

Sentencia T-447/03

DERECHO DE PETICION ANTE EMPRESA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Alcance

SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO-Aplicación en régimen de servicios públicos

Si bien en el Código Contencioso Administrativo (Art.42) la figura del silencio administrativo positivo requiere como regla general su protocolización, con el fin de que surta todos sus efectos, para el Régimen de los Servicios Públicos, la procedencia y aplicación del silencio administrativo positivo se rige por una regulación especial. Por tanto, dentro del régimen de los servicios públicos, la ocurrencia del silencio administrativo positivo trae como consecuencia el que la propia entidad, dentro de las setenta y dos horas siguientes al término en el cual debió resolver la petición (15 días hábiles), tendrá que dictar el acto administrativo que reconozca al suscriptor o usuario los efectos que produjo dicha figura.

ACCION DE TUTELA-Improcedencia por existir procedimiento administrativo/ACCION DE TUTELA Y SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS-Improcedencia por existir procedimiento administrativo

La presente acción de tutela debe ser declarada improcedente, toda vez que el artículo 158 de la Ley 142 de 1994, en concordancia con el artículo 123 del Decreto 2150 de 1995, han establecido un procedimiento administrativo especial a cargo de la Superintendencia de Servicios Públicos para hacer efectivas, tanto las consecuencias derivadas del silencio administrativo positivo, como las sanciones a imponer a dichas empresas cuando estando incursas en tal silencio, no le han reconocido a éste los efectos previstos en la ley. Por eso, el mecanismo de protección administrativo que surge con ocasión de la ocurrencia del silencio administrativo positivo se presenta, para este caso, como el mecanismo de defensa más garantista de los derechos de petición y debido proceso de la actora, pues a través de la intervención de la Superintendencia de Servicios Públicos, en los términos que establece la Ley 142 de 1994 y el Decreto 2150 de 1995, no sólo se resolverá la solicitud como tal, sino que se podrá garantizar -en caso de que se demuestre que en realidad operó el silencio administrativo positivo- que el contenido mismo de la respuesta que deba dar la empresa accionada sea favorable a los intereses de la actora.

DERECHO DE PETICION-Elementos

Reiteración de Jurisprudencia

Referencia: expediente T-697001

Acción de tutela instaurada por Ana María Torres Orellano contra Electricaribe S.A. E.S.P.

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá D.C., treinta (30) de mayo de dos mil tres (2003).

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados MARCO GERARDO MONROY CABRA, EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT Y RODRIGO ESCOBAR GIL, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

que pone fin al proceso de revisión del fallo proferido por el Juzgado Sexto Penal Municipal de Barranquilla, dentro de la acción de tutela promovida por Ana María Torres Orellano contra Electricaribe S.A. E.S.P.

I. ANTECEDENTES.

Señala la accionante, Ana María Torres Orellano que el pasado 25 de septiembre de 2002, acudió a la empresa Electricaribe S.A. E.S.P., para presentar un derecho de petición en el cual solicitaba, se facturara el consumo mensual de energía, excluyendo conceptos como “acuerdos de pago” y que se facturara por separado el alumbrado público y vigilancia, de conformidad con lo establecido en el artículo 147 de la Ley 142 de 1994. Igualmente solicitó fuera revisado su consumo, pues si bien su inmueble no contaba con el medidor, el consumo aumentaba día a día sin existir una explicación sobre el particular, con lo cual se contravenía también, lo señalado por el artículo 9 de la mencionada ley.

Asimismo, indicó que le esta siendo cobrada la suma de \$ 596.477 pesos por consumos anteriores, sin que haya habido una medición del consumo, a pesar de haber solicitado a la empresa accionada, la instalación del respectivo contador tal como se estipula en los artículos 4 y 146 de la Ley 142 de 1994.

No obstante querer presentar el mencionado derecho de petición, éste no le fue recibido en

la empresa Electricaribe S.A. E.S.P., razón por la cual acudió a la Personería Municipal, que procedió a remitirlo a la empresa tutelada el día 1° de octubre de 2002.

Por no haberse emitido respuesta alguna por parte de la empresa accionada, se causó el silencio administrativo positivo que señala la Ley 142 de 1994. Esto significó que Electricaribe S.A. E.S.P., aceptaba realizar la facturación sin incluir en la misma conceptos como: acuerdos de pago; excluir el valor de \$ 12.328 pesos por una supuesta reconexión del servicio de energía; revisar y rebajar la facturación por concepto de consumo; condonar lo que “ellos dicen que debe el inmueble objeto del reclamo y reconocen que no debo suma alguna por el servicio prestado”. Finalmente considera que con dicho silencio administrativo positivo la empresa tutelada aceptó también que procedería a facturar los servicios de energía y alumbrado público y vigilancia por separado para contar con la opción de pago independiente de cada uno de ellos.

A pesar de que no se ha resuelto la petición, la empresa Electricaribe S.A. E.S.P., procedió a facturar a la actora el consumo del mes estimándolo en 162 kilovatios, sin haber revisado el consumo o la facturación como se solicitó en el escrito del derecho de petición. De la misma manera insiste dicha empresa en cobrar una reconexión que jamás ha ocurrido pues el servicio nunca fue suspendido; y cobra igualmente una cuota de acuerdo de energía y una suma por consumos anteriores. Todos estos conceptos fueron nuevamente liquidados en una sola factura junto con el servicio de alumbrado público y seguridad, sin dar la oportunidad de realizar dichos pagos de manera independiente.

Finalmente, explica la accionante que el artículo 155 de la Ley ya señalada, estipula que cuando se encuentre en trámite una reclamación no podrá haber suspensión en el servicio, y mucho menos cuando respecto de dicho reclamo operó el silencio administrativo positivo.

En consideración a los anteriores hechos, la accionante encuentra vulnerados su derecho fundamental al debido proceso. Por ello pide su protección y solicita que se ordene a la empresa ELECTRICARIBE S.A. E.S.P. que en el plazo de 48 horas modifique la facturación correspondiente al mes de octubre de 2002 y que no incluya en esta los conceptos que fueron reconocidos a favor de la accionante como consecuencia de operancia del silencio administrativo positivo y dé aplicación al procedimiento establecido en la Ley 142.

II. RESPUESTA DADA POR EL ENTE ACCIONADO.

Mediante escrito extemporáneo recibido el día 25 de noviembre de 2002 por el juez de conocimiento en la presente tutela, la empresa ELECTRICARIBE S.A. E.S.P., a través de su apoderada dio respuesta al requerimiento judicial hecho en la presente tutela, exponiendo los siguientes argumentos:

“FRENTE AL DEBIDO PROCESO Y EL DERECHO DE PETICIÓN:

“Sea lo primero resaltar que son falsas las afirmaciones del accionante al manifestar que la Empresa se halla negado a recibir el Derecho de Petición por parte del Usuario; ya que el Art. 153 de la Ley de Servicios Públicos, establece que todas las personas prestadores de servicios Públicos Domiciliarios constituirán una Oficina de peticiones, quejas y recursos, la cual tiene la Obligación de recibir, atender, tramitar y responder las peticiones o reclamos... presentados por los usuarios.

“Por otra parte, las personerías no son las entidades encargadas de recibir Peticiones de los usuarios de servicios públicos (Ley 136/94); pero sí podrán hacer requerimientos a las prestadoras de servicios por la omisión en la contestación de las mismas.

“No obra dentro del expediente que a la fecha se hallan presentado o enviado copia del Derecho de Petición.

“Frente al derecho que tiene los usuarios de presentar peticiones o recursos, el usuario podrá presentar reclamos o recursos con el máximo de cinco meses, de haber sido entregadas las facturas; es decir, en ningún caso, proceden reclamaciones contra facturas que tuvieren más de cinco (5) meses de haber sido expedidas por las Empresas de Servicios Públicos. (El subrayado es nuestro) Si observamos que el mismo usuario por su propia cuenta se ha venido reconectando, incumpliendo de esta manera el contrato de Condiciones Uniformes en su Anexo No. 3, se constituye en fraude (actividad dolosa).

“Las normas sobre presentación, trámite y decisión de recursos se interpretarán y aplicarán teniendo en cuenta las costumbres de las empresas comerciales en el trato con su clientela, de modo que, en cuanto la ley no disponga otra cosa, se proceda de acuerdo con tales costumbres. ‘Lo resaltado es nuestro? (sic)

“Por su parte, el artículo 153 de la misma Ley de servicios públicos establece que las

Empresas de Servicios Públicos ‘tienen la obligación de recibir, tramitar y responder las peticiones y reclamos que presenten los usuarios o los suscriptores potenciales en relación con el servicio que presta la empresa’ (Lo subrayado fuera del texto).

“ (...).

“EN CUANTO A LA SUSPENSIÓN DEL SERVICIO DE ENERGÍA ELÉCTRICA.

“( ...).

CABE ANOTAR QUE EL ACCIONANTE A LA FECHA ADEUDA A (sic) DEJADO DE CANCELAR A LA EMPRESA ELECTRIFICADORA DEL CARIBE S.A. E.S.P., MAS DE TREINTA (30) FACTURAS POR CONCEPTO DEL SERVICIO DE ENERGÍA ELÉCTRICA, TAL COMO LO DELATA EL ESTADO DE CUENTAS, EDJUNTO(sic)AL PRESENTE ESCRITO, SITUACIÓN QUE HA ORIGINADO LAS SUSPENSIONES CONTINUAS DEL MISMO POR PARTE DE LA EMPRESA.”

“EN CUANTO A LA DEUDA:

“A la fecha el usuario debe el total de \$ 649.927.

“( ...).

“EXISTENCIA DE OTROS MECANISMOS DE DEFENSA.

“Frente a la solicitud de la accionante, de que se ordene la no suspensión del servicio, en aplicación de su derecho fundamental a la igualdad debe declararse la improcedencia de la presente acción de conformidad con lo establecido en el artículo 6 numeral 1 del decreto 2591/91 que textualmente dispone:.....

“ (...).

“De otra parte, es claro que el accionante además de estar legalmente obligado a soportar el daño que alega, pues es su conducta incumplida la que la origina, no se haya (sic) expuesto a un perjuicio de carácter irremediable que permita la procedencia al menos como mecanismo transitorio de la presente acción de tutela.

“En el presente caso, la suspensión del servicio de energía no expone al accionante a un

perjuicio inminente, de naturaleza grave que solo sea susceptible de conjurar por medidas de urgencias de ahí que tampoco proceda la presente acción como medida transitoria.”

### III. DECISIÓN JUDICIAL OBJETO DE REVISIÓN.

En sentencia del 18 de noviembre de 2002, el Juzgado Sexto Penal Municipal de Barranquilla, negó el amparo solicitado. Consideró el juez de conocimiento que las reclamaciones hechas por la accionante en esta tutela deben ser puestas en conocimiento de la Superintendencia de Servicios Públicos que es el ente encargado de vigilar y controlar los actos emitidos por ELECTRICARIBE S.A. E.S.P.. Indicó igualmente que los derechos reclamados por la tutelante como violados son de rango legal, surgidos con ocasión de la relación contractual con la empresa accionada, razón por la cual cuenta con otra vía judicial ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

### IV. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

#### 1. Competencia.

De conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, la Corte Constitucional es competente para revisar las decisiones judiciales mencionadas.

#### 2. Problema jurídico.

El problema jurídico a resolver en la presente acción de tutela se enmarca en el contexto de la omisión en que incurrió la empresa ELECTRICARIBE S.A. E.S.P., al no dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículo 158 de la Ley 142 de 1994 y 123 del Decreto 2150 de 1995, que consagran el silencio administrativo positivo y sus efectos cuando, como ocurre en el presente caso, no da respuesta a las peticiones o reclamaciones presentadas por los usuarios o suscriptores, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la formulación de la solicitud.

#### 3. El derecho de petición en el régimen de la Ley de servicios públicos domiciliarios (Ley 142 de 1994).

La Ley 142 de 1994 establece en su artículo 152 la posibilidad de que los usuarios o suscriptores de servicios públicos domiciliarios puedan presentar a la empresa peticiones, quejas y recursos relativos al contrato de servicios públicos, como una prerrogativa que es de la esencia misma del contrato de prestación de servicios públicos.<sup>1</sup>

De la misma manera, la Ley 142 de 1994, dispone en su artículo 158 el término para resolver los recursos, quejas y peticiones de los usuarios o suscriptores de la siguiente manera:

“Art. 158. Del término para responder el recurso. La empresa responderá los recursos, quejas y peticiones dentro del término de quince (15) días hábiles contados a partir de la fecha de su presentación. Pasado ese término, y salvo que se demuestre que el suscriptor o usuario auspició la demora, o que se requirió de la práctica de pruebas, se entenderá que el recurso ha sido resuelto en forma favorable a él.”

Así, las empresas que prestan servicios públicos domiciliarios, entenderán la necesidad de dar respuesta oportuna y eficaz a todos aquellos requerimientos que sus usuarios o suscriptores les planteen, pues de lo contrario se dará paso al silencio administrativo positivo.

Si bien en el Código Contencioso Administrativo (Art.42) la figura del silencio administrativo positivo requiere como regla general su protocolización, con el fin de que surta todos sus efectos, para el Régimen de los Servicios Públicos, la procedencia y aplicación del silencio administrativo positivo se rige por una regulación especial, de manera que en este último caso, éste estará sometido a lo estipulado en el artículo 123 del Decreto 2150 de 1995, que reglamenta el artículo 158 de la citada Ley 142 de 1994 que al tenor dice:

**Artículo 123. AMBITO DE APLICACIÓN DE LA FIGURA DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO, CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 158 DE LA LEY 142 DE 1994.** De conformidad con lo establecido en el artículo 158 de la Ley 142 de 1994, toda entidad o persona vigilada por la Superintendencia de Servicios Públicos, prestadora de los servicios públicos domiciliarios de que trata la citada ley, tiene la obligación de resolver las peticiones, quejas y recursos que presenten los suscriptores o usuarios en desarrollo de la ejecución del contrato de servicios públicos, dentro de un término de quince (15) días hábiles, contados a partir de la fecha de su presentación.

“Pasado ese término, salvo que se demuestre que el suscriptor o usuario auspició la demora o que se requirió la práctica de pruebas se entenderá que la petición, queja o recurso ha sido resuelto en forma favorable. Dentro de las setenta y dos (72) horas siguientes al vencimiento del término de los quince (15) días hábiles, la entidad prestadora del servicio público domiciliario reconocerá al suscriptor o usuario los efectos del silencio administrativo positivo. Si no lo hiciere, el peticionario podrá solicitar de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la imposición de las sanciones a que haya lugar conforme a la ley, sin perjuicio de que ella adopte las decisiones que resulten pertinentes para hacer efectiva la ejecutoriedad del acto administrativo presunto.

“Parágrafo. Para los efectos del presente capítulo, se entiende que la expresión genérica de “petición”, comprende las peticiones en interés particular, así como las quejas y los recursos que presente un suscriptor o usuarios.” (Negritas y subrayas fuera del texto original).

Por tanto, dentro del régimen de los servicios públicos, la ocurrencia del silencio administrativo positivo trae como consecuencia el que la propia entidad, dentro de las setenta y dos horas siguientes al término en el cual debió resolver la petición (15 días hábiles), tendrá que dictar el acto administrativo que reconozca al suscriptor o usuario los efectos que produjo dicha figura.

### 3. Caso concreto.

En caso sub examine, la accionante manifiesta haber presentado una queja ante la empresa accionada relacionada con la prestación y cobro del servicio de energía, afirmando que no obtuvo respuesta alguna en el término estipulado en la ley. Por considerar que se había configurado el silencio administrativo positivo previsto en el artículo 158 de la Ley 142 de 1994, la demandante interpuso la presente acción de tutela con el propósito de que se amparen sus derechos de petición y al debido proceso, a efectos de que se ordene a Electricaribe S.A E.S.P. que proceda a dar respuesta de fondo modificando los términos de cobro de la factura correspondiente al mes de octubre de 2002.

Conforme se expuso en el acápite anterior, la Sala considera que la presente acción de tutela debe ser declarada improcedente, toda vez que el artículo 158 de la Ley 142 de 1994, en concordancia con el artículo 123 del Decreto 2150 de 1995, han establecido un procedimiento administrativo especial a cargo de la Superintendencia de Servicios Públicos

para hacer efectivas, tanto las consecuencias derivadas del silencio administrativo positivo, como las sanciones a imponer a dichas empresas cuando estando incurso en tal silencio, no le han reconocido a éste los efectos previstos en la ley.

Ciertamente, siguiendo lo estipulado en las normas ya citadas, antes que recurrir a la acción de tutela, la demandante debió poner en conocimiento de la Superintendencia de Servicios Públicos lo acontecido en su caso en particular, para que esta entidad, en uso de sus facultades, diera cumplimiento al procedimiento especial consagrado en el artículo 123 del Decreto 2150 de 1995, consistente -como ya se dijo- en “la imposición de las sanciones a que haya lugar conforme a la ley, sin perjuicio de que ella adopte las decisiones que resulten pertinentes para hacer efectiva la ejecutoriedad del acto administrativo presunto”.

En consideración a lo anterior, se puede señalar que, para el presente caso, la acción de tutela no constituye la vía judicial más adecuada e idónea, pues si la pretensión de la demandante es forzar una decisión a su favor, impartir la orden de amparo por esta vía judicial se limitaría a la protección del derecho fundamental de petición, ordenando para ello que la empresa accionada profiera una respuesta de fondo, sin que fuera posible incluir señalamiento alguno en cuanto al contenido de la misma, es decir, sin ordenar que la respuesta se produzca en uno u otro sentido, ya que ello desbordaría el ámbito de protección del derecho fundamental mencionado e implicaría un claro desconocimiento de las normas especiales que regulan la materia en el régimen de los servicios públicos.

Siguiendo lo dicho por la jurisprudencia constitucional, el contenido esencial del derecho de petición comprende los siguientes elementos: (i) la posibilidad cierta, efectiva y real de elevar en términos respetuosos solicitudes a las autoridades públicas, sin que éstas puedan negarse a recibirlas o abstenerse de tramitarlas; (ii) el derecho a obtener una respuesta oportuna, lo que supone que la misma se adopte dentro de los términos establecidos de manera general o especial en el ordenamiento jurídico; (iii) el derecho a obtener una respuesta de fondo, que contemple la plena correspondencia entre la materia propia de la solicitud y la contestación dada por parte de la autoridad competente, sin perjuicio de que esta sea o no favorable a los intereses del peticionario, pero quedando proscritas las respuestas evasivas o elusivas; y (iv) el derecho a que tal decisión sea comunicada en debida forma al interesado. Con lo cual, el derecho a obtener una respuesta pronta y eficaz, no incluye en forma alguna el derecho a exigir de la autoridad una decisión favorable.

Por eso, el mecanismo de protección administrativo que surge con ocasión de la ocurrencia del silencio administrativo positivo se presenta, para este caso, como el mecanismo de defensa más garantista de los derechos de petición y debido proceso de la actora, pues a través de la intervención de la Superintendencia de Servicios Públicos, en los términos que establece la Ley 142 de 1994 y el Decreto 2150 de 1995, no sólo se resolverá la solicitud como tal, sino que se podrá garantizar -en caso de que se demuestre que en realidad operó el silencio administrativo positivo- que el contenido mismo de la respuesta que deba dar la empresa accionada sea favorable a los intereses de la actora.

Por lo anterior, siguiendo el trámite previsto para el silencio administrativo positivo en el régimen de los servicios públicos, es que la accionante logrará una protección eficaz, pronta y oportuna de sus derechos presuntamente violados por Electricaribe S.A. E.S.P, de manera que la acción de tutela sólo será procedente, en el evento en que la Superintendencia de Servicios Públicos no dé estricto cumplimiento a las normas que regulan la materia, motivo por el cual, esta Sala de Revisión, confirmará la sentencia de instancia, pero con base en las consideraciones aquí expuestas.

#### V. DECISIÓN.

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

#### RESUELVE:

Primero. CONFIRMAR la sentencia proferida por el Juzgado Sexto Penal Municipal de Barranquilla, pero por las consideraciones aquí expuestas.

Segundo. Por Secretaria General, líbrese la comunicación de que trata el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado Ponente

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

El Honorable Magistrado doctor MARCO GERARDO MONROY CABRA, no firma la presente sentencia, por encontrarse en comisión oficial en el exterior.

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

1 “Art. 152. Derecho de petición y de recurso. Es de la esencia del contrato de servicios públicos que el suscriptor o usuario pueda presentar a la empresa peticiones, quejas y recursos relativos al contrato de servicios públicos.

“Las normas sobre presentación, trámite y decisión de recursos se interpretarán y aplicarán teniendo en cuenta las costumbres de las empresas comerciales en el trato con su clientela, de modo que, cuando la ley no disponga otra cosa, se proceda de acuerdo con tales costumbres.”