

Sentencia T-352/05

ACCION DE TUTELA CONTRA PARTICULARES-Eventos en los que procede

El constituyente (artículo 86), al denotar el riesgo de poder que ostentan los particulares en ciertas relaciones jurídicas especiales, 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. Por su parte, el Decreto 2591 de 1991, estableció en su artículo 42, los casos en que procede la acción de tutela contra acciones u omisiones de los particulares, a saber: (i) cuando éste encargado de la prestación de cualquier servicio público con la finalidad de proteger cualquier derecho constitucional fundamental; (ii) cuando aquél contra quien se hubiere hecho la solicitud viole o amenace violar la prohibición de esclavitud, servidumbre y la trata de seres humanos en todas sus formas; (iii) cuando la entidad privada sea aquella contra quien se hubiere hecho la solicitud en ejercicio del habeas data; (iv) cuando se solicite rectificación de informaciones inexactas o erróneas; (v) cuando el particular actúe o deba actuar en ejercicio de funciones públicas, en cuyo caso se aplicará el mismo régimen que a las autoridades públicas; (vi) cuando la solicitud sea para tutelar una situación de subordinación o indefensión respecto del particular contra el cual se interpuso la acción.

ACCION DE TUTELA CONTRA PARTICULARES-Procedencia respecto de Avianca Summa/ACCION DE TUTELA CONTRA EMPRESA DE SERVICIOS PUBLICOS-Procedencia por vulneración de derecho fundamental con ocasión a la prestación

DERECHO DE PETICION-Alcance/DERECHO DE PETICION-Término para resolver/DERECHO DE PETICION-Respuesta de fondo, clara y precisa

Referencia: expediente T-1009636

Accionante: María Eugenia Valencia Rueda

Demandado: Avianca Summa

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D.C., siete (7) de abril de dos mil cinco (2005).

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra y Humberto Antonio Sierra Porto, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente:

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos de tutela proferidos por el Juzgado Séptimo Penal Municipal de Cali - Valle, y por el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Cali - Valle, en el trámite de la acción de tutela instaurada a través de apoderado por la señora María Eugenia Valencia Rueda contra la entidad Avianca Summa.

I. ANTECEDENTES

1. La solicitud

Por intermedio de apoderada judicial la señora María Eugenia Valencia Rueda persona discapacitada, presentó acción de tutela contra la empresa Avianca Summa, por considerar vulnerados su derechos de petición, locomoción en conexión con la salud y buena fe contractual, en razón a que la entidad accionada no le ha devuelto parte del equipaje entregado durante un viaje que realizó en esa aerolínea, consistente en dos muletas y un bastón, pese haber realizado varias reclamaciones verbales y escritas sin haber obtenido respuesta de fondo y en forma definitiva a la solicitud.

1. Los hechos

* Manifiesta la peticionaria, quien es persona discapacitada en razón a la amputación de su miembro inferior derecho, que con ocasión del viaje realizado en la ruta San Andrés - Cali el

día 18 de diciembre de 2002, la empresa accionada, no le devolvió dos muletas y el bastón entregados a la aerolínea como parte de su equipaje.

* Afirma que la empresa diligenció un formato de informe de irregularidades y se comprometió a hacerle llegar los elementos extraviados a su residencia, en la ciudad de Guadalajara - Buga.

* Asegura que "...realizó múltiples viajes al aeropuerto para solicitar que le entregaran las muletas y el bastón, realizó llamadas y reclamaciones en la sede de Avianca suma, al no encontrar respuesta impetró derecho de petición en agosto 20 de 2003, ante la entidad accionada, la cual no ha sido contestada, a la fecha."

* Aduce que la falta del bastón y de las muletas le impiden trasladarse de un lugar a otro, lo que considera un daño emergente y además le ha ocasionado "...la quiebra de la prótesis convencional puesto que al usarla sin el apoyo de las muletas y el bastón es la génesis de la ruptura de esta; generando muchos más traumas en su salud y física y mental, teniendo mi poderdante que incurrir en la compra de una nueva prótesis convencional que le costó \$3.000.000.00..."

* Afirma que las omisiones realizadas por una entidad privada que presta un servicio público, la han puesto en situación de completa indefensión, máxime si se tiene en cuenta que "...se trata de una mujer madre cabeza de familia, de bajos recursos, desempleada y que tiene limitación física."

1. Pretensiones

La demandante solicita al Juez de tutela que proteja sus derechos fundamentales invocados y

se ordene una liquidación de daños y perjuicios causados de conformidad con lo establecido en el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991.

I. PRUEBAS RELEVANTES ALLEGADAS AL EXPEDIENTE.

* A folio 3, copia del formato No.059272 “Informe de Irregularidades Equipaje”, mediante el cual la accionante informó a la empresa Avianca la pérdida de un bastón y dos muletas.

* A folio 10, copia del pasaje aéreo en la ruta San Andrés - Cali a nombre de la accionante.

* A folio 12, copia del escrito contentivo del derecho de petición de fecha 20 de agosto de 2003, dirigido por la accionante al gerente de la empresa Avianca Summa, mediante el cual solicita le den respuesta y solución a la pérdida de sus objetos. En tal escrito, advierte a la empresa los perjuicios que la pérdida de los elementos ortopédicos le ha causado, en especial en la afectación de su facultad de locomoción.

* A folio 13, fotocopia de la evolución médica, de fecha octubre 23 de 1990, del Hospital Universitario del Valle de la ciudad de Cali, en la que consta la “amputación por debajo de la rodilla MID”, realizada a la señora María Eugenia Valencia.

I. INTERVENCIÓN DE LA ENTIDAD DEMANDADA

La Gerente Regional Zona Sur - Occidente de la empresa Avianca Summa, presentó escrito radicado el 23 de junio de 2004 ante el Juzgado Séptimo Penal Municipal de Cali - Valle, en el

que, sin dar contestación a la acción de tutela, se limita a solicitar lo siguiente:

“Muy cordialmente estamos solicitando nos sea concedido un plazo de 3 días para informar el proceso que se adelantó en el caso de la señora MARIA EUGENIA VALENCIA RUEDA, lo anterior debido a que el caso en mención data del año 2002.

Adicionalmente y para hacer más ágil la recopilación de la información, requerimos copia de los siguientes documentos:

- * Informe de irregularidades de equipajes
- * Derecho e petición
- * Stickers para reclamar equipaje
- * Historia clínica
- * Recibo de penalización por cambio de fecha.”

IV. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN.

Primera Instancia

Mediante Sentencia proferida el treinta (30) de junio de 2004, el Juzgado Séptimo Penal Municipal de Cali – Valle, negó la tutela de los derechos invocados por la actora. Efectuó el Juzgado las siguientes consideraciones:

- * Afirma que la accionante cuenta con otros medios de defensa judicial, como es acudir a la jurisdicción civil a efectos de iniciar una acción de reparación por los perjuicios causados por la pérdida o extravío del equipaje y por la compra de una nueva prótesis, en ejercicio de las acciones contractuales surgidas del contrato de transporte celebrado entre la empresa y la pasajera.
- * Considera que la tutela también es improcedente, por cuanto se ejerce contra un particular

que tiene como finalidad la prestación de un servicio privado de transporte, y además por cuanto no se demostró la existencia de una relación de subordinación o indefensión entre la accionante y la accionada.

* Tampoco se configura un perjuicio irremediable, dado que desde hace más de año y medio que la entidad no le hizo entrega de los elementos, tiempo suficiente para buscar otras alternativas judiciales para su reclamación.

Segunda instancia

Impugnada la anterior decisión y corregidos los yerros de procedimiento atribuibles a los juzgados de primera y segunda instancia, mediante Sentencia proferida el 27 de septiembre de 2004, el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Cali - Valle, resolvió confirmar la Sentencia del a quo. Invocó para ello, los mismos argumentos esgrimidos por el Juez de primera instancia y además los siguientes:

* La conducta desplegada por la entidad accionada no pasa de ser la violación de un contrato de transporte, pero no del derecho fundamental de locomoción, el cual, tiene otra connotación diferente a la que se le ha querido dar en la presente acción de tutela. Tampoco considera viable aducir la violación del derecho fundamental de petición.

* Teniendo en cuenta que la entidad accionada es de derecho privado o particular, no se encuadra dentro de las 9 hipótesis previstas en el artículo 42 del Decreto 2591 de 1991 sobre la procedencia de la acción de tutela contra particulares.

* En relación con el principio de la buena fe contractual, afirma que éste es solamente un principio al cual el constituyente primario no le atribuyó la categoría de derecho fundamental.

V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia.

Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para revisar las decisiones proferidas dentro de la acción de tutela de la referencia, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema Jurídico.

La peticionaria a través de apoderado judicial, en su condición de discapacitada por la amputación de una de sus piernas, instauró acción de tutela contra la empresa Avianca Summa por considerar vulnerados sus derechos fundamentales de petición, locomoción en conexión con la salud y buena fe contractual, en razón a que la entidad accionada no le ha devuelto sus muletas y un bastón, indispensables para su adecuado desplazamiento, pese a los innumerables requerimientos que ha realizado. Afirma que tales elementos ortopédicos, fueron entregados a la empresa como parte del equipaje de viaje realizado en la ruta San Andrés - Cali en el año 2002.

La empresa accionada no dio respuesta a la acción de tutela. El juez de primera instancia negó la protección de los derechos fundamentales invocados al considerar que la acción no es procedente por cuanto la accionante cuenta con otros medios de defensa judicial para resarcir los daños causados y además por cuanto no se cumplen los requisitos para la procedencia de la acción, toda vez que Avianca Summa presta un servicio privado de transporte. El Juzgado de Segunda instancia confirmó la decisión con similares argumentos.

De acuerdo a la situación fáctica que ha dado lugar a la presente acción de tutela y a lo decidido por los jueces de instancia, le corresponde a esta Sala de Revisión resolver los siguientes problemas jurídicos:

1. Si la empresa Avianca Summa como persona jurídica de derecho privado se encuentra legitimada para ser sujeto de la acción de tutela.

1. Si los derechos de petición, locomoción en conexión con la salud y buena fe contractual, invocados por la accionante, fueron vulnerados por parte de la empresa Avianca Summa, al

no haber respondido las peticiones verbales y escritas presentadas por la accionante para obtener la devolución de los elementos ortopédicos de uso personal, dada su condición de discapacitada.

Una vez resuelto el aspecto de la legitimidad, se entrará a estudiar la procedencia de la acción, determinando si la entidad demandada vulneró los derechos de la afectada.

3. Legitimidad por pasiva. Procedencia de la acción de tutela contra particulares que prestan servicios públicos

Teniendo en cuenta que la naturaleza jurídica de la empresa accionada Avianca Summa corresponde a una persona jurídica de carácter privado, entrará ésta Corporación a determinar la procedencia de la presente acción, a partir de los requisitos de procedibilidad previstos en los artículos 86 de la Constitución Política en concordancia con lo dispuesto en el artículo 42 del Decreto 2591 de 1991.

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 la prestación de un servicio público o detentan una posición de autoridad desde la cual producen un desequilibrio a una relación en principio entre iguales. En efecto, nótese como, en dichos casos, el principio de equilibrio que gobierna la relación entre los particulares, cede hacia la consolidación de un estado de sujeción de tipo vertical, a partir del cual es posible vulnerar los derechos fundamentales de los otros individuos¹.

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"..."². Es así como el constituyente (artículo 86), al denotar el riesgo de poder que ostentan los particulares en ciertas relaciones jurídicas especiales, 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.

Por su parte, en desarrollo del anterior mandato constitucional, el Decreto 2591 de 1991, estableció en su artículo 42, los casos en que procede la acción de tutela contra acciones u omisiones de los particulares, a saber: (i) cuando éste encargado de la prestación de cualquier servicio público con la finalidad de proteger cualquier derecho constitucional fundamental; (ii) cuando aquél contra quien se hubiere hecho la solicitud viole o amenace violar la prohibición de esclavitud, servidumbre y la trata de seres humanos en todas sus formas; (iii) cuando la entidad privada sea aquella contra quien se hubiere hecho la solicitud en ejercicio del habeas data; (iv) cuando se solicite rectificación de informaciones inexactas o erróneas; (v) cuando el particular actúe o deba actuar en ejercicio de funciones públicas, en cuyo caso se aplicará el mismo régimen que a las autoridades públicas; (vi) cuando la solicitud sea para tutelar una situación de subordinación o indefensión respecto del particular contra el cual se interpuso la acción.

En el presente caso, teniendo en cuenta el primero de los requisitos de procedibilidad exigido por la norma superior, encuentra la Sala que atendiendo a la naturaleza jurídica y al objeto social de la empresa accionada, es evidente que Avianca Summa realiza actividades relacionadas con la prestación del servicio público de transporte aéreo, lo cual, en principio, supondría la procedencia de la acción de tutela³.

No obstante, la sola circunstancia de que una empresa preste un determinado servicio público no la convierte, ipso jure, en sujeto pasivo de la acción de tutela⁴. Se requiere, como lo ha sostenido reiteradamente esta Corporación, que la vulneración del derecho fundamental se produzca con ocasión de la prestación de dicho servicio. Esto es así, porque la acción de tutela se justifica como mecanismo judicial de defensa, cuando es necesario contrarrestar las conductas que los particulares encargados de la prestación de servicios públicos cometen en abuso de su posición dominante, es decir, aprovechándose del desequilibrio natural que su privilegio les representa frente a los usuarios del servicio.

Así lo ha entendido la Corte Constitucional en su jurisprudencia. Al respecto ha señalado:

“Ahora bien, si como se estableció, la procedencia de la acción de tutela contra particulares 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”, entonces la función primordial del legislador debe ser la de definir los casos en que se pueden presentar estos supuestos fácticos y, en consecuencia, la potencial violación de un derecho fundamental consagrado en la Carta Política. Por ello, conviene reiterarlo, el Constituyente determinó tres situaciones en las cuales se pueden manifestar los presupuestos citados, pues resulta contrario a un principio mínimo de justicia, partir de la base de que la acción de tutela proceda siempre en cualquier relación entre particulares, toda vez que ello llevaría a suprimir la facultad que se tiene para dirimir esos conflictos ante la jurisdicción ordinaria, ya sea civil, laboral o penal.

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...” 5

En tales términos, la presente acción de tutela es procedente, por cuanto la supuesta vulneración de los derechos invocados por la accionante, tiene su origen en la prestación del servicio público de transporte a partir de la celebración de un contrato de adhesión -como lo es el contrato de transporte-, el cual se desarrolla bajo el modelo “usuario – servidor”.

Ahora bien, en relación con el posible estado de subordinación o indefensión de la actora frente a la empresa accionada, como otro de los requisitos constitucionales de procedibilidad de la acción de tutela, la Sala encuentra que el elemento presente en el caso objeto de análisis, es el estado de indefensión de la accionante frente al particular que trasgrede sus derechos.

En Sentencia T-265 de 1997, Magistrado Ponente Carlos Gaviria Díaz, la Corte Constitucional precisó el concepto de la indefensión en los siguientes términos⁶:

“El estado de indefensión se manifiesta cuando la persona ofendida por la acción u omisión del particular se encuentra inerme o desamparada, es decir sin medios físicos o jurídicos de defensa o con medios y elementos insuficientes para resistir o repeler la vulneración o amenaza de su derecho fundamental. El juez de tutela debe apreciar los hechos y circunstancias del caso a fin de establecer si se presenta la indefensión a que se refieren los numerales 4 y 9 del artículo 42 del decreto 2591 de 1991, para que proceda la acción de tutela contra particulares”

En el mismo sentido la sentencia T-172 de 1997, Magistrado Ponente Vladimiro Naranjo Mesa, la Corte señaló cuándo se configura el estado de indefensión como presupuesto jurídico para la procedencia de la acción de tutela. Así dijo:

“De donde se ha concluido que el concepto de indefensión no es un predicado abstracto del cual puedan hacerse generalizaciones que se distancien de la realidad que ofrecen los hechos. Es por el contrario una “situación relacional, intersubjetiva en la cual el demandante es uno de los extremos y el demandado es otro. El primero ha sido ofendido o amenazado por la acción del segundo. Adicionalmente, el demandado no tiene posibilidades ni de hecho ni de derecho para defenderse de esta agresión injusta”.

De conformidad con tales planteamiento y verificado el acerbo probatorio obrante en el expediente, se tiene que la accionante, madre cabeza de familia, de bajos recursos económicos y desempleada, quien sufre una discapacidad en su miembro inferior derecho, no cuenta con un medio judicial idóneo, eficaz e inmediato para tornar efectivo los derechos que le han sido vulnerados y obtener de esa manera, de la empresa accionada, la devolución de sus muletas y el bastón, que le fueron entregados como parte de su equipaje de viaje.

En efecto, aún cuando tratándose de asuntos derivados de una relación contractual, las reclamaciones que de ella surjan, en principio, se pueden hacer por la judicial ordinaria, las especiales circunstancias que rodean a la accionante, llevan a la Corte a considerar que éste mecanismo judicial no es el más efectivo e idóneo para lograr la devolución de los elementos extraviados. Adicionalmente, la jurisprudencia constitucional ha considerado que resulta muy

oneroso, desproporcionado y poco razonable para el peticionario acceder a la vía judicial con el solo propósito de obtener la respuesta a una petición formulada, toda vez que en tanto se produce el fallo, tal dispositivo se tornaría inocuo.

Es claro pues, que las condiciones de vulnerabilidad y de debilidad manifiesta, ubican a la señora María Eugenia Valencia en imposibilidad de resistir o repeler la agresión o la amenaza de vulneración a sus derechos fundamentales, respecto de la persona jurídica de derecho privado con quien celebró un contrato de transporte aéreo, como lo es la empresa Avianca Summa.

Así como lo ha señalado la jurisprudencia constitucional, cuando se desatienden los derechos de una persona con discapacidad física, mujer madre cabeza de familia y desempleada y cuyos medios alternativos de defensa no resultan idóneos para tornar efectivo los derechos que le han sido vulnerados, como en el presente caso, la acción de tutela, dadas las circunstancias, se estima procedente como mecanismo de protección.

En éste orden de ideas, para el caso que ocupa la atención de la Sala, es claro que se cumplen los presupuestos de procedencia de la acción de tutela contra particulares y en consecuencia la empresa Avianca Summa se encuentra legitimada por pasiva para ser sujeto de la acción de tutela.

Habiendo establecido la procedencia de la acción de tutela impetrada frente a la entidad accionada, la Corte entra a pronunciarse sobre la materia objeto de examen, es decir, frente a la protección de los derechos fundamentales deprecados en favor de la señora María Eugenia Valencia Rueda

4. El derecho de petición y su protección por vía de la Acción de Tutela.

El derecho de petición, consagrado en el artículo 23 de la Constitución

Política, se define por esa misma norma como aquel derecho que permite a las personas presentar solicitudes respetuosas ante las autoridades, y en ciertas ocasiones a los particulares, con el fin de obtener de ellas una respuesta. Según lo ha establecido la jurisprudencia constitucional, éste derecho no se limita únicamente a la posibilidad de manifestar una inquietud ante la Administración y recibir de ella una información, sino que

conlleva también que dicha respuesta sea oportuna, clara y de fondo, en relación con la solicitud formulada.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional se ha ocupado de fijar el sentido y alcance del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, trazando algunas reglas básicas acerca de la procedencia y efectividad de esa garantía fundamental. Entre otras, en la sentencia T-1160A de 20017, esta Corporación resumió los siguientes criterios que se constituyen en pautas jurisprudenciales que deben ser tenidos en cuenta por los jueces de tutela, al aplicar la Constitución en casos similares⁸:

“a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.

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

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

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

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

“f) La Corte ha considerado que cuando el derecho de petición se formula ante particulares, es necesario separar tres situaciones: 1. Cuando el particular presta un servicio público o cuando realiza funciones de autoridad. El derecho de petición opera igual como si se dirigiera contra la administración. 2. Cuando el derecho de petición se constituye en un medio para

obtener la efectividad de otro derecho fundamental, puede protegerse de manera inmediata.

3. Pero, si la tutela se dirige contra particulares que no actúan como autoridad, este será un derecho fundamental solamente cuando el Legislador lo reglamente.

“g) En relación con la oportunidad de la respuesta, esto es, con el término que tiene la administración para resolver las peticiones formuladas, por regla general, se acude al artículo 6º del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días para resolver. De no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud. Cabe anotar que la Corte Constitucional ha confirmado las decisiones de los jueces de instancia que ordenan responder dentro del término de 15 días, en caso de no hacerlo, la respuesta será ordenada por el juez, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes.

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

“i) El derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa, por ser ésta una expresión más del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta. Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994. ”⁹

En la sentencia T-1006 de 2001,¹⁰ la Corte adicionó dos reglas jurisprudenciales más:

“j) La falta de competencia de la entidad ante quien se plantea no la exonera del deber de responder”;¹¹

k) “Ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado”.¹²

En relación con su contenido esencial y respecto al ámbito de protección del derecho de petición, la jurisprudencia ha concluido lo siguiente:

“-El derecho de petición, se define como aquel que permite a las personas presentar

solicitudes respetuosas a las autoridades y obtener de ellas una respuesta oportuna y completa sobre el particular. Al respecto, debe entenderse que tal derecho no implica solamente la posibilidad de manifestar una inquietud ante la Administración sino que conlleva necesariamente el derecho a obtener y a exigir una respuesta clara y definitiva sobre esa inquietud. T-395 de 1998.

- La garantía que se ofrece en el artículo 23 de la Carta se satisface sólo con respuestas. Las notas evasivas y los términos confusos, escapan al contenido de tal preceptiva. En el marco del derecho de petición, sólo tiene la categoría de respuesta, aquello que decide, que concluye, que afirma una realidad, que satisface una inquietud, que ofrece certeza al interesado. (T-439 de 1998).

- La Corte ha enfatizado en que no basta un mero pronunciamiento sobre el objeto de la petición, la contestación de la administración, ha enfatizado la jurisprudencia, debe contener una respuesta al problema planteado por el ciudadano, lo que resulta esencial en el desarrollo de la actividad administrativa y en el cumplimiento de sus fines consagrados en el artículo 2º de la Constitución (T-395 de 1998).

El peticionario, ha recabado la jurisprudencia, no queda satisfecho cuando, siendo competente la autoridad a quien dirige su petición, ella se limita a enviar una contestación en la que aparentando que se atiende a la persona, en realidad no se decide directamente sobre el tema objeto de su inquietud, sea en interés público o privado, dejándola en el mismo estado de desorientación inicial. (T-228 de 1997).”¹³

Aun cuando es claro que el ordenamiento jurídico tiene estatuido otros mecanismos de defensa judicial para exigir el cumplimiento del derecho de petición, como lo es el acudir ante la jurisdicción contenciosa administrativa, luego de agotada la vía gubernativa, la jurisprudencia constitucional ha considerado que resulta muy oneroso para el peticionario acceder al mecanismo judicial con el solo propósito de obtener la respuesta a una petición formulada, corriendo el riesgo que, para la época en que se adopte la decisión judicial, ningún interés represente ya para el accionante la solicitud formulada o no produzca en forma oportuna el efecto inicialmente pretendido por éste.

Por lo tanto, en virtud de los principios de celeridad y economía procesal, y con el fin de evitar un desgaste innecesario del aparato judicial, atendiendo a su carácter de derecho

fundamental de aplicación inmediata, ha considerado esta Corporación que el derecho de petición solo puede ser protegido de manera eficiente y efectiva a través de la acción de tutela cuya finalidad, como quedó expuesto, es satisfacer al particular con un pronunciamiento frente a la solicitud por él realizada.

5. El caso concreto.

En el presente caso la peticionaria a través de apoderada judicial, interpuso acción de tutela contra la empresa de aviación de carácter privado, Alianza Summa, por considerar vulnerados sus derechos de petición, a la locomoción en conexión con la salud y buena fe contractual, en razón a que la empresa accionada no le ha devuelto dos muletas y un bastón que entregó como parte de su equipaje en un viaje que realizó en esa aerolínea. Afirma, que a pesar de las innumerables peticiones verbales y escritas, la entidad accionada no ha dado respuesta alguna a sus requerimientos, lo que motivó la presentación de un derecho de petición el día 20 de agosto de 2003, al cual la empresa no ha dado respuesta alguna, no obstante haber manifestado la urgencia con que requiere tales elementos ortopédicos, puesto que se trata de una persona discapacitada por amputación de su miembro inferior derecho.

Antes de entrar a resolver el asunto, considera la Sala necesario precisar los siguientes aspectos:

* Teniendo en cuenta que la entidad accionada se abstuvo de dar respuesta a la acción de tutela presentada en su contra, la Corte tendrá por ciertos los hechos que motivaron la interposición de esta acción, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991.

* En relación con la liquidación de daños y perjuicios por el daño contingente reclamados por la accionante, la Sala encuentra que la acción de tutela no es la vía procesal adecuada para determinar la responsabilidad que corresponde a una aerolínea que no devuelve los equipajes entregados por los usuarios de sus servicios, sino el proceso civil ordinario.

Ha dicho esta Corporación en innumerables pronunciamientos¹⁴, que la Sentencia resarcitoria o indemnizatoria, es eminentemente excepcional en materia del proceso de tutela, y su reconocimiento está sujeto a que (i) el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, y (ii) la violación del derecho sea manifiesta y consecuencia de una acción clara e indiscutiblemente arbitraria (D.2591 de 1991, art. 25).

De conformidad con lo anteriormente expuesto la Sala de revisión, se pronunciará sobre la vulneración del derecho de petición, para lo cual verificará el cumplimiento de los requisitos jurisprudenciales expuestos en capítulo precedente.

La Sala observa que las peticiones efectuadas por la accionante en procura de la recuperación de los elementos ortopédicos entregados como parte de su equipaje, no han sido contestadas ni satisfechas por la entidad accionada. En este sentido, es necesario reiterar que en relación con las solicitudes respetuosas elevadas por los ciudadanos, su pronta y oportuna resolución es la conducta exigible e insustituible de la entidad requerida para cumplir con su deber y salvaguardar así el núcleo esencial del derecho fundamental de petición.

Concretamente para la Corte es claro, que tampoco la petición presentada en el mes de agosto de 2003, mediante la cual la demandante solicita le den respuesta y solución a la pérdida de sus muletas y el bastón, para la fecha de interposición de la acción de tutela, - 15 de junio de 2004- es decir, diez meses después, todavía no había sido resuelta.

En estas circunstancias resulta probado que la empresa Avianca Summa, incurrió en la vulneración del derecho de petición al no dar respuesta clara, oportuna, de fondo y congruente con lo solicitado. En consecuencia, esta Sala de revisión revocará la Sentencia proferida por el Juez Séptimo Penal Municipal de Cali - Valle y la proferida por el Juez Tercero Penal del Circuito de Cali - Valle y en su lugar se tutelaré el derecho de petición de la actora, para lo cual ordenará a la entidad accionada que, en un plazo no superior a cuarenta y ocho (48) horas, responda de fondo y de manera definitiva a la solicitante lo relacionado con la pérdida de las muletas y el bastón.

VI. DECISIÓN.

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

administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero. REVOCAR la sentencia proferida el treinta (30) de junio de 2004 por el Juzgado Séptimo Penal Municipal de Cali - Valle y la proferida el veintisiete (27) de septiembre de 2004 por el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Cali - Valle, y en su lugar, se CONCEDE el amparo del derecho fundamental de petición invocado por la señora María Eugenia Valencia Rueda por las razones expuestas en la parte motiva de la presente Sentencia.

Segundo. ORDENAR a la Empresa Avianca Summa, que si aún no lo ha hecho, dentro del término perentorio de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación del presente fallo, de respuesta de fondo y definitiva a la petición elevada por la señora María Eugenia Valencia Rueda.

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

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

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

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

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

3 Al respecto, el artículo 68 de la Ley 336 de 1996, o Estatuto Nacional de Transporte, define el transporte aéreo como un servicio público esencial, así:” Artículo 68. El Modo de Transporte Aéreo, además de ser un servicio público esencial, continuará rigiéndose exclusivamente por las normas del Código de Comercio (Libro Quinto, Capítulo Preliminar y Segunda Parte), por el Manual de Reglamentos Aeronáuticos que dicte la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, y por los tratados, convenios, acuerdos prácticos internacionales debidamente adoptados o aplicados por Colombia.”. En Sentencia T-066 de 1999, la Corte Constitucional afirmó: “ es claro que la actividad misma del transporte constituye un servicio público, que ha de prestarse en forma permanente, regular y continua, dada la función económica que con ella se cumple y, además, por cuanto resulta indispensable para el desarrollo de las demás actividades de los usuarios, tanto si se trata del desplazamiento de mercancías de un lugar a otro, como en el transporte de pasajeros.”

4 Sentencias C-134 de 1994 y T-640 de 1999, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, reiterada en Sentencia T-922 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

5 Ver Sentencia C-134 de 1994, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa ya citada.

6 Ver entre otras las siguientes sentencias T-161 de 1993, M.P Antonio Barrera Carbonell, T-288 de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, T368 de 1998, M.P. Fabio Morón Díaz , reiteradas en Sentencia T-412 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

7 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

8 Sentencia T-191 de 2002, M. P. Jaime Córdoba Triviño.

9 Sentencia T-377 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

10 Sentencia T-1006 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

11 Sentencia T-219 de 2001, M.P. Fabio Morón Díaz. En sentencia T-476 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil, la Corte afirmó “Desde una perspectiva constitucional, la obligación de

realizar el traslado de la solicitud, en caso de incompetencia de la entidad ante la cual se eleva la petición, es un elemento del núcleo esencial del derecho de petición, toda vez, que la simple respuesta de incompetencia, constituye una evasiva a la solicitud y de acuerdo a lo expresado por la Corte: “[las respuestas simplemente formales o evasivas]... no satisfacen el derecho de petición, pues en realidad, mediante ellas la administración elude el cumplimiento de su deber y desconoce el principio de eficacia que inspira la función administrativa, de conformidad con el artículo 209 de la Constitución...”

12 Ver Sentencia T- 49 de 2001, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

13 Sentencia T-496 de 2004. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

14 Ver Sentencias T-095 de 1994, M.P. José Gregorio Hernández Galindo y T-174 de 1995, Eduardo Cifuentes Muñoz.