

Sentencia T-744/01

SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Características y finalidades

SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Limitaciones no conducen a un perjuicio irremediable

De acuerdo con la naturaleza de la acción de tutela, la prestación no continua o la suspensión de uno de los servicios, así haya afectación de los usuarios del servicio correspondiente, no lleva consigo siempre la vulneración de derechos fundamentales, que sólo puedan ser protegidos a través de la acción de tutela. En otras palabras, la interrupción de un servicio público domiciliario, aun por causas ajenas al usuario, no hace procedente, en forma mecánica, la acción de tutela, ni como mecanismo transitorio, pues, debe probarse que se está frente a un perjuicio irremediable. Perjuicio irremediable que no puede confundirse con la situación de incomodidad que lleva indudablemente consigo, la interrupción o suspensión de uno de los servicios públicos domiciliarios en forma periódica. Además, en este punto, hay que decir que no es lo mismo suspender en un hospital los servicios de energía y agua, y sin ninguna otra alternativa de solucionar estos servicios, como una planta eléctrica o una fuente de agua, que sufrir interrupciones de alguno de estos servicios, por parte de un ciudadano, en el sitio de su residencia.

ACCION DE TUTELA CONTRA COMISION DE REGULACION DE ENERGIA Y GAS- Improcedencia

Contra la Comisión de Regulación de Energía y Gas, no pueden prosperar las acciones de tutela. Como lo señaló el Consejo de Estado al revocar la decisión del Tribunal Administrativo de Chocó, se trata de actos generales, impersonales y abstractos, que no pueden ni deben ser resueltas mediante el mecanismo de la acción de tutela.

LEGITIMACION POR PASIVA EN TUTELA-Indebida designación del demandado

No está demostrado un perjuicio irremediable para las actoras con la limitación del servicio que están soportando, pues de 24 horas del día, la suspensión se limita a 4. Y que es la Electrificadora la que con el incumplimiento de sus obligaciones originó el problema, a pesar de que está recibiendo el pago del servicio de los usuarios. Pero, inexplicablemente, contra ella las actoras no dirigieron sus acciones de tutela, por lo que hay falta de legitimación en parte pasiva de en las demandas.

Referencia: expedientes T-458.479, T-459.832, T-459.834 y T-461.544.

Acciones de tutela instauradas por Epsomina Rodríguez Mosquera y Leonor Constanza González Abella contra Interconexión Eléctrica S.A. y la Comisión de Regulación de Energía y Gas, expedientes T-458.479 y T-461.544; y Bernardo Ortiz López y Ciro Alberto Barrios Pájaro, expedientes T-459.832 y T-459.834, ambas contra el municipio de Soledad.

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Bogotá, D.C., doce (12) de julio de dos mil uno (2001).

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisiones de los fallos proferidos por el Consejo de Estado, en las acciones de tutela, presentadas en forma individual, por Epsomina Rodríguez Mosquera y Leonor Constanza Rodríguez Mosquera contra Interconexión Eléctrica S.A. y la Comisión de Regulación de Energía y Gas; y del Juzgado Promiscuo del Circuito de Soledad, en las acciones de tutela presentadas, también, en forma individual, por Bernardo Ortiz López y Ciro Alberto Barrios Pájaro en contra del municipio de Soledad.

Los expedientes llegaron a la Corte Constitucional, por remisión que hicieron el Consejo de Estado y el Juzgado, en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del decreto 2591 de 1991. La Sala de Selección de Tutelas Número Seis de la Corte, en auto de fecha 7 de junio del año 2001, escogió, para efectos de su revisión, los expedientes de la referencia para que fueran fallados en una sola sentencia, si así lo consideraba esta Sala de Revisión. Respecto del expediente T-461.544, la misma Sala de Selección, en sesión del 15 de junio, dispuso que se acumulara, también, en igual forma, a los escogidos anteriormente.

Examinados los expedientes por esta Sala de Revisión, se acumularán y decidirán en esta misma sentencia.

I. ANTECEDENTES.

Primero.- Expedientes T-458.479 y T-461.544. Actoras Epsomina Rodríguez Mosquera y Leonor Constanza González Avella contra Interconexión Eléctrica S.A. y la Comisión de Regulación de Energía y Gas, Creg.

Las actoras viven en la ciudad de Quibdó. Presentaron, en forma separada, acciones de tutela semejantes, que se resumen así : están sufriendo los efectos de la sanción que le fue impuesta a toda la comunidad chocoana por parte de las entidades demandadas, la Comisión de Regulación de Energía y Gas -Creg, e Interconexión Eléctrica S.A. E.S.P. Esta sanción consiste en la suspensión del servicio de luz durante 4 horas diarias, de 9 a.m. a 1 p.m., no obstante estar al día en el pago del servicio a la Empresa Electrificadora del Chocó S.A.

Las entidades demandadas, la Creg, a través de las Resoluciones 116 de 6 de noviembre de 1998, y 070 de 1999, e interconexión Eléctrica impusieron esta sanción a la Electrificadora del Chocó por la mora de ésta última de sus obligaciones económicas con el sistema eléctrico.

Consideran que ellas como usuarias del servicio no están obligadas a soportar las consecuencias del incumplimiento de la Electrificadora del Chocó. Esta sanción no respeta la dignidad humana, ni el derecho a la igualdad, pues, otros usuarios del país que como ellas pagan puntualmente por la prestación del servicio, no sufren el racionamiento impuesto al Chocó. Señalan que también se les ha violado el debido proceso, porque la sanción que sufren es producto de una decisión injusta y arbitraria de las entidades demandadas, ya que como usuarias del servicio público no han sido oídas ni vencidas en juicio administrativo por tales entidades. Observaron que la Electrificadora del Chocó presentó una acción de cumplimiento, originada en esta situación, que fue fallada inicialmente por el Tribunal en forma favorable, pero que el Consejo de Estado la revocó. No obstante, en uno de sus apartes, el Consejo de Estado advirtió que los usuarios afectados podrían hacer uso de las acciones de tutela o popular.

Señalan, así mismo, que otros usuarios afectados han acudido a la acción de tutela y el Tribunal Administrativo del Chocó las ha concedido, con argumentos como los expuestos en las presentes demandas. Es decir, porque las medidas de las demandadas se convierten, en últimas, en una sanción para los usuarios.

Una de las actoras solicitó al juez de tutela que se aplique la excepción de inconstitucionalidad contra las Resoluciones mencionadas. Ambas demandantes piden que ordene el inmediato restablecimiento de las cuatro horas de energía que injustamente les fue suspendido.

Acompañaron copia de recibo de pago a la Electrificadora.

1. Actuación procesal.

Previa a la admisión de estas demandas, la Magistrada del Tribunal a la que le correspondió en reparto los expedientes pidió que se aceptara su impedimento, con el argumento de que como usuaria del servicio de energía, también está afectada con el racionamiento. Los otros dos magistrados no aceptaron esta solicitud. El proceso continuó y se ordenó notificar del inicio de esta acción a las entidades demandadas : Creg e Interconexión Eléctrica. Las respuestas se pueden resumir así:

a) Intervención de la Comisión de Regulación de Energía y Gas, Creg.

En respuesta de fecha 13 de diciembre de 2000, el apoderado de la Creg se opuso a la procedencia de esta acción. Explicó que la Creg expidió la Resolución 116 de 1998, "Por la cual se reglamenta la limitación del suministro a comercializadores y/o distribuidores morosos, y se dictan disposiciones sobre garantías de los participantes en el mercado mayorista, como parte del Reglamento de Operación del Sistema Interconectado Nacional" y que la medida de limitación del suministro a la Electrificadora del Chocó no constituye un acto arbitrario, pues tiene fundamento en la mencionada Resolución, que fue objeto de decisión por el Consejo de Estado, en sentencia del 17 de agosto de 2000, al resolver la acción de nulidad que había sido interpuesta y en la que se denegaron las pretensiones de la demanda. Además, el Consejo de Estado negó, también, la suspensión provisional promovida contra el artículo 6 de la Resolución Creg 070 de 1999. Estas Resoluciones, entonces, están amparadas con el principio de legalidad.

Señala que les asiste razón a las actoras al asegurar que la causante del problema que soportan es la Electrificadora del Chocó, que es la entidad que se encuentra en mora con el

sistema. Además, las Resoluciones Creg son normas de carácter general, impersonal y abstracto, que no son objeto de decisión por el juez de tutela.

Por otra parte, tampoco puede prosperar esta acción por falta de legitimación en la causa por la parte pasiva, ya que la acción no se dirigió contra la empresa que está causando el hecho que alegan las actoras como violatorio de derechos fundamentales, que es realmente la Electrificadora del Chocó, empresa a la que los usuarios le pagan en forma cumplida sus obligaciones, pero que ella, a su vez, no lo hace con el mercado mayorista con el que tiene compromisos adquiridos.

En este escrito, la demandada explica, en forma detallada los artículos pertinentes de las Leyes 142 y 143 de 1994, la forma como opera el Mercado Mayorista de Electricidad, las relaciones con el Sistema Interconectado Nacional y las implicaciones para el Estado de cumplir con la prestación del servicio cuando las empresas deudoras no pagan el servicio.

A modo de conclusión, pide la apoderada declarar improcedente estas acciones de tutela, porque la misma no procede contra actos de carácter general, impersonal y abstracto, como son las Resoluciones Creg, mencionadas; por la inexistencia de un perjuicio irremediable. Sobre este punto, pone de presente que no existe norma legal alguna que obligue a un usuario a recibir el servicio de una determinada empresa comercializadora de energía. Esta situación está prevista en la Ley 142 de 1994, artículo 137. Actualmente, en la Creg se encuentra registrada otra empresa para comercializar electricidad en el sitio en donde residen las actoras, y que es distinta a la Electrificadora del Chocó.

Tampoco existe violación del derecho de igualdad, pues la situación de ellas es igual a la de los demás usuarios de la Electrificadora del Chocó y de otras empresas del país que son objeto del procedimiento de limitación del suministro. No existe violación al debido proceso, dado que del carácter general de las Resoluciones Creg, no es posible predicar tal violación. En las Resoluciones están previstas las etapas previas para aplicar la limitación de suministro. No existe violación del derecho a la dignidad, el que fue expuesto en forma vaga por las actoras, porque lo que logran los actos de la Creg atacados es que, a pesar del incumplimiento de la Electrificadora, el servicio a los usuarios se preste la mayor parte de las horas del día. Sin normas como las Resoluciones Creg, la consecuencia obvia y natural del incumplimiento de la comercializadora sería que ninguno de los generadores del Sistema

Interconectado Nacional estaría dispuesto a suministrarles energía, por lo que los habitantes del Chocó no contarían con el servicio a ninguna hora.

Acompañó documentos y copia de las resoluciones atacadas.

b) Intervención de Interconexión Eléctrica S.A. E.S.P.

Esta entidad, a través de apoderada, se opuso también a la procedencia de esta acción de tutela, con argumentos semejantes a los expuestos por la apoderada de la Creg. Manifestó que no se cumplió el requisito de subsidiaridad de la tutela, pues pretenden las actoras que se inapliquen las Resoluciones Creg 116 y 070, no obstante que tienen otro procedimiento judicial para defenderse de ellas. Sobre la primera, ya existe sentencia del Consejo de Estado, por lo que se presenta la cosa juzgada. Respecto de la 070 de 1999, el Consejo de Estado no accedió a la suspensión provisional. Señala, además, que no hay perjuicio irremediable. Y, de igual manera, expone que falta legitimación pasiva, porque la acción debió dirigirse contra la empresa que está causando el perjuicio a las usuarias. Señala que la tutela es improcedente para la protección de derechos colectivos o contra actos de carácter general y abstracto.

En criterio de la apoderada, en este caso, debe dársele aplicación al precedente judicial, sentencia T-083 de 2000 de la Corte Constitucional, en la que en un caso similar de limitación del servicio, no se consideró que hubiere afectación de derechos fundamentales.

La apoderada, también explica, en forma detallada el campo normativo que acompañó la determinación de la limitación del suministro de energía. Cita normas constitucionales, legales y las Resoluciones Creg.

Acompañó los documentos pertinentes.

3. Sentencias de primera instancia.

En sentencias individuales de la misma fecha, 15 de diciembre de 2000, el Tribunal Contencioso Administrativo del Chocó concedió las tutelas pedidas y ordenó al Gerente General de Interconexión Eléctrica S.A. E.S.P. que en el término de 72 horas, tome las medidas para que se suministre continuamente el fluido eléctrico a las actoras, en sus lugares de habitación. Las consideraciones se limitaron a transcribir lo dicho por el Tribunal

en otra acción de tutela, semejante al caso bajo estudio, en la que sólo difiere el nombre de los actores. Para el Tribunal sí existe legitimación en la parte pasiva de la acción, pues la Electrificadora del Chocó no es ni el generador ni el distribuidor mayorista de energía, es un simple intermediario entre éstos y el usuario. En este sentido cobra vigencia el principio establecido en el artículo 53 de la Constitución, sobre la primacía de la realidad sobre las formas, ya que realmente el que ejecuta la limitación del servicio es Interconexión Eléctrica. Además se desconoce el principio de la continuidad del servicio, consagrado en la Ley 42 de 1994.

4. Sentencias de segunda instancia.

Impugnadas estas decisiones por las entidades demandadas, el Consejo de Estado las revocó. Respecto del expediente T-458.479, la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, en sentencia del 29 de marzo de 2001, consideró que ésta es una de aquellas situaciones que no pueden ni deben ser resueltas a través de la acción de tutela. Las Resoluciones de la Creg son de carácter general, impersonal y abstracto. La Resolución 116 ya fue objeto de demanda pública de nulidad y ya existe la sentencia correspondiente, del 17 de agosto de 2001.

Además, la actora tiene otro medio de defensa, ya que puede elevar queja ante la Superintendencia de Servicios Públicos, delegada para energía y gas, y, previo agotamiento de la vía administrativa, puede instaurar acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra el acto que afecte su situación particular, con el fin de obtener el resarcimiento de los supuestos perjuicios.

Así mismo, estas acciones no se interpusieron como mecanismo transitorio, ni se alega ni se prueba de que se esté ante un perjuicio irremediable, lo que hace que deban rechazarse.

En términos semejantes se pronunció la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, en la sentencia de fecha 5 de abril de 2001, correspondiente al expediente T-461.544.

Segundo.- Expedientes T-459.832 y T-459.834. Actores Bernardo Ortiz López y Ciro Alberto Barrios Pájaro, contra el municipio de Soledad.

Aunque fueron presentadas en demandas individuales, éstas contienen los mismos hechos, consideraciones y pretensión, sólo cambian los nombre de los actores. Además, las decisiones, aunque separadas, son iguales. En consecuencia, se resumen los hechos de ambas tutelas dirigidas contra el municipio de Soledad, Atlántico, así:

Los actores viven en el municipio de Soledad y son usuarios de los servicios públicos de agua y alcantarillado que presta la empresa Acueducto Metropolitano S.A. Por pertenecer al estrato 2, gozan de un subsidio que debe ser cancelado por el propio municipio a la empresa de Acueducto. Señalan que desde el día anterior a la presentación de estas acciones, el día 6 de diciembre de 2000, no han recibido el servicio de agua. Al preguntar a la empresa de Acueducto sobre esta situación, se les informó que la Electrificadora del Caribe le cortó la luz a la empresa de Acueducto en razón de que ésta no ha pagado la deuda que tiene contraída con tal Electrificadora. Y el Acueducto, a su vez, no ha pagado porque el municipio no le ha efectuado las transferencias, por concepto de los subsidios a los estratos 1, 2 y 3.

Los actores explican en forma detallada los antecedentes de esta situación. Los pagos que cada año ha efectuado el municipio a la empresa de acueducto. La afirmación del acueducto que no ha recibido ningún tipo de recursos provenientes del municipio por concepto de subsidios. Las conclusiones a que llegan los actores al comparar las informaciones del municipio y la empresa Acueducto, sobre el pago de las transferencias.

Se quejan de la falta de gestión de la Alcaldía, que no ha tomado medidas por la grave situación económica de la empresa de Acueducto, que se ha incrementado con la formación de numerosas invasiones ubicadas en el área de influencia de la Empresa y que éste debe atender.

Consideran que los actores y 19 mil usuarios están padeciendo la falta de servicios de agua y alcantarillado, lo implica un grave riesgo para la salud y la vida de la población, y al derecho a un ambiente sano. Se remiten, en este sentido, a algunas sentencias de la Corte Constitucional.

Pretensión:

Piden que el juez de tutela que “ordene a la Alcaldía de Soledad a cancelar al Acueducto Metropolitano, las sumas debidas por concepto de transferencias por subsidios a los usuarios

de los servicios prestados por el Acueducto, pertenecientes a los estratos 1, 2 y 3 y que habitan en el municipio de Soledad, para que éstos a su vez cancelen el servicio de energía y les sea restablecida la misma y así puedan prestarnos los servicios de agua y alcantarillado.”

Los actores acompañan documentos relacionados con la situación administrativa entre la Alcaldía y el Acueducto.

La acción de tutela la piden como mecanismo transitorio.

2. Respuesta de la Alcaldía de Soledad.

En primer lugar, a través de apoderada, la demandada menciona que con el fin de solucionar el problema, ha iniciado las gestiones pertinentes y desde el pasado 13 de diciembre de 2000 se pudo restablecer el servicio de agua en el sector donde residen los actores. Explica, en general, el proceso que ha adelantado la administración para solucionar el problema de los servicios públicos del municipio y los convenios que ha suscrito, de acuerdo con la Ley 142 de 1994.

1. Sentencias de primera instancia.

El Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Soledad, en sentencias individuales del 12 de enero de 2001, denegó las acciones de tutela.

Estimó que el no cumplimiento de los giros de las transferencias por concepto de subsidios es tema que deben resolver las autoridades que dirigen el Acueducto con la administración municipal, mediante las acciones legales del caso o de los acuerdos pertinentes, y no a través de los terceros, como son los actores de estas acciones de tutela. Esta acción no es el mecanismo idóneo para ello. Además, quien debe responder por la prestación del servicio de agua es la entidad prestataria del mismo, y es ante ella a donde deben dirigir su queja.

1. Sentencias de segunda instancia.

Impugnadas estas decisiones, el Juzgado Promiscuo del Circuito de Soledad, también en sentencias individuales pero con iguales consideraciones, de fecha 5 de marzo de 2001, confirmó lo resuelto por el a quo, al denegar la tutela.

Señaló que analizadas las demandas y sus pretensiones, llega a la misma conclusión del a quo, en el sentido de que no es la Alcaldía la que debe responder por la prestación del servicio público de agua, sino la Empresa de Acueducto. Además, no corresponde al juez de tutela dar la orden de transferir fondos.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia.

La Corte es competente para conocer de estas demandas, en virtud de lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política y en los artículos 33 a 35 del decreto 2591 de 1991.

2. Lo que se debate.

Las acciones de tutela bajo estudio, que se reúnen en dos grupos, uno el de las actoras del Chocó, y el otro, el de los del municipio de Soledad, tienen en común los siguientes asuntos : las consecuencias negativas en los usuarios de los servicios públicos domiciliarios, energía, agua y alcantarillado, de los problemas económicos y administrativos que atraviesan las entidades prestadoras de los mismos. Los efectos negativos o incomodidades de una medida de limitación de servicios públicos domiciliarios no llevan ineludiblemente a la existencia de un perjuicio irremediable, ni relevan al afectado de probar tal perjuicio. Las acciones no se dirigieron contra la entidad prestadora directa del servicio sino contra quien o quienes, en concepto de los actores, son las causantes del problema. Es decir, no habría legitimación de la parte pasiva de las acciones de tutela.

Los temas que no son comunes a los dos grupos de estas acciones son: en el primero, se dirigen, contra actos generales, impersonales y abstractos. En el segundo, habrá de analizarse la naturaleza de lo pretendido por los actores, que se ordene el traslado de unas transferencias y la competencia del juez de tutela, para órdenes de esta naturaleza.

Por lo anterior, la Sala examinará estas acciones desde los asuntos planteados, previamente se resuelva el siguiente asunto preliminar.

- Aclaración previa.

Como asunto preliminar, hay que aclarar que, en especial, en el caso de las acciones de tutela de las actoras de Quibdó contra la Comisión Reguladora de Energía y Gas e Interconexión Eléctrica S.A. E.S.P., se está ante un asunto complejo, que involucra el sistema de interconexión eléctrica del país, y que, en principio, no es de la órbita del juez de tutela tomar decisiones, a nivel particular, pues tales decisiones tienen repercusiones generales, que pueden poner en peligro la adecuada prestación del servicio para todos los habitantes del país.

Sólo para efectos de ubicar el tema, se recuerda, brevemente, que la Comisión de Regulación de Energía y Gas, de creación legal (Ley 142 de 1994, art. 68 y ss), tiene las funciones que le delegue el Presidente de la República, en cuanto a la facultad de señalar las políticas generales de la administración y control de eficiencia del servicio público domiciliario, en este caso, en relación con la energía y gas, que le encomienda el artículo 370 de la Constitución.

Interconexión Eléctrica S.A. E.S.P. -ISA- es, según el artículo 167, parágrafo, de la Ley 142 de 1994, la empresa encargada del servicio de interconexión nacional, que organiza el centro nacional de despacho, que se encarga de la planeación y coordinación de la operación de los recursos del sistema interconectado nacional y administra el sistema de intercambios y comercialización de energía eléctrica en el mercado mayorista. Por disposición legal, parágrafo 3 del mismo artículo, le está prohibido participar en actividades de generación, comercialización y distribución de electricidad.

Para efectos de la comercialización y distribución de electricidad en el Chocó, Interconexión Eléctrica S.A. E.S.P., como administrador del sistema y la Electrificadora del Chocó como empresa comercializadora de energía, suscribieron el convenio denominado “contrato de mandato a título oneroso, liquidación, facturación, cobro y pago de las transacciones de energía en el mercado mayorista de las empresas comercializadoras de energía eléctrica, efectuadas por medio del sistema de intercambios comerciales”, celebrado el 14 de julio de 1995, entre el Gerente de la Electrificadora del Chocó S.A., como mandante, y el Gerente General de Interconexión Eléctrica, como mandatario, folios 104 a 106 del 1er. cuaderno. En

tal contrato se establecen las obligaciones del mandante y del mandatario, y se señala que hacen parte del él los preceptos legales, el reglamento de operación y las disposiciones dictadas por el Gobierno Nacional, la Creg.

En consecuencia, es la Electrificadora del Chocó la empresa directamente responsable del suministro del servicio a los usuarios, ya que es la comercializadora de la energía. En otras palabras, es con ella con la que existe relación directa con el usuario del servicio.

Aclarado, en forma por demás general, el ámbito en que se mueven los demandados en el grupo de las acciones del Chocó, se volverá a los temas enunciados.

a) Las consecuencias negativas para los usuarios de los problemas económicos y administrativos de las empresas responsables de la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

Es un hecho indudable que la Constitución le otorgó un tratamiento especial al tema de los servicios públicos domiciliarios, al punto de que lo ubicó dentro de los fines sociales del Estado. Es así como el Capítulo 5 de la Constitución Política establece que “los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado” y que es “deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional”. (art. 365). La Carta desarrolla los aspectos generales sobre la forma como debe cumplirse esta finalidad. Es claro, entonces, que desde la órbita constitucional se está frente a un asunto que el propio constituyente definió de “finalidad social”, lo que está casi al nivel de los “fines esenciales del Estado”, consagrados en el artículo 2 de la Carta, y de los derechos fundamentales. Pero que no son lo mismo, y estas diferencias tiene efectos en cuanto a la forma de hacer efectivos los derechos correspondientes por parte de los ciudadanos, a través de las diferentes clases de acciones consagradas en la Constitución : de tutela, de grupo o populares, de cumplimiento, de nulidad, etc.

Ello quiere decir que la Constitución y las leyes que la desarrollan han establecido un procedimiento adecuado para que los ciudadanos puedan hacer valer sus derechos cuando éstos han sido desconocidos o amenazados, a través de las acciones correspondientes. Y que, tratándose de derechos fundamentales, cuando está en peligro su disfrute o ejercicio, no obstante existir las demás acciones, la de tutela puede ser procedente.

Retomando el tema de los servicios públicos domiciliarios, la Corte ha expuesto algunas de las características y finalidades de los servicios públicos domiciliarios así : Estos servicios están llamados a “satisfacer las necesidades esenciales de las personas¹ y la de llegar al usuario mediante redes físicas o humanas con puntos terminales en las viviendas y sitios de trabajo.² Lo anterior permite que se entiendan por servicios públicos domiciliarios, aquellos que señala el artículo 14.21 de la Ley 142 de 1994, como son los de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, telefonía pública conmutada, telefonía móvil rural y distribución de gas combustible. (...) Por consiguiente, corresponde al Estado, garantizar el funcionamiento de los servicios públicos domiciliarios de forma permanente, continua y eficiente.” (sentencia C-272 de 1998, M.P., doctor Alejandro Martínez Caballero).

También ha señalado lo que dentro del Estado social de derecho significa asegurar la prestación de esta clase de servicios en forma adecuada, con el fin de hacer efectiva la igualdad material entre todos los habitantes del país. En lo pertinente señaló la Corte :

“Es de la esencia de la filosofía política que inspira al Estado Social de Derecho la de asegurar, como cometido básico de éste, inherente a su finalidad social, la atención y satisfacción de las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, y otras, que aseguren el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida, con el fin de hacer efectiva la igualdad material entre todos los integrantes de la comunidad. De este modo, la realización y la eficacia sustantiva del Estado Social de Derecho se mide por la capacidad de éste para satisfacer, a través de la prestación de los servicios públicos, las necesidades vitales de la población, mediante el suministro de concretas prestaciones que tiendan a ello y, consecuentemente, de lograr por esta vía la igualación de las condiciones materiales de existencia de las personas.

“La prestación del servicio, que debe cubrir las necesidades de “todos los habitantes del territorio nacional, a quienes se les debe asegurar su prestación eficiente”, tiene como destinatario a los usuarios, esto es, a quienes son titulares de dichas necesidades y demandan por consiguiente su satisfacción.” (sentencia C-636 de 2000, M.P., doctor Antonio Barrera Carbonell)

Ubicada la naturaleza constitucional y jurisprudencial de la prestación de los servicios públicos domiciliarios, se examinará el tema del perjuicio irremediable y la limitación del

disfrute de los servicios públicos.

b) Los efectos negativos o incomodidades de una medida de limitación de servicios públicos domiciliarios no conduce, ineludiblemente, a la existencia de un perjuicio irremediable que haga procedente la acción de tutela, ni releva al afectado de probar tal perjuicio.

De acuerdo con la naturaleza de la acción de tutela, la prestación no continua o la suspensión de uno de los servicios, así haya afectación de los usuarios del servicio correspondiente, no lleva consigo siempre la vulneración de derechos fundamentales, que sólo puedan ser protegidos a través de la acción de tutela. En otras palabras, la interrupción de un servicio público domiciliario, aun por causas ajenas al usuario, no hace procedente, en forma mecánica, la acción de tutela, ni como mecanismo transitorio, pues, debe probarse que se está frente a un perjuicio irremediable. Perjuicio irremediable que no puede confundirse con la situación de incomodidad que lleva indudablemente consigo, la interrupción o suspensión de uno de los servicios públicos domiciliarios en forma periódica. Además, en este punto, hay que decir que no es lo mismo suspender en un hospital los servicios de energía y agua, y sin ninguna otra alternativa de solucionar estos servicios, como una planta eléctrica o una fuente de agua, que sufrir interrupciones de alguno de estos servicios, por parte de un ciudadano, en el sitio de su residencia.

Al respecto, resulta adecuado recordar que esta Corporación ha analizado los criterios que debe tener en cuenta el juez de tutela, para determinar cuándo se está frente a un perjuicio irremediable. Es así como en sentencia T-225 de 1993, se dijo que el perjuicio debe ser inminente, es decir, que la amenaza está por suceder prontamente; que las medidas que se requieren para conjurarlo sean urgentes; que no basta cualquier perjuicio, sino que éste sea grave, lo que hace relación a la importancia objetiva del bien jurídicamente protegido, y que sean impostergables las medidas a adoptar, por el juez de tutela, en forma directa o como mecanismo transitorio. Estos criterios la Corte los ha reiterado un y otra vez, en otras sentencias.

c) La acción de tutela, no obstante su informalidad, debe cumplir, como mínimo requisito, que se dirija contra la autoridad que esté causando la omisión que posiblemente vulnera los derechos fundamentales que se busca proteger.

Tanto la Constitución como la ley exigen que cuando se presenta una acción de tutela ella se

dirija contra la persona que está causando la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales. Esta exigencia está contemplada en la propia Constitución, en el artículo 86, al decir en el inciso segundo “La protección consistirá en una orden para que aquél respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo.” (se subraya), y en el Decreto 2591 de 1991, en el artículo primero, entre otros.

Sentadas estas premisas, se examinarán los casos concretos :

Primero : Acciones de tutela dirigidas contra la Comisión de Regulación de Energía y Gas, Creg, e Interconexión Eléctrica S.A.

Estas acciones de tutela están dirigidas contra la Comisión de Regulación de Energía y Gas e Interconexión Eléctrica, porque las actoras consideran que la causa de que estén sufriendo una limitación diaria del servicio de energía eléctrica en sus residencias, de cuatro horas, de 9 a.m. a 1 p.m., es producto de las Resoluciones 116 de 1998 y 070 de 1999 emitidas por la mencionada Comisión y la aplicación de las mismas por parte de Interconexión Eléctrica.

Al respecto hay que señalar :

Contra la Comisión de Regulación de Energía y Gas, no pueden prosperar las acciones de tutela. Como lo señaló el Consejo de Estado al revocar la decisión del Tribunal Administrativo de Chocó, se trata de actos generales, impersonales y abstractos, que no pueden ni deben ser resueltas mediante el mecanismo de la acción de tutela.

Además, sobre la Resolución 116 de 1998, que reglamenta la limitación del suministro a comercializadores y distribuidores morosos, que contiene las reglas contractuales de ejecución e incumplimiento, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo, del Consejo de Estado, en sentencia del 17 de agosto de 2000, en demanda de acción pública de nulidad contra esta Resolución, negó las pretensiones de la demanda. Después de un detenido análisis de la misma, señaló : “En conclusión, el acto acusado no contraviene las disposiciones superiores invocadas, por los defectos relativos a la competencia que le endilga el demandante ni por las razones de fondo que se esgrimen en los cargos, por cuanto su contenido está dentro de las materias que le corresponde regular o reglamentar a la

Comisión de Regulación de Energía y Gas, y que están comprendidas dentro del instrumento regulador del sistema interconectado nacional, cual es el reglamento de operaciones.” (Radicación Nro. 5920, Consejero ponente, doctor Juan Alberto Polo Figueroa)

Cabe señalar que la demanda en acción de nulidad contra la Resolución 070 de 1999, en la que se solicitó suspensión provisional, el Consejo de Estado no accedió a tal suspensión, y el proceso continúa.

Lo anterior sólo para destacar la obvia improcedencia de esta acción en contra de la Comisión de Regulación de Energía y Gas, por haber expedido las Resoluciones mencionadas. Recuérdense que el artículo 6º, numeral 5, del Decreto 2591 de 1991, establece que cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto, la tutela no procede.

Por otra parte, cabe destacar un punto que pusieron de presente las demandas, y que el juez constitucional no puede desconocer. Las Resoluciones de la Creg que solicitan inaplicar las actoras, están encaminadas a armonizar un asunto que reviste especial importancia para los usuarios del servicio de energía, y es que no obstante el incumplimiento de la comercializadora o distribuidora del servicio de energía con la empresa Interconexión Eléctrica, el servicio no se suspende en forma total a los usuarios, sino que se garantiza su prestación. En efecto, la Resolución 116 de 1998, en el artículo 6, establece un término máximo de horas en la limitación de suministro de energía, según la antigüedad de las obligaciones vencidas. Esta limitación oscila entre una y cuatro horas diarias. Se observa, pues, que en el caso de la Electrificadora del Chocó, que está en el límite máximo de duración, ya que las obligaciones vencidas son mayores a 120 días calendario, a los usuarios no es posible que se les aumente el número de horas o se les suspenda totalmente el servicio de energía. Además, el incumplimiento de las obligaciones por parte de las empresas comercializadoras o distribuidoras de energía del país tiene consecuencias en todos los habitantes de Colombia y puede poner en peligro la adecuada prestación del servicio a todo el país. Asunto que no puede pasar por alto el juez de constitucional.

De acuerdo con lo anterior, resulta claro para la Sala que no está demostrado un perjuicio irremediable para las actoras con la limitación del servicio que están soportando, pues de 24 horas del día, la suspensión se limita a 4. Y que es Electrificadora del Chocó la que con el incumplimiento de sus obligaciones originó el problema, a pesar de que está recibiendo el

pago del servicio de los usuarios. Pero, inexplicablemente, contra ella las actoras no dirigieron sus acciones de tutela, por lo que hay falta de legitimación en parte pasiva de en las demandas.

En consecuencia, no podía, entonces, como lo hizo el Tribunal Administrativo del Chocó, con un salvamento de voto, simplemente ordenar que se continúe prestando el servicio de energía a las actoras, sin medir las consecuencias de orden nacional que puede llevar esta clase de decisiones, ni percatarse, tampoco, que no estaba demostrado el perjuicio irremediable para las actoras, y que la causa de la limitación reside en la Electrificadora del Chocó, que no fue la entidad demandada.

En este sentido, se confirmarán las sentencias del Consejo de Estado que se revisan.

Pero, además, como es evidente que existe una situación que están padeciendo los usuarios del servicio de energía del Chocó, se ordenará que se ponga en conocimiento de los órganos de control del Estado, la Contraloría General y la Procuraduría, la situación de los usuarios frente a la Electrificadora del Chocó, con el fin de que si así lo consideran, investiguen a la Electrificadora del Chocó, respecto de las causas que llevaron a que los usuarios que, no obstante estar pagando cumplidamente sus obligaciones económicas a la mencionada Electrificadora, están sufriendo la limitación diaria de 4 horas en la prestación del servicio. Así mismo, se enviará copia a la Superintendencia de Servicios Públicos, para lo de su competencia.

Segundo.- Acciones de tutela dirigidas contra el municipio de Soledad, Atlántico.

Estas acciones tampoco están llamadas a prosperar, por las siguientes razones: en primer lugar, no se está frente a un perjuicio irremediable, pues, si bien cuando se presentaron las acciones de tutela, el día 7 de diciembre de 2000, en el día anterior, se les había suspendido el servicio de agua, a pesar de estar al día en el pago del mismo, éste fue restablecido el día 13 del mismo mes y año. Tampoco pueden prosperar, en razón de las pretensiones que ellas contienen. En efecto, los actores, olvidando que su condición corresponde a usuarios del servicio, en lugar de pretender el restablecimiento del mismo, como sería lo obvio, le solicitan al juez de tutela que le ordene al Alcalde del municipio de Soledad el pago al Acueducto Metropolitano de “las sumas debidas por concepto de transferencias” (folio 8), orden que de ninguna manera corresponde hacer al juez constitucional.

Se trata, como se ve a todas luces, de un asunto que deben solucionar las entidades de la administración del municipio de Soledad entre ellas, mediante los mecanismos administrativos y judiciales que tienen a sus manos, pero no a través de la acción de tutela que está diseñada para la protección inmediata de derechos fundamentales.

Esta extraña pretensión de los actores está originada en la falta de legitimidad de la parte contra la que se dirigió la acción, ya que a quien directamente los usuarios le están pagando la prestación del servicio de agua y alcantarillado es al Acueducto Metropolitano, y si ella fue la que suspendió el servicio, debió ser contra ella a donde se dirigiera la acción de tutela, y el juez constitucional tendría la oportunidad de examinar su procedencia o no, según el caso particular. Tal como se ha analizado a lo largo de esta sentencia.

En consecuencia, se confirmarán las decisiones que se revisan, que denegaron las acciones por carencia actual de objeto, pues el servicio de agua se restableció desde antes de fallarse las sentencias del a quo; por falta de legitimidad de la parte pasiva contra la que se dirigieron las acciones; y por no ser competencia del juez constitucional ordenar el pago de sumas debidas por concepto de transferencias.

III. DECISIÓN.

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

RESUELVE :

Primero : Confirmar las sentencias de fechas veintinueve (29) de marzo de dos mil uno (2001) y del cinco (5) de abril del mismo año, del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, en las acciones de tutela identificadas como expedientes T-458.479 y T-461.544, actoras Epsomina Rodríguez Mosquera y Leonor Constanza González Abella, en las acciones de tutela interpuestas contra la Comisión de Regulación de Energía y Gas e Interconexión Eléctrica S.A. E.S.P.

Por las razones expuestas en esta sentencia, enviar copia al señor Contralor General y al señor Procurador General para, que si así lo consideran, inicien las investigaciones pertinentes en la Electrificadora del Chocó. Así mismo, enviar copia a la Superintendencia de

Servicios Públicos.

Segundo : Confirmar las sentencias del Juzgado Promiscuo del Circuito de Soledad Atlántico, de fechas dos (2) de marzo de dos mil uno (2001), en las acciones de tutela interpuestas por Bernardo Ortiz López, expediente T-459.832; y Ciro Alberto Barrios Pájaro, expediente T-459.834, en las acciones de tutela dirigidas contra el municipio de Soledad, Atlántico.

Por Secretaría General líbrense las comunicaciones previstas en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

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

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MONCALEANO

Secretaria General

1 Sentencia T-528 de 1992. Magistrado Ponente. Alejandro Martínez Caballero.

2 Sentencia C-493 de 1997. Magistrado Ponente