

T-638-98

Sentencia T-638/98

ACCION DE TUTELA CONTRA PARTICULARES-prestación de servicio público

En reiterada jurisprudencia, la Corte Constitucional ha sostenido que la acción de tutela se encamina a proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos no sólo frente a los posibles desbordamientos de la autoridad del Estado, sino también de los particulares, cuando éstos, investidos de poder en virtud de la prestación de un servicio público, asumen una posición de autoridad desde la cual pueden llegar a quebrantar derechos constitucionales.

DERECHO DE PETICION ANTE ORGANIZACIONES PRIVADAS-Prestación de servicio público

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.

DERECHO DE PETICION ANTE EMPRESA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Obtención de copias que deben ser utilizadas con interés público y social

Reiteración de Jurisprudencia

Referencia: Expediente T-179381

Peticionario: Jaime Castro Castro contra la Empresa de Energía de Bogotá.

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL.

Santa Fe de Bogotá, D.C., a los cuatro (4) días del mes de noviembre de mil novecientos

noventa y ocho (1.998).

I. ANTECEDENTES.

En su doble condición de ciudadano y usuario del servicio que presta la Empresa de Energía de Bogotá, el actor acudió al Gerente de dicha empresa, en ejercicio del derecho de petición con el propósito de obtener la información y los documentos siguientes:

a. Copia de las actas 1251 y 1252 de 1996 correspondientes a las reuniones de la Junta Directiva de la Empresa celebradas los días 9 y 22 de mayo del mismo año.(anexo 1 y 2 de la demanda, correspondiente a la solicitud hecha por el actor a la empresa con fecha 14 de mayo, radicado 103060.

a. Copia de las comunicaciones que se cruzaron la Empresa y los proponentes en la convocatoria internacional que se hizo para la capitalización de la EEB. (Anexos 3 , 4, y 5 del expediente, correspondiente a la solicitudes de abril 28 con radicado 102819).

a. Copia del acta de Junta Directiva en la que se impartieron instrucciones al Gerente de la Empresa de Energía de Bogotá para votar favorablemente en las Asambleas y Juntas Directivas de Emgesa y Condensa la reducción del capital de esas empresas. O, para el caso de que no se hubiese dado la autorización o las instrucciones, suministrar la información correspondiente. (radicado el 22 de abril de 1998 bajo el número 102732).

Señala el accionante que de manera repetida la EEB negó sus solicitudes alegando que es una empresa que ejerce sus actividades dentro del ámbito del derecho privado y por ello no está obligada a respetar el derecho de petición ya que sus actos y documentos son de carácter privado y confidencial. Alega el demandante que a esas entidades se les aplica la

Constitución Nacional, la ley 142 de 1994 y la ley 57 de 1985 que reglamenta el derecho de petición y el acceso de los ciudadanos a los documentos que producen determinadas entidades. Así, apoyado en varias jurisprudencias de la Corte Constitucional (T-507 de 1993 y T- 001 de 1998) y de la Corte Suprema de Justicia,(expediente 4872 , Magistrado Ponente. Dr. Carlos Esteban Jaramillo) considera el actor que con la negativa de la entidad, se le ha vulnerado su derecho de petición.

Anexa el actor varios escritos de prensa, suscritos por él,¹ con el fin de demostrar que con el ejercicio de su petición ha buscado proteger derechos públicos y sociales, pues desde hace algún tiempo ha venido cuestionando públicamente en diferentes medios de comunicación las operaciones financieras que últimamente se han efectuado en la Empresa de Energía y sus dos filiales: Emgesa que se ocupa de la generación del fluido y Condensa que lo distribuye y comercializa.

Por considerar violado el derecho de petición, y apoyado en la sentencia de la Corte Constitucional T-01 de 1998, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca concede la tutela de manera parcial, ordenando que se le expidan al actor las copias solicitadas a excepción de aquella relativa al acta correspondiente a la Asamblea de Accionistas de la EEB., reunida el 24 de enero de 1997, por cuanto de ella “podría predicarse la reserva mercantil”.

El Consejo de Estado revoca la sentencia del a-quo y niega la tutela considerando que la entidad sí dio respuesta a las peticiones del actor, y advierte que “lo solicitado en ejercicio del derecho de petición, tiene de igual manera, protección especial en la Carta Política, con rango de derecho fundamental, pues corresponde a documentos privados, que no pueden ser obtenidos sino para los fines previstos en el artículo 15 ibídem...” “

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Acción de tutela contra particulares encargados de la prestación de un servicio público.

En reiterada jurisprudencia, la Corte Constitucional ha sostenido que la acción de tutela se encamina a proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos no sólo frente a los posibles desbordamientos de la autoridad del Estado, sino también de los particulares,

cuando éstos, investidos de poder en virtud de la prestación de un servicio público, asumen una posición de autoridad desde la cual pueden llegar a quebrantar derechos constitucionales.

La prestación de un servicio público por parte del ente privado demandado se constituye, desde el punto de vista de su procedibilidad, en elemento suficiente para promover esta acción por la supuesta violación de los derechos del actor.

1. Derecho de petición frente a particulares que prestan servicios públicos.

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.²

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.

1. Las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios. La Sentencia T-01 de 1998.

La doctrina contenida en la sentencia T-01 de 1998, con ponencia del Magistrado Antonio Barrera Carbonell, cuya lectura ha servido tanto a la entidad demandada para demostrar sus asertos, como a la segunda instancia para negar la tutela, será estudiada cuidadosamente en este caso, porque una misma providencia, no puede servir para argumentar en pro y en contra de la interpretación de un derecho fundamental. Se impone entonces, como se hizo recientemente en la sentencia T-617 de 1998, una justa hermenéutica que armonice los principios constitucionales y los intereses puestos en discusión.

Mediante la ley 142 de 1994 el Congreso reguló el régimen de los servicios públicos domiciliarios, con arreglo a las prescripciones de los arts. 150-23 y 367 de la Constitución, en virtud de los cuales corresponde a la ley fijar las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de dichos servicios, su cobertura, calidad, financiación y el régimen tarifario, prestación que puede estar a cargo del Estado directa o indirectamente, de comunidades organizadas o de particulares.

Como un derecho general de los usuarios, la sentencia T-01 de 1998 señala, que la ley 142 de 1994 establece la posibilidad de “solicitar y obtener información completa, precisa y oportuna sobre todas las actividades y operaciones directas o indirectas que se realicen para la prestación de los servicios públicos..” (art. 9.4).

En el Título V, Capítulo I, de la referida ley, comenta la providencia, se autoriza a título de instrumento de control social de los servicios públicos domiciliarios, la organización de unos “Comités de Desarrollo y Control social”, integrados por usuarios, suscriptores y usuarios potenciales, que tienen entre sus funciones las de auscultar las actividades y operaciones de las empresas e indagar todo aquello que les permita cumplir su acción de vigilancia y control.

Y seguidamente, el párrafo de la sentencia en mención que ha generado las interpretaciones encontradas dice así:

“Como puede observarse, la posibilidad de ejercer el derecho de petición en las empresas de servicios públicos domiciliarios esta reservada, en principio, a los usuarios y suscriptores de dichos servicios. Ello se justifica en razón de que la relación usuario- empresa comporta relaciones jurídicas que legitiman y justifican el ejercicio del referido derecho. Sin embargo, ello no significa que se excluya en forma absoluta a terceros del derecho de petición, si con su ejercicio se busca la satisfacción o protección de derechos públicos o sociales, debido a que el funcionamiento permanente, eficiente y oportuno de los servicios públicos, es anejo a las finalidades esenciales del Estado Social de Derecho que buscan atender las necesidades materiales básicas de la comunidad y, por lo tanto, es de interés de todas las personas.

“2.6. En las circunstancias anotadas es preciso concluir, que no es posible que terceros

puedan ejercer el derecho de petición ante una empresa de servicios públicos domiciliarios, mediante la obtención de datos, informaciones y documentos que hacen parte del ámbito de la gestión privada de la empresa y de cuyo conocimiento están excluidos dichos terceros, por no tratarse de documentos públicos a los cuales pueden tener acceso todas las personas en los términos del art. 74 de la Constitución, y porque los referidos datos y documentos están sujetos a la protección a que aluden los incisos 3 y 4 del art. 15 de la misma obra.”

De todo lo anterior se colige que las grandes premisas de dicha sentencia, que aquí se reiterarán, son las siguientes :

1. En términos generales, definía la sentencia en mención si un particular no usuario de una empresa de servicios públicos domiciliarios podía, en ejercicio del derecho de petición, demandar el suministro de información y documentos.

1. No descartó el juez constitucional que los particulares pudieran acceder a los documentos de las empresas de servicios públicos, sino que precisó que dicho acceso debe estar inspirado en razones de bien común o interés general. A contrario sensu, si lo que se persigue es la satisfacción de intereses puramente personales, no puede autorizarse el escrutinio de los documentos de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios (art. 15 C. P.).

1. La misma ley 142 de 1994 prevé la existencia de comités especiales integrados por los usuarios, suscriptores actuales o eventuales, como medida de acceso ciudadano a las actividades de la empresa. Ello hace aún más evidente la prevalencia del interés general desde la perspectiva del servicio público que se presta.

1. En el caso que revisó la Corte Constitucional mediante la sentencia T-01 de 1998, se intentaba el acceso a documentos que según el mismo peticionario, eran de carácter privado y para fines personales. Es esa la razón por la cual la Corte negó la tutela en mención, permaneciendo en vigor la restante argumentación, cuya lectura permite el acceso de

terceros con interés público y social a los documentos de dichas empresas.

1. El caso concreto.

En interpretación de la sentencia T-01 de 1998, los terceros particulares pueden acceder a las empresas de servicios públicos a través del derecho de petición y en procura de la satisfacción de los derechos públicos sociales en la eficiente prestación de los servicios públicos domiciliarios, tal como lo establece la ley 142 de 1994.

La Empresa de Energía de Bogotá es una empresa de servicios públicos de propiedad mixta, porque su capital es oficial y privado, y está constituida como sociedad por acciones. Junto con sus filiales Emgesa y Codensa, tiene a su cargo la prestación del servicio público y domiciliario de energía en Bogotá y 100 municipios más. La petición del actor en este caso, tiene que ver con el manejo de una empresa de la categoría mencionada, no con fines personales. Antes por el contrario, obedece, tal como está planteada, a buscar la transparencia en un proceso que a todos los asociados interesa en la medida en que se trata de una empresa prestadora de un servicio público y social con interés para todos. Por lo tanto, debe ser satisfecha su petición con el acceso a los documentos solicitados, pues tiene sustento además en la ley 142 de 1994. La efectividad del derecho a obtener copias, es una manifestación concreta del derecho a obtener pronta resolución a las peticiones formuladas, que también hace parte del núcleo esencial del derecho de petición.(Art.23 C.P.)

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.³

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 las sentencias 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.⁴

Ahora bien, no se entiende cómo el Tribunal en su fallo de primera instancia, no otorga plenamente la protección tutelar, si todos los documentos solicitados apuntan a la misma finalidad y tienen por objeto, como ya se indicó, develar y aclararle a la sociedad el manejo de los dineros públicos comprometidos en el proceso de capitalización de una empresa prestadora de un servicio público domiciliario y en donde es claro advertir que los intereses son comunes para todos los usuarios (y no usuarios) de tal servicio.

Por todo lo anterior, se revocará la sentencia del Consejo de Estado y se ordenará que en el término de 48 horas, el Gerente de la Empresa de Energía de Bogotá, responda las peticiones hechas y ordene la entrega de las copias de los documentos solicitados. Lo anterior, sin perjuicio de la advertencia que se le hará al actor, para que una vez obtenga los documentos solicitados los utilice con el mismo interés público y social en que fueron pedidos, so pena de incurrir en caso contrario, en las responsabilidades de ley.

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 Consejo de Estado proferida el 6 de agosto de 1998.

Segundo. TUTELAR el derecho fundamental de petición al ciudadano JAIME CASTRO CASTRO. En consecuencia, se ordena que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de este fallo, el Gerente de la Empresa de Energía de Bogotá, responda las peticiones hechas y ordene la entrega de las copias de los documentos solicitados.

Tercero. ADVERTIR al actor que el uso que haga de tales documentos será igualmente en interés público y social, so pena, en caso contrario, de las responsabilidades de ley.

LÍBRENSE por la Secretaría General de esta Corporación, la comunicación de que trata el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

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

ANTONIO BARRERA CARBONELL EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

CARLOS GAVIRIA DÍAZ MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Magistrado

Secretaria General

1 “Paquete chileno”, Periódico el Tiempo mayo 25 de 1998, página 5ª; “No se preservó patrimonio público”, Periódico el Espectador abril 17 de 1998, “La casa en orden” de la revista Semana de 20 de abril de 1998 y enviada a la revista Semana (publicación de mayo 4 a 11) con el título “la descapitalización de la EEB”.

2 Cfr. sentencia T-107 de 1996 (Caso de Servientrega).

3 Comentarios acerca del control fiscal que se ejerce por la contraloría distrital y los demás controles que operan sobre la empresas de energía de Bogotá. Guillermo Chahín Lizcano.

4 Cfr. sentencia T-617 de 1998 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. Empresa demandada: Empresas Públicas de Bucaramanga.