perjuicio que habilita la procedencia transitoria de la acción de tutela es aquel que cumple las siguientes condiciones: (1) se produce de manera cierta y evidente sobre un derecho fundamental; (2) de ocurrir no existiría forma de reparar el daño producido; (3) su ocurrencia es inminente; (4) resulta urgente la medida de

protección para que el sujeto supere la condición de amenaza en la que se encuentra; y, (5) la gravedad de los hechos, es de tal magnitud que hace evidente la impostergabilidad de la tutela como mecanismo necesario para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales”.

18 Sobre la necesidad de demostrar la existencia del perjuicio irremediable, ver – entre otras- las sentencias T-1584 de 2000 (M.P.: Fabio Morón Díaz); T-1205 de 2001 (M.P.: Clara Inés Vargas Hernández), SU-1070 de 2003 (M.P.: Jaime Córdoba Triviño); T-1085 de 2003 (M.P.: Eduardo Montealegre Lynett), T-628 de 2005 (M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa); y T-644 de 2005(M.P.: Jaime Córdoba Triviño).