Sentencia T-1144/03

ACCION DE TUTELA CONTRA EMPRESA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Improcedencia por no ejercicio oportuno de recursos

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Alcance

RECURSO DE QUEJA ANTE LA SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Vencimiento del término

Como pudo establecerlo la Sala de Revisión, la accionante dejó vencer el término de cinco días que concede el artículo 50, numeral 3º. del código contencioso administrativo para interponer el recurso de queja ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, buscando posteriormente a través de la acción de tutela el reconocimiento de un derecho que habría podido obtener de haber ejercido el citado medio de impugnación. Como lo tiene establecido la jurisprudencia, la acción de tutela resulta improcedente cuando el peticionario no ha ejercido oportunamente los recursos o los medios de impugnación previstos en el ordenamiento jurídico como instrumento para la revisión de los actos que eventualmente puedan causar atentado contra los derechos de una persona. La Constitución Política establece en su artículo 86 el carácter residual y subsidiario de la acción de tutela. Es decir, como mecanismo excepcional de defensa, la solicitud de amparo resulta improcedente cuando el peticionario debido a su propia incuria, ha dejado pasar la oportunidad que el ordenamiento jurídico le señala para manifestar ante la autoridad competente su inconformidad con la decisión que le afecta.

Referencia: expediente T-751432

Acción de tutela instaurada por Celia Constanza Quijano de Mualim contra la Sociedad de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Barranquilla S.A. E.S.P.

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Bogotá, D. C., veintiocho (28) de noviembre de dos mil tres (2003).

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Eduardo Montealegre Lynett, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente

SENTENCIA

en el trámite de la petición de tutela promovida por CELIA CONSTANZA QUIJANO DE MUALIM contra LA SOCIEDAD DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE BARRANQUILLA S.A. E.S.P.

I. ANTECEDENTES

1.- La accionante es propietaria de un bien inmueble ubicado en la ciudad de Barranquilla, el cual entregó en arrendamiento a Germán Mazo Sánchez, Mabel Medalla, Isidoro Gustavo Echeverría y Lupe Vanegas. Los arrendatarios entregaron el inmueble el 25 de octubre de 2001.

Los inquilinos incumplieron el contrato con la Sociedad de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Barranquilla S.A. E.S.P., dejando de pagar las facturas correspondientes a los servicios prestados por esta empresa. Fue así como acordaron con la empresa el pago por cuotas o instalamentos, acuerdo en el que no intervino la propietaria del apartamento.

2.- Según la accionante, la empresa estaba en el deber legal de suspender la prestación de los servicios pasados tres meses después de que los arrendatarios dejaron de pagar y sin embargo la demandada continuó prestándolos a pesar de que los usuarios dejaron de pagar durante más de diecisiete meses.

Estos hechos llevaron a la accionante a presentar una petición ante la empresa, solicitándole que fuera suprimida de la facturación actual la suma de dinero adeudada por los arrendatarios, quienes venían pagando cumplidamente, es decir, la accionante solicitó que no se le considerara deudora solidaria de los arrendatarios.

3.- Mediante la decisión empresarial MX 1451 de agosto de 2002 la empresa negó lo pedido por la accionante, por considerar que existía solidaridad entre los arrendatarios y la propietaria del inmueble. Contra este acto se interpusieron los recursos de reposición y apelación, los cuales fueron negados por improcedentes debido a que la accionante no

demostró haber pagado aquellas sumas de dinero sobre las cuales jurídicamente no había reclamación posible.

La señora QUIJANO DE MUALIM estima que con este comportamiento la empresa ha violado su derecho al debido proceso, pues la ley no establece esta clase de solidaridad cuando los arrendatarios vienen cumpliendo lo pactado respecto del pago de la deuda.

Decisión de primera instancia

4.- La solicitud de tutela correspondió al juzgado sexto penal municipal de Barranquilla, despacho judicial que mediante providencia del 3 de diciembre de 2002, negó la petición de amparo por considerar que la demandada actuó conforme lo establece el ordenamiento jurídico, en particular la ley 142 de 1994.

Decisión de segunda instancia

5.- Impugnada esta decisión, el juzgado primero penal del circuito de Barranquilla conoció en segunda instancia y resolvió declarar la nulidad de lo actuado, ya que encontró que la determinación a adoptar podría afectar los derechos de los arrendatarios, personas que no fueron convocadas al proceso en la primera instancia. Así, el ad quem ordenó al juzgado sexto penal municipal que rehiciera la actuación, previa vinculación de los señores Germán Mazo Sánchez, Mabel Medalla, Isidoro Gustavo Echeverría y Lupe Vanegas, en calidad de deudores de la demandada debido a su condición de arrendatarios.

El juzgado sexto penal municipal de Barranquilla adelantó las diligencias judiciales encaminadas a vincular procesalmente a los arrendatarios, subsanando de esta manera la nulidad decretada por el ad quem, y el 21 de marzo de 2003 profirió sentencia reiterando los argumentos expresados en el fallo que el mismo Despacho había pronunciado en diciembre de 2002.

6.- La decisión de negar la petición de tutela fue notificada a las partes, las cuales guardaron silencio. Posteriormente, el asunto llegó a la Corte Constitucional y mediante auto del 27 de junio de 2003, la Corporación dispuso la selección del caso y su correspondiente asignación a la Sala Séptima de Revisión de tutelas.

Pruebas decretadas por la Corte Constitucional

7.- Mediante auto del 2 de octubre de 2003, con el objeto de verificar el cumplimiento de las normas aplicables a esta clase de situación, la Sala solicitó a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios que informara a la Corporación acerca de los recursos interpuestos por la accionante contra las decisiones adoptadas por la empresa demandada.

En el mismo sentido, se solicitó a la Sociedad de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Barranquilla S.A. E.S.P., que informara a la Sala sobre el estado actual del proceso, como también acerca de los recursos interpuestos por la accionante contra las decisiones de la demandada.

8.- El 5 de noviembre de 2003, la Secretaría General de la Corte Constitucional informó a la Sala de Revisión que la demandada había certificado que con fecha 25 de octubre de 2001, el usuario del servicio había suscrito un convenio de pago por deuda, sin que fuera posible certificar el nombre de la persona que lo firmó a nombre del deudor. En el documento se lee: "En general se manifiesta que prácticamente ha cumplido con sus pagos".

La empresa de servicios públicos no adelantó proceso judicial contra la señora QUIJANO DE MUALIM y contra las decisiones empresariales no fue interpuesto recurso de queja.

9.- El 12 de noviembre de 2003, la Secretaría General de la Corte Constitucional informó a la Sala de Revisión que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios –Dirección Territorial Norte-, había enviado una certificación manifestando que la señora CELIA CONSTANZA QUIJANO DE MUALIM no interpuso recurso de queja contra la decisión empresarial proferida por la demandada.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia.

10.- La Corte Constitucional es competente para revisar los fallos proferidos en el presente caso, de conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, el Decreto 2591 de 1991 y las demás disposiciones concordantes.

11.- El interés jurídico relacionado con la necesidad de someter los actos del poder público a normas previamente establecidas, es consustancial al Estado de Derecho y, naturalmente, a toda organización política que se caracterice por la vigencia de un sistema democrático, en el

cual los ciudadanos y las demás personas tienen derecho a conocer y a controvertir las decisiones adoptadas por las autoridades públicas.

Para hacer efectivos estos postulados, el derecho constitucional establece los mecanismos que permiten a las personas debatir los actos de la administración, cuando éstos pueden significar atentado contra los derechos subjetivos del administrado. Se trata de mecanismos ordinarios, como los señalados en el código contencioso administrativo, y de instrumentos extraordinarios como el previsto en el artículo 86 de la Carta Política.

La acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política permite a toda persona acudir ante la autoridad judicial, para que ésta decida acerca de la eventual violación a los derechos fundamentales del accionante. Entre los derechos susceptibles de ser protegidos mediante el mecanismo previsto en el artículo 86 Superior, se encuentra el relacionado con la garantía reconocida a favor de todos los asociados, para que los actos expedidos por las autoridades públicas correspondan a lo dispuesto en las normas jurídicas que las habilitan para actuar.

El debido proceso administrativo, consagrado como derecho fundamental en el artículo 29 de la Constitución Política, es desarrollo del principio de legalidad, según el cual toda competencia ejercida por las autoridades públicas debe estar previamente señalada en la ley, como también las funciones que les corresponden y el trámite a seguir antes de la adopción de determinadas decisiones. De igual manera, el principio de legalidad impone a las autoridades el deber de comunicar adecuadamente sus actos y el de dar trámite a los recursos administrativos previstos en el ordenamiento jurídico.

12.- Siendo desarrollo del principio de legalidad, el debido proceso administrativo representa un límite jurídico al ejercicio del poder político, en la medida en que las autoridades públicas únicamente podrán actuar dentro de los ámbitos establecidos por el sistema normativo, favoreciendo de esta manera a las personas que acuden ante quienes han sido investidos de atribuciones públicas.

Así, la persona afectada con una decisión administrativa conocerá de antemano cuáles son los medios para impugnar lo resuelto en su contra, como también los términos dentro de los cuales deberá presentar los recursos procedentes. Esta garantía es límite al ejercicio de la autoridad y, al mismo tiempo, derecho fundamental para la persona que decide valerse de

los instrumentos jurídicos establecidos a su favor.

13.- De otra parte, es claro que si la persona afectada con una decisión administrativa, voluntariamente opta por no interponer a tiempo los recursos consagrados a su favor, las consecuencias derivadas de su comportamiento serán aquellas previstas en el ordenamiento jurídico, las cuales, generalmente, conducen a que el acto susceptible del recurso no interpuesto quede en firme.

Ante esta hipótesis, es decir cuando voluntariamente o por simple descuido el interesado no interpone los recursos propios de la vía gubernativa, la acción de tutela es improcedente para pretender reabrir un debate terminado por la responsabilidad del accionante, pues este mecanismo excepcional de protección no está llamado a sustituir los medios de impugnación no ejercidos a tiempo por el afectado con la medida administrativa1.

14.- La acción de tutela no fue concebida como un instrumento jurídico paralelo destinado a homologar los recursos y medios de impugnación previstos en las leyes, pues ella representa un mecanismo excepcional y subsidiario frente al ejercicio abusivo de la autoridad. Por esta razón, resulta improcedente toda acción de tutela encaminada a reabrir los términos jurídicamente precluidos o a dar a las partes la oportunidad de revivir procesos legalmente culminados.

El caso concreto

15.- La documentación que obra en el expediente permite establecer que el 15 de julio de 2002, la señora CELIA CONSTANZA QUIJANO DE MUALIM solicitó a la SOCIEDAD DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE BARRANQUILLA S.A. E.S.P., que la excluyera del cobro de las facturas adeudadas por los arrendatarios de un inmueble de su propiedad ubicado en la ciudad de Barranquilla, ya que los inquilinos habían convenido con la empresa pagar por cuotas la totalidad de los dineros pendientes.

En concepto de la señora QUIJANO DE MUALIM, esta petición era procedente debido a que ella no participó del acuerdo celebrado con la empresa, como también debido a que habían pasado más de tres meses sin que los arrendatarios pagaran tales obligaciones y la entidad

no había procedido a suspender la prestación de los servicios.

16.- Mediante el acto empresarial No. MXO 1451 del 1 de agosto de 2002, la sociedad resolvió no acceder a la petición formulada por la señora QUIJANO DE MUALIM. La empresa fundamentó su decisión en lo dispuesto en el artículo 140 de la ley 142 de 1994, según el cual: "Haya o no suspensión la entidad prestadora puede ejercer todos los demás derechos que las leyes y el contrato uniforme le conceden para el evento del incumplimiento". Agregó que el propietario de un inmueble no se encuentra eximido de las responsabilidades que como suscriptor y/o usuario del servicio público tiene adquiridas en su condición de parte del contrato de servicios públicos domiciliarios.

Esta decisión fue impugnada el 12 de agosto de 2002, manifestando el apoderado de la señora QUIJANO DE MUALIM, entre otras razones, que la solidaridad entre ella y sus arrendatarios estaba rota y así debía declararlo la empresa prestadora de servicios públicos domiciliarios, pues, contrario a lo dispuesto en la ley, no procedió a suspender la prestación de los servicios públicos.

17.- Mediante el acto empresarial No. MXO 1745 del 2 de septiembre de 2002, la entidad rechazó el recurso de reposición interpuesto, como también el de apelación formulado en subsidio del primero, ya que el recurrente no acreditó el pago de las sumas que no habían sido objeto del recurso o del promedio del consumo de los últimos cinco períodos, como lo establece el artículo 155 de la ley 142 de 1994.

Además, la empresa recordó a la señora QUIJANO DE MUALIM que contra esta decisión procedía el recurso de queja dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación, recurso que debería ser instaurado ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

En la parte resolutiva del acto empresarial que se comenta quedó establecido: "2. Contra el presente acto procede recurso de queja dentro de los 5 días hábiles siguientes a su notificación ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios". (Subrayas originales). Ante la imposibilidad de hacerlo personalmente, esta decisión fue notificada al representante de la señora QUIJANO DE MUALIM, mediante edicto fijado el 10 de septiembre

de 2002 en la cartelera de la oficina de notificaciones de la sociedad demandada y desfijado el 23 de septiembre del mismo año (Fl. 100 del expediente).

18.- Como pudo establecerlo la Sala de Revisión, la accionante dejó vencer el término de cinco días que concede el artículo 50, numeral 3º. del código contencioso administrativo para interponer el recurso de queja ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, buscando posteriormente a través de la acción de tutela el reconocimiento de un derecho que habría podido obtener de haber ejercido el citado medio de impugnación.

Como lo tiene establecido la jurisprudencia, la acción de tutela resulta improcedente cuando el peticionario no ha ejercido oportunamente los recursos2 o los medios de impugnación previstos en el ordenamiento jurídico como instrumento para la revisión de los actos que eventualmente puedan causar atentado contra los derechos de una persona.

19.- La Constitución Política establece en su artículo 86 el carácter residual y subsidiario de la acción de tutela. Es decir, como mecanismo excepcional de defensa, la solicitud de amparo resulta improcedente cuando el peticionario debido a su propia incuria, ha dejado pasar la oportunidad que el ordenamiento jurídico le señala para manifestar ante la autoridad competente su inconformidad con la decisión que le afecta.

Recientemente la Corte Constitucional ha reiterado en un caso similar al que ahora se examina, que:

"(...) no puede pretenderse ahora, cuando se aplica una sanción originada en el incumplimiento del contrato de prestación del servicio por falta de pago (consistente en la suspensión del mismo tal y como lo prevé la Ley 142 de 1994 y el propio contrato suscrito por las partes), que el juez de tutela declare la nulidad de algunas actuaciones administrativas frente a las cuales el peticionario contaba no sólo con los recursos de reposición y apelación (vía gubernativa), tal y como le fue informado expresamente por la demandada, sino, además, con otros genéricamente establecidos en el ordenamiento jurídico a través de la jurisdicción contencioso administrativa que resultan plenamente aplicables para dirimir los conflictos surgidos entre las empresas prestadoras de servicios públicos y sus usuarios, que el peticionario decidió no ejercer.(...)". Sentencia T-1061 de 2001, Jairo Tapias contra CODENSA S.A. E.P.S. M.P. Manuel José Cepeda.

20.- En el presente caso, como quedó demostrado con las certificaciones enviadas a la Corte Constitucional tanto por la Sociedad de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Barranquilla S.A. E.P.S., como por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios –Dirección Territorial Norte-, la accionante no impugnó la decisión adoptada por la demandada, pretendiendo que mediante la acción de tutela se declare la violación del derecho al debido proceso. El no ejercicio oportuno de los recursos en la vía gubernativa y en los procesos judiciales, hace improcedente la acción de tutela, como lo expresó esta Corporación en la sentencia C-365 de 1994, en la cual afirmó:

"... Los recursos, concebidos como instrumentos de defensa mediante los cuales quien se considera afectado por una decisión judicial o administrativa la somete a nuevo estudio para obtener que se revoque, modifique o aclare, hacen parte de las garantías propias del debido proceso...".

21.- Con fundamento en las consideraciones que han sido expuestas, relacionadas con la improcedencia de la acción de tutela por el no ejercicio oportuno de los recursos, la Sala de Revisión revocará el fallo que se examina, pues el amparo fue negado al encontrar el Despacho que no hubo violación al derecho al debido proceso, y en su lugar la Corte Constitucional declarará la improcedencia de la petición de amparo formulada en el presente caso por la señora CELIA CONSTANZA QUIJANO DE MAULIM.

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

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR el fallo proferido el veintiuno (21) de marzo de 2003 por el Juzgado Sexto Penal Municipal de Barranquilla, mediante el cual fue negado el amparo solicitado por la señora CELIA CONSTANZA QUIJANO DE MAULIM contra LA SOCIEDAD DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE BARRANQUILLA S.A. E.S.P. y en su lugar DECLARAR IMPROCEDENTE la demanda de amparo, al establecer la Corte Constitucional que la accionante no ejerció oportunamente el recurso de queja contra lo resuelto por la demandada.

Segundo.- Ordenar que se levante la suspensión de términos dispuesta en el presente caso mediante auto del 2 de octubre de 2003.

Tercero.- Por Secretaría líbrese la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (E)

1 Cfr. Sentencias T-024 de 1997 y T-1122 de 2002.

2 Cfr. Entre otras las sentencias T-329 de 1996, T-026 de 1997, SU 111 de 1997, T-235 de 1998, T-414 de 1998, T-475 de 1998, T-684 de 1998, T-533 de 1999, T-587 de 1999, T-1650 de 2000, T-940 de 2001, T-333 de 2002, T-924 de 2002.