

T-457-99

Sentencia T-457/99

SERVICIO PUBLICO-Regulación, control y vigilancia por el Estado

SERVICIO PUBLICO DE TELECOMUNICACIONES-Regulación

SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Alcance de lo público y privado

EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES DEL ESTADO-Reserva de los documentos

EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES DEL ESTADO-Entrega de documentos relacionados con nómina de trabajadores y acta de reunión de junta directiva

EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES-Entrega de documentos relacionados con nómina de trabajadores y acta de reunión de junta directiva

Referencia: Expediente T-216.422

Acción de tutela presentada por el Secretario General del Sindicato de Trabajadores de la Empresa Municipal de Teléfonos de Barranquilla contra la Empresa Distrital de Telecomunicaciones de Barranquilla.

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, en sesión de la Sala Segunda de Revisión, a los diez (10) días del mes de junio de mil novecientos noventa y nueve (1999).

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Alfredo Beltrán Sierra, Eduardo Cifuentes Muñoz y Carlos Gaviria Díaz, decide sobre la sentencia proferida el 14 de abril de 1999, por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla, Sala Civil - Familia, en la acción interpuesta por Wenceslao Salgado Cáceres, Secretario General del Sindicato de Trabajadores de la Empresa Distrital de Telecomunicaciones "Sintratel", contra la Empresa Distrital de Telecomunicaciones de

Barranquilla.

El expediente llegó a la Corte Constitucional, por remisión que hizo el Tribunal, en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del decreto 2591 de 1991. La Sala de Selección de Tutelas Número Cinco de la Corte, en auto de fecha 20 de mayo de 1999, eligió, para efectos de su revisión, el expediente de la referencia.

I. ANTECEDENTES.

El demandante presentó el 25 de marzo de 1999, acción de tutela ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla, al considerar violado su derecho fundamental de petición, pues la Entidad demandada se negó a suministrarle unos documentos que le solicitó, en su condición de Secretario General del Sindicato de la Empresa. Esta adujo que los documentos pedidos tienen carácter reservado, en virtud de que se trata de libros y papeles de los comerciantes, y la entidad se rige por las normas del derecho privado.

El demandante había solicitado al Gerente de la Empresa Distrital de Telecomunicaciones, el 5 de febrero de 1999, los siguientes documentos :

“- Copias refrendadas o autenticada de la nómina de trabajadores con sus respectivos nombres y valores individuales correspondientes a los intereses de las cesantías acumuladas (12%) a Diciembre 31 de 1998 y le corresponde cancelar legalmente hasta el 30 de enero de 1999.

“- Acta de la reunión de Junta Directiva de la empresa, donde se acordó la reestructuración Administrativa de la Empresa Distrital de Telecomunicaciones o en su defecto los cassettes donde se encuentra grabada dicha reunión.

“La anterior petición es para los fines legales pertinentes.” (folio 4)

La Empresa le contestó que, según su régimen jurídico, actualmente es una Empresa Industrial y Comercial del Estado, del orden territorial. En consecuencia, sus actos se rigen por el derecho privado y sus libros y papeles, como los de los comerciantes, tienen carácter reservado. (folio 5)

Actuación procesal.

El Tribunal notificó de la iniciación de esta acción a la entidad demandada. La apoderada de la Empresa confirmó los argumentos para no acceder a lo pedido por el demandante, en la respuesta que originó esta tutela. Señaló que el derecho de petición no se ha vulnerado, pues, si bien no se accedió a lo pedido, las razones para ello fueron expuestas al demandante oportunamente. Manifiesta que como lo ha dicho la Corte Constitucional, la obligación de la entidad no consiste en siempre acceder a la petición, sino en resolverla, dentro del término establecido por la ley.

Sentencia que se revisa.

En sentencia del 14 de abril de 1999, el Tribunal Superior de Barranquilla denegó la tutela pedida. El Tribunal consideró que dado el carácter de empresa industrial y comercial de la entidad demandada, y que según los artículos 17 y 32 de la ley 142 de 1994, se rige por las reglas del derecho privado, a la entidad le son aplicable las disposiciones del Código de Comercio y, a sus normas, debe remitirse la procedencia o no de la solicitud de la exhibición de los libros de los comerciantes. Por ello, tal exhibición, sólo es posible para los fines establecidos en la Constitución y siempre que medie orden de autoridad competente. Además, señala que, según los artículos 45 a 52 de la ley 142 de 1994, no es a los sindicatos a los que la ley les atribuye la función de control o auditoria de empresas como la demandada.

Concluye el Tribunal diciendo que no puede el juez de tutela ordenar la exhibición y examen de los documentos solicitados, por no darse ninguna de las hipótesis de los artículos 63, 64 y 65 del Código de Comercio.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera.- Competencia.

Segunda.- Lo que se debate.

El Secretario General del Sindicato de Trabajadores de la Empresa Distrital de Telecomunicaciones de Barranquilla solicitó a esta Empresa información sobre la nómina de trabajadores. En esta información se debían individualizar los nombres y los valores correspondientes a los intereses de cesantías. También pidió el acta de la reunión de la Junta

Directiva en donde se acordó la reestructuración administrativa de la Empresa, o que se le entregaran los casetes en los que se grabó dicha reunión.

La Empresa le contestó al demandante que dada su naturaleza jurídica, empresa industrial y comercial del Estado, sus actos y contratos se rigen por el derecho privado. En consecuencia, los documentos que solicita el peticionario son de carácter reservado, carácter que está protegido por la Constitución en el artículo 15 y en el Código de Comercio. Además, en este caso, no hay vulneración del derecho de petición, pues al demandante, dentro del término establecido por la ley, se le resolvió su petición, aunque no accediendo a entregar lo pedido, por el carácter reservado de la información.

Para resolver este asunto, habrá que referirse a las normas constitucionales sobre los servicios públicos; a la naturaleza de la entidad ; su objeto ; y si la documentación pedida por el actor es de aquella privada, protegida por el último inciso del artículo 15 de la Constitución o puede ser solicitada por cualquier ciudadano, en este caso por el Secretario General del sindicato de trabajadores de la entidad.

Se tratarán brevemente estos temas, así :

a) La Constitución Política de 1991 destinó el Capítulo 5, artículos 365 370, para referirse a los servicios públicos. Señaló que tales servicios son inherentes a la finalidad social del Estado, pues contribuyen al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población. Que pueden prestarse en forma directa o indirecta por el Estado, por las comunidades organizadas, o por los particulares, y para ello, se someterán al régimen jurídico que determine la ley. Pero, el Estado siempre tendrá la regulación, el control y la vigilancia de estos servicios.

b) La ley 142 de 1994 “por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”, en su artículo 1o., al establecer el ámbito de aplicación de la ley, incluyó la prestación del servicio público de telecomunicaciones. Y, para el caso que interesa a esta acción, hay que decir que el artículo 32 de la ley, señaló que los actos y contratos de esta clase de empresas, se regulan por el derecho privado. Sobre este asunto, la Corte, en sentencia C-066 de 1997, se refirió a esta norma. Allí se analizó el alcance de lo público y privado en cuanto a la prestación de servicios públicos domiciliarios. Resulta oportuno transcribir algunos apartes de la sentencia :

“En efecto, pretende la ley objeto de control someter a un régimen de derecho privado los actos y contratos que celebren las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios. No es otro el objetivo del envío que el artículo 31 de la ley 142 de 1994 hace, en tratándose de contratos celebrados por dichas empresas, al parágrafo 1° del artículo 32 del Estatuto General de la Contratación Administrativa, salvo cuando la primera ley citada disponga otra cosa. En igual forma y directamente, el artículo 32 de la misma ley deja en manos de las reglas propias del derecho privado, salvo en cuanto la Constitución Política o la misma ley dispongan lo contrario, la constitución y demás actos de las empresas de servicios públicos, así como los requeridos para su administración y el ejercicio de los derechos de todas las personas socias de ellas.

“Pero independientemente de la anterior discusión doctrinal sobre qué debe ser objeto de normas del derecho público o del derecho privado, considera la Corte que esa sola apreciación no puede constituir base suficiente para declarar la inexecutable del régimen establecido por el legislador para la prestación de los servicios públicos domiciliarios, en vista de que la norma constitucional que los organiza no lo determina expresa y menos privativamente. Al respecto, simplemente el Constituyente dejó en manos de la ley, sin tener en cuenta su pertenencia a un régimen de derecho público o privado, la fijación de las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de tales servicios, su cobertura, calidad, financiación, tarifas, etc. Luego, el legislador, en uso de la facultad constitucional consagrada en los artículos 365 y 367 de la Carta, expidió en el año de 1994 la ley 142 y entregó a las normas que regulan la conducta de los particulares la forma de actuar y contratar de las empresas prestadoras de los servicios tantas veces citados, sin transgredir con ello la normatividad Superior.

“De otra parte, si las actuaciones y contratos de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios y de sus empleados deben someterse a los principios estipulados en el título preliminar de la ley objeto de control (artículo 30), y no directamente a los del artículo 23 de la ley 80 de 1993, no hay sustento constitucional suficiente para la preocupación del actor en este punto, pues no es cierto que, por lo señalado, tales servidores públicos puedan desempeñar lo de sus cargos sin transparencia, responsabilidad y economía, y ello no les pueda ser exigido por las autoridades encargadas de vigilar sus actuaciones, ya que los principios que rigen la prestación de los servicios públicos domiciliarios no son solamente los arriba enunciados, sino los de eficiencia, eficacia, calidad, información, no abuso de la

posición dominante, acceso, participación y fiscalización de los servicios, cobro solidario y equitativo, neutralidad, legalidad, esencialidad, garantía a la libre competencia, etc., todos establecidos a lo largo del título preliminar de la ley 142 acusada (artículos 1 a 14), cuya consecución incluye, indudablemente, el cumplimiento de los principios que tanto preocupan al actor, desarrollando así cabalmente los principios esenciales de prestación eficiente y cobertura total de los servicios públicos, consagrados en el artículo 365 de la Carta. (sentencia C-066 de 1997, M.P., doctor Fabio Morón Díaz)

c) Tal como lo permitió el artículo 365 de la Constitución y en la ley 142 de 1994, artículo 17, la Empresa Municipal de Teléfonos de Barranquilla se transformó en una empresa industrial y comercial del Estado. El Acuerdo Nro. 038 del 23 de diciembre de 1996, expedido por el Concejo Distrital de Barranquilla, “por el cual se adopta el régimen jurídico de empresa industrial y comercial del Estado para la empresa municipal de teléfonos de Barranquilla y se modifica su nombre.”, estableció :

“Artículo 1o. DE LA NATURALEZA JURIDICA. Adóptase a partir de la vigencia del presente acuerdo y de conformidad con el párrafo del artículo 17 de la ley 142 de 1994, la forma de Empresa Industrial y Comercial del Estado como régimen jurídico para el Establecimiento público del orden distrital denominado Empresa municipal de teléfonos de Barranquilla.”

Con todas las premisas anteriores, no resulta de recibo el argumento de la entidad demandada, en el sentido de negarse a suministrar la información pedida, simplemente bajo el amparo del cambio de naturaleza jurídica de la entidad. Por ello, volviendo al origen de esta tutela, hay que recordar qué clase de documentos son los pedidos por el demandante : los relacionados con la nómina de los trabajadores y el acta de una reunión de junta directiva.

No se necesitan largas disquisiciones para concluir que esta clase de documentos, tratándose de una entidad cuyo objeto está enmarcado en los fines del Estado, no hace parte de aquellos sobre los que se pueda imponer la reserva de exhibición, que protege los documentos y libros de los comerciantes.

En reciente ley, la ley 489 del 29 de diciembre de 1998, que regula el ejercicio de la función administrativa (“por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para

el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”), el artículo 85 de la ley, trae un criterio de distinción de los documentos que tienen protección legal de las empresas industriales y comerciales del Estado, así :

“Artículo 85.- Empresas industriales y comerciales del Estado. Las empresas industriales y comerciales del Estado son organismos creados pro la ley o autorizados por ésta, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial y de gestión económica conforme a las reglas del Derecho Privado, salvo las excepciones que consagra la ley, y que reúnen las siguientes características :

“(…)

“Parágrafo.- Las disposiciones legales que protegen el secreto industrial y la información comercial se aplicarán a aquellos secretos e informaciones de esa naturaleza que desarrollen y posean las empresas industriales y comerciales del Estado.”

En esta ley, quedó, en principio delimitado el ámbito de reserva de los documentos al que puede aludir el órgano, para no acceder a la entrega de documentos.

En conclusión, de acuerdo con el análisis anterior, se puede señalar que los documentos pedidos por el demandante, no pertenecen a los que la ley protege con reserva : “secreto industrial y la información comercial” (artículo 85), puesto que, recuérdese, se trata de la nómina de los trabajadores, con los valores de cesantías, y el acta de reunión de la Junta Directiva en donde se acordó la reestructuración de la entidad. Como se ve, no corresponde a los denominados secreto industrial ni a informaciones de esa naturaleza.

Finalmente, cabe señalar que en casos semejantes al que ahora es objeto de decisión, esta Corporación se ha pronunciado, y a las consideraciones que en ellos se hicieron, también es pertinente remitirse en esta providencia. En efecto, en las sentencias T- 617 y T-638, ambas de 1998, la Corte analizó la procedencia del derecho de petición contra las Empresas Públicas de Bucaramanga, en el primer caso, y contra la Empresa de Energía de Bogotá, en el segundo.

En la T- 617 el ciudadano solicitó a la Empresa copia de los contratos vigentes hasta 1998 y sus correspondientes soportes (licitaciones, invitaciones, etc.). En la sentencia T-638, el ciudadano pidió a la Empresa copias de determinadas actas de reuniones de la Junta Directiva ; de la asamblea de accionistas ; de las comunicaciones en la convocatoria internacional. Al proteger el derecho de petición de los respectivos demandantes, en la sentencia T- 638, concretamente, se dijo :

“Cuando en desarrollo del artículo 365 de la Constitución Nacional, el Estado le otorga a un particular la facultad de prestar un servicio público, está poniendo en manos de ese ente privado el ejercicio de una función de naturaleza pública, en ejercicio de la cual puede amenazar o llegar a vulnerar el derecho de petición de otros particulares. En consecuencia, es perfectamente válido sostener que la conducta desplegada se enmarca dentro del supuesto contenido en el artículo 23 de la Carta Política, pues proviene de una autoridad pública.

“Así pues, la entidad accionada en este caso, de naturaleza privada que presta un servicio público, actúa por esa circunstancia como autoridad pública, y su actividad, cuando se trata del ejercicio ciudadano del derecho de petición, se enmarca dentro de los parámetros establecidos en el artículo 23 de la Carta.

“Recuérdese, como ya se dijo, que las empresas de servicios públicos domiciliarios, independientemente de su naturaleza pública, privada o mixta, tienen su origen en disposiciones constitucionales y cumplen a la manera de los particulares una actividad económica dentro del ámbito que señalan los artículos 33 y 334 de la Constitución Política. El desarrollo de su actividad comercial o de servicios, se cumple obviamente, bajo las orientaciones de una economía de libre empresa y libre competencia, pero limitada por el bien común, y por ello, sometida a la dirección general del Estado. Es decir, las mencionadas empresas, se constituyen bajo la forma de sociedades por acciones y se rigen en todo lo que respecta a su constitución y funcionamiento, en cuanto cumplen una función empresarial por las normas del Código de Comercio, y en cuanto desarrollan una finalidad social del Estado, por las normas de la Constitución y la ley.¹

“Así, la calidad de entidad privada que ostenta la empresa accionada es relevante en tratándose de sus actos y competencias, pero no es argumento que pueda esgrimirse sin

más, cada vez que un ciudadano, integrante de un conglomerado social que tiene interés en su buen funcionamiento y en el patrimonio estatal que se compromete en el manejo de la empresa, encuentre la infranqueable barrera de la naturaleza privada de aquella para impedir, entre otras cosas, la participación ciudadana, con cercana vulneración al artículo 40 de la Constitución Nacional.

“Siguiendo los parámetros de la sentencia T-01 de 1998, expuestos ampliamente en la sentencia T-617 de 1998, en donde se debatió asunto similar, las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, al margen de su calidad pública o privada (artículo 15 de la ley 142 de 1994) prestan un servicio público a los usuarios, suscriptores, terceros y a la ciudadanía en general; servicio público, que es inherente a la finalidad social del Estado (Art. 365 C. P.) y esa sola circunstancia las coloca en una posición dominante frente a éstos, con la consiguiente obligación de proteger el derecho fundamental de petición a pesar de su naturaleza privada. La excusa de su carácter privado para no acceder a las peticiones formuladas con base en el artículo 23 de la Constitución, no es acertada cuando lo que se discute es la viabilidad de un instrumento de legitimidad democrática, como es el derecho de petición, en un Estado Social de derecho que permanentemente convoca a los ciudadanos a un control efectivo de los actos y actividades que interesan a todos los asociados.” (sentencia T-638 de 1998, M.P., doctor Antonio Barrera Carbonell)

En consecuencia, se tutelaré el derecho de petición del demandante, ordenando que en el término de 48 horas, contado a partir de la notificación de esta sentencia, suministre los documentos que le fueron solicitados en comunicación del 5 de febrero de 1999.

III. DECISIÓN.

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

RESUELVE :

Primero: REVOCAR la sentencia del Tribunal Superior de Barranquilla, Sala Civil – Familia de decisión, de fecha catorce (14) de abril de mil novecientos noventa y nueve (1999), en la acción de tutela interpuesta por Wenceslao Salgado Cáceres, Secretario General del Sindicato de trabajadores de la Empresa Distrital de Telecomunicaciones “Sintratel”, contra

la Empresa Distrital de Telecomunicaciones de Barranquilla.

Segundo: Para el cumplimiento de esta acción, ORDÉNASE al señor Gerente de la Empresa Distrital de Telecomunicaciones de Barranquilla, que si aún no lo ha hecho, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes, contadas a partir de la notificación de este fallo, responda la petición del demandante y ordene la entrega de las copias de los documentos solicitados.

Por Secretaría General, líbrense las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

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

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

PABLO ENRIQUE LEAL RUÍZ

Secretario General (E.)