

Sentencia T-455/05

DEBIDO PROCESO EN IMPOSICION DE SANCIONES POR PARTE DE EMPRESAS DE SERVICIOS PUBLICOS

Los suscriptores y usuarios de los servicios públicos domiciliarios son titulares de las siguientes garantías que se desprenden del derecho al debido proceso: i) la necesidad que la actuación administrativa se surta sin dilaciones injustificadas, ii) de conformidad con el procedimiento previamente definido en las normas, iii) ante la autoridad competente; iv) con pleno respeto de las formas propias de la actuación administrativa previstas en el ordenamiento jurídico; v) en acatamiento del principio de presunción de inocencia; vi) de garantía efectiva de los derechos a ser oídos, a disponer de todas las posibilidades de oposición y defensa en la actuación administrativa, a impugnar las decisiones que contra ellos se profieran, a presentar y a controvertir las pruebas y a solicitar la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso. La actora acepta, en la demanda de tutela, haber conocido de la imposición de la sanción administrativa el día 10 de mayo de 2004, es decir dentro del término de notificación por edicto —fijado el 7 de mayo de 2004 y desfijado el 21 de mayo de 2004. El edicto establecía que la actora contaba con un término de cinco días hábiles, contados a partir de la desfijación del edicto, para controvertir el acto administrativo que la sancionaba, es decir, a más tardar el día 28 de mayo. A pesar de ello, interpuso los recursos de reposición y apelación tardíamente, el 4 de junio de 2004, por lo cual fueron declarados improcedentes. Con lo cual, desaprovechó la oportunidad que tenía para ser oída y ejercer plenamente su defensa.

Reiteración de jurisprudencia

Referencia: expediente T-1059302

Acción de tutela instaurada por Victoria Eugenia Trespalacios Gomez contra ELECTRICARIBE

Magistrado Ponente

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D. C., dos (2) de mayo de dos mil cinco (2005).

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados, Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo del 2 de noviembre de 2004, adoptado por el Juzgado Promiscuo Municipal de Aracata, Magdalena y de la sentencia del 15 de diciembre de 2004 adoptada por Juzgado Civil del Circuito de Fundación Magdalena.

El presente expediente fue escogido para revisión por medio de auto del 4 de marzo de 2005, proferido por la Sala de Selección Número Tres y repartido a la Sala Tercera de Revisión.

I. ANTECEDENTES

1. Victoria Eugenia Trespalacios Gómez presentó acción de tutela contra ELECTRICARIBE, por considerar que dicha entidad vulneró sus derechos al debido proceso y a la defensa, al imponerle una sanción de \$37.588.530 sin el cumplimiento de trámites administrativos previos.

El 22 de abril de 2004, ELECTRICARIBE envió una comunicación a la accionante en la que la citaba para imponer la sanción pecuniaria No. 1062459 por \$37.588.530, por las irregularidades encontradas—tres acometidas fraudulentas— en el inmueble de su propiedad durante la revisión realizada el 7 de abril de 2004. En la comunicación, se le informa a la accionante que “se le adjunta una factura provisional por el monto de dicha irregularidad, la cual tiene carácter informativo, en tal sentido, sólo quedará en firma y se hará exigible en la medida que se agote la vía gubernativa.” La comunicación además se le informa que en caso de no ser posible la notificación personal, ésta se hará por edicto fijado por 10 días hábiles, y, además “que los términos legales dentro del proceso administrativo se ejecutarán de conformidad con lo estipulado en la Ley 142 de 1994 y el contrato de condiciones uniformes.”

Debido a que no fue posible la notificación personal, ésta se hizo por edicto el cual fue fijado el 7 de mayo de 2004 y desfijado el 21 de mayo de 2004. En dicha notificación, se le informa

al accionante que contra tal decisión procedían los recursos de reposición ante la empresa y en subsidio ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios dentro de los cinco días hábiles siguientes a la desfijación del edicto. La accionante admite en su demanda de tutela que conoció de la sanción impuesta por ELECTRICARIBE el 10 de mayo de 2004. La accionante presentó los recursos de reposición y apelación contra el acto administrativo de sanción el 4 de junio de 2004, por lo cual fueron negados por extemporáneos.

La accionante considera que la actuación de la empresa ELECTRICARIBE S.A. violó sus derechos, porque en ningún momento puso en conocimiento de los trabajadores de la finca el procedimiento a seguir durante la inspección, ni la posibilidad de buscar un técnico que estuviera presente para constatar si existía o no el supuesto fraude detectado por los funcionarios de ELECTRICARIBE. En consecuencia, solicita se revoque la sanción impuesta por la entidad accionada.

2. El Juzgado Promiscuo Municipal de Aracataca, Magdalena, en primera instancia, resolvió tutelar los derechos al debido proceso y defensa de la demandante, considerando que es deber de la entidad informar al usuario sobre el procedimiento a seguir, los términos para ejercer su defensa, la oportunidad para presentar y controvertir pruebas, las sanciones previstas en el caso de encontrarse fraude, así como el término dentro del cual la empresa informará los resultados de su investigación del accionante en razón a lo dispuesto por la Constitución.

3. El Juzgado Civil del Circuito de Fundación Magdalena revocó el fallo proferido por el Juzgado Promiscuo Municipal de Aracataca, argumentando que “cuando se levantó el acta, si bien la propietaria no estuvo presente, a ella se le garantizó su derecho cuando se le comunicó que debía comparecer a la notificación, para así poder ejercer su derecho de defensa. Si ella dejó precluir la oportunidad legal, pues ejerció el derecho extemporáneamente, no podemos afirmar que su omisión fue el acto violatorio del derecho al debido proceso y el de defensa que se pretende invocar a la parte contraria.”

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional para proferir sentencia, en relación con el fallo dictado el 29 de octubre de 2003 por el Juzgado Quince Civil del Circuito de Bogotá y la sentencia del 12 de diciembre de 2003 adoptada por la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86, inciso tercero y 241, numeral noveno de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema jurídico

Corresponde a la Corte resolver en el caso bajo estudio el siguiente problema jurídico: ¿Se violaron los derechos al debido proceso, a la defensa de un usuario y suscriptor de la empresa Electrificadora del Caribe -Electricaribe S.A. E.S.P, a quien se le impuso una sanción pecuniaria por acometidas fraudulentas, porque en la diligencia en la que se encontró la irregularidad no se le informaron sus derechos ni los recursos de que disponía, aun cuando en la notificación por edicto se le informó que procedían los recursos de reposición y apelación y éstos fueron interpuestos extemporáneamente?

1. Procedencia excepcional de la acción de tutela como medio de defensa judicial frente a actos administrativos que vulneren derechos fundamentales

La doctrina constitucional sentada por esta Corporación ha sido uniforme en precisar el deber de todas las autoridades de garantizar la efectividad de los principios y derechos constitucionales (Art. 2, CP). En lo que respecta a los servicios públicos domiciliarios, el ordenamiento jurídico ha diseñado mecanismos tanto administrativos como judiciales para que en los eventos en que las empresas encargadas de este tipo de prestación incumplan su deber constitucional de garantizar los principios y deberes consagrados en la Carta, se corrija la decisión administrativa que los contravenga, ya sea por la misma entidad que la profirió o bien en sede judicial, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.¹

Tal como lo ha señalado esta Corporación “cuando la empresa de servicios públicos domiciliarios, la Superintendencia encargada de la inspección vigilancia y control de esta actividad o el juez administrativo adviertan la violación de un derecho fundamental constitucional del usuario o suscriptor del servicio, con ocasión de los trámites

administrativos y jurisdiccionales respectivos deberá proceder a su protección, aún cuando el administrado en su petición, queja, reclamo, recurso o demanda no hubiere invocado una norma constitucional o efectuado una solicitud expresa de observancia de los derechos fundamentales, y ello como desarrollo de lo dispuesto en el artículo 4º de la Constitución.”²

En cuanto a la procedencia excepcional de la acción de tutela como medio de defensa judicial contra actos administrativos que vulneren derechos fundamentales,³ la Corte ha sostenido de manera reiterada que ésta no procede salvo que se constate la existencia de un perjuicio irremediable.

Como quiera que contra este tipo de actos procede la acción de nulidad y restablecimiento del derecho y que al emplear dicha vía, el interesado puede solicitar la suspensión provisional del acto, la Corte ha considerado que “no le es dable al juez de tutela entrar, mediante una decisión judicial, a revivir los términos para interponer recursos que en su momento no fueron utilizados, o revivir los términos de caducidad establecidos para ejercer las acciones judiciales procedentes, pues la acción de tutela no es un mecanismo judicial, alternativo, supletivo, concomitante o una tercera instancia, a la cual se pueda acudir para remediar aquellas actuaciones judiciales dejadas de hacer por la negligencia o mera liberalidad del particular, como tampoco para reemplazar al juez ordinario al que eventualmente le corresponda dirimir determinado asunto en virtud del ejercicio de la acción judicial correspondiente.”⁴

1. Reiteración de la jurisprudencia en materia de debido proceso en la imposición de sanciones por parte de las empresas de servicios públicos domiciliarios

Dadas las implicaciones que sobre la calidad de vida de las personas tienen los servicios públicos, así como su relevancia para el logro de los fines sociales del Estado y como presupuesto para alcanzar condiciones de subsistencia digna de las personas que habitan en Colombia, el ordenamiento jurídico ha reconocido diferentes derechos a los usuarios, suscriptores o clientes de las empresas que prestan dichos servicios, los cuales correlativamente constituyen límites a la actuación de éstas. Esas garantías se derivan de la Carta Política y de la ley y conforman lo que la jurisprudencia constitucional ha denominado “la Carta de derechos y deberes de los usuarios de servicios públicos domiciliarios.”⁵

La Corte ha señalado en reiteradas oportunidades el valor que tiene el derecho al debido proceso administrativo (Art. 29, CP) como garantía de contrapeso al poder del Estado, en las actuaciones que se desarrollen contra los particulares. Por ejemplo, en la sentencia T-391 de 19976, la Corte dijo lo siguiente:

“El debido proceso en los asuntos administrativos implica que el Estado se sujete a las reglas definidas en el ordenamiento jurídico, no solamente en las actuaciones que se adelanten contra los particulares para deducir responsabilidades de carácter disciplinario o aquellas relativas al control y vigilancia de su actividad, sino en los trámites que ellos inician para ejercer un derecho ante la administración o con el objeto de cumplir una obligación.

El artículo 29 de la Constitución señala que el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, e incluye como elemento básico del mismo la observancia “de la plenitud de las formas propias de cada juicio,” lo que en materia administrativa significa el pleno cumplimiento de lo prescrito en la ley y en las reglas especiales sobre el asunto en trámite.

En último término, de lo que se trata es de evitar que la suerte del particular quede en manos del ente administrativo. Por lo cual, todo acto arbitrario de éste, entendido por tal el que se aparta de las normas aplicables, para realizar su propia voluntad, implica violación del debido proceso.”

De conformidad con lo establecido en el artículo 29 de la Carta Política, los derechos al debido proceso y a la defensa, deben observarse tanto en los procedimientos de tipo administrativo como en los de naturaleza judicial. Por ello, resulta contrario al derecho al debido proceso que, a pesar de que formalmente un procedimiento reconozca la posibilidad de contradecir una prueba, o la oportunidad para ejercer un recurso contra una decisión de la autoridad encargada de la prestación del servicio, en la práctica, sea la empresa estatal quien adopte la decisión final en contra del administrado y empiece a ejecutarla sin haberle permitido materialmente controvertir la resolución que lo perjudica. “El debido proceso así como las demás libertades públicas son límites materiales insalvables a la acción de la administración, que no puede reclamar para sí ningún poder general para condicionarlas o coartarlas so pretexto de buscar un fin loable, ya que en el Estado social de derecho también importan los medios que no sólo deben ser razonables y proporcionales”.⁷

En este orden de ideas los suscriptores y usuarios de los servicios públicos domiciliarios son titulares de las siguientes garantías que se desprenden del derecho al debido proceso: i) la necesidad que la actuación administrativa se surta sin dilaciones injustificadas, ii) de conformidad con el procedimiento previamente definido en las normas, iii) ante la autoridad competente; iv) con pleno respeto de las formas propias de la actuación administrativa previstas en el ordenamiento jurídico; v) en acatamiento del principio de presunción de inocencia; vi) de garantía efectiva de los derechos a ser oídos, a disponer de todas las posibilidades de oposición y defensa en la actuación administrativa,⁸ a impugnar las decisiones que contra ellos se profieran, a presentar y a controvertir las pruebas y a solicitar la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso.

1. El caso concreto

En el caso bajo estudio, no encuentra la Sala que se hayan vulnerado los derechos al debido proceso y de defensa del accionante. Aun cuando la tutelante afirma que al no habersele informado en el momento de inspección realizada a las instalaciones eléctricas el día 7 de abril de 2004 las razones de tal diligencia, ni sobre la posibilidad de contar con un técnico para corroborar la existencia de la irregularidad, esta diligencia tiene como finalidad verificar si el suscriptor y usuario cumple de las condiciones del contrato uniforme. Por lo cual, la constatación de irregularidades, especialmente cuando se trata de alteraciones groseras, claramente visibles⁹ como eran las encontradas en la finca de la tutelante¹⁰, no requería de mayores explicaciones, ni la presencia de un técnico que constatará lo que era obvio a simple vista. No encuentra la Sala que ello vulnere los derechos de la accionante, pues tal acta constituye un medio de prueba que puede ser controvertido posteriormente en el proceso administrativo.

Tampoco encuentra la Sala que durante el procedimiento para la imposición de la sanción se le hayan desconocido los derechos a la accionante, como quiera que se cumplieron las garantías mínimas del debido proceso. En efecto, la Empresa ELECTRICARIBE comunicó a la accionante las razones de la imposición de la sanción, los fundamentos legales para su imposición, los recursos con que contaba la usuaria y los términos para interponerlos, tanto en el acto de comunicación de la imposición de la sanción enviado al inmueble donde se

presentó la irregularidad, como en el edicto mediante el cual se hizo la notificación del acto administrativo de imposición de sanción, ante la imposibilidad de realizar la notificación personal.

La actora acepta, en la demanda de tutela, haber conocido de la imposición de la sanción administrativa el día 10 de mayo de 2004, es decir dentro del término de notificación por edicto —fijado el 7 de mayo de 2004 y desfijado el 21 de mayo de 2004. El edicto establecía que la actora contaba con un término de cinco días hábiles, contados a partir de la desfijación del edicto, para controvertir el acto administrativo que la sancionaba, es decir, a más tardar el día 28 de mayo. A pesar de ello, interpuso los recursos de reposición y apelación tardíamente, el 4 de junio de 2004, por lo cual fueron declarados improcedentes. Con lo cual, desaprovechó la oportunidad que tenía para ser oída y ejercer plenamente su defensa.

Por lo que, de conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación, no procede la acción de tutela para revivir los términos y las acciones ordinarias cuando el demandante ha dejado vencer las oportunidades legales para la defensa de sus derechos.

III. DECISION

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

RESUELVE:

Primero.-CONFIRMAR la sentencia del 15 de diciembre de 2004 adoptada por Juzgado Civil del Circuito de Fundación Magdalena, que denegó el amparo de los derechos fundamentales de Victoria Eugenia Trespalacios Gómez, al debido proceso, a la defensa, buena fe y a la presunción de inocencia.

Segundo.- Líbrese por Secretaría General la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Ver entre otras las sentencias SU-039 de 1997 MP. Antonio Barrera Carbonell, C-069 de 1995, MP. Hernando Herrera Vergara y C-600 de 1998 MP. José Gregorio Hernández Galindo.

2 Corte Constitucional, T-270 de 2004, MP: Jaime Córdoba Triviño.

3 Ver entre otras la sentencia T-457 de 1994, MP. Jorge Arango Mejía, en donde la Corte concedió el amparo como mecanismo transitorio, protegiendo los derechos fundamentales al buen nombre y la honra de la actora, por considerar que estos habían sido violados cuando una empresa de servicios públicos impuso una sanción pecuniaria a la accionante al haber detectado un supuesto fraude en el aparato medidor de energía. En la Sentencia T-1016 de 1999, MP. Eduardo Cifuentes Muñoz, la Corte concedió el amparo a un accionante a quien se le suspende el servicio de agua potable por incumplimiento del contrato y adeudar el pago del servicio por 31 meses. Dijo la Corte: “Dado que la obtención de los servicios públicos tiene fuertes implicaciones sobre la calidad de vida de las personas, y de contera sobre la vigencia de los derechos a la salud, la vida y la dignidad, el juez de tutela habrá de pronunciarse en aquellos casos en los que las empresas discriminen a algunos ciudadanos, excluyéndolos del suministro del servicio que ellas brindan, sin ninguna razón justificatoria. Es decir, el juez de tutela habrá de intervenir en los casos en los que se observe que las empresas se niegan arbitrariamente a prestar el servicio que se les ha confiado. Asimismo, el juez habrá de pronunciarse en aquellas situaciones en las que la calidad del servicio prestado por las empresas amenaza en forma grave los derechos fundamentales de los usuarios. (...) en estos casos la tutela solamente puede ser procedente luego de que las empresas mismas

se han manifestado acerca del problema planteado por la persona o el usuario que se considera afectado por las medidas u omisiones de aquéllas, es decir, luego de que se han adelantado los trámites administrativos regulares, sin haber contado con una respuesta satisfactoria.” T-1061 de 2001, MP: Manuel José Cepeda Espinosa, donde la Corte denegó el amparo por considerar que la empresa de servicios públicos había resuelto las solicitudes del accionante, informándole los recursos existentes y dándole oportunidades para controvertir las decisiones administrativas que llevaron a la suspensión del servicio público y que éste no las había empleado. T-598 de 2002, MP: Manuel José Cepeda Espinosa, donde la a Corte denegó el amparo al considerar que el usuario había sido negligente en buscar una solución únicamente cuando el servicio ya había sido suspendido, sin haber hecho uso de los recursos disponibles. En la sentencia T-611 de 2002, MP: Alfredo Beltrán Sierra, donde la Corte consideró que las empresas de servicios tienen la obligación de suspender el servicio cuando, el usuario, siendo propietario o arrendador, incurre en mora en el pago de tres (3) facturas y reiteró que sólo es procedente acudir a la acción de tutela, cuando se logre demostrar que la empresa prestadora del servicio público domiciliario ha suspendido dicho servicio en forma irregular, sin respetar el debido proceso, o cuando dicha suspensión, ponga en peligro la vida y la integridad física de las personas que habitan en el inmueble carente del servicio. En la sentencia T-447 de 2003, MP: Rodrigo Escobar Gil, en donde la Corte señaló que la acción de tutela únicamente sería procedente, cuando la Superintendencia de Servicios Públicos no diera estricto cumplimiento a las normas que regulan el silencio administrativo positivo en materia de servicios públicos domiciliarios.

4 Corte Constitucional, sentencia T-1204 de 2001, MP. Clara Inés Vargas Hernández. En este caso los accionantes solicitaron la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, a la vivienda digna, el de petición y buen nombre al haber sido sancionados por una empresa de servicios públicos domiciliarios con ocasión de la detección de anomalías en sus medidores de energía.

5 Corte Constitucional. Sentencia C-150 de 2003 MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

6 MP. José Gregorio Hernández Galindo.

7 Corte Constitucional, Sentencia T-270 de 2004, MP: Jaime Córdoba Triviño.

8 Corte Constitucional, Sentencia SU-250 de 1998, MP. Alejandro Martínez Caballero.

9 Al expediente se anexaron copia de las fotos tomadas a las instalaciones eléctricas del bien inmueble de propiedad de la accionante y en ellas se observa con claridad la utilización de cables externos que modifican las acometidas.

10 Las fotos de las irregularidades que obran en el expediente, muestran una alteración grosera de las acometidas eléctricas con cables externos gruesos, conectados directamente a un generador, pero no a los contadores eléctricos.