

ACCION DE TUTELA CONTRA EMPRESA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Procedencia

ENTIDAD PRESTADORA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Carece de prerrogativas para imponer sanciones pecuniarias a los usuarios

No cabe duda a la Sala Sexta del ejercicio por parte de ELECTRICARIBE y de la Electrificadora del Meta de facultades sancionatorias respecto de los usuarios del servicios público de energía eléctrica que dentro de los procesos que aquí se revisan actuaron como demandantes, facultades sancionatorias que, como fuera explicado por la Sala Séptima de Decisión de la Corte Constitucional en las sentencias T-720 de 2005 y T-558 de 2006, carecían de un adecuado fundamento legal en el momento de su ejercicio.

Referencia: expedientes T-1394209 y T-1391728 (acumulados)

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Procedencia: Juzgado Penal Municipal de Ciénaga, Magdalena (Expediente T-1394209) y Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio, Sala Tercera de Decisión Civil, Laboral Familia (Expediente T-1391728).

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá, D.C. veintiocho (28) de septiembre de dos mil seis (2006)

La Sala Sexta de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Humberto Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Marco Gerardo Monroy Cabra, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de la Sentencia proferida por el Juzgado Penal Municipal de Ciénaga, Magdalena, el día veinte (20) de junio de dos mil seis (2006) y de la Sentencia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio, Sala Tercera de Decisión Civil, Laboral, Familia, el día treinta y uno (31) de mayo de dos mil seis (2006).

I. ANTECEDENTES

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala de Selección Número Ocho de la Corte Constitucional escogió, para efectos de su revisión, las acciones de tutela de la referencia; y, por existir relación de

conexidad material, decidió acumularlas para que fueran decididas en una misma sentencia.

De conformidad con el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala de Revisión procede a dictar la sentencia correspondiente.

I. Expediente T-1394209

1. Solicitud

Actuando a través de apoderado judicial, el señor Armando Rafael Cabrera Gamero solicita al juez de tutela que proteja sus derechos fundamentales de defensa, debido proceso y presunción de inocencia, presuntamente vulnerados por la empresa de servicios domiciliarios Electrificadora del Caribe S.A. E.S.P., en adelante ELECTRICARIBE.

Los hechos que fundamentan la demanda son los siguientes:

1. El día once (11) de noviembre de dos mil cinco (2005), ELECTRICARIBE llevó a cabo una revisión de las instalaciones eléctricas en un inmueble de propiedad del demandante, encontrando una presunta “reconexión por fuera del medidor, no autorizada”. La diligencia fue atendida por la señora Leticia Cabrera, residente en el inmueble, a quien le informaron que no tenía derecho de ser asistida durante la diligencia por un electricista de su confianza.

2. El aquí demandante recibió un oficio fechado el dos (2) de enero de dos mil seis (2006), en el cual ELECTRICARIBE le informó el inicio formal de un proceso administrativo, que tenía por finalidad determinar la existencia o no de incumplimiento del contrato, por uso no autorizado del servicio de energía. Lo anterior con el objeto de que presentara los descargos y pruebas que estimara pertinentes.

3. El dieciséis (16) de enero de dos mil seis (2006), el demandante formuló una petición ante ELECTRICARIBE solicitando revocar y anular todas las acciones iniciadas en su contra, al carecer de legitimidad.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

4. Por medio de oficio fechado el diecinueve (19) de enero siguiente, ELECTRICARIBE remitió al demandante copia del auto de apertura a pruebas proferido dentro del proceso administrativo, y le informó que a su derecho de petición se le había dado el trámite de escrito de descargos. En dicho auto también se manifestó que aunque es cierto que durante las diligencias de revisión de las instalaciones eléctricas los usuarios tienen derecho a solicitar asesoría técnica, también lo es que si al cabo de un cuarto de hora el asesor o testigo requerido no se hace presente, la revisión puede llevarse a cabo sin que ello signifique una violación al debido proceso.

5. El día veintiocho (28) de enero de dos mil seis (2006), el demandante acudió a las oficinas de ELECTRICARIBE, donde firmó un compromiso para saldar la deuda que tenía pendiente por concepto de prestación del servicio de energía eléctrica; en respaldo de dicho compromiso, la hija del demandante, señora Delmis Cabrera Arregoces, firmó un pagaré. La funcionaria que los atendió explicó que dicho compromiso de pago incluía la eventual responsabilidad resultante del proceso administrativo en curso.

6. Posteriormente el demandante recibió un oficio remitido por ELECTRICARIBE, en donde se le citaba para notificarlo de la decisión adoptada en el proceso administrativo seguido en su contra. No obstante, él no acudió a dicha cita, pues estaba convencido de que cualquier responsabilidad que de dicho proceso pudiera resultar a su cargo quedaba cubierta por el compromiso de refinanciación que había suscrito.

7. El once (11) de abril de dos mil seis (2006), funcionarios de ELECTRICARIBE se presentaron en domicilio del demandado y suspendieron el servicio de energía por la supuesta deuda. Ese mismo día, el demandante acudió a la empresa, donde le informaron que existía una decisión empresarial en firme emitida el 7 de febrero de dos mil seis (2006), en la que se le sancionaba con la suma de un millón seiscientos noventa y seis mil seiscientos veinte pesos moneda corriente (\$1.696.620.00 M/cte.).

8. El demandante es una persona analfabeta, de sesenta y nueve años de edad, que reside en el inmueble objeto de la revisión eléctrica junto con su esposa, dos hijas, un yerno y dos nietos. Su situación económica es precaria, derivando su sustento familiar del trabajo informal.

Como argumentos de derecho que sustentan su solicitud de tutela, la demanda expone los siguientes:

Las empresas de servicios públicos domiciliarios cumplen funciones administrativas y en tal virtud deben sujetar sus actuaciones a la ley; cuando dichas empresas vulneran derechos fundamentales de los usuarios, la acción de tutela resulta procedente, pues así lo ha reconocido en su jurisprudencia esta Corporación judicial¹. Esta misma Corporación ha señalado que a los usuarios de los servicios públicos domiciliarios les asiste el derecho a ser tratados dignamente, a no ser discriminados, a que sus recursos sean resueltos antes de que se les corte el servicio y a que se preserve la confianza legítima y la buena fe. Así mismo, en

las actuaciones administrativas que adelanten en contra de los usuarios, es menester que se respete el debido proceso administrativo.²

De manera concreta, el demandante solicita que se ordene a ELECTRICARIBE declarar la nulidad de toda la actuación administrativa adelantada en su contra, y rehacerla respetando sus derechos fundamentales al debido proceso, presunción de inocencia y derecho de defensa.

2. Traslado y contestación de la demanda.

Admitida la demanda, el Juzgado Penal Municipal de Ciénaga, Magdalena, ordenó notificar a la demandada, corriéndole traslado a fin de que contestara.

En respuesta, ELECTRICARIBE contestó la demanda explicando que durante la diligencia de inspección llevada a cabo en el inmueble del demandado se encontró una “recolección por fuera del medidor no autorizada”, de lo cual se dejó constancia en el acta respectiva, copia de la cual fue dejada a disposición del interesado. Posteriormente se inició la actuación administrativa, dentro de la cual se formuló un pliego de cargos que fue debidamente notificado al tutelante. En respuesta a lo anterior fue presentado por él un derecho de petición; más adelante se profirió un auto de incorporación de pruebas y finalmente se adoptó y notificó la decisión empresarial en la que se resuelve declarar el incumplimiento del contrato de condiciones uniformes, por el uso no autorizado y fraudulento del servicio de energía eléctrica; así mismo se ordenó facturar la energía dejada de cobrar. La anterior decisión fue notificada por edicto, y al vencerse los términos sin hacer uso de los recursos de ley, la decisión quedó en firme. La esta situación generó la orden de suspensión del servicio.

ELECTRICARIBE también destaca que el demandante es reincidente, en cuanto hubo otras irregularidades anteriores en el desarrollo del contrato; agrega que tenía conocimiento del proceso que la entidad adelantaba en su contra y que tuvo a su disposición los recursos por la vía gubernativa; en tal virtud, estima que la acción de tutela no pudo ser empleada para revivir los términos que por su propia negligencia dejó vencer, por lo cual en este caso debe estimarse improcedente, más si se tiene en cuenta que no existe en este caso la inminencia de consumación de un perjuicio irremediable.

Adicionalmente, la empresa demandada afirma que recientemente esta Corporación, mediante Sentencia T-224 de 20063, ratificó las facultades sancionatorias de las empresas de servicios públicos, distanciándose con ello de lo afirmado a título de obiter dicta en la Sentencia T-720 de 20054, y adoptando la misma postura que al respecto había asumido el h. Consejo de Estado, que en la Sentencia de 8 de septiembre de 2005 reconoció tales facultades sancionatorias⁵; así mismo, ELECTRICARIBE sostiene que esta Corporación, en el fallo de tutela mencionado anteriormente, explicó el carácter de acto administrativo que tienen ciertos actos suyos, como los de facturación, suspensión y corte del servicio.

En cuanto a las atribuciones sancionatorias, que siempre deben ejercerse respetando el debido proceso, recuerda que la jurisprudencia vertida en la Sentencia T-224 de 20066 indica que se trata de un privilegio indispensable para garantizar el funcionamiento y la prestación de los servicios públicos domiciliarios de manera continua y eficiente, y que su ejercicio puede ser controvertido ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Finalmente, la demandada recordó que, conforme a la sentencia de tutela en comento, las empresas pueden hacer efectivo el cobro del consumo real del servicio eléctrico, e imponer sanciones derivadas de las actuaciones fraudulentas.

Por último, recordó ELECTRICARIBE que el artículo 142 de la Ley 142 de 1994 confiere a las empresas la facultad de definir e incluir en los contratos uniformes las sanciones pecuniarias comentadas y que la Resolución CREG 108 de 1997 en su artículo 54 consagró la posibilidad

de aplicación de sanciones por las empresas de energía.

3. Pruebas obrantes en el expediente.

Obran dentro del plenario las siguientes pruebas documentales:

a. Carta dirigida al tutelante por ELECTRICARIBE, de fecha 2 de enero de 2006, mediante la cual se le informa del inicio formal de un proceso administrativo con el fin de determinar la existencia o no del incumplimiento del contrato por uso no autorizado del servicio de energía. Lo anterior, a fin de que ejerza el derecho de contradicción y defensa, presente descargos, y aduzca las pruebas que estime pertinentes.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

b. Copia del acta de la revisión de instalación eléctrica llevada a cabo el día 11 de noviembre de 2005 en el inmueble del aquí demandante, en la cual se anota la siguiente irregularidad: "inmueble presenta reconexión por fuera del medidores, no autorizada". Como observaciones generales se señala: "Se encontró medidor sin acometida, cliente reconectó por fuera del medidor".

c. Copia del escrito de enero 16 de 2006 por medio del cual, en ejercicio del derecho de petición, el aquí demandante solicita a ELECTRICARIBE que revoque y anule todas las acciones iniciadas en su contra, fundándose en que, a su parecer, las revisiones como la adelantada en su casa deben contar con la presencia de un ingeniero eléctrico que convalide la información recaudada por los contratistas.

d. Auto de apertura a pruebas proferido el 19 de enero de 2006 dentro de la actuación

administrativa iniciada en contra del tutelante, en el que se hace un recuento de lo actuado, incluyendo la visita de revisión, y se resuelve ratificar como plena la prueba incorporada al expediente, es decir el acta de revisión de la instalación eléctrica. Adicionalmente, en dicho auto se indica que se tendrá como prueba documental el escrito de descargos presentado por el usuario, es decir su petición de anular toda la actuación.

e. Comunicación de 8 de febrero de 2006, mediante la cual ELECTRICARIBE cita al señor Armando Cabrera, aquí demandante, a fin de notificarle personalmente la decisión de la empresa. En dicha comunicación se señala que de no ser posible la notificación personal, se procederá a la notificación por edicto.

f. Varias facturas de cobro del servicio de energía prestado por ELECTRICARIBE, correspondientes a diversos meses de los años 2005 y 2006, que presentan saldos por consumo del mes y saldos de facturas por pagar. La factura correspondiente al mes de diciembre de 2005 presenta un saldo por concepto de “facturas por pagar”, equivalente a cuatro millones sesenta y siete mil quinientos noventa y cinco pesos moneda correinte. (\$4'067.595.00 M/te)

g. Copia de un pagaré fechado el 28 de enero de 2006 suscrito por Delmis Cecilia Cabrera Arregoces, hija del demandante, en el cual ella se compromete a pagar a ELECTRICARIBE la suma de tres millones cuatrocientos cincuenta y siete mil cuatrocientos cincuenta y cinco pesos moneda corriente (\$3'457.455,00 M/cte.) pero no se indica el concepto de tal pago.

h. Carta de instrucciones anexa al anterior pagaré, en donde la suma adeudada se distribuye en ciento veinte 8120) cuotas de veintiocho mil ochocientos doce pesos (\$28.812,00) que se facturarán junto con el cobro mensual del servicio de energía.

i. Decisión empresaria del 8 de febrero de 2006, en la cual ELECTRICARIBE resuelve: (i) declarar el incumplimiento del contrato de condiciones uniformes por uso no autorizado o fraudulento del servicio; (ii) cobrar la energía dejada de facturar correspondiente, e imponer una sanción pecuniaria por la suma total de un millón seiscientos noventa y seis mil seiscientos veinte pesos moneda corriente (\$1.696.620,00M/cte.); (iii) informar que contra la anterior decisión procedían los recursos de reposición ante la misma empresa y de apelación ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios; (iv) informar que una vez ejecutoriada, la anterior decisión prestaría mérito ejecutivo.

j. Copia del documento sobre estado del contrato del demandante a diversas fechas.

k. Copia de otra decisión de imposición de sanción proferida por ELECTRICARIBE en mayo de 2004.

4. Actuación Judicial

4.1 Sentencia proferida por el Juzgado Penal Municipal de Ciénaga, Magdalena, el 20 de junio de 2006.

Mediante Sentencia proferida el 20 de junio de 2006, el Juzgado Penal Municipal de Ciénaga, Magdalena, decidió negar por improcedente la acción de tutela. En sustento de dicha determinación estimó que no se observaban en el trámite administrativo surtido por la empresa demandada irregularidades que pudieran atentar contra los derechos fundamentales del actor. Antes bien, se veía que el demandante no se había interesado por los resultados del mismo, pues durante toda la actuación había guardado silencio. En cambio, ELECTRICARIBE había cumplido todos los pasos a seguir descritos en el contrato de

condiciones uniformes para investigar y sancionar a los responsables de irregularidades.

Agrega que las facultades sancionatorias de ELECTRICARIBE tenían fundamento en lo dispuesto en las cláusulas 43 numeral 5, 44 y 45 del contrato de condiciones uniformes, así como en otras normas vigentes. Dichas cláusulas, dice el juez, establecen unas fórmulas para determinar el valor del consumo de energía no registrado y para establecer el valor de la sanción correspondiente.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Recaba entonces el fallo que aunque esta Corporación en la Sentencia T-720 de 2005 consideró que la empresa ELECTRICARIBE no estaba investida legalmente de facultades para imponer sanciones pecuniarias, no era menos cierto que también había determinado que la facturación adicional por cobros de energía consumida dejada de pagar no constituía una sanción pecuniaria. Además, posteriormente, en la Sentencia T-224 de 2006 había determinado que a las empresas de servicios públicos sí les estaba reconocida una facultad sancionadora. Finalmente, en el mismo fallo se había señalado que si la persona afectada con una decisión sancionatoria no interponía en tiempo los recursos consagrados a su favor, la consecuencia era la improcedencia de la acción de tutela.

II. EXPEDIENTE T-1391728

1. Solicitud

La señora Gladys García de Suárez solicita al juez de tutela que proteja sus derechos fundamentales al debido proceso, a la defensa y a la igualdad, presuntamente desconocidos por la Empresa de Energía del Meta E.M.S.A. E.S.P, que habría incurrido en vías de hecho en la actuación administrativa que adelantó en su contra y que culminó con la imposición de una sanción a su cargo.

Los hechos en los cuales fundamenta su solicitud son los siguientes:

1. Es propietaria y usuaria de un inmueble en el cual, en horas de la tarde del día veintitrés (23) de noviembre de 2004, se hicieron presentes una personas que no se identificaron y que informaron que efectuarían una revisión a las instalaciones de energía eléctrica. No estando ella presente, la visita fue atendida por su esposo, señor Miguel Ángel Suárez, a quien sin mayor explicación se le hizo firmar un “acta de revisión”.
2. Posteriormente, el 23 de mayo de 2005 la Empresa ordenó la apertura de una investigación formal en su contra, aduciendo como anomalía una “derivación de acometida”. La resolución respectiva le fue notificada y ella presentó un escrito de descargos, que fueron desestimados.
3. El veintitrés (23) de junio de dos mil cinco (2005) fue proferida la Resolución sanción número 528, notificada el día veintisiete (27) del mismo mes y año. Contra ella, el día seis (06) de julio siguiente interpuso oportunamente los recursos de reposición y apelación, los cuales no fueron aceptados, profiriéndose entonces la Resolución de primero (1°) de Septiembre de 2005, en la cual se le impone una multa de dos millones doscientos cincuenta y un mil cinco pesos moneda corriente (\$2'251.005.00M/cte), valor que le fue cargado a la factura siguiente, correspondiente al mes de agosto de dos mil cinco (2005), y que aun hoy se encuentra agregado a las facturas que le llegan mes a mes, causando intereses de mora.

4. La Empresa no ha demostrado ni cuenta con prueba fehaciente de la anomalía denunciada, la cual nunca fue probada en el Acta de revisión del mes de noviembre de 2004.

Como argumentos de derecho que fundamentan su solicitud de tutela, la demandante afirma que la prueba principal con base en la cual se la sancionó fue obtenida por medios ajenos al debido proceso; en efecto, en escasos minutos los visitantes elaboraron el acta, sin participación de la persona que atendió la diligencia, y sin aceptar la presencia de un técnico en electricidad, todo cual, sostiene, resulta violatorio del derecho de defensa, pues el artículo 29 superior señala que el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. En último término, agrega, de lo que se trata es de que la suerte del particular quede en manos del ente administrativo. Pues en ningún momento del trámite fue escuchada, dado que sus descargos no fueron tenidos en cuenta, ni tampoco los recursos interpuestos para agotar la vía gubernativa, de manera que de lo que se trató fue de una determinación unilateral de la empresa. De manera especial, estima que no se probó su culpabilidad, ni que haya incurrido en un fraude o anomalía.

Con fundamento en todo lo anterior, la demandante solicita al juez de tutela que se suspendan los actos perturbadores de sus derechos fundamentales.

2. Traslado y contestación de la demanda.

Admitida la demanda, el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Villavicencio, Meta, corrió traslado a la entidad demandada. Ésta respondió la demanda en los siguientes términos:

1. Afirmó que el 23 de noviembre de 2004, la Electrificadora del Meta realizó una visita técnica la predio de la demandante, en donde encontró “acometida intervenida en la percha la cual llegaba a una caja de tacos.” Esta anomalía consiste en “intervenir la acometida normal de un predio, sacando una derivación que no es registrada por el contador para alimentar circuitos internos del predio, y a su vez éste alimenta electrodomésticos. La anomalía evidenciada no tiene nada que ver con el medidor...” Dicha diligencia fue atendida por el señor Miguel Ángel Suárez. Agrega que el informe de visita es plena prueba suficiente para iniciar el proceso administrativo, y que al usuario se le dan quince minutos para que se asesore de una persona que asista a la reunión, lo cual no fue utilizado en el presente caso, a pesar de haberse dado la oportunidad.

2. El veintitrés (23) de mayo de dos mil cinco (2005) se ordenó abrir investigación por los anteriores hechos, mediante resolución que le fue notificada a la demandante. Contra dicha Resolución ella presentó escrito de descargos. Dicho escrito fue contestado por la Subgerencia de Control de Pérdidas y Recuperación de Energía, y debidamente notificada tal respuesta a la actora.

3. Mediante Resolución 528 del veintitrés (23) de junio de dos mil cinco (2005) se sancionó a la aquí demandante con la suma de dos millones doscientos cincuenta y un mil cinco pesos moneda corriente (\$2'251.005.00M/te), que fue notificada personalmente a la sancionada el día 27 del mismo mes y año.

4. Mediante escrito de seis (6) de julio siguiente, la sancionada presentó recursos de reposición y en subsidio apelación, que no prosperaron por no haberse presentado dentro de los cinco días siguientes a la notificación de la resolución sancionatoria, en virtud de la cual ésta última cobró firmeza. Lo anterior, en virtud de lo dispuesto por los artículos 51 del Código Contencioso Administrativo y 54 de la Ley 142 de 1994.

5. Por último la Electrificadora del Meta aduce que la acción de tutela no procede cuando existen otros mecanismos de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, lo cual no sucedía en el presente caso.

Con fundamento en los anteriores argumentos, la Electrificadora demandada solicita al juez de tutela que desestime las pretensiones de la demandante.

3. Pruebas obrantes en el expediente:

- a. Acta única de Revisión número 17510, en la cual se informa que si bien el medidor está dentro del rango permitido por la Empresa, se encontró una acometida intervenida en la percha, la cual llegaba a una caja de tacos.
- b. Resolución número 528 de mayo veintitrés (23) de dos mil cinco (2005), por medio de la cual se ordena la apertura formal de la investigación, por presunto incumplimiento del contrato de prestación de servicios en condiciones uniformes.
- c. Resolución número 528 de junio veintitrés (23) de dos mil cinco (2005), por medio de la cual se impone una sanción pecuniaria por incumplimiento del contrato de prestación de servicios en condiciones uniformes.
- d. Escrito por medio del cual se interpone el recurso de reposición y en subsidio de apelación en contra de la Resolución número 528 de junio de dos mil cinco (2005).

e. Oficio 011745 mediante el cual el subgerente de Gestión de Pérdida y Recuperación de Energía informa a la demandante que por no haberse interpuesto oportunamente los recursos anteriores, la Resolución 528 de veintitrés (23) de junio se declara en firme.

f. Varias facturas de cobro en las cuales se incluye el valor de la sanción impuesta.

4. Actuación judicial.

4.1. Sentencia proferida por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Villavicencio, Meta, el día dieciséis (16) de marzo de dos mil seis (2006).

Mediante Sentencia proferida el dieciséis (16) de marzo de dos mil seis (2006), el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Villavicencio, Meta, decidió conceder la tutela del derecho fundamental al debido proceso de la demandante, y en consecuencia decretó la nulidad de todo lo actuado dentro del proceso administrativo, inclusive a partir de la Resolución 528 de veintitrés (23) de mayo de dos mil cinco (2005) por medio de la cual se ordenó la apertura de la investigación; además, previno a la Empresa demandada para que en el futuro no volviera a incurrir en los mismos hechos.

En sustento de la anterior decisión sostuvo que esta Corporación había considerado que la acción de tutela no era procedente frente a las actuaciones de las empresas de servicios públicos domiciliarios, pues estas se concretaban en actos de carácter particular impugnables por medio de la acción de nulidad y restablecimiento. En tal virtud, existían otros mecanismos de defensa judicial idóneos y eficaces que desplazaban a la acción de tutela.

No obstante, recordando lo explicado por la Sala Séptima de Decisión de esta Corporación en la Sentencia T-720 de 20057, el a quo sostuvo que en esa oportunidad dicha Sala había dicho que la actuaciones de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios que imponía sanciones a los usuarios no tenía específicamente el carácter de actos administrativos, pues las facultades sancionatorias de dichas empresas carecían de un adecuado fundamento legal. En tal virtud, la acción de tutela se revelaba como el mecanismo de defensa judicial adecuado para oponerse a dichas actuaciones, que constituyan verdaderas vías de hecho.

Despejado el asunto de la procedencia a del acción de tutela, y con base en lo dicho en la Sentencia citada, el a quo observó que en el caso sometido a su decisión la Empresa demandada había ejercido una facultad sancionatoria con base en la Ley 142 de 1994, preceptos de los cuales, según esta Corporación, no se desprendían tales prerrogativas sancionatorias. De manera que, al carecer de las mismas, resultaba claro que la decisión en ese sentido no constituía un acto administrativo, sino una verdadera vía de hecho que afectaba derechos fundamentales de la demandante, impugnable por medio de la acción de tutela. La Empresa, concluyó el juez, había incurrido en una vía de hecho concretamente por defecto sustantivo, por lo cual la acción de tutela estaba llamada a prosperar.

4.2 Impugnación

La anterior Sentencia fue oportunamente impugnada por la Electrificadora del Meta, con base en los siguientes argumentos:

Sostuvo la Empresa que el punto central del fallo de tutela era la presunta falta de legitimidad de la Electrificadora para imponer sanciones pecuniarias por el incumplimiento del contrato de servicios públicos con condiciones uniformes, “es decir la inaplicabilidad de la Ley 142 de 1994”. No obstante, dichas facultades, a juicio de la Empresa, tenían un claro

fundamento legal, que explicó así:

Para empezar, el Decreto 1303 de 1989, por el cual se establecía el régimen de suspensiones del servicios eléctrico y las sanciones pecuniarias por el uso no autorizado o fraudulento del mismos, consagraba en el artículo 20 los hechos que determinaban las sanciones pecuniarias y su monto, entre los que se encontraban el fraude en las conexiones o aparatos de medición; dicho Decreto, además, señalaba las causales de suspensión del servicio.

Posteriormente la Ley 142 de 1994, por la cual se establecía el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictaban otras disposiciones, había previsto de manera general las sanciones a los usuarios por el uso no autorizado o fraudulento del servicio. Concretamente, el inciso 3º del artículo 141 establecía que la entidad podía proceder al corte en caso de acometidas fraudulentas. En similar sentido, el artículo 145 permitía a la empresa verificar el estado de los medidores.

Sostuvo entonces la Empresa impugnante que tanto el Decreto como la Ley citada eran normas complementarias y vigentes, conteniendo el primero reglas especiales, relativas a conductas fraudulentas en el uso del servicio eléctrico y las sanciones correspondientes. Que este Decreto, además, mantenía su vigencia, como expresamente había sido reconocido recientemente por el Consejo de Estado en decisión de 8 de septiembre de 2005.

Finalmente, la empresa recordó que la Comisión de Regulación de Energía Eléctrica y Gas (CREG) en uso de sus facultades legales había expedido la Resolución 108 de 1997, cuyo artículo 54 preveía que en el contrato de condiciones uniformes se debía establecer en forma clara y concreta qué conductas del usuario se consideraban incumplimiento de éste, y daban lugar a la imposición de sanciones pecuniarias por parte de la empresa, la manera de establecer su cuantía y el procedimiento para demostrar dichas conductas.

Añadió finalmente la impugnación, que con arreglo en las disposiciones legales y regulatorias citadas las Empresas de Servicios Públicos domiciliarios de energía habían establecido en los contratos el procedimiento para la investigación, análisis y sanción de aquellas conductas del usuario que constituyen fraudes y anomalías.

Por último, la Empresa impugnante reiteró cómo en su sentir la acción de tutela no era procedente en el caso concreto, por existir otros mecanismos de defensa judicial efectivos al alcance de la demandante.

4.3 Sentencia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio, el treinta y uno (31) de mayo de dos mil seis (2006).

El treinta y uno (31) de mayo de dos mil seis (2006), el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio decidió la anterior impugnación, revocando la sentencia proferida el dieciséis (16) de marzo de dos mil seis (2006) por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Villavicencio.

En fundamento de la anterior decisión consideró que, en virtud de lo dispuesto por el artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela no procedía cuando existieran otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que se utilizara como mecanismo transitorio; lo anterior, por cuanto esta acción era de carácter residual.

En el caso sometido a su análisis, encontró el Tribunal que la demandante contaba con el mecanismo de la acción de nulidad de que trataba el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, simultáneamente con el cual podía solicitar la suspensión del acto

administrativo atacado, si se cumplieran los requisitos del artículo 152 ibidem. A su parecer, evidentemente contra los actos administrativos cuestionados en la demanda (Resoluciones 528 de 23 de mayo y 528 de 23 de julio de 2005) no procedía la acción de tutela como mecanismo definitivo de defensa judicial, y tampoco transitoriamente para evitar un perjuicio irremediable, el cual no se observaba en el presente caso pues el servicio público de energía no había sido suspendido por la Electrificadora.

Adicionalmente, al parecer del ad quem no se avizoraba ninguna violación del derecho al debido proceso de la demandante, toda vez que se le había comunicado la apertura de la investigación, se le había dado la oportunidad de presentar descargos, se le había notificado la Resolución sancionatoria, se le había indicado qué recursos procedían en contra de ella, y se había determinado su firmeza ante la interposición tardía de dichos recursos.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

Esta Sala de la Corte Constitucional es competente para conocer de la revisión de la referencia, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 inciso 2º y 241 numeral 9º de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991. Además, se procede a la revisión en virtud de la selección practicada por la Sala correspondiente y del reparto verificado en la forma establecida por el reglamento de la Corporación.

2. Lo que se debate.

La empresa demandada se defiende aduciendo que respetó el debido proceso durante la actuación administrativa que adelantó, y que dentro de ella dio oportunidad al demandante de ejercer el derecho de defensa y de interponer los recursos que procedían en sede administrativa, pero que estos no fueron utilizados por él. Destaca que recientemente esta Corporación, mediante Sentencia T-224 de 20068 ratificó las facultades sancionatorias de las empresas de servicios públicos, distanciándose con ello de lo afirmado a título de obiter dicta en la Sentencia T-720 de 20059, y que, de igual manera, el h. Consejo de Estado, en Sentencia de 8 de septiembre de 2005 reconoció tales facultades sancionatorias en cabeza suya. Finalmente, sobre este mismo punto recuerda que el artículo 142 de la Ley 142 de 1994 confiere a las empresas de servicios públicos la facultad de definir e incluir en los contratos uniformes las sanciones pecuniarias por incumplimiento de tales contratos, y que, así mismo, la Resolución CREG 108 de 1997 en su artículo 54 consagró la posibilidad de aplicación de sanciones por las empresas de energía.

El juez que en única instancia conoció esta acción de tutela sostuvo que ELECTRICARIBE no impuso sanción pecuniaria alguna al demandante, sino que se limitó a liquidarle las sumas dejadas de facturar en virtud del fraude en que incurrió al manipular el sistema de medición del consumo de energía eléctrica. De todas maneras, sostuvo que la entidad demandada sí tenía facultades sancionatorias que se derivaban de lo dispuesto en el contrato de condiciones uniformes, y que así había sido establecido por esta Corporación en la Sentencia T-224 de 200610, modificando la jurisprudencia sentada en la Sentencia T-720 de 200511 . Por todo lo anterior, declaró la improcedencia de la acción.

2.2 Por su parte, la demandante dentro del expediente T-1391728 también considera que sus derechos fundamentales al debido proceso, a la defensa y a la igualdad fueron conculcados por la Electrificadora del Meta, que le impuso una sanción constitutiva de vía de hecho, pues la prueba principal con base en la cual se la sancionó fue obtenida por medios ajenos al

debido proceso, al no habersele dado una oportunidad real de intervenir dentro de la diligencia de revisión de las instalaciones eléctricas, ni posteriormente durante la actuación administrativa.

La Empresa demandada se defendió demostrando cómo todas sus actuaciones respetaron el debido proceso legalmente consagrado, y cómo los recursos interpuestos por la demandante fueron incoados extemporáneamente.

El juez que conoció en primera instancia fundó su decisión en lo resuelto por la Sala Séptima de esta Corporación mediante Sentencia T- T-720 de 200512, en la cual se sostuvo que, toda vez que las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios carecen actualmente de facultades sancionatorias legalmente sustentadas, las decisiones que adoptan en tal sentido no constituyen verdaderos actos administrativos, sino de vías de hecho contra las cuales procede la acción de tutela en defensa del derecho fundamental al debido proceso.

El anterior fallo fue impugnado por la Electrificadora del Meta, quien refutó la decisión del a quo sosteniendo que las facultades sancionatorias de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios encuentran su soporte legal en lo prescrito por la Ley 142 de 1994, en armonía con el Decreto 1303 de 1989 y con la Resolución 108 de 1997, expedida por la Comisión de Regulación de Energía Eléctrica y Gas (CREG).

Finalmente, el juez de segunda instancia estimó que la tutela era improcedente, por existir mecanismos alternos de defensa judicial al alcance de la demandante.

2.3 Así las cosas, corresponde a la Sala determinar los siguientes asuntos: (i) si las acciones de tutela acumuladas resultan procedentes, en virtud de haber tenido los demandantes

mecanismos de defensa judiciales y administrativos a su alcance, de los cuales no habrían hecho uso oportunamente; (ii) si las empresas de servicios públicos demandadas tenían o no facultades legales para imponer sanciones; (iii) si en el presente caso, las empresas de servicios públicos demandadas impusieron sanciones los demandantes, incurriendo con ello en vías de hecho.

3. La acción de tutela como mecanismo de defensa judicial procedente frente a las decisiones sancionatorias de las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios. Reiteración de jurisprudencia.

3.1. La regla general. El asunto de la procedencia de la acción de tutela cuando ella es interpuesta por usuarios en contra de entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios ha sido estudiado en casos anteriores por diversas salas de esta Corporación, que al respecto han concluido que la regla general es la improcedencia, dada la existencia de mecanismos alternos de defensa judicial que desplazan a la acción de amparo. En efecto, tras hacer un recuento de los precedentes judiciales sentados por esta Corporación sobre este asunto, en la Sentencia T-270 de 200413 se llegó a la siguiente conclusión:

“A partir del anterior rastreo jurisprudencial, puede inferirse que dada la importancia y el impacto social que tienen los servicios públicos domiciliarios en el diario vivir de todos los habitantes del territorio nacional se ha hecho necesario la intervención excepcional del juez de tutela, en aras de materializar los derechos contenidos en el ordenamiento superior entendido éste no sólo como el articulado de la Carta Política sino, además, con la integración de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos que conforman el bloque de constitucionalidad.

"Por ello puede afirmarse que: i) por regla general la acción no resulta procedente para entrar a dirimir controversias entre el usuario y/o suscriptor y, las empresas de servicios públicos domiciliarios, por cuanto para ese fin existen otros medios de defensa judicial, ii) que excepcionalmente y solamente atendiendo las circunstancias de cada caso resulta procedente la acción de tutela para proteger derechos fundamentales del administrado como por ejemplo la honra, el derecho de petición, el derecho a la igualdad, el derecho de defensa y el debido proceso cuando éstos han sido amenazados o vulnerados por las empresas de servicios públicos domiciliarios." (Negrillas fuera del original)

Similarmente, en la Sentencia T-720 de 200514 la Corte concluyó que, en principio, la acción de tutela incoada en contra de las empresas de servicios públicos no era procedente, por existir otros medios de defensa judicial al alcance de los usuarios, cuales eran, concretamente, las acciones ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Ciertamente, sobre el particular se dijo lo siguiente en aquella oportunidad:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

"Entonces, de conformidad a la jurisprudencia constitucional la solicitud de suspensión provisional de los actos proferidos por las empresas de servicios públicos domiciliarios, en el curso de una acción de nulidad y restablecimiento reúne las condiciones de idoneidad y eficacia exigidas por la jurisprudencia constitucional para desplazar a la acción de tutela como mecanismo protector de los derechos fundamentales de los usuarios¹⁵." (Negrillas fuera del original)

De esta manera, es claro que la jurisprudencia ha dejado sentada como regla general aquella que determina la improcedencia de la acción de tutela como mecanismo de defensa procedente para definir las controversias entre los usuarios y las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios.

3.2 El caso especial en el cual la acción de tutela se ejerce con motivo de la imposición de sanciones administrativas a los usuarios de las empresas de servicios públicos domiciliarios. No obstante la claridad de la regla general antes explicada, la jurisprudencia vertida por la Sala Séptima de Decisión de esta Corporación indica que, tratándose de la imposición de sanciones por parte de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, la acción de tutela resulta ser el mecanismo idóneo de defensa judicial al alcance de los usuarios afectados. Lo anterior, por cuanto en este caso la determinación de la procedencia de la acción de tutela se encuentra en relación de conexidad inescindible con el asunto sustancial de las facultades sancionatorias de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, tema sobre el cual esta Sala ha determinado que, a fecha, dichas facultades carecen de adecuado fundamento legal. Ciertamente, al respecto esa Sala de decisión ha explicado lo siguiente:

“No obstante, es preciso introducir claridad conceptual sobre este extremo porque si bien es claro que de conformidad con la Ley 142 de 1994 algunas de las decisiones adoptadas por las empresas de servicios públicos domiciliarios tienen el carácter de actos administrativos, especialmente aquellas previstas en el artículo 154 del citado cuerpo normativo, las actuaciones por medio de las cuales se imponen sanciones a los usuarios no tienen específicamente tal carácter pues no están contempladas de manera expresa en la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios ni en la Ley 143 de 1994.

“Si se examina la jurisprudencia constitucional en la materia es posible señalar que en la primera oportunidad que la Corte Constitucional debió resolver la procedencia de la acción de tutela frente a actuaciones sancionatorias adelantadas por las empresas públicos domiciliarios afirmó que tales actuaciones correspondían a actos administrativos¹⁶, empero cabe destacar que en la fecha en que se produjo la mencionada decisión –el año de 1994– estaba vigente el Decreto 1303 de 1989, normas que establecía el régimen de suspensiones del servicio eléctrico y las sanciones pecuniarias por el uso no autorizado o fraudulento del mismo, cuyo artículo 22 preveía expresamente que las decisiones proferidas por las entidades prestadoras de dicho servicio eran actos administrativos. Empero, tal decreto carece actualmente de fuerza ejecutoria¹⁷ porque las expidió el Presidente de la República en ejercicio de las facultades legales que le conferían las leyes 1134 de 1928, 109 de 1936 y 126 de 1938, las cuales fueron derogadas expresamente por el artículo 97 de la Ley 143 de 1994¹⁸.

“Desde este punto de vista, no resulta por lo tanto acertado citar el precedente sentado en la sentencia T-457 de 1994 para justificar la improcedencia de la acción de tutela frente a las decisiones sancionatorias adoptadas por las empresas de servicios públicos domiciliarios, porque los supuestos normativos que dieron lugar a dicha decisión han variado sustancialmente a raíz de la expedición de las leyes 142 y 143 de 1994.

“Ahora bien, podría argumentarse que si bien no hay disposición legal que les confiera el carácter de actos administrativos a estas decisiones sancionatorias existe una disposición de carácter reglamentario (la Resolución 108 de 1997 de la CREG) que indirectamente se los otorga y que, además, de una interpretación sistemática de la Ley 142 de 1994 se desprende que las empresas de servicios públicos domiciliarios cuentan con potestad sancionatoria sobre los usuarios y las decisiones proferidas en ejercicio de tal potestad son materialmente actos administrativos, sujetos al agotamiento de la vía gubernativa e impugnables ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. No obstante, una argumentación en tal sentido exige detenerse sobre los fundamentos sustanciales de la potestad sancionatoria de las empresas prestadoras, aspecto que será tratado en un acápite posterior de la presente

decisión.

“Por lo tanto la procedencia de la acción de tutela en éstos casos está estrechamente ligada con un aspecto sustancial cual es si las empresas prestados de servicios públicos domiciliarios pueden imponer sanciones pecuniarias a los usuarios por incumplimiento de las condiciones pactadas en el contrato de condiciones uniformes...”¹⁹

3.3 La potestad sancionatoria de las empresas de servicios públicos domiciliarios. Reiteración de jurisprudencia.

3.3.1 Sentencia T-720 de 2005²⁰. En dos oportunidades distintas esta Sala de Selección ha estudiado el asunto de las posibles facultades sancionatorias de las empresas de servicios públicos domiciliarios. En una primera oportunidad, en la citada Sentencia T-720 de 2005²¹, la Sala explicó cómo las actividades catalogadas como servicios públicos implican el ejercicio de una función pública, pues de conformidad con el artículo 365 de la Carta los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Lo anterior justifica, explicó también el fallo, que tal ejercicio de postestades públicas en ciertos supuestos conlleve la prerrogativa de adoptar decisiones unilaterales que pueden ser impuestas a los usuarios mediante actos administrativos. Ahora bien, dado que conforme a lo prescrito por el artículo 210 de la Constitución Política los particulares “pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley”, la Sentencia en comento recordó que la posibilidad de expedir actos administrativos no podía darse por supuesta de manera abstracta, sino que debía estar prevista expresamente por la ley.

Entrando a estudiar si las empresas de servicios públicos domiciliarios tenían facultades legales para proferir actos administrativos de carácter sancionatorio, en esta Sentencia la

Sala Séptima sostuvo que tal potestad carecía de fundamento expreso en la Ley 142 de 1994. Para llegar a la anterior conclusión, hizo el siguiente estudio, a partir de diversos artículos de tal Ley:

“En efecto, si bien el artículo 140 de la citada ley establece que es causal de suspensión del contrato de prestación de servicios públicos domiciliarios el fraude a las acometidas, medidores o líneas, y el artículo 142 contempla que para restablecer el servicio suspendido el usuario debe satisfacer las demás sanciones previstas, de los anteriores preceptos no se desprende la prerrogativa sancionatoria de las mencionadas empresas, como tampoco del artículo 145 del mencionado cuerpo normativo el cual se limita a autorizar tanto a la empresa como al suscriptor o usuario a verificar el estado de los instrumentos que se utilicen para medir el consumo; y a adoptar precauciones eficaces para que no se alteren.

“Se podría argumentar que de una interpretación sistemática de los anteriores preceptos se deriva tal potestad sancionatoria, pues si el artículo 140 autoriza a las empresas a suspender el servicios en caso de fraude de los usuarios y el artículo 142 supedita el restablecimiento del servicio suspendido al pago de las sanciones previstas todo de acuerdo a las condiciones uniformes del contrato, implícitamente las empresas prestadoras cuentan con la prerrogativa de imponer multas a los usuarios, siempre y cuando tales sanciones estén previstas en el contrato de condiciones uniformes. No obstante, esta Sala considera que una prerrogativa de esta naturaleza, máxime cuando es ejercida por particulares, debe ser expresa al igual que las restantes establecidas por la Ley 142 de 1994 y no puede derivarse implícitamente de las restantes prerrogativas legales.”²²

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

La Sala Séptima en aquella oportunidad también se refirió a otras normas de carácter reglamentario, que podrían dar un posible sustento jurídico a las facultades sancionatorias de

las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, descartando esta posibilidad por las siguientes razones:

“Ahora bien, diversas entidades administrativas han expedido disposiciones de carácter reglamentario que facultan a las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios a imponer sanciones pecuniarias a los usuarios. Se trata específicamente de la Resolución 108 de 1997 expedida por la Comisión reguladora de Energía y Gas, la cual en su artículo 54 consigna que el contrato de prestaciones uniformes deberá contemplar las conductas del usuario que dan lugar a la imposición de sanciones pecuniarias²³. No obstante se trata de una norma de carácter reglamentario que en ningún caso puede subsanar el evidente vacío legal que existe en la materia. En todo caso cabe recordar que de conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación este tipo de organismo sólo cuentan con una potestad reglamentaria residual y en ningún caso pueden regular materia que tiene reserva de ley²⁴. ”

Las consideraciones anteriores llevaron entonces a la Sala Séptima a concluir que las potestades sancionatorias de las empresas prestadoras de servicios públicos carecían de fundamento legal, por lo cual las actuaciones mediante las cuales tales empresas imponían sanciones a los usuarios constituían manifiestamente vías de hecho administrativas, lo cual hacía procedente la acción de tutela que se motivaba en tal actuación. Véase lo que al respecto consideró entonces la Sala:

“Del anterior análisis se desprende, por lo tanto, que las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios carecen de la prerrogativa pública de imponer sanciones pecuniarias a

los usuarios. Esa misma razón permite colegir que las decisiones por medio de las adoptan decisiones de esta naturaleza no constituyen actos administrativos, sino meras vías de hecho, las cuales son impugnables por medio de la acción de tutela, máxime cuando estén en juego los derechos fundamentales de los usuarios."

3.3.2 La Sentencia T-224 de 200625. Con posterioridad a la anterior decisión de la Sala Séptima, la Sala Novena de Decisión de la Corte Constitucional profirió la Sentencia T-224 de 200626 en la cual sostuvo que los usuarios o suscriptores de los servicios públicos domiciliarios estaban sometidos en sus relaciones con la empresa prestadora del servicio a la normatividad que sobre ese tema habían expedido diferentes entidades estatales competentes para ello, así como a lo estipulado en el contrato de condiciones uniformes de servicios públicos. Agregó que esta relación jurídica de naturaleza especial que surgía entre el usuario o suscriptor y la empresa le permitía a ésta vincular jurídicamente a aquellos mediante decisiones unilaterales, entre las que se encontraban los actos de facturación, conexión, suspensión, corte y reconexión del servicio, así como los de imposición de sanciones por causa y con ocasión de la prestación del servicio. Sobre el sustento normativo de dichas facultades sancionatorias, el fallo en comento expuso lo siguiente:

"3.3. Desde el Decreto 1303 de 198927 hasta la ley 142 de 1994 en su artículo 142, a las empresas de servicios públicos domiciliarios se les ha reconocido una facultad sancionadora. Así, en materia de recuperación de energía frente a las anomalías o irregularidades que se presenten en los equipos medidores, las empresas pueden hacer efectivo el cobro del consumo real del servicio eléctrico como imponer sanciones pecuniarias derivadas de dicha situación fraudulenta, siempre con respeto del debido proceso.

"Ciertamente, el artículo 142 de la Ley 142 de 1994, confiere a las empresas que prestan

servicios públicos la potestad de definir e incluir en las condiciones uniformes de los contratos, las sanciones pecuniarias, es decir, las multas, que son aplicables en razón del incumplimiento del contrato imputable al usuario. Dice la norma:

“Para restablecer el servicio, si la suspensión o el corte fueron imputables al suscriptor o usuario, éste debe eliminar su causa, pagar todos los gastos de reinstalación o reconexión en los que la empresa incurra, y satisfacer las demás sanciones previstas, todo de acuerdo a las condiciones uniformes del contrato” (subraya por fuera del texto).

“Igualmente, la Comisión de Regulación de Energía y Gas CREG, en el artículo 5428 de la Resolución Nº 108 de 1997, consagró la aplicación de sanciones por parte de las empresas prestadoras del servicio de electricidad, similares a las contenidas en los artículos 20 y 22 del Decreto 1303 de 1989 y 142 y 152 de la Ley 142 de 1994 mencionados.

“La anterior normatividad conduce a asegurar que las empresas de servicios públicos sí están facultadas para imponer sanciones pecuniarias a los usuarios, en relación con hechos constitutivos de incumplimiento contractual, por parte de estos y por hechos que afecten gravemente la prestación del servicio y la ejecución del contrato. No sobra recalcar que esta facultad sancionadora está limitada por la garantía del debido proceso contenida en el artículo 29 de la Constitución Política²⁹. ”

3.3.3 La Sentencia T-558 de 200630. No obstante lo anterior, recientemente la Sala Séptima reiteró su jurisprudencia conforme a la cual las empresas prestadoras de servicios públicos

domiciliarios carecen de facultades legales para imponer sanciones a los usuarios, por lo cual los actos por medio de los cuales adoptan decisiones de esta naturaleza no constituyen actos administrativos, sino meras vías de hecho, impugnables por medio de la acción de tutela. En esta ocasión, al apartarse de la decisión adoptada por la Sala Novena en la Sentencia T-224 de 200631, la Sala Séptima sostuvo que las consideraciones vertidas en este último fallo relativas a las facultades sancionatorias de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios no constituían la ratio decidendi de la Sentencia, por lo cual no resultaban vinculantes para la adopción de la decisión judicial en ese nuevo caso; véase:

“Ahora bien, en una decisión de fecha posterior, la sentencia T-224 de 2006 la Sala Novena de Revisión examinó lo relacionado con la potestad sancionatoria de las empresas de servicios públicos domiciliarios y concluyó que el artículo 142 de la Ley 142 de 1994 era el fundamento de tal potestad en una postura interpretativa contraria a la sostenida en la sentencia T-720 de 2005.

“No obstante, considera esta Sala de revisión que la anterior decisión no constituye un precedente vinculante en la medida que en la sentencia T-224 de 2006 se delimita el problema jurídico objeto de estudio de la siguiente manera: “En ese orden, corresponde entonces a la Sala de Revisión establecer, si en el asunto sub judice “Electricaribe S.A. E.S.P.” al efectuar los actos de integración dentro de la actuación administrativa sancionatoria adelantada, lo hizo en debida forma o si por el contrario se presentaron falencias que privaran del derecho de defensa al usuario Jorge Luís Martínez”. Por tal razón el examen sobre el fundamento de la potestad sancionatoria consignado en esta última sentencia no constituye la ratio decidendi de la decisión adoptada, puesto que como ha reconocido la jurisprudencia de esta Corporación el alcance del problema jurídico examinado es un elemento que permite identificar la ratio decidendi de una decisión previa³², al igual que el precedente aplicable en la materia.

“Entonces, al haberse planteado en la sentencia T-224 de 2006 como problema jurídico a resolver el derecho de defensa de los usuarios frente al procedimiento sancionador adelantado por una empresa de servicios públicos domiciliarios, dicho planteamiento delimita el alcance de la decisión y del precedente sentado en ese caso concreto.”

Adicionalmente, en esta nueva decisión la Sala Séptima refutó de la siguiente manera los argumentos vertidos por la Sala Novena en la citada Sentencia T-224 de 200633, relativos a la existencia de facultades sancionatorias en cabeza de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios:

“4. La reserva legal en materia de atribución de potestad sancionadora a las empresas de servicios públicos domiciliarios.

“Tal como se sostuvo en la sentencia T-720 de 2005 la atribución de la potestad sancionatoria a las empresas de servicios públicos domiciliarios tiene reserva legal. En efecto, además del artículo 210 constitucional esta exigencia también se deriva del artículo 369 de la Carta Política, precepto que prevé que corresponde a la ley determinar “los deberes y derechos de los usuarios, el régimen de su protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten el servicio”. La potestad sancionatoria de las empresas prestadoras guarda directa relación con los derechos y los deberes de los usuarios y este es un argumento adicional para sostener la reserva legal en la materia.

“...

“Ahora bien, en los escritos presentados en el curso del trámite de la presente acción de tutela ELECTRICARIBE S.A. ESP fundamenta su potestad sancionatoria sobre los usuarios en una norma de carácter reglamentario, el Decreto 1303 de 1989, reglamento que no sólo es infralegal sino que adicionalmente es preconstitucional porque fue expedido con anterioridad a la Constitución Política de 1991, cuando no estaba contemplada la posibilidad de la libre entrada de los particulares en la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

“Para fundamentar su postura la entidad accionada cita una decisión proferida por el Consejo de Estado, específicamente el fallo de la Sección Primera de ocho (8) de septiembre de 2005³⁴. Sin embargo, al margen de la discusión sobre la vigencia de la norma reglamentaria una vez derogadas las leyes que sirvieron de fundamento a su expedición, tal como se sostuvo en la sentencia T-720 de 2005, y se reitera en esta decisión la naturaleza misma de la potestad sancionatoria sobre los usuarios exige su regulación legal, por lo tanto no puede tener fundamento en normas de carácter reglamentario.

“En conclusión, según ELECTRICARIBE S.A. ESP el Decreto 1303 de 1989 la faculta a expedir actos administrativos, tales como la Decisión Empresarial No.1511705, mediante los cuales puede imponer sanciones pecuniarias a los usuarios de servicios públicos domiciliarios. Tales actos administrativos pueden ser demandados ante la jurisdicción contencioso administrativa, razón por la cual la acción de tutela es improcedente por existir otro mecanismo de defensa judicial. No obstante, de conformidad con los argumentos expuestos por esta Sala de revisión en la sentencia T-720 de 2005 y en la presente decisión, la potestad de sancionar a los usuarios tiene el carácter de una función administrativa que requiere expresa autorización legal no sólo por razones formales sino también por motivos sustanciales relacionados con la naturaleza de los servicios públicos domiciliarios y en el

ordenamiento jurídico actualmente vigente no existen disposiciones legales de las cuales pueda derivarse tal potestad sancionatoria, por lo tanto no puede inferirse de una disposición de carácter reglamentario y preconstitucional, como lo es el Decreto 1303 de 1989.

"Como corolario de lo anterior las decisiones de las empresas de servicios públicos domiciliarios que imponen sanciones pecuniarias a los usuarios pueden constituirse en actuaciones susceptibles de ser impugnadas por medio de la acción de tutela en la medida que infrinjan el ordenamiento constitucional y adicionalmente vulneren los derechos fundamentales de los usuarios y comprometan principios y valores fundantes del Estado Social de Derecho colombiano." (Negrillas y subrayas fuera del original)

4. Los casos concretos.

4.1 En el caso que dio lugar a la acción de tutela correspondiente al expediente T-1394209, el juez que en única instancia conoció el proceso estimó que ELECTRICARIBE no había impuesto sanción pecuniaria alguna al demandante, sino que tan sólo había hecho uso de las prerrogativas que le otorgaban la Ley 142 de 1994, la Resolución 108 de la CREG y el contrato de condiciones uniformes, y que en uso de ellas había liquidado las sumas dejadas de facturar en razón del fraude que se le imputaba al demandante.

Así las cosas, lo primero que debe establecerse en relación con este caso es si ELECTRICARIBE impuso o no una sanción al usuario del servicio público domiciliario, pues de conformidad con la jurisprudencia de la Sala Séptima de Decisión, que en esta oportunidad se reiterará, este asunto es determinante para decidir si la presente acción de tutela resulta procedente y si está llamada a prosperar.

Al respecto, observa ahora la Sala Sexta que el estudio del material probatorio obrante en el expediente no deja duda acerca del ejercicio de funciones sancionatorias por parte de ELECTRICARIBE. En efecto, dentro de dicho acervo reposa la copia de la Decisión empresarial N° 1081707-65923, mediante la cual dicha empresa resuelve lo siguiente:

“ Declarar el incumplimiento del contrato de condiciones uniformes por el uso no autorizado o fraudulento del servicio de energía eléctrica suministrada a la instalación del NIC 1081707, a nombre de ARMANDO CABRERA, cuyo suscriptor es ARMANDO CABRERA.

“Cobrar la Energía Dejada de Facturar correspondiente e Imponer una sanción pecuniaria por la suma total de(\$1.696.624,00 (UN MILLÓN SEISCIENTOS NOVENTA Y SEIS MIL SEISCIENTOS VEINTICUATRO PESOS), de conformidad con la cláusula Cuadragésima Quinta del contrato de condiciones uniformes y demás normas citadas y en atención a lo expuesto anteriormente.”(Negrillas fuera del original)

De similar manera, dentro del expediente reseñado con el Número T-1391728 obra copia de la Resolución 528 del 23 de junio de 2005 proferida dentro de la actuación administrativa seguida en contra de la señora Gladys García de Suárez, mediante la cual la Electrificadora del Meta resolvió lo siguiente:

“Imponer una sanción pecuniaria por la suma de Dos Millones Doscientos Cincuenta y Un Mil

Cinco pesos M/CTE. (\$2'251.005.00) correspondeinte a los siguientes factores:

“1.125.503 Valor de la energía

“1.125.502 Valor del multa

“— Valor de los sellos

“2.252.005 Total sanción

“Dicha sanción se impone al (la) señor (a) GLADYS GARCÍA DE SUÁREZ, quien es suscriptor o usuario del servicio de energía eléctrica y/o propietario actual del inmueble ubicado en la CL 54 45 31 PORFIA municipio Villavicencio (Meta) identificado con la matrícula número 131269330 por incumplimiento de los deberes adquiridos a través del Contrato de servicios Públicos con condiciones uniformes...”.

Así las cosas, no cabe duda a la Sala Sexta del ejercicio por parte de ELECTRICARIBE y de la Electrificadora del Meta de facultades sancionatorias respecto de los usuarios del servicios público de energía eléctrica que dentro de los procesos que aquí se revisan actuaron como demandantes, facultades sancionatorias que, como fuera explicado por la Sala Séptima de Decisión de la Corte Constitucional en las sentencias T-720 de 2005 y T-558 de 200635, carecían de un adecuado fundamento legal en el momento de su ejercicio.

En tal virtud, reiterando la jurisprudencia vertida en los citados pronunciamientos de la Sala Séptima, la Sala Octava entiende que las decisiones sancionatorias mencionadas no

constituyen propiamente actos administrativos contra los cuales existan mecanismos de defensa judicial que permitan defender los derechos fundamentales cuya tutela se depreca, sino verdaderas vías de hecho administrativas contra las cuales la presente acción resulta procedente.

Así pues, establecida tanto la procedencia de la presente acción como la configuración de sendas vías de hecho en las decisiones sancionatorias adoptadas por ELECTRICARIBE dentro del expediente T-1394209 y por la Electrificadora del Meta dentro del expediente T-1391728, la Sala Sexta concederá la tutela para la protección del derecho al debido proceso administrativo de los demandantes, y ordenará declarar la nulidad de todo lo actuado por dichas empresas dentro de las investigaciones administrativas adelantadas en contra de los señores Armando Rafael Cabrera Gamero y Gladys García de Suárez, respectivamente.

IV. DECISIÓN

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

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR la Sentencia proferida el veinte (20) de junio de dos mil seis (2006) por el Juzgado Penal Municipal de Ciénaga, Magdalena, que decidió negar por improcedente la acción de tutela interpuesta por el señor Rafael Cabrera Gamero.

SEGUNDO: REVOCAR la Sentencia proferida el treinta y uno (31) de mayo de dos mil seis (2006) por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio, que decidió revocar la Sentencia proferida el dieciséis (16) de marzo de dos mil seis (2006) por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Villavicencio, y en su lugar resolvió no tutelar los derechos de la señora Gladys García de Suárez.

TERCERO: CONCEDER la tutela para la protección de los derechos fundamentales al debido proceso de los señores Rafael Cabrera Gamero y Gladys García de Suárez. En consecuencia, declarar la nulidad de todo lo actuado por la Electrificadora del Caribe S.A. E.S.P dentro de la investigación adelantada en contra del señor Rafael Cabrera Gamero; así mismo, declarar la nulidad de todo lo actuado por la Electrificadora del Meta S.A. E.S.P dentro de la investigación adelantada en contra de la señora Gladys García de Suárez.

CUARTO: Dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado Ponente

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Cita la Sentencia T-270 de 2004.

2 En respaldo de estos argumentos, la demanda cita abundante jurisprudencia vertida por esta Corporación, especialmente la sentencia T-391 de 1997.

3 M.P Clara Inés Vargas.

4 M.P Humberto Sierra Porto.

5 Expediente 00323

6 M.P Clara Inés Vargas.

7 M.P Humberto Sierra Porto.

8 M.P Clara Inés Vargas.

9 M.P Humberto Sierra Porto.

10 M.P. Clara Inés Vargas.

11 M.P Humberto Sierra Porto.

12 M.P Humberto Sierra Porto.

13 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

14 M.P Humberto Sierra Porto.

15 Al respecto puede consultarse la sentencia T-1204 de 2001.

16 Se trata de la sentencia T-437 de 1994, decisión en la cual la Corte otorgó el amparo transitorio para proteger el derecho al buen nombre y a la honra de la actora quien había interpuesto acción de tutela contra la sanción pecuniaria impuesta por una empresa prestadora del servicio de energía eléctrica.

17 De conformidad con el artículo 66 del Código Contencioso Administrativo una de las causales de pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos es la desaparición de sus fundamentos de hecho o de derecho.

18 Salvo los artículos 17 y 18 de la Ley 126 de 1938 preceptos que en todo caso no tienen ninguna relación con la materia reglamentada en el Decreto 1303 de 1989.

19 Sentencia C-720 de 2005. M.P Humberto Sierra Porto.

20 M.P Humberto Sierra Porto

21 M.P Humberto Sierra Porto

22 Sentencia C-720 de 2005. M.P Humberto Sierra Porto.

23 La disposición en comento prevé:

Artículo 54º. Sanciones pecuniarias. En el contrato de condiciones uniformes se deberá establecer en forma clara y concreta, qué conductas del usuario se consideran incumplimiento de éste y dan lugar a la imposición de sanciones pecuniarias por parte de la empresa, la manera de establecer su cuantía y el procedimiento para demostrar dichas conductas y para imponer la sanción a que haya lugar. En todo caso, la actuación deberá adelantarse con la garantía plena del derecho que tiene el usuario a la defensa, y con sujeción a lo que los Códigos Civil y de Comercio y la Ley 142 de 1994, en su artículo 133, prevén en relación con la carga de la prueba.

Parágrafo 1º. Cuando no haya otra forma de establecer el consumo realizado, se tomará el mayor valor de la carga o capacidad instalada o, en su defecto, el nivel de carga promedio del estrato socioeconómico correspondiente al respectivo usuario, y se multiplicará por el factor de utilización y por el tiempo de permanencia de la anomalía, tomado en horas. De no ser posible establecer con certeza la duración de la misma, se tomará como rango 720 horas, multiplicado por seis meses como máximo. El factor de utilización para cada caso y el nivel de carga promedio del estrato socioeconómico, serán establecidos por la empresa.

Parágrafo 2º. Además de cobrar el consumo realizado en esa forma, la empresa podrá aplicar una sanción pecuniaria máxima equivalente al consumo no autorizado, valorado a las tarifas vigentes al momento en que éste haya sido encontrado

24 En la sentencia C-1162 de 2000 sostuvo esta Corporación:

En materia de servicios públicos domiciliarios, debe resaltarse que la regulación -como función presidencial delegable en las referidas comisiones- no es lo que ha considerado alguna parte de la doctrina, es decir, un instrumento normativo para “completar la ley”, o para llenar los espacios que ella pueda haber dejado, y menos para sustituir al legislador si éste nada ha dispuesto, pues ello significaría la inaceptable y perniciosa posibilidad de entregar al Presidente de la República -y, más grave todavía, a sus delegatarios- atribuciones

de legislador extraordinario, distintas a las señaladas por la Carta, en manifiesta contravención de los postulados del Estado de Derecho, entre los cuales se encuentran el principio de separación de funciones de los órganos del Estado, el carácter singular del Presidente como único funcionario que puede ser revestido de facultades extraordinarias temporales y precisas y las estrictas condiciones exigidas por la Constitución para que a él sean transferidas transitoria y delimitadamente las funciones legislativas. En efecto, “completar” según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, significa “añadir a una magnitud o cantidad las partes que le faltan”, y ello implica que “regular” ha sido erróneamente asimilado a “legislar”, en tanto ha sido entendida como la función de llenar los vacíos legales. Y como se vio, el artículo 370 de la Constitución condiciona la potestad reguladora del Presidente a que ella se haga “con sujeción a la ley”, no “para completar la ley”.

25 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

26 M.P. Clara Inés Vargas Hernández

27 Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia de julio 8 de 2001. M.P. Olga Inés Navarrete Barrero: “... el Decreto 1303 de 1989 es una norma especial que, como tal es de preferente aplicación frente a las disposiciones de la ley 142 de 1994, que si bien estableció el régimen de los servicios públicos domiciliarios, no se refirió a todos los aspectos relativos a esta prestación quedando vigentes, por lo tanto, las disposiciones de carácter especial y aquellas que no fueran contradictorias con sus mandatos. De conformidad con lo anterior, las normas de la ley 142 de 1994 son complementarias de las contenidas en el Decreto 1303 de 1989 que, en cuanto no sean contrarias, mantienen su vigencia y deben interpretarse sistemáticamente como un todo, por cuanto no existe contradicción entre las prescripciones de la ley 142 de 1994 y las disposiciones del Decreto 1303 de 1989 explicadas para el caso concreto, las cuales contemplan situaciones que fueron cobijadas por la primera y mantienen, por tanto, su vigencia y eficacia”.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Art. 54: “En el contrato de condiciones uniformes se deberá establecer en forma clara y

concreta, qué conductas del usuario se consideran incumplimiento de éste y dan lugar a la imposición de sanciones pecuniarias por parte de la empresa, la manera de establecer su cuantía y el procedimiento para demostrar dichas conductas y para imponer la sanción a que haya lugar”.

29 Sentencia T-270 de 2004: “Debe recordarse que el ejercicio de la autoridad que ostentan las empresas de servicios públicos se ajusta a la Carta Política dependiendo de la proporcionalidad y racionalidad de las medidas y decisiones que adopten éstas frente a los usuarios y usuarias y, sobre todo, del estricto cumplimiento de las reglas del debido proceso (Art. 29 C.P.)”.

30 M.P. Humberto Sierra Porto.

31 M.P Clara Inés Vargas

32 Sentencia T-292 de 2006. En materia de servicios públicos domiciliarios, debe resaltarse que la regulación -como función presidencial delegable en las referidas comisiones- no es lo que ha considerado alguna parte de la doctrina, es decir, un instrumento normativo para “completar la ley”, o para llenar los espacios que ella pueda haber dejado, y menos para sustituir al legislador si éste nada ha dispuesto, pues ello significaría la inaceptable y perniciosa posibilidad de entregar al Presidente de la República -y, más grave todavía, a sus delegatarios- atribuciones de legislador extraordinario, distintas a las señaladas por la Carta, en manifiesta contravención de los postulados del Estado de Derecho, entre los cuales se encuentran el principio de separación de funciones de los órganos del Estado, el carácter singular del Presidente como único funcionario que puede ser revestido de facultades extraordinarias temporales y precisas y las estrictas condiciones exigidas por la Constitución para que a él sean transferidas transitoria y delimitadamente las funciones legislativas. En efecto, “completar” según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, significa “añadir a una magnitud o cantidad las partes que le faltan”, y ello implica que “regular” ha sido erróneamente asimilado a “legislar”, en tanto ha sido entendida como la función de llenar los vacíos legales. Y como se vio, el artículo 370 de la Constitución condiciona la potestad reguladora del Presidente a que ella se haga “con sujeción a la ley”, no “para completar”

33 M.P. Clara Inés Vargas Hernández

34 En las sentencia de la Sección Primera de ocho (8) de septiembre de 2005 sostuvo esta Corporación:

“De otra parte la Sala en sentencia de 18 de julio de 2001 (Expediente 5344, Consejera Ponente doctora Olga Inés Navarrete Barrero), precisó y ahora lo reitera que el decreto 1303 de 1989 es una norma especial que, como tal, es de preferente aplicación frente a la Ley 142 de 1994 que, si bien estableció el régimen de servicios públicos domiciliarios y en forma general reguló lo relativo a los contratos de servicios públicos, no se refirió íntegramente a todos los aspectos relativos a esta prestación quedando vigentes, por lo tanto, las disposiciones de carácter especial y aquellas que no fueren contradictorias con sus mandatos.

Al efecto, dijo la Sala:

“Así lo señaló en forma expresa el artículo 186 de esta ley cuando indicó:

ARTÍCULO 186. CONCORDANCIAS Y DEROGACIONES. Para efectos del artículo 84 de la Constitución Política, esta ley reglamenta de manera general las actividades relacionadas con los servicios públicos definidos en esta ley; deroga todas las leyes que le sean contrarias; y prevalecerá y servirá para complementar e interpretar las leyes especiales que se dicten para algunos de los servicios públicos a los que ella se refiere. En caso de conflicto con otras leyes sobre tales servicios, se preferirá ésta, y para efectos de excepciones o derogaciones, no se entenderá que ella resulta contrariada por normas posteriores sobre la materia, sino cuando éstas identifiquen de modo preciso la norma de esta ley objeto de excepción, modificación o derogatoria.

Deróganse, en particular, el artículo 61, literal “f”, de la Ley 81 de 1988; el artículo 157 y el literal “c” del artículo 233 del Decreto 1333 de 1986; el inciso segundo del artículo 14 y los artículos 58 y 59 del Decreto 2152 de 1992; el artículo 11 del Decreto 2119 de 1992; y el artículo 1 en los numerales 17, 18, 19, 20 y 21, y los artículos 2, 3 y 4 del Decreto 2122 de 1992.

De conformidad con lo anterior, las normas de la Ley 142 de 1994 son complementarias de las contenidas en el decreto 1303 de 1989 que, en cuanto no sean contrarias, mantienen su vigencia y deben interpretarse sistemáticamente como un todo, por cuanto no existe

contradicción entre las prescripciones de la Ley 142 de 1994 y las disposiciones del Decreto 1303 de 1989 aplicadas al caso concreto, las cuales contemplan situaciones que no fueron cobijadas por la primera y mantiene, por lo tanto, su vigencia y eficacia...”

De tal manera que no es acertado el argumento de la entidad demandada en cuanto consideró que como en virtud de la expedición de las leyes 142 y 143 de 1994 se derogaron las leyes que le sirvieron de sustento al Decreto acusado éste perdió su fuerza ejecutoria”.

Respecto del anterior pronunciamiento cabe señalar que el Decreto 1303 de 1989 fue expedido por el Presidente de la República “en ejercicio de sus facultades legales y en especial de las que le confieren las Leyes 113 de 1928, 109 de 1936 y 126 de 1938”, de tal manera que se trata de una norma de carácter reglamentario que no tiene entidad normativa autónoma, por lo tanto, una vez derogadas las disposiciones que sirvieron de fundamento a su expedición es claro que pierde fuerza ejecutoria. Resulta por lo tanto pertinente señalar que de manera expresa la Ley 143 de 1994 (y no el artículo 186 de la Ley 142 de 1994) deroga las leyes que sirvieron de fundamento al decreto en cuestión. En efecto el artículo 97 de la Ley 143 de 1994 consigna textualmente: “La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial, las leyes 113 de 1928, 109 de 1936, 126 de 1938, con exclusión de los artículos 17 y 18 y el artículo 12 de la Ley 19 de 1990”.