Sentencia T-001/98

DERECHO DE PETICION ANTE ORGANIZACIONES PRIVADAS-Alcance

El alcance de la expresión "organización privada" que emplea el art. 23 de la Constitución sugiere la idea de una reunión o concurso de elementos personales, patrimoniales e ideales, convenientemente dispuestos para el logro de ciertos objetivos o finalidades vinculados a intereses específicos, con la capacidad, dados los poderes que detenta, para dirigir, condicionar o regular la conducta de los particulares, hasta el punto de poder afectar sus derechos fundamentales. El derecho de petición ante dichas organizaciones habilita a las personas para ser oídas e informadas sobre los asuntos y decisiones que las afectan y oponerse a los abusos en que puedan incurrir validas de su posición dominante dentro de una relación jurídica; constituye un instrumento de participación democrática porque les permite inquirir y protegerse de las actividades que realicen las organizaciones particulares, cuando éstas, por alguna razón, inciden o pueden incidir en su esfera subjetiva o colectiva, a través de actos de poder, e igualmente se erige en un medio para exigir de los particulares el respeto de los derechos fundamentales.

ACCION DE TUTELA CONTRA PARTICULARES-Prestación de servicio público

Es procedente la acción de tutela contra particulares, entre otros casos, cuando se encuentran encargados de la prestación de un servicio público, lo cual aparece desarrollado en los numerales 1, 2, 3, del art. 42 del decreto 2591/91, que aluden a los servicios públicos de educación, salud y domiciliarios, cuando se deban proteger los derechos fundamentales, entre ellos el derecho de petición.

DERECHO DE PETICION ANTE EMPRESA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Usuarios y terceros

El derecho de petición en relación con los servicios públicos domiciliarios, en cierta manera, fue objeto de una regulación incipiente en el decreto 2591 de 1991, porque se reglamentó la procedencia de la acción de tutela cuando se afecten derechos fundamentales en razón de la actividad que desarrollen las empresas que prestan dichos servicios. 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.

DERECHO DE PETICION ANTE EMPRESA PRIVADA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Improcedencia frente a terceros con intereses personales/**DOCUMENTO PRIVADO**-Protección

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.

Referencia: Expediente T-142712

Peticionario: Sergio Alfonso Gallego R.

Magistrado Ponente:
Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL

Santafé de Bogotá, D.C., enero diez y seis (16) de mil novecientos noventa y ocho (1998).

I. ANTECEDENTES.

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados ANTONIO BARRERA CARBONELL, EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ y CARLOS GAVIRIA DIAZ, lleva a cabo la revisión del proceso de tutela instaurado por Sergio Alfonso Gallego Rodríguez contra la empresa Acueducto El Peñón S.A., E.S.P. de Girardot, afirmando su competencia con fundamento en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución, en armonía con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

1. Los hechos.

Según los términos de la demanda y los elementos de juicio que obran en el proceso, los hechos que dieron origen al proceso, se resumen de la siguiente forma:

- En ejercicio de su profesión de Ingeniero y con el fin de obtener información para llevar a cabo trabajos de asesoría a la Empresa Acuagirardot S.A. E.S.P., el

actor creyó conveniente adelantar un estudio global sobre la forma y modalidades de la prestación del servicio público de acueducto y alcantarillado en los municipios de Girardot, Ricaurte y zonas aledañas.

Con ese fin solicitó a la Empresa de Acueducto el Peñón S.A. E.S.P., en escrito recibido por ésta el 16 de abril de 1997 y en ejercicio del derecho de petición, información relacionada con la prestación del servicio de acueducto y con el cumplimiento de las normas jurídicas relacionadas con la materia, que precisa en los siguientes términos :

"1. Número de usuarios que posee esa empresa. Clasificación por estratificación socio-económica, promedio de estos usuarios, valor promedio de estos usuarios, valor promedio de la facturación mensual por usuario en promedio por servicio de acueducto y por alcantarillado."

"2. Costos de referencia o valor de referencia, por metro^3 de agua producida".

"3. Valor total de la infraestructura que posee la empresa, para suministrar el servicio. Valor total de las reparaciones o costos de mantenimiento de esa infraestructura en el último año. Incluyendo una relación detallada de los contratos realizados y de su valor, asi como el nombre de los contratistas".

"4. En el valor de la facturación mensual, se esta cobrando a los usuarios, la contribución del 20% establecida por la ley 142 de 1994 para los estratos 5 y 6. Se están transfiriendo estos valores recaudados al fondo de solidaridad y redistribución de ingresos del municipio de Girardot".

"5. Que clase de tratamiento se esta realizando a las aguas residuales, antes de verterlas al cauce del río Bogotá. Se están pagando los impuestos por vertimiento a la C.A.R.".

"6. Mediante que acto administrativo, la empresa obtuvo la concesión de aguas, con destino al acueducto de el Peñón" :

- Señaló el actor que el propósito o interés que lo movía para solicitar la referida información era "La realización de un estudio económico-legal y comparativo, entre las diversas empresas de acueducto que operan en la región del alto Magdalena".

- El 29 de abril de 1997, la empresa requerida dio respuesta a la solicitud y al efecto manifestó, "que nos es imposible contestar cada una de las inquietudes, por tratarse de situaciones privadas de la empresa".

- El 14 de mayo siguiente el peticionario interpuso, contra la negativa de la empresa en atender su petición, recurso de reposición y subsidiario de apelación ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

- Con fecha 20 de mayo de 1997, la empresa se pronunció sobre los recursos interpuestos por el actor, en el sentido de no darles trámite con el argumento de que "por ser empresa privada no posee autoridad para producir resoluciones o actos administrativos susceptibles de recursos" y, además, por considerar "que la información solicitada, es por su naturaleza reservada".

2. La Pretensión.

Esta dirigida a que se tutele al demandante el derecho de petición y se ordene a la Empresa Acueducto el Peñón S.A. de Girardot suministrarle la información y documentos requeridos.

II. ACTUACIÓN PROCESAL.

1. Primera instancia.

El Juzgado Segundo Civil del Circuito de Girardot, mediante fallo del 17 de junio de 1997, resolvió tutelar el derecho de petición, en su modalidad de solicitud de información, invocado por el demandante contra la Empresa Acueducto el Peñón S.A. de Girardot, y, en tal virtud, ordenó al Gerente de dicha entidad suministrar, dentro del término de 48 horas, la información solicitada, con excepción de los datos relacionados con los costos, valores, precios y nombre de los contratistas.

La decisión se fundamentó en las siguientes consideraciones:

La Empresa de Acueducto El peñón S.A., es una persona jurídica privada cuyo "objeto social es el suministro y venta de agua para el Condominio Campestre El Peñón y zonas y barrios aledaños. Esta finalidad hace que su funcionamiento esté sometido a los preceptos de la Ley 142 de 1994 sobre servicios públicos domiciliarios". De acuerdo con su artículo 153, la ley establece límites a la información que deben suministrar las personas que presten tales servicios y por tanto la empresa goza, "por mandato constitucional y legal, de cierto grado de intimidad que consiste en la reserva de la correspondencia, de algunos documentos y de ciertos datos e informes".

En relación con el derecho del usuario consagrado en el artículo 9.4 de la ley sobre servicios públicos domiciliarios, acoge la interpretación del Tribunal Superior de Cundinamarca, en donde se expresó que "no puede cualquier persona solicitar información sobre todos los actos de una empresa de servicios públicos, pero tampoco ésta negarse a dar la que se relacione con actuaciones directas o indirectas para la prestación del servicio público domiciliario, salvo la reservada o secreta conforme a la ley".

Concluye, en consecuencia, que "habrá de excluirse de la información solicitada lo que no tenga que ver estrictamente, en forma directa o indirecta, con la prestación del servicio de suministro de agua. En este orden de ideas no será

necesario informar sobre valores, costos o precios ni sobre el nombre de contratantes".

2. Segunda instancia.

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cundinamarca -Sala Civil Familia- que conoció de la impugnación, mediante sentencia del 13 de agosto de 1997 decidió revocar el fallo de 17 de junio 1997 proferido por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Girardot y, en su lugar, resolvió negar por improcedente la tutela solicitada.

El Tribunal para adoptar dicha decisión expuso los siguientes argumentos:

La empresa demandada, como entidad prestadora del servicio público de acueducto, "se encuentra gobernada, en su estructura, régimen jurídico, actos y contratos, régimen laboral, control de gestión y resultados, sistemas de información, control y vigilancia, régimen tarifario, subsidios, organización y funcionamiento, etc., por la Ley 142 de 1994, precisamente la que invoca el accionante como fundamento jurídico de su solicitud de tutela".

Los servicios públicos domiciliarios se prestan mediante un contrato de suscripción entre la empresa y el usuario, y de esa relación contractual surgen para las partes una serie de consecuencias jurídicas, traducidas en derechos y obligaciones, que no se dan con quienes no mantengan ese nexo de causalidad con la empresa.

En este orden de ideas, "el primer presupuesto para ejercer tales derechos o facultades frente a las entidades que prestan el servicio, incluido el de pedir y obtener información especializada, es poseer la calidad de usuarios …", como lo precisa el artículo 152 de la Ley 142/94, cuando establece el derecho de petición y los recursos, exclusivamente para los usuarios.

La sentencia advierte que la interpretación de la jurisprudencia de ese Tribunal por el a-quo resulta equivocada, "toda vez que allí se resolvió una acción de tutela impetrada por un usuario o suscriptor, contra la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Girardot "Acuagirardot", acción que parcialmente prosperó, dado precisamente al carácter del vínculo jurídico del tutelante con la empresa tutelada…", relación que en este caso no se da por carecer el solicitante de la calidad de usuario, suscriptor o persona directamente interesada en la prestación del servicio.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA.

1. El problema jurídico planteado.

Se trata de determinar si una persona no usuaria de una empresa de servicios públicos domiciliarios puede, en ejercicio del derecho de petición, demandar el

suministro de información y documentos con fines estrictamente personales, como los que se deducen del contexto de la aludida petición.

2. La solución del problema.

2.1. La acción de tutela no la ejercita el actor propiamente porque la empresa demandada se hubiera abstenido de dar respuesta oportuna a su solicitud, sino en razón de que aquélla se negó a suministrarle las informaciones y documentos que requirió específicamente, invocando como razones de su negativa la improcedencia del derecho de petición, por no tener el demandante la calidad de usuario y, además, por no encontrarse obligada legalmente a proporcionar información y documentos que pertenecen al giro ordinario de las actividades reservadas de la empresa.

2.2**.** Conforme al artículo 45 de la Constitución de 1886, toda persona tenía derecho de presentar peticiones respetuosas a las autoridades, ya sea por motivos de interés general, ya de interés particular, y el obtener pronta resolución.

Según dicho precepto, el derecho de petición constituía un mecanismo no sólo para el conocimiento de la actividad de la administración, con miras al ejercicio de otros derechos, sino para demandar de ellas decisiones sobre asuntos de interés personal del peticionario o de interés general, y se manifestaba a través de las variadas formas, vgr. solicitudes, quejas, reclamos etc.

2.3. La Constitución del 91 mantuvo en términos cualitativos el núcleo esencial del derecho, al punto que la noción no difiere fundamentalmente en este aspecto de los contenidos enunciados, pero le introdujo una cláusula que amplió su radio de aplicación haciéndolo extensivo a las organizaciones privadas, cuando ello fuera necesario para garantizar los derechos fundamentales, conforme a la reglamentación que debía expedir el legislador.

Este tratamiento diferencial que introduce la norma vigente, en cuanto al derecho de petición frente a autoridades públicas y organizaciones privadas, obedeció a las consideraciones de los Constituyentes de 1991, para quienes, si bien resultaba conveniente consagrar un medio efectivo que permitiera a las personas presentar quejas o solicitar información de los centros privados de poder, era necesario limitar su ámbito de aplicación[1] teniendo en cuenta que su extensión no podía significar una intromisión indiscriminada en el fuero privado de tales sujetos que, a diferencia de las autoridades públicas, no están expuestas al examen público de sus actividades ni perentoriamente sometidas al deber de informar sobre cuestiones propias de su gestión privada, a menos que ello sea necesario para garantizar, evitar o prevenir la violación de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

---

[1] Asamblea Nacional Constituyente, Comisión Primera, Acta de 23 de Abril de 1991, Jaime Arias y Juan Carlos Esguerra.

En principio, el derecho de petición tiene como sujeto pasivo a la autoridad pública no a los sujetos privados. La posibilidad de extenderlos a éstos, depende necesariamente de la forma como el legislador regule su ejercicio, tomando como marco referencial tanto el propio artículo 23, como el inciso final del art. 86 de la Constitución. Por lo tanto, corresponde a éste determinar las condiciones, el ámbito y extensión de su ejercicio.

Con respecto al derecho de petición frente a organizaciones privadas la Asamblea Nacional Constituyente[2] expuso su criterio de la siguiente manera:

"Se extendería el derecho de petición ante organizaciones particulares para garantizar los derechos fundamentales. Hasta el momento los individuos se encuentran indefensos frente a los poderes privados organizados, pues no existen conductos regulares de petición para dirigirse a ellos, cuando han tomado medidas que los afectan directamente. La extensión de este derecho a los centros de poder privado, sería una medida de protección al individuo, que le permitiría el derecho a ser oído y a ser informado sobre decisiones que le conciernen. El objetivo es democratizar las relaciones en el interior de las organizaciones particulares y entre estas y quienes dependen transitoria o permanentemente de la decisión adoptada por una organización privada".

El alcance de la expresión "organización privada" que emplea el art. 23 de la Constitución sugiere la idea de una reunión o concurso de elementos personales, patrimoniales e ideales, convenientemente dispuestos para el logro de ciertos objetivos o finalidades vinculados a intereses específicos, con la capacidad, dados los poderes que detenta, para dirigir, condicionar o regular la conducta de los particulares, hasta el punto de poder afectar sus derechos fundamentales.

El derecho de petición ante dichas organizaciones habilita a las personas para ser oídas e informadas sobre los asuntos y decisiones que las afectan y oponerse a los abusos en que puedan incurrir validas de su posición dominante dentro de una relación jurídica; constituye un instrumento de participación democrática porque les permite inquirir y protegerse de las actividades que realicen las organizaciones particulares, cuando éstas, por alguna razón, inciden o pueden incidir en su esfera subjetiva o colectiva, a través de actos de poder, e igualmente se erige en un medio para exigir de los particulares el respeto de los derechos fundamentales.

2.4. En los términos del inciso final del art. 86 es procedente la acción de tutela contra particulares, entre otros casos, cuando se encuentran encargados de la prestación de un servicio público, lo cual aparece desarrollado en los numerales 1, 2, 3, del art. 42 del decreto 2591/91, que aluden a los servicios públicos de educación, salud y domiciliarios, cuando se deban proteger los derechos fundamentales, entre ellos el derecho de petición. De este modo, el derecho de petición en relación con los servicios públicos domiciliarios, en cierta manera, fue objeto de una regulación incipiente en dicho decreto, porque se reglamentó

---

[2] Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia, Presidencia de la República, Febrero de 1991, p. 135.

la procedencia de la acción de tutela cuando se afecten derechos fundamentales en razón de la actividad que desarrollen las empresas que prestan dichos servicios.

En relación con este punto la Corte tuvo oportunidad de pronunciarse en la sentencia C-134/94[3], así :

> *"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".*

2.5. En la sentencia T-540/92[4] la Corte se refirió a los servicios públicos como instrumento para la realización de los fines del Estado Social de Derecho, en los siguientes términos:

> *"El Estado social y democrático de derecho tiene una concreción técnica en la noción de servicio público. El Constituyente al acoger esta forma de organización político-social elevó a deber constitucional del Estado suministrar prestaciones a la colectividad. La naturaleza social y democrática del Estado considera a cada ciudadano como un fin en sí mismo, en razón de su dignidad humana y de su derecho a la realización personal dentro de un proyecto comunitario que propugna por la igualdad real de todos los miembros de la sociedad. Por lo tanto, la administración está sujeta a un concepto evolutivo de mayores prestaciones y mejores servicios al público, según las cambiantes necesidades y la complejidad del mundo moderno".*
>
> *"La idea de servicio público es el medio para avanzar rápidamente al Estado social y democrático de derecho, en forma pacífica y sin traumas para los grupos de interés que detentan posiciones de ventaja respecto de los sectores mayoritarios de la sociedad con necesidades insatisfechas. La legitimidad del Estado depende del cumplimiento de sus deberes sociales y de la eficacia de la gestión pública. La población es sensible a la efectiva realización de los fines esenciales del Estado, en particular porque sobre ella pesa la carga del régimen*

---

[3] M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.
[4] M.P.Eduardo Cifuentes Muñoz.

impositivo. La corrupción y el fraude generalizados hacen que el ciudadano perciba la presencia del Estado como una carga insoportable y pueden conducir a su destrucción o al desmonte de las prestaciones sociales a su cargo. Por ello los servicios públicos deben mantener un nivel de eficiencia aceptable para dar respuesta a las necesidades sociales, sin perjuicio del principio de la solidaridad social".

"Los servicios públicos como instancia y técnica de legitimación no son fruto de la decisión discrecional del poder público sino aplicación concreta del principio fundamental de la solidaridad social (CP arts. 1 y 2). A través de la noción de servicio público el Estado tiene el principal instrumento para alcanzar la justicia social y promover condiciones de igualdad real y efectiva. Su prestación comporta una transferencia de bienes económicos y sociales con base en el principio de justicia redistributiva que, mediante el pago discriminado de los servicios públicos según estratos y en función de la capacidad económica del usuario, permite un cubrimiento a sectores marginados que, en otras circunstancias, no tendrían acceso a los beneficios del desarrollo económico. De esta forma se garantizan las condiciones materiales para el libre desarrollo de la personalidad (CP art. 16) y para la consecución de una igualdad real y efectiva (CP art. 13) de toda la población".

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 las 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.

Los aludidos servicios deben ser prestados directamente por los Municipios, cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, lo cual implica que cuando no se den tales circunstancias los particulares pueden ofrecer tales servicios.

Como un derecho general de los usuarios establece la referida ley el 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, se autoriza a título de instrumento de control social de los servicios públicos domiciliarios, la organización de unos "Comités de Desarrollo y Control social", integrado 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.

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.

Si se examina el contenido de la petición del demandante, fácilmente se llega a la conclusión, como él mismo lo asevera, que con la información y documentos solicitados persigue la satisfacción de intereses meramente personales, obligando para tal fin a la empresa a que exponga a la luz pública informaciones y documentos privados que por este mismo carácter son reservados, y que sólo tendría obligación de exhibir o suministrar, cuando no se den los supuestos de carácter sustancial y procesal previstos en la Constitución y la ley.

Por las razones anotadas, la Sala confirmará la sentencia del tribunal Superior del Distrito Judicial de Cundinamarca -Sala Civil Familia.

IV. DECISION.

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: **CONFIRMAR** la sentencia de fecha 13 de Agosto de 1997 proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cundinamarca -Sala Civil-Familia.

Segundo. **LÍBRESE** por la Secretaría General de esta Corporación, la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

ANTONIO BARRERA CARBONELL
Magistrado Ponente

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ
Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO
Secretaria General