

Sentencia T-922/02

ACCION DE TUTELA CONTRA PARTICULARES-Procedencia excepcional

ACCION DE TUTELA CONTRA PARTICULARES-Prestación de servicio público requiere que se produzca con ocasión del mismo

SUBORDINACION E INDEFENSION-Distinciones

SUBORDINACION-Expedición de tarjeta de operación por empresa de transporte/LEGITIMACION POR PASIVA EN TUTELA-Expedición de tarjeta de operación por empresa de transporte

En relación con la expedición de la tarjeta de operación, sí se presenta una situación jurídica de subordinación, pues por virtud de la normatividad vigente, en cabeza de las empresas de transporte reside la obligación de gestionar dichos documentos ante las autoridades de tránsito correspondientes y de entregarlas oportunamente a sus propietarios, como requisito sine qua non para poder prestar el servicio público de transporte y, por ende, movilizar los vehículos vinculados y capacitados a dichas empresas. En consecuencia, debe concluirse que, por este aspecto, la acción de amparo constitucional es procedente, dado el estado de subordinación legal en que se encuentran los afiliados de las empresas de transporte habilitadas, en torno a la expedición y entrega de las tarjetas de operación como documentos indispensables para legitimar la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor.

ACCION DE TUTELA-Improcedencia sobre controversias de rango legal/MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL-Controversia legal sobre incorporación de automotor al servicio urbano regular o al especial

PERJUICIO IRREMEDIABLE-Elementos

ACCION DE TUTELA TRANSITORIA-Inexistencia de perjuicio irremediable

Referencia: expediente T-619.512

Peticionario: Luis Eduardo Barón Robles.

Demandado: Cooperativa de Transportadores Los Héroes Ltda.

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL.

Bogotá, D.C., treinta (30) de octubre de dos mil dos (2002).

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra y Eduardo Montealegre Lynett, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente

## SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión del fallo de tutela proferido por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Duitama (Boyacá), en relación con la acción tutelar impetrada por Luis Eduardo Baron Robles, contra la Cooperativa de Transportadores Los Héroes Ltda, en adelante Cootrahéroes Ltda.

### I. ANTECEDENTES

#### 1. La solicitud.

El señor Luis Eduardo Baron Robles, interpuso acción de tutela a través de apoderado judicial, el día 17 de abril de 2002, por estimar vulnerados sus derechos fundamentales al trabajo y al debido proceso. Ello, como consecuencia de la actuación adelantada por la entidad demandada, que en desarrollo de un proceso de vinculación para la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor, se abstuvo de proceder a realizar los trámites necesarios ante la Secretaría de Tránsito y Transporte de Duitama, con el propósito de obtener para el vehículo de propiedad del accionante, la expedición de la tarjeta de operación correspondiente al servicio urbano regular.

#### 2. Hechos relevantes.

2.1. El día 1 de octubre de 1997, el accionante celebró “contrato de asociación y

administración para buses, busetas y microbuses colectivos de servicio especial” con la Cooperativa de Transportadores Los Héroes Ltda<sup>1</sup>.

En razón de dicha relación contractual, el tutelante entregó en administración a Cootrahéroes Ltda una buseta de su propiedad, identificada con las placas número SKV-312, destinada a la prestación del servicio de transporte especial de pasajeros. A cambio, la citada Cooperativa se comprometió a servir de promotora del servicio, a brindar toda la asesoría jurídica-técnica requerida y, especialmente, a garantizar la obtención de la tarjeta de operación.

2.2. Sostiene el accionante que a raíz de la derogatoria del Decreto 1556 de 1998, el cual a su vez derogó el Acuerdo 006 de 1983, los vehículos que venían prestando el servicio especial urbano de transporte debían volver al servicio general, es decir, al urbano regular.

2.3. Afirma que el día 13 de junio de 2000, el representante legal de la Cooperativa de Transportadores Los Héroes Ltda, radicó una solicitud ante la Secretaría de Tránsito y Transporte de Duitama, con el propósito de obtener la unificación de la capacidad transportadora del servicio especial con el servicio regular. Con todo, hasta mediados del 11 de Septiembre de 2001, el Alcalde Municipal de Duitama mediante Resolución No. 2081, en acatamiento del concepto MT 7100-2-002452 del Ministerio de Transporte, accedió a lo solicitado por Cootrahéroes Ltda.

2.4. Igualmente, sostiene que en todos los conceptos emitidos por las autoridades de tránsito, se hace claridad sobre la unificación del servicio urbano regular con el servicio de transporte especial. Sin embargo, el accionado se niega a adelantar los trámites necesarios para obtener la tarjeta de operación de su vehículo identificado con las placas número SKV-312, en aras de permitir la prestación del servicio de transporte urbano regular en el Municipio de Duitama.

2.5. Por esta razón, el tutelante manifiesta que el vehículo en mención no opera desde el 29 de octubre de 2001, fecha en la cual se venció la correspondiente tarjeta de operación. Ello, porque dicho documento es el único que autoriza a los automotores para prestar el servicio público de transporte de pasajeros bajo la responsabilidad de una empresa habilitada.

2.6. Afirma que de conformidad con el artículo 55 del Decreto 170 de 2001, la autoridad de tránsito competente sólo expedirá tarjetas de operación a los vehículos legalmente

autorizados vinculados a una empresa de transporte habilitada. Que pese a diferentes solicitudes y de haber anexado todos los documentos exigidos, no se ha realizado por parte de Cootrahéroes Ltda trámite alguno para la obtención de la tarjeta de operación en el servicio urbano regular.

2.7. Agrega que el día 12 de abril de 2002, recibió por parte de Cootrahéroes Ltda, un oficio mediante el cual se le exige firmar la desvinculación del vehículo de su propiedad del servicio especial urbano del municipio de Duitama para poderlo vincular al servicio especial con radio de acción nacional. A su juicio, no es procedente dicha solicitud, porque: "...En la totalidad de los conceptos emitidos a raíz del cambio de servicio del vehículo se establece que debe volver al servicio urbano regular de la ciudad de Duitama y no que debe cambiarse a un servicio diferente....Lo que hace presumir que el vehículo...no debe cambiarse a un servicio diferente del autorizado por la autoridad de tránsito, porque de antemano la tarjeta de operación es urbana...".

2.8. Por último, el actor sostiene que existen antecedentes en la Cooperativa, en los cuales se ha exigido a otros asociados la desvinculación del servicio especial urbano, sin hacer trámite alguno para la obtención de la tarjeta de operación. Para sustentar tal afirmación, cita el caso del señor Luis Bernabé García Torres, propietario del vehículo de placas XIB-833.

De acuerdo con lo dicho por el accionante, "mediante la actuación de parte de la Cooperativa de Transportadores los Héroes Ltda (Cootrahéroes Ltda), al no tramitársele la tarjeta de operación del vehículo de placas SKV-312, pese a haber cumplido los requisitos exigidos en las normas y por la empresa; se está violando...el derecho fundamental al trabajo...[ya que]...es imposible realizar cualquier actividad laboral expresamente de la conducción cuando no se tienen los documentos idóneos que permitan la circulación del vehículo como es el caso de la tarjeta de operación, sin desconocer que del producido y uso del vehículo de servicio público subsisten varias familias y el no poderlo ejercer sin causa justa está causando daños patrimoniales cuantiosos...".

Igualmente, estima que se le ha vulnerado el derecho fundamental al debido proceso, porque Cootrahéroes Ltda no ha acatado la normatividad vigente que establece los pasos y

procedimientos necesarios para la consecución de la tarjeta de operación. Por ello, a su juicio, mediante la desvinculación, la Cooperativa pretende obtener la disposición sobre un cupo de transporte.

#### 4. Pretensión.

En el escrito de tutela, el demandante solicita la protección de los derechos fundamentales previamente referenciados. Para lo cual, pretende que se ordene a Cootrahéroes Ltda, la realización de los trámites pertinentes ante la Secretaría de Tránsito y Transporte de Duitama, a fin de que se expida la tarjeta de operación para prestar el servicio urbano regular, correspondiente al vehículo de su propiedad, identificado con las placas número SKV-312.

En subsidio, pretende que de no ser amparados los citados derechos, se "...tutelen como mecanismo transitorio para evitar perjuicios irremediables como los que se están causando (..) de orden patrimonial..."

#### 5. Oposición a la demanda de tutela.

En respuesta a la solicitud de la autoridad judicial, Cootrahéroes Ltda se opuso a las pretensiones de la demanda, en los siguientes términos:

\* Expresa que efectivamente con el actor tiene una relación contractual desde el 1° de octubre de 1997, la cual se ha venido prorrogando automáticamente por períodos fijos de un año. Por ello, en virtud del contenido normativo de dicho contrato, es decir, teniendo en cuenta que su objeto única y exclusivamente es la prestación del servicio especial de transporte, es claro y manifiesto que Cootrahéroes Ltda no ha incumplido con lo pactado a favor del señor Baron Robles.

\* Además, a su juicio, si el accionante considera que se le han vulnerado sus derechos, la acción de tutela no es la vía judicial idónea para su discusión, "...pues como se desprende del texto del contrato en caso de incumplimiento se consagra una cláusula penal sin perjuicio del

reclamo por vía ordinaria judicial de las indemnizaciones a que hubiera lugar...”.

\* Paso seguido, afirma que es equivocado pretender invocar la acción de amparo constitucional como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, pues “...la Corte Constitucional ha sido enfática en pronunciarse respecto de éste tipo de perjuicios, que están enfocados no a proteger derechos económicos como en trasfondo se pretende con la presente acción, sino en [tutelar] condiciones inherentes a la persona, que de ninguna manera pueden ser reparables tales como la vida o la integridad personal...”

\* Por otra parte, sostiene que aunque es cierto que a la empresa se le unificó la capacidad transportadora, ello no significa que haya desaparecido el departamento de servicios especiales (frente al cual existe el vínculo contractual con el accionante), ni tampoco que la empresa se encuentre obligada a vincular a todos los vehículos del servicio especial al servicio urbano regular.

\* De igual manera, estima que la empresa tampoco ha actuado con temeridad o mala fe, “...pues teniendo en cuenta el artículo 51 del Decreto 174 de febrero 5 de 2001, en el desempeño normal de su actividad ha solicitado las tarjetas de operación de los vehículos vinculados al servicio especial, pero el Señor Baron Robles no se ha acercado a la empresa a firmar la desvinculación de su vehículo del radio de acción urbano para pasarlo al radio de acción nacional”.

\* Por lo cual concluye que no existe vulneración alguna de los derechos fundamentales invocados por el accionante, ya que: “...la Cooperativa de Transportadores los Héroes lo ha invitado en múltiples oportunidades a realizar el procedimiento correspondiente a la solicitud de tarjeta de operación para el servicio especial, que es para lo que la empresa ha contratado el mencionado automotor, obteniendo como respuesta la negativa del señor Baron Robles, quien interpreta que la Cooperativa debe vincularlo a toda costa al servicio

regular urbano, sin considerar las condiciones propias y la relación jurídica existente entre las partes”.

## II. TRAMITE PROCESAL

### 1. Primera instancia

El Juzgado Tercero Civil Municipal de Duitama, mediante Sentencia proferida el ocho (8) de mayo de 2002, denegó la tutela interpuesta con base en las siguientes consideraciones:

1.1. A su juicio, la presente situación no subyace en ninguna de las causales previstas en el artículo 42 del Decreto 2591 de 1991 que permitan la procedencia de la acción de tutela contra particulares, como lo es, en este caso, la Cooperativa Cootrahéroes Ltda.

1.2. Por otra parte, “...la tutela está destinada para aquellos eventos en que ya no existen otros medios o mecanismos de defensa y, en el presente caso, todavía no se ha acudido a debatir sus intereses o diferencias en el proceso o instancia civil, por lo tanto, es improcedente la presente acción de tutela...”

1.3. En seguida, sostiene que la solicitud de Cootrahéroes Ltda de desvincular el automotor del accionante del servicio especial urbano para vincularlo al servicio especial con radio de acción nacional, se origina en la derogatoria del citado servicio especial urbano, de conformidad con el Decreto 1556 de 1998.

Igualmente, considera que la desvinculación es pertinente porque “...para expedir una tarjeta de operación el vehículo debe estar afiliado a una sola clase de transporte y mientras no se desvincule del especial urbano no le pueden expedir la tarjeta de operación nacional, pues no puede pertenecer a dos clases de transporte a la vez un mismo vehículo...”.

1.4. Con todo, como hasta el momento no se ha iniciado ningún trámite por parte del accionante para desafiliar el vehículo del servicio especial urbano, no puede hablarse de violación del debido proceso, por sustracción de materia.

1.5. Por último, estima que la acción de tutela es improcedente como mecanismo transitorio, ya que: “ no se está atentando contra la vida o la integridad física, ni existe un peligro grave e inminente que serían los hechos por los cuales podría prosperar el mecanismo transitorio

para evitar un perjuicio irremediable...”.

## 2. Impugnación

El accionante impugnó la decisión proferida en primera instancia, sin agregar nada diferente a las consideraciones expuestas en la demanda.

## 3. Segunda instancia

El Juzgado Primero Civil del Circuito de Duitama, mediante Sentencia proferida el doce (12) de junio de 2002, decidió confirmar el fallo impugnado con base en las siguientes consideraciones:

\* A su juicio, el caso sub iudice, no se enmarca en ninguna de las causales previstas en el Decreto 2591 de 1991 que permitan la procedencia de la acción de tutela contra particulares. Así, manifiesta que la empresa accionada, “...no está encargada de la prestación [del] servicio público de educación, salud ni de servicios públicos domiciliarios, el accionante no tiene relación de subordinación o indefensión con tal organización, no está vulnerado el artículo 17 de la C.P, no ha hecho solicitud en ejercicio del habeas data y por último aquella no está actuado en ejercicio de funciones públicas...”.

\* Que de conformidad con el artículo 60 del Decreto 170 de 2001, las autoridades de transporte competentes (Ministerio del Transporte y/o Secretarías de Transporte Municipales), deben implementar los mecanismos necesarios para garantizar la elaboración y entrega de los documentos de operación. Por ello, el juez de instancia considera que: “...[el accionante] cuenta entonces con otro medio de defensa judicial (...), cual es el acudir a la autoridad nombrada, para que le garantice en los términos allí indicados el trámite de la tarjeta de operación de su vehículo..”

\* Por otra parte, estima que tampoco puede prosperar esta acción como mecanismo

transitorio para evitar un perjuicio irremediable, en razón a que ninguno de los elementos que lo componen, se hallan presentes en este caso. Así, manifiesta que "...al observar la causa que propone el actor, en el sentido de incorporarse su vehículo de placas SKV-312 al servicio urbano regular y no de vincularlo al servicio especial nacional, no existe amenaza alguna de un posible daño o menoscabo, que pueda ser identificada como inminente, en atención a que se está desarrollando un contrato netamente privado entre las partes en cuanto a su administración y servicio de transporte, como se dijo, en sus cláusulas y condiciones entre ellos celebrados. Derivado de ello, no puede afirmarse que el perjuicio estimado como irremediable sea grave o urgente, de tal magnitud que sea impostergable de tal manera que se corra con un riesgo de ser ineficaz por inoportuna, se repite que si la causa de la acción propende por el retorno del vehículo de propiedad del demandado a la operación urbana y no a la nacional, corresponde dirimir tal conflicto a la justicia ordinaria en los términos plasmados en el acuerdo contractual...".

#### 1. Material probatorio aportado al proceso.

En el expediente obran las siguientes pruebas que son relevantes en la presente causa:

\* Fotocopia del certificado de tradición del vehículo identificado con las placas número SKV-312 de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Duitama, de fecha 20 de febrero de 2002.

\* Fotocopias de las peticiones del accionante del 4 y 28 de febrero de 2002 mediante las cuales solicita la incorporación de su vehículo al servicio de transporte urbano regular.

\* Fotocopias de oficios mediante los cuales Cootrahéroes dio respuesta a las solicitudes del accionante destinadas a obtener la matrícula de operación en el servicio urbano regular, de fechas 11 y 25 de febrero, 20 de marzo y 12 de abril de 2002. Así mismo, en dichas

respuestas se solicita la autorización para desvincular se vehículo del servicio especial urbano del Municipio de Duitama para ser matriculado en el servicio especial con radio de acción nacional.

\* Fotocopia de la solicitud de documentos de Cootrahéroes Ltda al accionante para la renovación de la tarjeta de operación, de fecha 6 de junio de 2001.

\* Fotocopia del contrato de asociación y administración para buses, busetas y microbuses colectivos de servicio especial vinculados a la Cooperativa de Transportadores Los Héroes Ltda, de fecha 1° de octubre de 1997.

\* Fotocopia de la Resolución No. 2081 del 11 de septiembre de 2001, “por la cual se unifica la capacidad transportadora autorizada a la Empresa Cooperativa de Transportadores Los Héroes limitada, proferida por la Alcaldía Municipal de Duitama”.

\* Fotocopia de la Resolución No. 2768 del 20 de noviembre de 2001, “por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 2081 del 11 de septiembre de 2001, proferida por la Alcaldía Municipal de Duitama”

\* Fotocopia del Concepto de la Oficina Jurídica de la Alcaldía de Duitama sobre el recurso de reposición contra la Resolución No. 2081 del 11 de septiembre de 2001.

\* Fotocopia de la Resolución No. 0245 del 6 de agosto de 2001, “por la cual se habilita a la empresa Cooperativa de Transportadores los Héroes Ltda. Nit. 800.085.024-3 para prestar el servicio público de transporte terrestre automotor especial”. Es decir, mediante dicha

Resolución se habilita a Cootrahéroes Ltda para prestar el servicio especial de transporte con radio de acción nacional, proferida por el Director Territorial de Boyacá del Ministerio de Transporte.

\* Fotocopia de la Resolución No. 0059 del 8 de febrero de 2002, “por la cual se asigna capacidad transportadora a la Empresa Cooperativa de Transportares Los Héroes Ltda “Cootrahéroes Ltda”, NIT. 800.085.024-3, en el servicio público de transporte terrestre automotor especial”.

\* Interrogatorio practicado al representante legal de la Cooperativa de Transportadores Los Héroes Ltda, señor José del Carmen Camacho Galvis, de fecha 30 de abril de 2002.

\* Fotocopias de contratos del 1° de enero de 1999 y 1° de noviembre de 2001, mediante los cuales Cootrahéroes Ltda se compromete a prestar el servicio especial de transporte a la Empresa Baron & Cía Ltda, representada por su gerente Luis Eduardo Barón Robles, quien actúa como accionante en el presente proceso de tutela.

### III. FUNDAMENTOS JURIDICOS

#### 1. Competencia

La Corte Constitucional es competente, a través de esta Sala de Revisión, para revisar la sentencia proferida dentro del proceso de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículo 86 y 241, numeral 9° de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

#### 1. Derechos constitucionales violados o amenazados.

El peticionario solicita la protección de los derechos fundamentales al trabajo y al debido proceso.

### 3. Problema jurídico

De conformidad con lo expuesto en el acápite de antecedentes, se le atribuye a la “Cooperativa de Transportadores Los Héroes Ltda” la vulneración de los derechos fundamentales al trabajo y al debido proceso, como consecuencia de haberse negado a realizar los trámites necesarios ante la Secretaría de Tránsito y Transporte de Duitama, a fin de obtener para el vehículo de propiedad del accionante la expedición de la tarjeta de operación correspondiente al servicio urbano regular.

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

\* Si Cootrahéroes Ltda como persona jurídica privada sin animo de lucro se encuentra legitimada por pasiva para ser sujeto de la acción de tutela.

\* Si la acción de tutela es el mecanismo judicial idóneo y eficaz para garantizar la protección de los derechos fundamentales invocados o, si es posible conceder la acción de amparo constitucional de forma transitoria para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

\* Si se cumplen los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela, debe la Corte establecer si la actitud asumida por la “Cooperativa de Transportadores Los Héroes Ltda” vulnera los derechos fundamentales al trabajo y al debido proceso invocados por el accionante.

### 4. Procedencia de la acción de tutela.

## 1. Legitimación activa.

### 1. Legitimación pasiva.

1. De acuerdo con certificado de la Cámara de Comercio de Duitama del 25 de abril de 2002, la naturaleza jurídica del accionado corresponde a una Cooperativa de Transporte de carácter privado sin ánimo de lucro, es decir, se trata de una persona jurídica de derecho privado. Por ello, esta Corporación debe proceder a determinar si a la luz del artículo 86 Superior y del concordante artículo 42 del Decreto 2591 de 1991, la demanda en este caso resulta procedente.

2. Esta Corporación, interpretando el mandato constitucional contenido en el artículo 86 superior, ha sostenido que la acción de tutela procede no sólo frente a las actuaciones de las autoridades públicas que vulneren o amenacen los derechos fundamentales, sino también frente al actuar de los particulares cuando éstos asumen una posición de autoridad desde la cual producen un desequilibrio a una relación en principio entre iguales, circunstancia que conduce a la extinción del carácter horizontal de dicha relación, llegando a vulnerar desde esa posición con tendencia vertical, los derechos de los otros individuos<sup>2</sup>.

En relación con la procedencia de la acción de tutela frente a particulares, esta Corte ha expresado que: "... la acción.. parte del supuesto de que las personas, en ciertos casos, no se encuentran en un plano de igualdad - ya porque están investidos de unas determinadas atribuciones especiales, ora porque sus actuaciones pueden atentar contra el interés general- lo que podría ocasionar un "abuso del poder"..."<sup>3</sup>. Es así como el constituyente (artículo 86), al denotar el riesgo del poder de ciertos particulares frente al principio de igualdad, decidió establecer tres eventos en los cuales es procedente la acción de tutela contra particulares. A saber: (i) cuando estos se encarguen de la prestación de un servicio público, (ii) cuando con su conducta afecten grave y directamente el interés colectivo, y (iii) cuando el solicitante se encuentre en estado de subordinación o indefensión respecto de quienes amenazan o lesionan sus derechos fundamentales.

3. En el presente caso, atendiendo a la naturaleza jurídica y al objeto social de la Cooperativa demandada, es evidente que Cootrahéroes Ltda realiza actividades relacionadas con la

prestación del servicio público de transporte, lo cual, en principio, supondría la procedencia de la acción de tutela<sup>4</sup>.

Sin embargo, como lo ha sostenido reiteradamente esta Corporación, la sola circunstancia de que una empresa preste un determinado servicio público no la convierte, ipso jure, en sujeto pasivo de la acción de tutela<sup>5</sup>. De ahí que, "...de acuerdo con el sentido teleológico de la norma, es necesario (...) que la vulneración del derecho fundamental se produzca con ocasión de la prestación de dicho servicio..."<sup>6</sup>. En estos términos, la supuesta vulneración de los derechos fundamentales invocados por el accionante, no se origina en la prestación del servicio público de transporte, sino en el contrato de asociación y administración para buses, busetas y microbuses colectivos de servicio especial suscrito por las partes. De contera que, como la relación contractual expuesta no se desarrolla bajo el modelo "usuario-servidor", caso en el cual la acción de amparo constitucional es procedente, debe descartarse por este aspecto la procedencia de la acción.

4. Por otra parte, el artículo 86 de la Constitución Política determina que la acción de tutela contra particulares procede cuando la conducta del mismo afecta grave y directamente el interés colectivo. En el caso sub examine, es claro que la decisión adoptada por Cootrahéroes Ltda solamente afecta el interés del demandante, por lo que tampoco por este camino es viable la acción de amparo constitucional.

5. En este orden de ideas, en torno al caso sub judice, restaría por analizar si se presenta una situación de subordinación o indefensión del Señor Luis Baron Robles frente a Cootrahéroes Ltda que conduzca irremediamente a la procedencia de la acción.

La jurisprudencia de esta Corporación ha delimitado el alcance conceptual de los fenómenos jurídicos de la subordinación e indefensión, en los siguientes términos:

"...[la subordinación] alude a la existencia de una relación jurídica de dependencia, como ocurre, por ejemplo, con los trabajadores respecto de sus patronos, o con los estudiantes frente a sus profesores o ante los directivos del establecimiento al que pertenecen, en tanto que la indefensión, si bien hace referencia a una relación que también implica la dependencia de una persona respecto de otra, ella no tiene su origen en la obligatoriedad derivada de un orden jurídico o social determinado sino en situaciones de naturaleza fáctica en cuya virtud la persona afectada en su derecho carece de defensa, entendida ésta como

posibilidad de respuesta efectiva ante la violación o amenaza de que se trate..."7.

Conforme a lo expuesto puede decirse que, en principio, el demandante no se encuentra sometido a una relación subordinada frente a Cootrahéroes Ltda, puesto que la relación contractual que los vincula no se desarrolla en términos de jerarquía sino que, por el contrario, se presta en un plano de igualdad. Así, el contrato de asociación y administración para buses, busetas y microbuses colectivos de servicio especial suscrito por las partes, otorga al vinculado contratista (es decir, al accionante en tutela), la libertad necesaria para el manejo y la dirección de su vehículo bajo el acatamiento de unas normas comunes de administración destinadas a optimizar la prestación del servicio<sup>8</sup>.

6. Con todo, previamente esta Corporación ha determinado que en relación con la expedición de la tarjeta de operación, sí se presenta una situación jurídica de subordinación, pues por virtud de la normatividad vigente, en cabeza de las empresas de transporte reside la obligación de gestionar dichos documentos ante las autoridades de tránsito correspondientes y de entregarlas oportunamente a sus propietarios, como requisito sine qua non para poder prestar el servicio público de transporte y, por ende, movilizar los vehículos vinculados y capacitados a dichas empresas<sup>9</sup>.

En estos términos, es preciso recordar, que el servicio público de transporte terrestre automotor especial se encuentra regulado por el Decreto 174 de 2001, el cual dispone que: "Es obligación de las empresas gestionar las tarjetas de operación de la totalidad de sus equipos y entregarla oportunamente a sus propietarios. De igual forma, la empresa deberá solicitar la renovación de las tarjetas de operación por lo menos con dos (2) meses de anticipación a la fecha de vencimiento (...)"<sup>10</sup>. Así mismo, la citada norma establece que: "El conductor deberá portar el original de la tarjeta de operación y presentarla a la autoridad competente que la solicite". En caso contrario, el conductor y/o propietario se harán acreedores a las sanciones que para el efecto consagre el Código Nacional de Tránsito.

7. En consecuencia, debe concluirse que, por este aspecto, la acción de amparo constitucional es procedente, dado el estado de subordinación legal en que se encuentran los afiliados de las empresas de transporte habilitadas, en torno a la expedición y entrega de las tarjetas de operación como documentos indispensables para legitimar la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor.

#### 4.3. Procedibilidad de la acción de tutela.

##### 4.3.1. De la existencia de otro medio de defensa judicial.

8. Como se dijo anteriormente, se le atribuye a la Cooperativa de Transportadores Los Héroes Ltda la vulneración de los derechos fundamentales al trabajo y al debido proceso, como consecuencia de haberse negado a realizar los trámites necesarios ante la Secretaría de Tránsito y Transporte de Duitama, con el propósito de obtener para el vehículo de propiedad del accionante, la expedición de la tarjeta de operación correspondiente al servicio urbano regular.

9. Como ya se dijo, dada su naturaleza subsidiaria (artículo 86 C.P), la acción de tutela procede cuando no existen otros medios de defensa judicial para amparar los derechos fundamentales invocados, o en su defecto, siempre que ello sea necesario para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, caso en el cual procederá como mecanismo transitorio de protección.

Por lo anterior, resulta necesario indagar, si existen en el ordenamiento jurídico medios de defensa judicial que permitan proteger y garantizar los derechos fundamentales invocados y, en caso positivo, establecer si es posible conceder la tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

10. A partir de los antecedentes previamente expuestos y teniendo en cuenta las decisiones proferidas por los jueces instancia, es claro y manifiesto que el caso sub judice, se reduce a la interpretación del sentido y alcance de las cláusulas del “contrato de asociación y administración para buses, busetas y microbuses colectivos de servicio especial” suscrito por las partes, el día 1º de octubre de 1997. En especial, de la cláusula cuarta, según la cual Cootrahéroes Ltda se obliga a promocionar el servicio de transporte especial y no la modalidad de transporte urbano regular<sup>11</sup>.

Ahora bien, según el artículo 38 del Decreto 174 de 2001, este tipo de contratos se regulan por las normas del derecho privado. Por ello, en el presente caso, las partes tienen a su disposición las acciones judiciales comunes para solicitar el cumplimiento o la terminación del vínculo contractual, debiendo entonces acudir para la solución de los conflictos jurídicos que puedan surgir de dicha relación a la Jurisdicción Ordinaria, por ser la autoridad

competente para conocer de los procesos contenciosos que se presentan entre particulares<sup>12</sup>.

11. Por otra parte, la disputa entre el Señor Baron Robles y Cootrahéroes Ltda, se presenta en torno al alcance de las Resoluciones Nos. 2081 y 2768 de 2001 proferidas por la Alcaldía Municipal de Duitama, que permitieron la unificación de la capacidad transportadora autorizada a la empresa, lo cual, a juicio del accionante, conduce a la obligación de la Cooperativa de expedir para todos y cada uno de los vehículos vinculados, la tarjeta de operación en el servicio urbano regular.

Sin embargo, de manera coetánea con el proceso de unificación, Cootrahéroes Ltda adelantó los trámites ante el Ministerio de Transporte para cumplir con los “contratos de asociación y administración para buses, busetas y microbuses colectivos de servicio especial” previamente suscritos y, con ese propósito, mediante Resoluciones 2065 de 2001 y 0059 de 2002 se autorizó a la compañía para prestar el servicio público de transporte terrestre automotor especial con radio de acción de nacional<sup>13</sup>.

Partiendo de estas consideraciones, en el presente caso, es manifiesto que existen dos posiciones jurídicas irreconciliables sobre el alcance de las citadas Resoluciones y de las previsiones del Decreto 174 de 2001, por una parte, el accionante considera que por efecto de la unificación aprobada, su automotor debe incorporarse al servicio urbano regular, mientras que, Cootrahéroes Ltda en acatamiento del contrato suscrito por las partes, ha insistido al señor Luis Eduardo Baron Robles, en la necesidad de autorizar la desvinculación de su automotor del servicio especial urbano para poder ser matriculado en el nuevo servicio especial con radio de acción nacional, sin que hasta el momento exista respuesta afirmativa a sus múltiples requerimientos (oficios del 11 y 15 de febrero, 20 de marzo y 12 de abril de 2002).

Así pues, de lo expuesto se aprecia que entre las partes existe una controversia de naturaleza legal, la cual, en principio, debe ser resuelta por los jueces ordinarios, salvo que el accionante se encuentre ante la inminencia de sufrir un perjuicio irremediable que haga procedente la acción de amparo constitucional frente a los derechos invocados - trabajo y debido proceso -. De lo contrario, la intromisión del juez constitucional implicaría la usurpación de la competencia que dichas autoridades judiciales tienen para valorar las

pruebas e interpretar las Resoluciones aplicables al caso en concreto.

12. De igual forma, el Decreto 174 de 2001, en su artículo 40, dispone que cuando la empresa de transporte habilitada no gestione oportunamente los documentos de transporte (entre ellos, las tarjetas de operación) a pesar de haberse reunido los requisitos legalmente exigidos, el vinculado contratista puede, vencido el término del contrato, solicitar ante el Ministerio de Transporte la desvinculación del vehículo a la Cooperativa en que se encuentre afiliado. Así las cosas, el propio régimen especial de transporte establece un mecanismo apto e idóneo para resolver el problema litigioso presente entre las partes.

13. De esta manera, la Corte considera que no es el juez de tutela, sino el Ministerio de Transporte - en primera instancia - y, en todo caso, el juez civil, los llamados a proteger los derechos constitucionales al trabajo y al debido proceso invocados por el accionante. Al respecto, téngase en cuenta que la acción de tutela es de naturaleza subsidiaria y, por lo tanto, solamente es procedente cuando los distintos mecanismos judiciales no son lo suficientemente expeditos para evitar el acontecimiento de un perjuicio irremediable o no son apropiadamente idóneos para resolver el problema de manera integral dada su absoluta inoperancia. (artículo 6° del Decreto 2591 de 1991 y artículo 86 de la Constitución Política).

Por ello, se concluye que, en principio, no procede la acción de tutela por existir otros medios de defensa judicial para obtener la satisfacción de la protección pretendida. De suerte que, siguiendo con lo expuesto, procederá la Sala a determinar si en el presente caso la acción de amparo constitucional está llamada a prosperar como mecanismo transitorio para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, en torno a los derechos fundamentales al debido proceso y al trabajo.

4.3.2. Improcedencia de la acción de tutela como mecanismo transitorio por ausencia de un perjuicio irremediable.

14. Como se precisó anteriormente, la realidad formal de los mecanismos judiciales no implica por sí mismo que la tutela deba ser declarada improcedente. De tal forma, que si los accionantes se encuentran ante la inminencia de sufrir un perjuicio irremediable, cabe el amparo tutelar como medio transitorio de protección de los derechos fundamentales<sup>14</sup>.

Para establecer la irremediabilidad del perjuicio, se requiere que concurren los siguientes

elementos estructurales, a saber: la inminencia, que exige medidas inmediatas, la urgencia que tiene el sujeto de derecho por salir de ese perjuicio inminente, y la gravedad de los hechos, que hace evidente la impostergabilidad de la tutela como mecanismo necesario para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales. La concurrencia de los elementos mencionados pone de relieve la necesidad de considerar la situación fáctica que legitima la acción de tutela, como mecanismo transitorio y como medida precautelativa para garantizar la protección de los derechos fundamentales que se lesionan o que se encuentran amenazados. Con respecto al término 'amenaza' es conveniente manifestar que no se trata de la simple posibilidad de lesión, sino de la probabilidad de sufrir un mal irreparable y grave de manera injustificada. La amenaza requiere un mínimo de evidencia fáctica, de suerte que sea razonable pensar en la realización del daño o menoscabo material o moral...." (Sentencia T- 225/93.M.P. Vladimiro Naranjo Mesa).

15. Teniendo en cuenta lo expuesto en la demanda, se aducen como hechos causantes de un perjuicio irremediable, los siguientes: (i) La escasez de medios de subsistencia para el accionante como para su familia, ya que éstos dependen de los ingresos que produce la buseta y; (iv) los daños de orden patrimonial que se derivan por la falta de uso del citado vehículo.

16. De acuerdo con las circunstancias fácticas del caso, encuentra la Corte que la acción de tutela es improcedente como mecanismo transitorio por ausencia de un perjuicio irremediable. Esto es así, porque:

\* En relación con el derecho al trabajo y la imposibilidad de obtener ingresos distintos a los producidos por la utilización del automotor, es claro que, en el presente caso, el accionante y su familia no dependen de dichos recursos, ya que de acuerdo con contratos celebrados el 1° de enero de 1999 y el 1° de noviembre de 2001 entre Cootrahéroes Ltda y la Empresa Baron y Cía Ltda<sup>15</sup>, el demandante tiene en la actualidad, en esta última compañía, el cargo de gerente. Por ello, como trabajador dependiente de una sociedad limitada tiene derecho a un salario como contraprestación a su servicio. Precisamente, el artículo 27 del Código Sustantivo del Trabajo presume la existencia de dicha remuneración, en los siguientes términos: "Todo trabajo dependiente debe ser remunerado"<sup>16</sup>.

\* Por otra parte, en torno a los perjuicios de orden patrimonial que se derivan de la falta de utilización del citado vehículo. A juicio de la Corte, en el caso sub examine, Cootrahéroes Ltda lejos de abstenerse o negarse a tramitar la tarjeta de operación de la buseta del accionante, ha intentado frecuentemente vincular dicho automotor al servicio especial con radio de acción nacional, autorizado y capacitado según las Resoluciones Nos. 0245 de 2001 y 0059 de 2002 del Ministerio de Transporte. En efecto, la citada Cooperativa mediante oficios del 6 de junio de 2001, 11 y 25 de febrero, 20 de marzo y 12 de abril de 2002, ha solicitado al señor Luis Eduardo Baron Robles la autorización por escrito para proceder a desvincular su vehículo del servicio especial del Municipio de Duitama para ser matriculado en el servicio especial con radio de acción nacional, sin obtener hasta el momento respuesta satisfactoria a dicha exigencia.

Ahora bien, si como lo afirma el accionante la para del vehículo de su propiedad también afecta derechos o intereses de terceros, estos últimos no pueden ser protegidos por vía de tutela, pues no se encuentran legitimados por activa ya que no fueron identificados ni vinculados a la presente acción, así como tampoco aparece acreditado en el proceso que el actor haya actuado a nombre de ellos, en su calidad de apoderado, representante judicial o agente oficioso (Decreto 2591, artículo 10).

En virtud de lo anterior, la Sala habrá de confirmar el fallo de doce (12) de junio de 2002, proferido por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Duitama, por las consideraciones expuestas en esta providencia.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución

**RESUELVE:**

Primero. CONFIRMAR la Sentencia del doce (12) de junio de 2002, proferida por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Duitama, por las consideraciones expuestas en esta providencia.

Segundo. LÍBRENSE las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991,

para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, insértese en la gaceta de la Corte Constitucional y Cúmplase.

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado Ponente

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Entiéndase por transporte terrestre automotor especial: “Aquél que se presta bajo la responsabilidad de una empresa de transporte legalmente constituida y debidamente habilitada en esta modalidad, a un grupo específico de personas ya sean estudiantes, asalariados, turistas (prestadores de servicios turísticos) o particulares que requieren de un servicio expreso y que para todo evento se hará con base en un contrato escrito celebrado entre la empresa de transporte y ese grupo específico de usuarios”. (artículo 6° del Decreto 174 de 2001).

2 Ver, sentencias T-1000 y T-1086 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

3 Sentencia C-134 de 1994. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

4 Al respecto, el artículo 5° de la Ley 336 de 1996 determina que: “El carácter de servicio público esencial bajo la regulación del Estado que la ley le otorga a la operación de las empresas de transporte público, implicará la prelación del interés general sobre el particular, especialmente en cuanto a la garantía de la prestación del servicio y a la

protección de los usuarios, conforme a los derechos y obligaciones que señale el reglamento para cada modo”. (subrayado por fuera del texto original).

5 Ver, Sentencias T-134 de 1994 y T-640 de 1999 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa)..

6 En sentencia T-134 de 1994 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa) igualmente se determinó que: “...La acción de tutela procede contra particulares que prestan un servicio público, debido a que en el derecho privado opera la llamada justicia conmutativa, donde todas las personas se encuentran en un plano de igualdad. En consecuencia, si un particular asume la prestación de un servicio público – como de hecho lo autoriza el artículo 365 Superior – o si la actividad que cumple puede revestir ese carácter, entonces esa persona adquiere una posición de supremacía material – con relevancia jurídica – frente al usuario, es decir, recibe unas atribuciones especiales que rompen el plano de igualdad referido, y que, por ende, en algunos casos, sus acciones u omisiones pueden vulnerar un derecho constitucional fundamental que requiere de la inmediata protección judicial...” (Subrayado por fuera del texto original).

7 Sentencia T-290 de 1993.(M.P. José Gregorio Hernández Galindo). Subrayado por fuera del texto original.

8 A título de ejemplo, el citado contrato establece que la Cooperativa se obliga a promocionar los servicios de transporte especial, a servir de fuente de información, a brindar toda la asesoría en los cambios de ruta, etc., mientras que, por su parte, el vinculado contratista, nombrará directamente y con el visto bueno de la Cooperativa al conductor encargado del manejo del vehículo. Así mismo, asumirá el pago de los impuestos, combustibles, reparaciones e insumos que sean necesarios.

9 Al respecto, puede consultarse la Sentencia T-640 de 1999. (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa)

10 Artículo 51 del Decreto 174 de 2001, en concordancia con el artículo 50 que determina que: “Para obtener o renovar la tarjeta de operación la empresa acreditará ante el Ministerio de Transporte los siguientes documentos (...)”. (subrayado por fuera del texto original).

11 Relación contractual que se ha venido prorrogando automáticamente por el término de un año, de conformidad con la cláusula segunda del citado contrato, según la cual: “El plazo de este contrato será de un (1) año y tendrá prórroga automática por periodos iguales de tiempo y bajo las mismas condiciones, si treinta (30) días antes de vencerse no se ha hecho notificación por escrito por alguna de las partes de no prorrogarlo”.

12 Por ejemplo, las partes pueden hacer efectiva la condición resolutoria tácita que envuelven los contratos bilaterales. Así mismo, proceder a la reclamación de la cláusula penal moratoria pactada en el contrato, en los siguientes términos: “En caso de incumplimiento de alguna de las obligaciones de este contrato por cualquiera de las partes la que incumpla pagará a la otra una multa equivalente al 30% del valor del contrato, suma que se hará efectiva sin requerimiento judicial; ya que las partes renuncian a éste para ser constituidos en mora (...)”.

14 Ver, entre otras, las sentencias: T-203 de 1993, C-543 de 1992, T-225 de 1993 y T-1060 de 2000.

15 Según folios 194 a 202 del expediente de tutela.

16 Precepto legal que se desarrolla en el artículo 144 del Código Sustantivo del Trabajo, según el cual: “Cuando no se haya pactado expresamente salario, se debe el que ordinariamente se paga por la misma labor, y a falta de éste el que se fijare tomando en cuenta la cantidad y calidad del trabajo, la aptitud del trabajador y las condiciones usuales de la región”.

17 Precisamente, el artículo 36 del citado Decreto establece que: “las empresas habilitadas para la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor especial sólo podrán hacerlo con equipos registrados para dicho servicio”.