T-604-92

Sentencia No. T-604/92

SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE

La trascendental importancia económica y social del transporte se refleja en el tratamiento de los servicios públicos hecha por el constituyente. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado – uno de cuyos fines esenciales es promover la prosperidad general-, factor que justifica la intervención del Estado en la actividad transportadora con miras a "racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo ..." A nivel del individuo, el transporte es un instrumento de efectividad de los derechos fundamentales. La íntima conexidad entre el derecho al servicio público del transporte con los derechos al trabajo a la enseñanza, a la libre circulación y, en general, al libre desarrollo de la personalidad, hace predicable a éstos últimos la protección constitucional del artículo 86 de la Constitución cuando su desconocimiento se traduce en una inmediata vulneración o amenaza de los mencionados derechos.

PARTICIPACION CIUDADANA

En materia constitucional las normas jurídicas anteriores a la Constitución deben interpretarse en concordancia con los mandatos superiores de la Carta. El valor normativo de la Constitución impone al intérprete que aplica disposiciones jurídicas pre-constitucionales el deber de integrar armónicamente los diversos ordenamientos. La participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación es un fin esencial del Estado. Tratándose del transporte público de pasajeros en zonas urbanas, los usuarios del servicio tienen derecho a expresar su opinión y la autoridad el deber de atender sus peticiones cada vez que una decisión administrativa de modificación de las rutas pueda afectar sus intereses.

EMPRESAS DE TRANSPORTE-Usuarios

Tratándose de servicios públicos, con mucha mayor razón la función social de la empresa es

un postulado constitucional que implica obligaciones para las empresas concesionarias o proveedoras de la respectiva prestación. Los transportadores particulares deben tener en cuenta que del cumplimiento responsable – continuo y regular – del transporte depende la adecuada prestación de este servicio público. El incumplimiento de las obligaciones por parte de la empresa transportadora es sancionado por la ley, pudiendo la autoridad competente imponer multas, suspender o cancelar la licencia de funcionamiento, según la gravedad del hecho. Los derechos al trabajo, al estudio, a la libre circulación, a la recreación y al libre desarrollo de la personalidad resultan amenazados como consecuencia de la prestación discontinua e irregular del servicio de transporte.

ACCION DE TUTELA CONTRA PARTICULARES/INDEFENSION

No siendo el transporte un servicio domiciliario, las empresas que lo prestan no estarían sujetas al ejercicio de acciones de tutela. No obstante, el legislador ha previsto la procedencia de este mecanismo de protección de derechos fundamentales contra organizaciones privadas, contra quien las controle o sea su beneficiario real, siempre y cuando el solicitante tenga una relación de subordinación o indefensión con tal organización. El usuario de una ruta de transporte público urbano que se ve privado del servicio y con ello desmejorado en su capacidad efectiva de movilización puede recurrir a la autoridad administrativa para que, de comprobarse el incumplimiento, se proceda a sancionar a la empresa responsable. La situación de indefensión se concreta, sin embargo, cuando la administración no toma los correctivos a tiempo o la organización privada no corrige materialmente las irregularidades en la prestación.

DICIEMBRE 14 DE 1992

REF: Expediente T-4616

Actor: ALFREDO VALDIVIESO BARRERA

Magistrado Ponente:

Dr.EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

la siguiente

S E N T E N C I A

En el proceso de tutela T-4616 adelantado por el señor ALFREDO VALDIVIESO BARRERA contra la Alcaldía Metropolitana de Bucaramanga, la Dirección de Tránsito de esa ciudad, y las empresas UNITRANSA S.A. Y COTRANDER S.A.

A N T E C E D E N T E S

1. En su doble condición de habitante del barrio "Manuela Beltrán" de la ciudad de Bucaramanga y Presidente de la Junta Directiva Comunera del mismo barrio, el señor ALFREDO VALDIVIESO BARRERA interpuso, el 8 de julio de 1992, acción de tutela contra el Alcalde de Bucaramanga, la Dirección de Tránsito de esa ciudad y las empresas de transporte urbano de pasajeros UNITRANSA S.A. y COTRANDER S.A.. El accionante invocó como vulnerado el derecho a la prestación del servicio público de transporte urbano y solicitó que se ordenara a las autoridades acusadas el restablecimiento de una ruta de buses que atendiera las necesidades de su barrio.

2. El señor VALDIVIESO BARRERA manifiesta que por requerimientos directos de los habitantes del barrio Manuela Beltrán tanto las autoridades municipales como la empresa UNITRANSA S.A habían accedido a prestar el servicio público de transporte al barrio. Según su versión, ese servicio había sido prestado de manera continua hasta el 10 de agosto de 1991, fecha en la cual UNITRANSA S.A. había variado la ruta. Agregó haberse quejado ante la Alcaldía de Bucaramanga, ante la Dirección de Tránsito de esa ciudad y ante el Personero Municipal por considerar que con ese hecho se le privaba a él y a la comunidad de un servicio público básico, sin que hubiera obtenido de esas autoridades respuesta alguna.

El señor VALDIVIESO BARRERA entabló la acción de tutela con fundamento en el inciso quinto del artículo 86 de la Constitución, el cual autoriza su ejercicio contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se encuentre en estado de

subordinación o indefensión.

Finalmente, el peticionario advierte que la ruta Igzabelar-Mutis, prestada por la empresa COTRANDER S.A. también había sido recientemente variada, dejando a las familias del barrio Manuela Beltrán "en la orfandad total de servicio".

3. La Juez Primero Civil Municipal de Bucaramanga, a quien correspondió el conocimiento del asunto, solicitó a las partes demandadas la prueba de las autorizaciones relativas a la modificación de las rutas. El apoderado de la empresa COTRANDER S.A. se hizo presente y allegó al expediente copia del Decreto No. 028 de julio 1o. de 1992, mediante el cual el Alcalde de Bucaramanga, invocando facultades conferidas por los Decretos 80 de 1987 de 1990 y por la Ordenanza 010 de 1988, autorizaba a la empresa COTRANDER Ltda. la modificación del recorrido de la ruta Igzabelar-Mutis-Carrera 33 -Uis- Viceversa. Según se lee de la descripción del recorrido hecha en el mencionado decreto, la nueva ruta autorizada a COTRANDER S.A. no sirve al barrio Manuela Beltrán, mientras que la ruta modificada lo cruzaba en dos oportunidades.

En su escrito, el apoderado de COTRANDER S.A. solicita al juez de tutela denegar las pretensiones del señor VALDIVIESO BARRERA. Fundamenta su oposición en la estricta legalidad del acto del Alcalde de Bucaramanga. Agrega que el acto acusado tiene carácter general, impersonal y abstracto, y consulta el interés de "toda la comunidad de Bucaramanga y no de una persona o grupo determinado". Sostiene además, que la acción de tutela sólo procede para proteger "derechos inmanentes" al individuo como persona, requisito que no cumple el derecho invocado por el señor VALDIVIESO.

4. El Juzgado Primero Civil Municipal de Bucaramanga, mediante sentencia del veinticuatro (24) de julio de 1992, denegó la tutela solicitada. Como fundamento de su decisión, el fallador considera que los derechos constitucionales fundamentales se definen en el título II, Capítulo 1o., de la Constitución, "y no son otros que los derechos intrínsecos y naturales del individuo como persona", de suerte que el derecho al servicio público de transporte no goza de ese rango. El juez de tutela considera, que el carácter de derecho oneroso que detenta la prestación del servicio público de transporte, "lo despoja de la característica de fundamental constitucional que de acuerdo con el Decreto 2591 de 1991, son los derechos contra los

cuales es procedente la tutela."

5. No impugnada la anterior decisión, el expediente de tutela fue remitido a la Corte Constitucional para su eventual revisión y, previas selección y reparto, correspondió a la Sala Segunda su conocimiento.

De la práctica de las pruebas decretadas por esta Corte se pudo comprobar que en el barrio Manuela Beltrán, integrado aproximadamente por 550 familias, de estrato socioeconómico medio-bajo y cuyos miembros laboralmente activos están vinculados en su mayoría a la construcción – barrio obrero -, se prestaba el servicio de transporte urbano por parte de las empresas COTRANDER, UNITRANSA y TRANSCOLOMBIANA hasta la modificación de las rutas ocurrida en 1991.

En efecto, la Alcaldía de Bucaramanga, previo concepto favorable de la Dirección de Tránsito, autorizó a las empresas COTRANDER y UNITRANSA respectivamente, a la modificación de sus rutas con fundamento en el Decreto 1787 de 1990 y la ordenanza 010 de 1988.

La empresa Cooperativa de Transportes de Santander – COTRANDER LTDA. – solicitó a mediados de 1991 a la Alcaldía de Bucaramanga la reestructuración de su ruta IGSABELLAR-MUTIS-CARRERA 33 – VICEVERSA para "prestar el servicio de transporte urbano al Terminal de Transportes", "suprimir la salida a la autopista por ser bastante congestionada" e "integrar a los barrios Floridablanca y el Jardín del Limoncito con el Terminal". La Dirección de Transportes de la misma ciudad, recomendó autorizar la modificación solicitada por medio de los oficios Nos. ST-074-92 y 083-92. La Alcaldía de Bucaramanga, en desarrollo de las facultades otorgadas por el Decreto 1787 de 1990 y mediante resolución 028 de julio 1 de 1992, autorizó a la empresa COTRANDER LTDA la modificación del recorrido, sin entrar al barrio Manuela Beltrán y sólo interceptando su cabecera.

De otra parte, la empresa Unión Santandereana de Transportes Urbanos, – UNITRANSA S.A. -, solicitó igualmente a la Alcaldía de Bucaramanga a principios del año 1992 la modificación de su ruta "Cuña Brisas de Malpaso – Manuela Beltrán – Centro – Estadio – viceversa" . La Dirección de Tránsito de esa ciudad, mediante concepto técnico de marzo 27 de 1992, oficio ST 046-92, recomendó autorizar la modificación solicitada. Sin embargo, la Alcaldía de Bucaramanga, por intermedio de su oficina de transportes se abstuvo de autorizar la modificación, debido a las quejas elevadas por los representantes del barrio Manuela Beltrán

quiénes expresaron su inconformidad con la modificación. Al respecto el señor Benjamín Gutiérrez, Jefe de la Oficina de Transportes de la Alcaldía de Bucaramanga expresó:

"La actual administración conocidas las quejas presentadas por los representantes del Barrio Manuela Beltrán realizó diferentes diligencias con el fin de atender y solucionar su queja. En compañía del Señor Gerente de Unitransa visité el sector llegando al acuerdo de que la ruta BRISAS DE MALPASO-MANUELA BELTRAN-CENTRO-ESTADIO-VICEVERSA no dejará de servir el Barrio Manuela Beltrán tal como lo proponía la empresa Unitransa. Este acuerdo fue de conocimiento del señor ALFREDO VALDIVIESO, quien verbalmente lo aprobó. Con fecha 13 de noviembre de 1992, el Alcalde Metropolitano de Bucaramanga, expidió el decreto Metropolitano 0062 de 1992 mediante el cual se autorizó la modificación del recorrido antes mencionado cubriendo como ya se dijo el Barrio Manuela Beltrán. La modificación es importante por cuanto se llevó el servicio hasta el Barrio EL PORVENIR construido en el presente año".

Obra en el proceso que el Gerente de Unitransa S.A., señor Miguel Angel Beltrán Quintero, solicitó, mediante oficio 071 de agosto 25 de 1992, a la oficina de transporte de la Alcaldía de Bucaramanga la inclusión del Barrio Manuela Beltrán en la modificación de la ruta. Por concepto técnico de la Dirección de Tránsito, oficio ST 129-92 de septiembre 23 de 1992, se recomendó autorizar la inclusión del referido barrio en la ruta a modificar, concretándose finalmente la autorización de la Alcaldía Municipal en el Decreto 0062 de noviembre 13 de 1992. Por su parte, el despachador de la empresa UNITRANSA S.A., justificó el envío ocasional de buses al barrio Manuela Beltrán en la baja afluencia de pasajeros en ese trayecto y en la negativa de algunos usuarios de utilizar los automotores que ingresan al sector para evitar dilaciones en el recorrido.

Respecto de la empresa Transcolombiana S.A., no se presentó solicitud alguna de modificación de sus rutas y, hasta el momento, viene prestando regularmente su servicio de transporte al barrio Manuela Beltrán.

FUNDAMENTOS JURIDICOS

Significado del transporte público y derechos fundamentales del usuario

1. El fallo revisado funda la decisión denegatoria de la tutela en que el transporte público no

tiene el carácter de derecho fundamental por no estar incluido expresamente en el título II, capítulo 1o. de la Constitución. Con esta argumentación el juzgador hace caso omiso de la doctrina constitucional sobre el criterio de fundamentalidad1 y elude profundizar si en la situación concreta del ciudadano accionante se presentó una vulneración o amenaza de sus derechos fundamentales.

El fenómeno de la ciudad – su tamaño y distribución – hace del transporte público urbano un medio indispensable para ciertos estratos de la sociedad, en particular aquellos que viven en las zonas marginales y carecen de otra forma de movilización. De la capacidad efectiva de superar distancias puede depender la estabilidad del trabajo, el acceso y la permanencia en el sistema educativo, el ejercicio de la iniciativa privada y, en general, el libre desarrollo de la personalidad.

De otra parte, la complejidad del mundo moderno hace que el tiempo y el espacio individuales se conviertan en formas de poder social. Tiempo y espacio son elementos cruciales para la búsqueda de bienestar y progreso en las sociedades de economía capitalista. La necesidad de trascender la distancia entre los sitios de habitación, trabajo, estudio, mercado, etc, en el menor tiempo y costo posibles, coloca al ciudadano carente de medios de transporte propios, a merced del Estado o de los particulares que prestan este servicio. La potencialidad de afectar la vida diaria del usuario por parte de las empresas transportadoras explica la mayor responsabilidad social y jurídica exigible a éstas y el estricto control de las autoridades con el fin de garantizar la prestación adecuada del servicio.

La disparidad de poder entre el Estado o la organización privada transportadora y el individuo se reduce cuando el alcance de los mecanismos de protección constitucional de los derechos – v.gr. la acción de tutela – se extiende en su aplicación a relaciones de indefensión como la descrita. El juez constitucional tiene la función social de atender los reclamos ciudadanos y asegurar que sus derechos fundamentales no sean vulnerados.

Relevancia constitucional del servicio de transporte

2. Los transportes, y los avances tecnológicos que diariamente los transforman, han posibilitado el progreso social y el crecimiento económico. La organización del sistema de transporte condiciona gran parte del intercambio económico y social. La fuerza de

estructuración económica que posee el transporte público permite, cuando se accede al servicio, participar de la prosperidad general. Su carencia, en cambio, compromete un estándar mínimo de la existencia.

La administración equilibrada y justa de la riqueza puede verse afectada por errores o falta de planeación del transporte público que, siendo un instrumento clave del desarrollo, tiene una incidencia directa sobre el goce efectivo de los derechos fundamentales.

La trascendental importancia económica y social del transporte se refleja en el tratamiento de los servicios públicos hecha por el constituyente. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado (CP art. 365) – uno de cuyos fines esenciales es promover la prosperidad general (CP art. 2) -, factor que justifica la intervención del Estado en la actividad transportadora con miras a "racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo …" (CP art. 334).

A nivel del individuo, el transporte es un instrumento de efectividad de los derechos fundamentales. La íntima conexidad entre el derecho al servicio público del transporte con los derechos al trabajo (CP art. 25) a la enseñanza (CP art. 27), a la libre circulación (CP art. 24) y, en general, al libre desarrollo de la personalidad (CP art. 16), hace predicable a éstos últimos la protección constitucional del artículo 86 de la Constitución cuando su desconocimiento se traduce en una inmediata vulneración o amenaza de los mencionados derechos.

Regulación jurídica del transporte

3. El transporte es una actividad comercial que tradicionalmente ha sido considerada un servicio público en atención a su trascendencia para el desarrollo económico y social de la comunidad (CP arts. 78, 334 y 365 a 370).

En relación con la noción de los servicios públicos, esta Sala ya se había pronunciado con anterioridad en los siguientes términos:

"Los servicios públicos son el medio por el cual el Estado realiza los fines esenciales de servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios

derechos y deberes constitucionales (CP art. 2). El sentido y razón de ser de los poderes constituidos es el servicio a la comunidad, la satisfacción de sus necesidades y la protección de los derechos individuales de sus miembros.

“La idea de servicio público es el medio para avanzar rápidamente al Estado social y democrático de derecho, en forma pacífica y sin traumas para los grupos de interés que detentan posiciones de ventaja respecto de los sectores mayoritarios de la sociedad con necesidades insatisfechas.

“Los servicios públicos como instancia y técnica de legitimación no son fruto de la decisión discrecional del poder público sino aplicación concreta del principio fundamental de la solidaridad social (CP arts. 1 y 2). A través de la noción de servicio público el Estado tiene el principal instrumento para alcanzar la justicia social y promover condiciones de igualdad real y efectiva. Su prestación comporta una transferencia de bienes económicos y sociales con base en el principio de justicia redistributiva que, mediante el pago discriminado de los servicios públicos según estratos y en función de la capacidad económica del usuario, permite un cubrimiento a sectores marginados que, en otras circunstancias, no tendrían acceso a los beneficios del desarrollo económico. De esta forma se garantizan las condiciones materiales para el libre desarrollo de la personalidad (CP art. 16) y para la consecución de una igualdad real y efectiva (CP art. 13) de toda la población”.2

La prestación del servicio público de transporte es regulada por ley (CP art. 150-23), pero la Constitución reserva a las Asambleas Departamentales la posibilidad de expedir normas sobre la materia (CP art. 300).

Con anterioridad a la Constitución de 1991 ya existía una regulación del transporte, la cual debe ser interpretada y aplicada a la luz de los nuevos preceptos constitucionales. En efecto, el Gobierno Nacional, en desarrollo de la descentralización administrativa (ley 12 de 1986), mediante Decreto 80 de 1987, asignó a los alcaldes municipales la función de otorgar, negar, modificar, cancelar y declarar la caducidad de licencias sobre asignación de rutas y horarios para la prestación del servicio de transporte terrestre urbano, suburbano, de pasajeros y mixto. A su vez, el Estatuto Nacional de Transporte Público Colectivo Municipal (D. 1787 de 1990) estableció los requisitos que debe contener la solicitud de las empresas de transporte

con el objeto de servir áreas de operación y rutas de despacho. Para tal efecto se exige, entre otros, el croquis de la ruta con indicación de longitud, tiempo de recorrido, paraderos, terminales, frecuencias de despacho y características socio-económicas de la zona de influencia. En el procedimiento de adjudicación de una ruta, la autoridad debe estudiar las oposiciones técnicas o jurídicas ejercidas por empresas presuntamente afectadas, y luego de resolver sobre su procedencia, debe entrar a adjudicar o no las rutas o áreas de operación. En todo caso, la autoridad competente conserva en todo tiempo las facultades de revocar los permisos de rutas concedidas como consecuencia del abandono o la vacancia en el servicio.

La modificación, incremento o disminución de las rutas o frecuencias de despacho es una facultad de la primera autoridad municipal y puede ser ejercida cuando las necesidades y requerimientos técnicos, económicos y sociales así lo exijan (D. 1787 de 1990 art. 53). En el evento de hacerse oficiosamente, el acto administrativo correspondiente debe estar precedido de un estudio técnico que será dado a conocer a las empresas afectadas con el fin de concederles la oportunidad de presentar sus oposiciones (D. 1787 art. 54).

En materia constitucional las normas jurídicas anteriores a la Constitución deben interpretarse en concordancia con los mandatos superiores de la Carta. El valor normativo de la Constitución impone al intérprete que aplica disposiciones jurídicas pre-constitucionales el deber de integrar armónicamente los diversos ordenamientos.

La participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación es un fin esencial del Estado (CP art. 2). Tratándose del transporte público de pasajeros en zonas urbanas, los usuarios del servicio tienen derecho a expresar su opinión (CP art. 20) y la autoridad el deber de atender sus peticiones (CP art. 23) cada vez que una decisión administrativa de modificación de las rutas pueda afectar sus intereses.

Adicionalmente, desde principios de los años setenta, la actividad del transporte comercial ha dejado de enfocarse a nivel de la planeación urbana bajo criterios económicos y tecnocráticos, pasando a tener en cuenta factores sociológicos y políticos. Con la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, la vida económica debe estar orientada a promover la prosperidad general (CP art. 2), en particular mediante el mejoramiento de la calidad de vida de todos los colombianos y la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del

desarrollo (CP art. 334). Se ha operado así en el campo del transporte público un cambio desde la administración centralizada y técnica a otra descentralizada y democrática donde las leyes del mercado pueden encontrar un punto de confluencia con el beneficio común.

Función social de la empresa

4. Los empresarios privados del servicio de transporte explotan una actividad comercial de la cual depende la efectividad de los derechos fundamentales de los usuarios. La Constitución les garantiza la libertad de empresa y de iniciativa privada, dentro de los límites del bien común. Pero, igualmente, les impone obligaciones inherentes a la función social de la empresa, base del desarrollo (CP art. 333).

La empresa, ha dejado de ser una actividad regida en forma exclusiva por normas del derecho privado. El constituyente, consciente del papel que cumplen las empresas en la economía moderna y de la necesidad de trascender sus objetivos más allá del ánimo de lucro, hizo extensivo a éstas la función social que caracteriza a la propiedad:

“Para quienes ven en la empresa primordialmente un conjunto de bienes y servicios podría parecer innecesario atribuirle una función social, cuando este mismo reconocimiento se ha hecho ya de manera más general con relación al derecho de propiedad.”

“Resulta a todas luces conveniente reconocer la vasta significación social y política inherente a la empresa como principio fundamental para armonizar los derechos y deberes de los diversos sujetos cuyas energías integran una verdadera comunidad de trabajo, de innegable significación en la economía pero no menos en el devenir ordenado de los seres humanos”.3

Tratándose de servicios públicos, con mucha mayor razón la función social de la empresa es un postulado constitucional que implica obligaciones para las empresas concesionarias o proveedoras de la respectiva prestación. Los transportadores particulares deben tener en cuenta que del cumplimiento responsable – continuo y regular – del transporte depende la adecuada prestación de este servicio público.

En particular, la función social de las empresas de transporte urbano de pasajeros se muestra en la subvención de los trayectos menos rentables con los más rentables. De esta forma, el

cubrimiento de sectores o barrios socioeconómicamente deprimidos queda garantizado, impidiendo que la situación de desventaja pueda dar lugar a un "círculo vicioso de marginalidad" para las personas más pobres.

Principios de regularidad y continuidad de la prestación

5. El usuario del transporte tiene derecho a que el servicio funcione en forma regular y continua. El concesionario de un área de operación o ruta se compromete a prestar el servicio con la continuidad convenida – frecuencia de despacho -. Los principios de regularidad y continuidad protegen el interés del usuario consistente en contar con un acceso oportuno y permanente y unas reglas claras en materia de cumplimiento del servicio público.

El incumplimiento de las obligaciones por parte de la empresa transportadora es sancionado por la ley, pudiendo la autoridad competente imponer multas, suspender o cancelar la licencia de funcionamiento, según la gravedad del hecho.

De tiempo atrás, por razones logísticas, las autoridades competentes no siempre pueden controlar efectivamente la frecuencia y el recorrido de las diversas rutas de transporte. Por este motivo, se hace indispensable la intervención y fiscalización ciudadana con el fin de poner en marcha la potestad sancionatoria de la administración, y controlar las irregularidades que afectan la regular y continua prestación.

Por otra parte, la consagración constitucional de la acción de tutela contra organizaciones o empresas privadas encargadas de la prestación de un servicio público vino a reforzar los mecanismos de control jurídico sobre las conductas u omisiones de los particulares que pueden llegar a afectar los derechos fundamentales de los usuarios (CP art. 86).

Incumplimiento de la empresa transportadora y amenaza de los derechos fundamentales del usuario.

6. Examinadas las modificaciones de rutas autorizadas por los decretos metropolitanos 028 de julio 1o. y 062 de noviembre 13 de 1992, se encontró que el Alcalde Municipal de Bucaramanga, en ejercicio de sus facultades legales, actuó con sujeción a las facultades a él otorgadas por las normas sobre la materia. Gracias a la oportuna intervención ciudadana,

con anterioridad a la autorización del cambio de ruta solicitada por la empresa UNITRANSA S.A., se logró un acuerdo entre ésta y la administración local con el fin de prestar el servicio al barrio Manuela Beltrán. En este orden de ideas se incluyó el mencionado sector en la ruta "Brisas de Malpaso – Manuela Beltrán – Centro – Estadio – Viceversa", autorizada por el decreto No. 062 del 13 de noviembre de 1992.

De la práctica de las pruebas se pudo establecer el incumplimiento de la empresa UNITRANSA S.A. respecto al compromiso contraido de prestar en forma continua y regular el servicio público de transporte al Barrio Manuela Beltrán. Argumentos como la poca afluencia de pasajeros – atendidas las circunstancias de ser un barrio obrero que necesita el transporte principalmente en tempranas horas de la mañana y al caer la tarde – o la renuencia de otros usuarios a tomar los buses que ingresan al barrio, no justifican el despacho ocasional de automotores al sector, configurándose con ello una falla en la prestación del servicio.

Los derechos al trabajo, al estudio, a la libre circulación, a la recreación y al libre desarrollo de la personalidad resultan amenazados como consecuencia de la prestación discontinua e irregular del servicio de transporte. Elementos objetivos – número de familias del barrio Manuela Beltrán, trabajo en la actividad de la construcción de parte de sus miembros e incumplimiento del servicio de transporte a la zona, principal medio de movilización de sus habitantes -, son factores suficientes para concluir la existencia de una amenaza cierta y objetiva a los derechos del señor Alfredo Valdivieso, así como los derechos de otros miembros de su comunidad.

7. La Constitución contempla la procedencia de la acción de tutela contra particulares encargados de la prestación de un servicio público (CP art. 86). La ley desarrolla esta posibilidad en materia de educación, salud y servicios públicos domiciliarios (D. 2591 de 1991, art. 42). En principio, no siendo el transporte un servicio domiciliario, las empresas que lo prestan no estarían sujetas al ejercicio de acciones de tutela. No obstante, el legislador ha previsto la procedencia de este mecanismo de protección de derechos fundamentales contra organizaciones privadas, contra quien las controle o sea su beneficiario real, siempre y cuando el solicitante tenga una relación de subordinación o indefensión con tal organización.

El usuario de una ruta de transporte público urbano que se ve privado del servicio y con ello

desmejorado en su capacidad efectiva de movilización puede recurrir a la autoridad administrativa para que, de comprobarse el incumplimiento, se proceda a sancionar a la empresa responsable. La situación de indefensión se concreta, sin embargo, cuando la administración no toma los correctivos a tiempo o la organización privada no corrige materialmente las irregularidades en la prestación.

En el caso examinado, se comprobó el irregular servicio prestado al barrio Manuela Beltrán por parte de la empresa UNITRANSA S.A., de todo lo cual sólo se vino a notificar la autoridad local con ocasión de la presente actuación. La amenaza de vulneración de los derechos fundamentales del señor VALDIVIESO y de la comunidad que representa, es objetiva, lo mismo que la situación de indefensión en que se encuentran, por lo que se procederá a revocar la sentencia revisada.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional,

R E S U E L V E

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia de julio 24 de 1992, proferida por el Juzgado Primero Civil Municipal de Bucaramanga, por el cual se denegó la acción de tutela presentada por el señor ALFREDO VALDIVIESO BARRERA.

SEGUNDO.- CONCEDER la acción de tutela solicitada y, en consecuencia, ORDENAR a la empresa UNITRANSA S.A., por conducto de su representante legal, el cumplimiento continuo y regular del servicio público de transporte al barrio Manuela Beltrán de la ciudad de Bucaramanga en los estrictos y precisos términos del acto administrativo que autorizó su prestación.

TERCERO.- NOTIFICAR la presente sentencia al Alcalde Municipal de Bucaramanga para que se sirva tomar las medidas sancionatorias a que hubiere lugar.

CUARTO.- ORDENAR al Juez Primero Civil Municipal vigilar el cumplimiento de la sentencia.

QUINTO.- LIBRESE comunicación al Juzgado Primero Civil Municipal de Bucaramanga, con miras a que se surta la notificación de esta providencia, según lo establecido en el artículo 36

del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado Ponente

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

(Sentencia aprobada por la Sala Segunda de Revisión, en la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D.C., a los catorce (14) días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y dos (1992).

1 Corte Constitucional, Sentencia T-02 de mayo 8 de 1992.

2 Corte Constitucional. Sentencia T-540 de Septiembre 24 de 1992.

3 Gaceta Constitucional No. 80, mayo 23 de 1991. Informe Ponencia para Primer Debate sobre Régimen Económico. Iván Marulanda y otros, pág. 20.