

Sentencia C-060/05

ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Debe garantizar de manera efectiva los derechos constitucionales de carácter fundamental

El Estado ya no solo debe omitir acciones que produzcan vulneraciones en los derechos fundamentales sino que debe efectuar actos tendientes a garantizar de manera efectiva el uso y disfrute de los derechos constitucionales de carácter fundamental.

SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Alcance

El Servicio Público Domiciliario es uno de los mecanismos por los que el Estado ha optado para salvaguardar de manera efectiva los derechos fundamentales.

SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Objetivos

SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Dirección está en cabeza del Estado

SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Concepto

REGIMEN TARIFARIO DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Diferido al legislador

SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Relación jurídica entre usuarios y empresa

SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Regulación obedece a intereses públicos planteados por el Estado Social de Derecho

POTESTAD ADMINISTRATIVA-Límites

FUNCION ADMINISTRATIVA-Control de tutela judicial y autotutela de la administración

MECANISMOS DE AUTOTUTELA DE LA ADMINISTRACION-Vía gubernativa y revocatoria directa de los actos administrativos

El legislador ha dotado a la administración de una serie de potestades, con el propósito de que corrija los errores u omisiones en que esta hubiere incurrido en la toma de sus decisiones, son ejemplo de ello la vía gubernativa y la revocatoria directa de los actos administrativos.

EMPRESA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Fines de las potestades y prerrogativas

SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Concepto de eficiencia en su prestación

Las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios pueden ser de carácter público o de carácter privado. La actividad fundamental de dichas empresas, radica en la prestación de los servicios públicos de carácter domiciliario. Pues bien, dicha prestación a la luz de lo establecido en el Art. 365 Constitucional debe ser Eficiente. La prestación aludida, no implica que se realice de manera directa por el propio Estado. Es decir, la prestación de estos servicios puede ser efectuada por comunidades organizadas o por particulares o por el mismo Estado. No obstante, en cualquiera de los dos casos se exige que esta se desarrolle de manera eficiente. Entendiendo por tal la capacidad que tiene el Estado directa o indirectamente para que, a través de los servicios públicos domiciliarios, se consiga el efecto determinado por la Constitución, el cual consistente en la protección y garantía de los derechos fundamentales constitucionales.

SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Naturaleza onerosa de su prestación

USUARIO DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Concepto

FACTURA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Concepto

SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Naturaleza del acto de facturación

FACTURA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Es obligatoria desde el momento en que el usuario la conoce

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD EN SERVICIO PUBLICO DOMICILIARIO-Empresa debe poner en conocimiento del usuario la factura para el pago

FACTURA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Derechos de los usuarios

PRINCIPIO DE CONTRADICCION EN SERVICIO PUBLICO DOMICILIARIO-Vía gubernativa

DERECHO DE DEFENSA EN SERVICIO PUBLICO DOMICILIARIO-Mecanismos del usuario

En el evento en el cual el usuario no este de acuerdo con las obligaciones o consumo

establecido en la factura , cuenta con mecanismos idóneos de defensa que le permitiría revertir la situación que él considere irregular. Estas posibilidades pueden ser realizadas ante la misma empresa prestadora de servicios públicos domiciliarios (peticiones, quejas, recursos), a través de la vía gubernativa; o por intermedio de la jurisdicción contenciosa administrativa.

SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Prescripción de cinco meses a favor del usuario para el cobro de costos no facturados por error u omisión

La posibilidad que tienen las empresas prestadoras de servicios públicos , sean públicas o privadas, de facturar bienes o servicios dentro del plazo legal , que no hayan sido facturados por error u omisión , proviene de las potestades propias establecidas por la Constitución y la ley; para este tipo de servicios. En efecto, dichas potestades y prerrogativas de origen legal , tiene su fundamento constitucional en la necesidad de defensa del interés general. Es así como, el Art. 365 constitucional señala la trascendencia de los servicios públicos domiciliarios en el cumplimiento de la finalidad social de Estado Colombiano. La facultad de cobrar servicios no facturados por error u omisión, es una de las tantas formas de autotutela que utiliza la administración, para cumplir con los objetivos planteados constitucionalmente. En otras palabras, las empresas prestadoras de servicios públicos , públicas o privadas, cuentan con la potestad y por ende la posibilidad de cobrar dentro del término legal, aquellos servicios que por error u omisión suyo hayan dejado de facturar. Lo anterior, no solo por la eficacia del servicio sino igualmente por la eficiencia. Así las cosas, cuando la administración ejerce sus potestades para corregir la facturación sea por error o por omisión suyas , dicho acto puede beneficiar al usuario a quien se le ha cobrado más de lo debido , y en consecuencia la corrección permite volver las cosas a la legalidad. Habría que agregar también, que el plazo señalado en el artículo 150 de la ley 142 de 1994 , establece un término de prescripción en beneficio del usuario y en detrimento de la empresa prestadora del servicio. Lo referido en aras del control de la potestad mencionada de la administración. En efecto, el lapso de tiempo perentorio de cinco meses otorgado por la ley para el ejercicio de la potestad en cabeza de la administración, concede certeza al usuario y seguridad jurídica, bajo el entendido que desbordado este tiempo no podrán surgir conflictos posteriores, surgidos de la facturación, y en contra del usuario.

PROPOSICION JURIDICA COMPLETA-No integración

Referencia: expediente D-5271

Demanda de inconstitucionalidad contra el Art. 150 parcial de la Ley 142 de 1994.

Actor: Rafael Guillermo López Martínez

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Bogotá, D. C., primero (1) de febrero de dos mil cinco (2005).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Rafael Guillermo López Martínez, presentó demanda contra el Art. 150 parcial de la Ley 142 de 1994, por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.

Mediante auto del 12 de julio 2004 , el Magistrado Sustanciador admitió la demanda presentada contra el artículo 150 parcial de la Ley 142 de 1994.

Así las cosas, cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

II. NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial 41.433 de 11 de julio de 1994 y se subraya lo demandado:

LEY 142 de 1994

(11 de julio)

por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

(...)

Artículo 150. De los cobros inoportunos.

Al cabo de cinco meses de haber entregado las facturas, las empresas no podrán cobrar bienes o servicios que no facturaron por error, omisión, o investigación de desviaciones significativas frente a consumos anteriores. Se exceptúan los casos en que se compruebe dolo del suscriptor o usuario.

III. DEMANDA

El demandante considera que la disposición acusada vulnera el artículo 365 de la Constitución Política.

Asevera el demandante, que dentro de la nueva concepción del Estado Social de Derecho que consagra la Constitución de 1991, el constituyente reconoció la importancia de los servicios públicos como inherentes a la finalidad social del Estado, razón por la cual se impuso a este la obligación de asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Se afirma, que del postulado consagrado en el artículo 365 constitucional puede deducirse la connotación eminentemente social de los servicios públicos domiciliarios en la medida que pretenden el bienestar y el mejoramiento de la calidad de vida de las personas, y por ello deben ser prestados en forma eficiente, constituyen un asunto de Estado y por tanto pertenecen a la órbita de lo público, de ahí que deben ser prestado a todos los habitantes. Sin dudas, se indica, una ineficiente prestación de los servicios públicos puede acarrear

perjuicio para derechos como la vida, la salud, la integridad personal, entre otros.

Expresa el demandante, que el artículo 2 de la ley mencionada, denota que la prestación eficiente del servicio público domiciliario es uno de los principios rectores del conjunto normativo donde se desarrolla.

Así las cosas, teniendo claro que el principio de eficiencia , es de nivel constitucional, nos parece - explica el demandante - contradictoria la posibilidad que otorga el artículo 150 de la ley 142 de 1994, cuando autoriza implícitamente que las empresas prestadoras realicen cobros retroactivos hasta por cinco meses, por errores y omisiones; los cuales no son más que ineficiencias administrativas que no pueden ser trasladadas al usuario ya que transtornan su común bienestar económico. En consecuencia, después de cinco meses de haber cancelado las mensualidades por consumo de energía eléctrica , se tiene que repetir el esfuerzo económico que ya se hizo para ponerse a paz y salvo con la electrificadora y lo más grave es que se fundamenta en los errores y omisiones del prestador del servicio público.

Se agrega , que constituye un abuso de posición dominante el hecho de “limitar la obligación de la empresa a hacer efectivas las garantías de la calidad de sus servicios y de los bienes que entrega , y las que trasladen al suscriptor o usuario una parte cualquiera de los costos y gastos necesarios para hacer efectiva esa garantía” . Por consiguiente, si la empresa detecta una anomalía en el medidor que ellos mismos suministraron e instalaron , no atribuible al usuario a título de culpa grave o dolo, se debe dar garantía del mismo y no retrotraer la facturación hasta por cinco meses para cobrar lo que el medidor dañado no registro. Es decir, si se cometieron errores u omisiones por parte de la prestadora del servicio, los costos de estos errores y omisiones no pueden ser trasladados a los usuarios, porque constituirían entonces una infracción al principio fundamental de la eficiencia en la prestación del servicio.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

El ciudadano Gustavo Vargas Quintero, actuando en su calidad de apoderado del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, intervino para defender la Constitucionalidad del artículo 150 parcial de la ley 142 de 1994.

Manifiesta el interveniente, que no se entiende como el demandante interpreta de una manera diferente el espíritu de la norma que acusa, toda vez que de la lectura de la misma se puede deducir que contrario a lo que argumenta, esta protege a los ciudadanos al determinar “que las empresas no podrán cobrar bienes o servicios que no facturaron por error o omisión o...”. Se agrega, que el texto de la norma acusada no es violatoria de la Constitución y menos de la ley 142 de 1994.

2. Intervención Ciudadana.

Señala el interveniente, que no es acertado por parte del demandante igualar los conceptos de ineficiencia administrativa con prestación eficiente, a saber: la ineficiencia administrativa es la circunstancia causal que por determinado motivo produciría una prestación no eficiente del servicio. Ahora, la prestación eficiente de un servicio público, es uno de los fines de estricto cumplimiento por el Estado o sus colaboradores a favor de los usuarios. Así entonces, la facturación extemporánea es una situación de orden técnico, interno y operativo de la empresa.

Se indica, que facturar eficientemente no es un servicio público domiciliario sino una actividad alterna y necesaria al servicio, que no impide si no se expide, la prestación del servicio. Aunado a lo anterior, se expone, que de generarse la inconstitucionalidad se estaría vulnerando el principio de contraprestación del pago del servicio prestado, ya que sería avalar el aprovechamiento del error ajeno.

3. Intervención de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y de la Academia Colombiana de Jurisprudencia.

Los días 6 y 9 de Agosto del año en curso, fueron radicados escritos firmados por Sandra Patricia Ramos Polanco, en representación de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y por Paul Cahn- Speyer Wells académico de la entidad mencionada; los cuales no serán tenidos en cuenta por ser presentados de manera extemporánea.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, Edgardo José Maya Villazón, en Concepto No. 3650 presentado el 3 de Septiembre del presente año, solicita a la Corte se declare la

exequibilidad del artículo 150 parcial de la ley 142 de 1994. Lo anterior con base en las siguientes consideraciones:

Considera el Ministerio Público, que el principio de la eficiencia en la prestación de los servicios públicos impone al Estado la obligación de garantizar la prestación de estos con celeridad, prontitud y satisfacer las necesidades de interés general de manera constante y regular.

Se manifiesta, que el principio de eficiencia en la prestación de los servicios públicos implica que estos deben ser prestados con celeridad y prontitud con el fin de satisfacer las necesidades primarias de todos los habitantes del territorio, y la generalidad ha de ser que no deben cometerse errores ni omisiones en la prestación de los mismos, y hacia eso debe apuntar una prestación eficiente de los servicios públicos domiciliarios.

No obstante, indica el Señor Procurador General de la Nación, que el momento de la facturación, bien sea que contenga errores u omisiones o no los presente, se produce luego de prestado el servicio o entregado el bien de manera oportuna e ininterrumpida al usuario o suscriptor y es este consumo o entrega , lo que se está cobrando en la factura , lo que conduce a establecer que la necesidad básica del usuario, de acuerdo al servicio prestado ha quedado satisfecha. Se deduce entonces, afirma el Ministerio Público , que el principio de eficiencia en la prestación de los servicios no ha sido vulnerado puesto que la empresa prestadora ha cumplido con su responsabilidad respecto del compromiso asumido de satisfacer las necesidades primarias de los habitantes, por lo que debe percibirse un precio.

Se agrega que, la comisión de errores y omisiones por parte de las empresas prestadoras en el cobro de los servicios efectivamente prestados y de los bienes entregados , no constituyen previamente un perjuicio para el usuario, pues no le representa un daño o detrimento en el entendido que el usuario en su momento se benefició efectuando el consumo y recibiendo el bien entregado, y en consecuencia debe pagar por ello.

De su análisis, el Ministerio Público, refiere que en el presente caso es necesario estudiar la llamada proposición jurídica completa. Se señala , que los apartes demandados de la norma hay que estudiarlos partiendo de una lectura integral de la disposición.

Se manifiesta, que debe tomarse entonces, el contexto de la norma en su integralidad y

analizar si el tiempo establecido en la norma de cinco meses , es razonable o se ajusta a los principios constitucionales o por el contrario es excesivo e injustificado y constituye un perjuicio para los usuarios.

Así las cosas, se considera que el estudio debe abordar el término que tienen las empresas de servicios públicos para facturar los servicios consumidos y los bienes entregados pero no cobrados por error u omisión.

No obstante, el Ministerio Público asevera que dicho término es razonable, no presenta un perjuicio para los usuarios y no contraviene el principio constitucional de eficiencia en la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

Por consiguiente, el Señor Procurador General de la Nación, solicita integrar la proposición jurídica con el aparte del artículo 150 acusado que señala “ Al cabo de cinco meses de haber entregados las facturas... ” y declarar exequible esta expresión junto con la acusada “ error , omisión o “ por lo ya expuesto.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE

Competencia

1. Esta corporación es competente para decidir sobre la constitucionalidad de la norma acusada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, Num. 4, de la Constitución, por estar contenida en una ley.

Problema jurídico planteado

2. Afirma el demandante , que la norma acusada viola el artículo 365 de la Constitución Política. Lo anterior, por cuanto en dicho precepto constitucional está establecida la obligatoriedad de la prestación eficiente de los servicios públicos. Esta situación se vería , según el demandante, vulnerada con lo prescrito en el artículo 150 de la ley 142 de 1994, por cuanto permite que las empresas prestadoras de servicios públicos , facturen por error y omisión suyos , servicios que con anterioridad no habían sido facturas; siempre y cuando se realice en el plazo establecido en la ley.

Para resolver , la Corte analizará de un lado (I) la correlación entre el Estado y los

Servicios Públicos Domiciliarios y de otro lado (II) las Empresas Prestadoras de Servicios Públicos Domiciliarios y su relación con los Usuarios ; para posteriormente estudiar el caso concreto (III) .

I. El Estado y los Servicios Públicos Domiciliarios

El Estado Social de Derecho , principio fundante incorporado en la Constitución de 1991, produjo un cambio radical en la forma de entender el Estado Colombiano.

De esta manera, el Servicio Público Domiciliario es uno de los mecanismos por los que el Estado ha optado para salvaguardar de manera efectiva los derechos fundamentales . A través de la prestación de estos, se busca garantizar derechos como la vida, la integridad personal, la salud, la educación, etc.

Pues bien, por medio de estos servicios se pretende primordialmente satisfacer en forma general necesidades de manera regular y continua, que tengan como respuesta principal la salvaguarda permanente de los derechos y deberes constitucionales.

La Constitución Política Colombiana ha determinado la dirección de los servicios públicos domiciliarios en cabeza del Estado. Por consiguiente, a la luz del Art. 367 Constitucional , es a través de una ley que se fijan los parámetros generales de los servicios mencionados. En consecuencia, para el presente análisis se determinará el carácter reglamentario de los servicios públicos domiciliarios (A) y las potestades de la administración respecto de estos Servicios (B)

A. Naturaleza Legal de los Servicios Públicos Domiciliarios

Los servicios públicos pueden presentarse en diferentes formas¹. Son de interés en este momento los Servicios Públicos Domiciliarios, por cuanto son estos los regulados por la ley 142 de 1994. Así entonces, esta Corporación ha entendido como Servicios Públicos Domiciliarios “ aquellos que se prestan a través del sistema de redes físicas o humanas con puntos terminales en las viviendas o sitios de trabajo de los usuarios y cumplen la finalidad específica de satisfacer las necesidades esenciales de las personas”²

Ahora bien , respecto a los servicios públicos domiciliarios , ha sido diferido al legislador el señalamiento del régimen tarifario. Además se le impone la observancia de los criterios de

costos, solidaridad y redistribución de ingresos, entre otras materias.

El señalamiento realizado por el legislador , en materia de servicios públicos domiciliarios, está vertido en la ley 142 de 1994 “por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.” Lo anterior trae consigo, que la relación que existe entre los usuarios y las empresas de servicios públicos domiciliarios , es principalmente legal.

En otras palabras, la relación jurídica entre el usuario y la empresa de servicios públicos domiciliarios es, en algunos aspectos y respecto de ciertos servicios³, una relación legal y reglamentaria, estrictamente objetiva, que se concreta en un derecho a la prestación legal del servicio en los términos precisos de su reglamentación, sin que se excluya la aplicación de normas de derecho privado en materias no reguladas por la ley.

Al respecto ha dicho esta Corporación :

“No es entonces exótico que la relación jurídica entre usuario y empresa de servicios públicos sea simultáneamente estatutaria y contractual. En materia de servicios públicos domiciliarios, por el contrario, esta es la regla general, debido a que su prestación involucra derechos constitucionales - salud, educación, seguridad social, etc. - y su reglamentación administrativa obedece a intereses públicos determinados, quedando reservada su gestión, control y vigilancia a los organismos del Estado”⁴. (Negrilla fuera de texto)

En este orden de ideas, la regulación expedida por el legislador en materia de servicios públicos domiciliarios , obedece a intereses públicos determinados , que no son otros que los planteados por el Estado Social de Derecho en la salvaguarda de los derechos fundamentales

Al respecto ha dicho esta Corte:

“La competencia para la “regulación” de las actividades que constituyen servicios públicos se concede por la Constitución a la ley, a la cual se confía la misión de formular las normas básicas relativas a: la naturaleza, extensión y cobertura del servicio, su carácter de esencial o no, los sujetos encargados de su prestación, las condiciones para asegurar la regularidad, permanencia, constancia, calidad y eficiencia en su prestación, las relaciones con los

usuarios, en lo que atañe a sus deberes, derechos, al régimen de su protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas que presten el servicio, el régimen tarifario, y la manera como el Estado ejerce el control, la inspección y la vigilancia para asegurar su prestación eficiente."(negrilla fuera de texto)5

En este orden de ideas, siendo los servicios públicos domiciliarios un instrumento trascendental del Estado para la salvaguarda de los derechos fundamentales; la Constitución Política estableció que sea el legislador , quien por intermedio de una ley, fije las competencias, responsabilidades , cobertura, calidad, financiación, régimen tarifario, criterios de costos, solidaridad y redistribución de ingresos; en relación con dichos servicios. Por ende, fue expedida la ley 142 de 1994 , la cual reglamentó lo dispuesto por la Constitución y le otorgó a las relaciones jurídicas que surjan de estos servicios públicos domiciliarios, un carácter legal.

B. Las Potestades de la administración y los Servicios Públicos Domiciliarios

El principio de legalidad es base fundante de un Estado de Derecho como el nuestro. Es por intermedio de la ley que se otorgan a la administración una serie de potestades , las cuales el legislador a hecho recaer en ella , con base en su libertad de configuración legislativa, pensando en el correcto desenvolvimiento del Estado.

Así las cosas, las potestades de la administración están previamente atribuidas por la ley . En otras palabras, sin un señalamiento legal previo , la administración no puede ejercer potestad alguna. Pues bien, los efectos jurídicos de estas potestades de la administración recaen sobre los administrados quienes deben soportarlos.

Por consiguiente, el ejercicio de estas potestades debe ir encaminado a proteger un interés general como lo establece el Art. 209 Constitucional.

Pues bien, del ejercicio de la función administrativa pueden generarse diferentes situaciones jurídicas que producen en los administrados beneficios, desventajas o indiferencia. Por consiguiente, debe existir un control para que las potestades de la administración respondan tanto a la Constitución como a la ley. Así las cosas, dicho control se ve vertido en la tutela judicial y en la autotutela de la administración.

A través de la primera , los administrados pueden controvertir las decisiones de la administración, provenientes de la potestad otorgada por la ley, utilizando la vía judicial . Por intermedio de la segunda, es la misma administración quien controla o corrige sus decisiones provenientes de la potestad mencionada.

Así las cosas, el legislador ha dotado a la administración de una serie de potestades, con el propósito de que corrija los errores u omisiones en que esta hubiere incurrido en la toma de sus decisiones, son ejemplo de ello la vía gubernativa y la revocatoria directa de los actos administrativos. Es decir, mecanismos de autotutela de la administración.

En relación a las potestades y prerrogativas de las empresas públicas de servicios públicos domiciliarios, esta Corporación ha sostenido:

“Finalmente debe reiterarse lo ya sostenido por esta Corporación, en el sentido de que el otorgamiento a las empresas de servicios públicos de una gama de facultades, prerrogativas y privilegios propios de las autoridades públicas busca propiciar y favorecer la organización, el funcionamiento, la continuidad, la eficiencia y la eficacia del servicio, al amparo de la regulación, el control y la vigilancia que el Estado se reserva para sí con exclusividad, en su tarea de asegurar la prestación eficiente de dichos servicios a todos los habitantes del territorio nacional. Sentido teleológico éste que a su turno implica un permanente examen sobre el acontecer administrativo de quienes prestan servicios públicos domiciliarios, en el entendido de que ese conglomerado de atribuciones, derechos y prerrogativas de autoridad pública que pueden ejercer los agentes prestadores de dichos servicios no tiene la virtualidad de convertir en función administrativa el desarrollo ordinario de su objeto social.”⁶(negrilla fuera de texto)

Es de agregar , que dichas potestades no solamente recaen sobre las empresas públicas prestadoras de los servicios ya referidos. En otras palabras, aquellas empresas privadas que presten servicios públicos domiciliarios a nombre del Estado gozan de igual manera de la gama de prerrogativas y potestades que se circunscribe a la empresas prestadoras de Servicios públicos domiciliarios.

Así las cosas, estas potestades otorgadas por la Constitución y la ley han sido puestas en

cabeza de las empresas, tanto públicas como privadas, que presten servicios públicos domiciliarios.

En conclusión, estos poderes y prerrogativas tienen su cimiento en el servicio a la comunidad, cuyo fundamento reside en la protección y salvaguarda de los derechos fundamentales; razón de ser de los servicios públicos domiciliarios.

II. Las Empresas Prestadoras de Servicios Públicos Domiciliarios y su relación con los Usuarios.

Como se ha mencionado con anterioridad, las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios pueden ser de carácter público o de carácter privado.

La actividad fundamental de dichas empresas, radica en la prestación de los servicios públicos de carácter domiciliario. Pues bien, dicha prestación a la luz de lo establecido en el Art. 365 Constitucional debe ser Eficiente.

La prestación aludida, no implica que se realice de manera directa por el propio Estado. Es decir, la prestación de estos servicios puede ser efectuada por comunidades organizadas o por particulares o por el mismo Estado. No obstante, en cualquiera de los dos casos se exige que esta se desarrolle de manera eficiente. Entendiendo por tal la capacidad que tiene el Estado directa o indirectamente para que, a través de los servicios públicos domiciliarios , se consiga el efecto determinado por la Constitución, el cual consistente en la protección y garantía de los derechos fundamentales constitucionales.

La Corte ha expresado al respecto :

“ El ente estatal debe garantizar que esa prestación sea eficiente, es decir, que se asegure que las empresas que proporcionen el servicio lo hagan de manera eficiente, completa y atendiendo las necesidades básicas de la población. Para ello, también debe garantizar que dichas empresas recuperen sus costos y puedan invertir en el mismo sector con el fin de lograr una mayor competitividad, lo que se traduce en una mejor prestación del servicio.”⁷ (negrilla fuera de texto)

En este orden de ideas, la eficiencia de que trata la Constitución , se predica de la prestación misma del servicio domiciliario.

Ahora bien, dicha prestación del servicio en momento alguna es gratuita. La prestación de estos servicios es de naturaleza onerosa⁸, con lo que se pretende “alcanzar, preservar y mejorar para la comunidad tanto la cobertura como la calidad del servicio, lo cual no se consigue prohibiendo la desobediencia civil frente a las deudas por bienes y servicios efectivamente recibidos, amén del enriquecimiento sin causa que a favor de algunos podría presentarse ocasionalmente.”⁹(Negrilla fuera de texto)

Así las cosas, corresponde a quienes son usuarios de servicios públicos domiciliarios pagar un costo determinado por la utilidad recibida. Se entiende por usuario “la persona que usa ciertos servicios, es decir quien disfruta el uso de cierta cosa”.

A. Características de la Factura de Servicios Públicos

El mecanismo de cobro del servicio al usuario por parte de la empresa prestadora , se realiza a través de una factura. La ley 142 de 1994 , ha definido el concepto de factura como “la cuenta que una persona prestadora de servicios públicos entrega o remite al usuario, por causa del consumo y demás servicios inherentes en desarrollo de un contrato de prestación de servicios públicos.”¹⁰

En consecuencia, el acto de facturación adquiere la naturaleza de acto jurídico , el cual proviene de la actividad que desarrollan las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios.

Por consiguiente, se entiende que las obligaciones que provengan de la facturación serán obligatorias para sus destinatarios como usuarios del servicio público domiciliario. No obstante, solamente será obligatoria para el usuario la factura, desde el momento en que conozca esta.¹¹

B. Derechos de los Usuarios respecto de la Factura

Pues bien, con el propósito de que la factura sea oponible al usuario y por ende le obligue, es necesario que la empresa prestadora de servicios públicos domiciliarios ponga en conocimiento del usuario la factura de pago. Dicha situación responde al principio de publicidad. No obstante, dicha obligatoriedad estará atada al cumplimiento en la forma,

tiempo, sitio y modo estipulados en el contrato, por parte de las empresas prestadoras de servicios públicos.

Con base en este principio de publicidad , el usuario tiene la facultad de ejercer sus derechos constitucionales de defensa y debido proceso . En otras palabras, siendo el acto de facturación un acto jurídico, comunicado al usuario; cuenta este con los medios constitucionales indispensables para oponerse .

Este alto tribunal ha afirmado:

“A partir de ese presupuesto básico de la publicidad el ejercicio del derecho de contradicción se desenvuelve a través de las actuaciones administrativas y de la vía gubernativa, concretándose ante todo en oportunidades para formular peticiones, quejas, reclamos y recursos, de cuyos resultados prácticos debe dar razón, de una parte, la estructura orgánica y funcional de las oficinas de peticiones, quejas y recursos de las empresas, y de otra, el grado de credibilidad social alcanzado por éstas a partir de sus actuaciones y resoluciones.”¹²

En consecuencia, en el evento en el cual el usuario no este de acuerdo con las obligaciones o consumo establecido en la factura , cuenta con mecanismos idóneos de defensa que le permitiría revertir la situación que él considere irregular. Estas posibilidades pueden ser realizadas ante la misma empresa prestadora de servicios públicos domiciliarios (peticiones, quejas, recursos) , a través de la vía gubernativa ; o por intermedio de la jurisdicción contenciosa administrativa.

En conclusión, los usuarios quienes son beneficiarios de los servicios públicos domiciliarios cuentan con las herramientas jurídicas necesarias para oponerse a las facturas emitidas por las empresas prestadoras, en el evento en el cual no comparten las obligaciones que estas establecen.

III. El Caso Concreto

Con base en los presupuestos teóricos expuestos con anterioridad, entrará esta Corporación a analizar si los términos demandados del artículo 150 de la ley 142 de 1994, son violatorios del Art. 365 Constitucional , en relación a la prestación eficiente de los servicios públicos

domiciliarios.

Al respecto, constata esta Corporación lo siguiente:

En primer lugar, la ley 142 de 1994 es el desarrollo de la exigencia Constitucional establecida en cabeza del legislador (Art. 365 Constitucional), tendiente a dictar el régimen de los servicios públicos domiciliarios. De igual manera, responde a los preceptuado por la Constitución (Art. 367 Constitucional) que busca que el legislador establezca las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación, y el régimen tarifario que tendrá en cuenta además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos.

Así entonces, los términos demandados del Art. 150 de la ley 142 de 1994 , son el resultado de la voluntad del Constituyente de trasladar al legislador la facultad de fijar el régimen jurídico de los servicios públicos domiciliarios. Por consiguiente, la relación de los usuarios con los servicios referidos y lógicamente con las empresas prestadoras , deviene en una relación Constitucional y legal, que obliga a quien usa el servicio.

En segundo lugar, la posibilidad que tienen las empresas prestadoras de servicios públicos , sean públicas o privadas, de facturar bienes o servicios dentro del plazo legal , que no hayan sido facturados por error u omisión , proviene de las potestades propias establecidas por la Constitución y la ley; para este tipo de servicios.

En efecto, dichas potestades y prerrogativas de origen legal , tiene su fundamento constitucional en la necesidad de defensa del interés general. Es así como, el Art. 365 constitucional señala la trascendencia de los servicios públicos domiciliarios en el cumplimiento de la finalidad social de Estado Colombiano.

En aras de alcanzar el objetivo social establecido por el Estado, la ley optó por dotar, a las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios , de una serie de potestades que les permitieran obtener el fin perseguido.

Pues bien, la facultad de cobrar servicios no facturados por error u omisión, es una de las tantas formas de autotutela que utiliza la administración, para cumplir con los objetivos planteados constitucionalmente.

Esta potestad , cuyo origen es el cobro del servicio consumido, no solo nace de la onerosidad característica de la prestación de estos servicios, sino igualmente de la necesidad de favorecer la organización, el funcionamiento, la continuidad , la eficiencia y la eficacia en la prestación del servicio.

En otras palabras, las empresas prestadoras de servicios públicos , públicas o privadas, cuentan con la potestad y por ende la posibilidad de cobrar dentro del término legal, aquellos servicios que por error u omisión suyo hayan dejado de facturar. Lo anterior , no solo por la eficacia del servicio sino igualmente por la eficiencia.¹³

En tercer lugar, ante las potestades inherentes en la prestación de este servicio, la misma Constitución y la ley han predeterminado unos controles necesarios para el ejercicio de dichas prerrogativas.

Así las cosas, cuando la administración ejerce sus potestades para corregir la facturación sea por error o por omisión suyas , dicho acto puede beneficiar al usuario a quien se le ha cobrado más de lo debido , y en consecuencia la corrección permite volver las cosas a la legalidad.

No obstante , en el evento que dicho acto de corrección no sea beneficioso para el usuario y este considere que no es basado en la realidad o en la legalidad, cuenta con los mecanismos necesarios para hacer valer sus derechos.

En este orden de ideas, bajo el entendido que la factura es un acto jurídico emitido por una empresa prestadora de los servicios referidos, sea esta pública o privada, existe la posibilidad que ante la inconformidad del usuario , este haga uso de los mecanismos constitucionales que le permiten controvertir dicho acto.

Ciertamente, el usuario de los servicios públicos domiciliarios , puede ventilar sea ante la misma administración (vía gubernativa , por intermedio de quejas, reclamos, peticiones o recursos) o ante la jurisdicción contenciosa , (a través de la acciones contenciosas) todas aquellas inconformidades provenientes de las obligaciones establecidas en la factura. Así entonces, aquel usuario que no este de acuerdo con la facturación de servicios o bienes anteriormente no cobrados por errores u omisiones de las empresas prestadoras , cuenta con una amplia gama de posibilidades jurídicas para controvertir dicho cobro. Derechos estos

ampliamente amparados por la Corte Constitucional.¹⁴

Habría que agregar también, que el plazo señalado en el artículo 150 de la ley 142 de 1994 , establece un término de prescripción en beneficio del usuario y en detrimento de la empresa prestadora del servicio. Lo referido en aras del control de la potestad mencionada de la administración.

En efecto, el lapso de tiempo perentorio de cinco meses otorgado por la ley para el ejercicio de la potestad en cabeza de la administración , concede certeza al usuario y seguridad jurídica , bajo el entendido que desbordado este tiempo no podrán surgir conflictos posteriores, surgidos de la facturación , y en contra del usuario.

En cuarto lugar, debe referenciar esta Corporación , que la supuesta violación a la prestación eficiente de los servicios públicos de que trata el Art. 365 Constitucional, está circunscrita a la prestación misma del servicio. Es decir, al suministro del servicio que traiga consigo la salvaguarda de los derechos fundamentales.

En este orden de ideas, las obligaciones establecidas en las facturas de servicios públicos domiciliarios deben ser cumplidas por los usuarios , así sean estas de aquellas que cobran servicios o bienes anteriormente no facturados por error u omisión de la empresa prestadora; lo anterior por cuanto dicha obligación es de desarrollo Constitucional. No obstante, ante el evento en el cual el usuario encuentre inconsistencias en dicho cobro , cuenta este con los medios constitucionales adecuados para hacer valer sus derechos.

Finalmente , advierte esta Corporación que no se dan los supuestos para integrar, en el presente caso, la proposición jurídica completa solicitada por el Ministerio Público. Lo anterior, debido a que la Corte considera que el contenido normativo demandado era suficiente para emitir pronunciamiento.

Así las cosas, y con base a la argumentación expuesta, esta Corte declarará la exequibilidad de los términos “error, omisión ” que hacen parte del Art. 150 de la ley 142 de 1994 , la cual establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

1. Declarar EXEQUIBLES los términos “ error , omisión ” , de que trata el Art. 150 de la ley 142 de 1994, por los cargos analizados en esta providencia.

Notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

JAIME ARAÚJO RENTERIA Presidente

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sentencia T. 697 de 2002 Corte Constitucional M.P. Jaime Araújo Rentería

2 Sentencia T- 064 de 1994 Corte Constitucional M.P. Hernando Herrera Vergara.

3 Sentencia T- 697 de 2002 Corte Constitucional M.P. Jaime Araújo Rentería

4 Sentencia T-540 de 1992 Corte Constitucional M.P. Eduardo Cifuentes M.

5 Sentencia C-263 de 1996 Corte Constitucional M.P. Antonio Barrera C.

6 Sentencia C- 558 de 2001 Corte Constitucional M.P. Jaime Araújo Rentería.

7 Sentencia C- 041 de 2003 Corte Constitucional M.P. Jaime Cordoba Triviño

8 Art. 367 de la Constitución Política

9 Sentencia C-041 de 2003 Corte Constitucional M.P. Jaime Córdoba Triviño

10 Art. 14.4. Ley 142 de 1994

11 Art. 148 Ley 142 de 1994

12 Sentencia T-697 de 2002 Corte Constitucional

13 Sentencia C- 558 de 2001 M.P. Jaime Araújo Rentería

14 “Cuando la confianza legítima en que un procedimiento administrativo será adelantado y culminado de conformidad con las reglas que lo rigen es vulnerada, se presenta una violación del debido proceso en la medida en que este derecho comprende la garantía de que las

decisiones adoptadas por la administración lo serán de tal manera que se respeten las reglas de juego establecidas en el marco legal así como las expectativas que la propia administración en virtud de sus actos generó en un particular que obra de buena fe. En efecto, la Constitución misma dispuso que una de las reglas principales que rigen las relaciones entre los particulares y las autoridades es la de que ambos, en sus actuaciones, “deberán ceñirse a los postulados de la buena fe”. Sentencia T- 730 de 2002