

T-614-95

Sentencia No. T-614/95

DERECHO DE PETICION-Procedencia frente a particulares

La acción de tutela resulta procedente tratándose del derecho de petición que, comprende la posibilidad de dirigirse, por motivos de interés particular o general, a las autoridades públicas y, a los particulares, quienes están en la obligación de brindar una respuesta que además de oportuna debe ser sustancial, es decir, que verdaderamente resuelva o desate la inquietud formulada sin limitarse a los aspectos que sean apenas tangenciales a la cuestión planteada. El derecho de petición procede, tratándose de particulares encargados de la prestación de un servicio público.

DERECHO DE PETICION-Contenido de decisión/DEMANDA DE TUTELA-Extensión servicio de gas

El derecho de petición no implica la adopción de una decisión necesariamente favorable y que en esas condiciones, no es posible, mediante la acción de tutela disponer la ampliación de la cobertura del servicio, porque ello desconoce los presupuestos y requisitos de naturaleza económica, técnica y de diverso orden que al presente impiden la atención a los actores.

Ref.: Expediente No. 81.063

La acción de tutela en contra de particulares encargados de la prestación de un servicio público.

Actor:

Ruth María Farak de Jiménez y otros.

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ

Santafé de Bogotá, D.C., diciembre doce (12) de mil novecientos Noventa y cinco (1995)

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Honorables Magistrados VLADIMIRO NARANJO MESA, JORGE ARANGO MEJIA y FABIO MORON DIAZ, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, previo estudio del Magistrado Ponente, resuelve sobre las decisiones judiciales, relacionadas con la acción de tutela de la referencia, proferidas por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Barranquilla el primero (1) de agosto de mil novecientos noventa y cinco (1995), en primera instancia, y por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de esa ciudad, Sala Civil, el cinco (5) de septiembre del mismo año.

I. ANTECEDENTES

A. La solicitud

RUTH MARIA FARAK, NELLY MARIA HERRERA, ANA REGINA MORENO y otros, residentes en el Barrio la Sierrita de la ciudad de Barranquilla, actuando mediante apoderado, impetraron una acción de tutela en contra de la Empresa GASES DEL CARIBE S.A.

Los hechos que sirven de fundamento a la acción los resumió el despacho judicial de segunda instancia así:

“Narran los accionantes, que no obstante haber reunido los requisitos establecidos en el artículo 47 de la ley 9a. de 1989 y ejercitado el derecho de petición, consagrado en el artículo 23 de la Constitución Nacional, frente a GASES DEL CARIBE S.A., no han tenido acceso al servicio público de gas domiciliario por parte de tal empresa, que es la encargada de prestar tal servicio al conglomerado habitacional de la ciudad de Barranquilla y municipios aledaños, ya que no colocaron redes de distribución por el sector comprendido entre la Carrera 6 y 7H con diagonal 54A y 55, a pesar de haber llegado hasta la carrera 8C con diagonal 54 y carrera 8B calle 54A y 52C, es decir, a sólo tres cuadras del punto donde residen los solicitantes, argumentando que para prestarles el servicio, en el sector debían existir más de treinta usuarios del mismo, violando así el principio fundamental de una eficiente prestación del servicio a que tiene derecho todo ciudadano colombiano.

Solicitan en tal razón, se les protejan sus derechos fundamentales ‘...de obtención del servicio de gas domiciliario, derecho de petición, derecho a la igualdad...’.

B. La sentencia de primera instancia

El Juzgado Primero Civil del Circuito de Barranquilla, mediante sentencia de primero (1) de agosto de mil novecientos noventa y cinco (1995), resolvió negar la tutela solicitada.

Consideró el despacho judicial que el artículo 23 superior autoriza el ejercicio del derecho de petición ante organizaciones privadas, siempre que el Legislador lo reglamente para garantizar los derechos fundamentales, y que no ha sido expedida la ley que desarrolle esa facultad.

La empresa GASES DEL CARIBE S.A. es una sociedad comercial anónima que no es autoridad ni puede considerarse organización privada, por no haberse definido ese concepto. En consecuencia, el derecho de petición es improcedente.

Estimó el fallador de primera instancia que tampoco existe violación del derecho al servicio de gas domiciliario, pues la prestación correspondiente requiere de soluciones técnicas y de la inclusión del proyecto en los programas de inversión de la empresa, según lo dispuesto por la normatividad vigente sobre la materia.

En relación con el derecho a vivir dignamente no se demostró la vulneración alegada porque “su prestación debe someterse al cumplimiento de los requisitos técnicos y de inversión acordes con el plan de desarrollo del respectivo municipio o distrito”.

C. La impugnación

Los actores impugnaron el fallo de primera instancia y, para ese efecto, insistieron en los argumentos iniciales, manifestando, además, que la empresa no contestó una petición escrita, formulada por 34 personas el 15 de marzo de 1995 y que, según las normas vigentes, tienen derecho a disfrutar del servicio público de gas domiciliario y a obtener la respuesta requerida, toda vez que la ley 142 de 1994 se refiere a las peticiones y recursos y a los procedimientos para reclamar, todo lo cual significa que el derecho de petición ante particulares que prestan servicios públicos domiciliarios está debidamente reglamentado.

Adicionalmente expresan que se viola el derecho a la igualdad ya que la ley impone la atención preferente para las solicitudes presentadas por los habitantes de vivienda de interés social y, fuera de esto, la empresa ha favorecido a los usuarios de barrios cercanos,

generando, de ese modo, una desigualdad en la prestación del servicio.

D. La sentencia de segunda instancia

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla, por sentencia de septiembre cinco (5) de mil novecientos noventa y cinco (1995), decidió confirmar el fallo de primera instancia.

Comparte el Tribunal la apreciación del juez de primera instancia, según la cual, es necesario que el Legislador reglamente lo relativo al derecho de petición ante organizaciones privadas para que resulte procedente su ejercicio en el caso examinado.

De otra parte, estimó el fallador de segunda instancia, que si bien es cierto que el Estado debe servir a la comunidad y propender por la prosperidad general, no es posible ignorar las condiciones materiales de la sociedad que, en ocasiones, obligan a supeditar el otorgamiento de algunas prestaciones “a la existencia de posibilidades presupuestales y de cobertura disponible para la consecución de tales fines”.

Indicó el Tribunal que el derecho de acceso a los servicios públicos domiciliarios es de rango legal, que su naturaleza es prestacional y que, debido a ello su reconocimiento impone acciones concretas, quedando sujeto a la disponibilidad de recursos y, por lo mismo, no es tutelable.

Finalmente, el juez de segunda instancia acotó: “Queda claro que el Barrio la Sierrita no cuenta con una nomenclatura urbana completa y adecuada, a lo que se añade que la empresa viene ejecutando un plan de inversiones para la extensión de la cobertura del servicio de gas domiciliario a todas las zonas de la ciudad de Barranquilla, de forma organizada y técnica para garantizar la calidad del servicio y su propósito es la extensión de tal servicio al área donde viene solicitada por los accionantes, pero para ello, está sujeta a las posibilidades técnicas de las obras civiles necesarias y en segundo lugar, al plan de inversiones de la empresa”.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

A. La competencia

Esta Sala de la Corte Constitucional es competente para conocer de la revisión de la referencia, en atención a lo dispuesto por los artículos 86, inciso 2o. y 241, numeral 9o. de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del decreto 2591 de 1991. Además, se procede a la revisión en virtud de la selección practicada por la Sala correspondiente y del reparto verificado en la forma establecida por el reglamento de la Corporación.

B. La materia

1. El argumento principal que esgrimieron los jueces, en primera y en segunda instancia, es el de la improcedencia de la acción de tutela para la protección del derecho de petición frente a particulares, por no haberse producido el desarrollo legal que el artículo 23 superior contempla en los siguientes términos: “El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales”.

En reiterada jurisprudencia, esta Corte se ha pronunciado en favor de la procedencia de la acción de tutela en contra de particulares encargados de la prestación de un servicio público. La Sala considera que es suficiente, en esta oportunidad, reiterar los conceptos vertidos en la sentencia No C-231 de 1994, mediante la cual, con ponencia del Honorable Magistrado Vladimiro Naranjo Mesa, la Corporación se pronunció sobre la constitucionalidad de los numerales 1o., 2o. y 9o. del artículo 42 del decreto 2591 de 1991. Acerca del punto que ahora interesa destacar, se expuso:

“La acción de tutela procede contra particulares que prestan un servicio público, debido a que en el derecho privado opera la llamada justicia comutativa, 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. Al respecto, ha señalado esta Corporación:

'El particular es destinatario de la acción de tutela porque, al lado del poder público, se encuentran conductas desplegadas por los administrados desde una condición de superioridad frente a los demás o actividades que afectan grave y directamente el interés colectivo generando la necesidad de una medida de defensa eficaz y ágil. Las situaciones que el constituyente estima como generadoras de la mencionada necesidad son: la prestación de un servicio público (...).

'Es de mérito anotar que el particular puede ser autoridad pública, como por ejemplo cuando está encargado de un servicio público y ejecuta, en virtud de lo anterior, acto de poder o de autoridad, sin embargo, el mismo artículo 86 constitucional determinó someterlo a una consideración diferente (...).

'El servicio público de interés general prestado por un particular -como en el caso de servicio de correos-, hace que éste adquiera el carácter de autoridad, pues existe un ejercicio del poder público y la característica fundamental del servicio público, como se mencionó anteriormente, es que tiene un régimen especial en atención al servicio (C.P. art. 365)'. (negrillas fuera de texto original)".

Más adelante, la Corte enfatizó:

"Ahora bien, si, como se determinó, la acción de tutela procede para proteger los derechos fundamentales de las personas, entonces no resulta lógico realizar una diferenciación respecto de cuáles derechos pueden ser amparados y cuáles no. Valga reiterar que esta Corporación ya ha determinado que el mecanismo consagrado en el artículo 86 constitucional, es aplicable a todos los derechos fundamentales, esto es, los que se encuentran consagrados en la Constitución, los que determinen los tratados internacionales (Art. 94 C.P.), y los que reconozca la Corte Constitucional al realizar la correspondiente revisión de los fallos de tutela, teniendo en consideración la naturaleza del derecho y el caso en concreto (Art. 2º. decreto 2591 de 1991). Siendo ello así, entonces la acción de tutela contra particulares es viable cuando se intente proteger, dentro de las tres situaciones fácticas que contempla la norma constitucional, cualquier derecho constitucional fundamental, sin discriminación alguna".

En relación con los particulares encargados de la prestación de un servicio público, la Corte explicó:

"Con todo, esta Corporación considera que, respecto de los numerales 1o. y 2o. del artículo 42 del decreto 2591, la acción de tutela debe proceder contra cualquier particular que preste un servicio público. Lo anterior porque, como se ha establecido, el servicio público de interés general prestado por un particular hace que éste asuma una posición de primacía material, con relevancia jurídica, que hace que ese particular, al trascender el plano de la justicia conmutativa que enmarca una relación de igualdad entre todos los seres de un mismo género, pueda, por medio de sus actos, cometer "abusos de poder" que atenten contra algún derecho fundamental de una o varias personas. Por ello ese "particular" debe ser sujeto de las acciones pertinentes, dentro de las cuales se encuentra la acción de tutela, que determinan la responsabilidad de quienes, se repite, han vulnerado o amenazado un derecho constitucional fundamental de cualquier persona".

2. De acuerdo con los anteriores argumentos es claro que la acción de tutela resulta procedente tratándose del derecho de petición que, como ya lo ha establecido esta Corte en diversos pronunciamientos, comprende la posibilidad de dirigirse, por motivos de interés particular o general, a las autoridades públicas y, en eventos como el examinado, a los particulares, quienes están en la obligación de brindar una respuesta que además de oportuna debe ser sustancial, es decir, que verdaderamente resuelva o desate la inquietud formulada sin limitarse a los aspectos que sean apenas tangenciales a la cuestión planteada.

3. El derecho de petición puede ser ejercitado en forma verbal o escrita y en el evento que ahora ocupa la atención de la Corte la empresa demandada aduce que en múltiples oportunidades, ante solicitudes de carácter verbal ha dado, de manera igualmente verbal, las explicaciones referentes a la no extensión del servicio público de gas domiciliario al Barrio la Sierrita de la ciudad de Barranquilla.

Los peticionarios de la acción de tutela, por su parte, manifiestan que el 15 de marzo de 1995 elevaron una petición escrita que la empresa no atendió, pues la respuesta requerida no se produjo. Aunque en el expediente no reposa prueba que permita establecer la efectiva presentación de la petición, Gases del Caribe S.A., envió a los peticionarios una comunicación escrita, fechada el 18 de agosto del año en curso, en la que les hace saber que el cubrimiento total de una ciudad con un servicio público es un objetivo de largo plazo que exige la disposición de recursos y la planificación de la inversión. Señala así mismo la

empresa, que no basta la simple utilización de la red instalada para llevar el servicio a más usuarios porque las presiones mínimas que se requieren resultan desbordadas al adicionarles consumos mayores, por lo cual, es indispensable proceder al ensanchamiento de la red. Según la empresa, estas dificultades técnicas limitan la extensión del servicio pero, en este momento se estudia la posibilidad de involucrar al Barrio La Sierrita en la programación “para el mediano futuro”.

La respuesta tardía vulnera el derecho de petición, empero, es preciso puntualizar que no sólo las respuestas positivas satisfacen las exigencias de ese derecho; mediante la resolución negativa, debidamente fundamentada, también se cumple con la obligación de pronta resolución, en los términos del artículo 23 de la Constitución.

El anterior criterio es aplicable al caso sub lite. Tanto en las respuestas verbales que la empresa dice haber dado, como en la respuesta escrita, se advierte, respecto a la inquietud de los peticionarios una posición negativa, fundada en motivos técnicos y económicos. La Sala estima que el derecho de petición no implica la adopción de una decisión necesariamente favorable y que en esas condiciones, no es posible, mediante la acción de tutela disponer la ampliación de la cobertura del servicio, porque ello desconoce los presupuestos y requisitos de naturaleza económica, técnica y de diverso orden que al presente impiden la atención a los actores.

No ignora la Sala que la disposición de un servicio como el reclamado repercute positivamente en la calidad de vida, y tampoco desconoce que no es idéntica la situación de quienes disfrutan el servicio y la de quienes carecen de él, sin embargo, no toda diferenciación constituye una discriminación y en casos como el examinado, la diferencia no se apoya en criterios caprichosos o arbitrarios sino que encuentra sustento en las dificultades, de diversa índole, que la satisfacción de una solicitud de prestación de servicios públicos domiciliarios acarrea. La atención demandada, por depender de variados factores, no puede prestarse inmediatamente.

Así las cosas, las decisiones revisadas recibirán confirmación, pero en virtud de las razones expuestas en esta providencia, ya que el derecho de petición procede, tratándose de particulares encargados de la prestación de un servicio público.

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

RESUELVE:

PRIMERO. CONFIRMAR, pero por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia, las sentencias proferidas por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla, Sala Civil, el cinco (5) de septiembre de mil novecientos noventa y cinco (1995), y por el Juzgado Primero Civil del Circuito de esa ciudad el primero (1) de agosto del mismo año, dentro del proceso de la referencia.

SEGUNDO. LIBRENSE, por Secretaría, las comunicaciones de que trata el artículo 36 del decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

FABIO MORON DIAZ

Magistrado Ponente

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General