

Sentencia T-1108/02

DERECHOS DEL INTERNO-Elementos de las relaciones especiales de sujeción con el Estado

DERECHOS DEL INTERNO-Consecuencias jurídicas de las relaciones especiales de sujeción con el Estado

LEGITIMACION POR ACTIVA EN TUTELA-Director de establecimiento carcelario

Salvo en lo atinente a las penitenciarias y colonias agrícolas que tienen personería jurídica propia, es el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC el llamado a instaurar las acciones tendientes a preservar las garantías constitucionales en los centros de reclusión. Cuando el Instituto en mención se encuentra vinculado al quebrantamiento que se busca restablecer o a la amenaza que se pretende conjurar, compete a los directores de los centros de reclusión, como “jefes de gobierno interno de las cárceles”, acudir ante el juez constitucional en demanda de protección, porque esta Corporación ha sostenido que las cárceles no son lugares ajenos al derecho, y que las personas privadas de la libertad son sujetos de especial protección constitucional, dada su relación de “sujeción diseñada y comandada por el Estado”. En consonancia, corresponde al Juez Constitucional entrar a resolver la petición de amparo instaurada por el director de un penal, sin perjuicio de su falta de personería, cuando el establecimiento que representa al reclusorio se encuentra impedido para comparecer por encontrarse incurso en la violación.

EMPRESA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Sujeción del debido proceso en sus actuaciones

Las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios requieran sujetar sus procedimientos, entre ellos el cobro e imposición de sanciones, a las disposiciones que los permiten y regulan, enmarcadas dentro de las previsiones del ordenamiento constitucional, según el cual las actuaciones administrativas están sujetas a las reglas del debido proceso, y tanto particulares como autoridades deben ceñirse a los postulados de la buena fe. Las empresas en mención pueden suspender, parcial o totalmente, la prestación de los servicios que prestan por falta de pago de los usuarios y suscriptores de las facturaciones emitidas, pero para el efecto están en el deber de observar estrictamente el procedimiento que les permite hacer su uso de esta prerrogativa

DERECHO DE DEFENSA-Protección del usuario de empresa de servicios públicos domiciliarios

SERVICIO PUBLICO DE ENERGIA EN ESTABLECIMIENTO CARCELARIO-Suspensión por mora del INPEC en pago de facturas

DERECHO DE PETICION ANTE EMPRESA DE ENERGIA-Vulneración por falta de respuesta pronta y oportuna

ESTABLECIMIENTO CARCELARIO-Vulneración derechos de los internos por racionamiento de energía

Referencia: expediente T-557.332

Acción de tutela instaurada por el Director de la Cárcel del Circuito Judicial de Turbo contra la Empresa Antioqueña de Energía E.S.P. S.A. -EADE-.

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá, D.C., cinco (5) de diciembre de dos mil dos (2002).

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Jaime Araujo Rentería, Alvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández, en ejercicio de su competencia constitucional y legal, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión de la decisión adoptada por el Juez Primero Penal del Circuito de Turbo, para resolver la acción de tutela instaurada por el Director de la Cárcel de dicho Circuito Judicial, contra la Empresa Antioqueña de Energía S.A. E.S.P. -EADE-.

I. ANTECEDENTES

El Director de la Cárcel del Circuito Judicial de Turbo (Ant.) invoca la protección del Juez

Constitucional porque la Empresa Antioqueña de Energía E.S.P. S.A. -EADE- tiene sometido al penal a un racionamiento permanente, vulnerando los derechos fundamentales de los internos, del personal de guardia y administrativo, e incluso poniendo en peligro a la población civil; dadas las graves repercusiones del racionamiento de energía en la satisfacción de las necesidades básicas de la población carcelaria.

## 1. Hechos

De las pruebas allegadas al proceso y de las manifestaciones de las partes se pueden dar como ciertos los siguientes hechos.

-El 3 de diciembre de 2001 el Instituto Penitenciario y Carcelario INPEC adeudaba a la Empresa Antioqueña de Energía E.S.P. S.A. -EADE- la suma de veintiún millones doscientos un mil ochenta pesos (\$21'.201.080.00) por concepto de suministro de energía a la Cárcel del Circuito Judicial de Turbo y, por esta razón, "nos han venido racionando la energía (..) desde las 10:00 horas hasta las 17:00 horas a excepción de los días miércoles, sábados y domingos (..)".

-El día antedicho el director del penal abonó a la deuda en comento la cantidad de diez millones de pesos (\$10'.000.000.00), con la expectativa de que el servicio de energía le sería restablecido al reclusorio penal, como quiera que "hemos tenido conversaciones con el Ing. MORALES a través de la sucursal de Turbo le hemos solicitado que tenga compasión y no nos torture con este racionamiento (..) ya que el INPEC Bogotá estaba gestionando el pago de la deuda y en una ocasión en presencia del Comandante de Vigilancia de este penal nos dijo que gestionáramos aunque fuera un abono y que nos restablecería el servicio totalmente".

-Recibido el abono a que se hace referencia, el servicio de energía que la accionada presta al penal le fue restablecido totalmente; no obstante, el 5 de diciembre siguiente, "el mencionado gerente sin aviso, ni notificación y sin dejarnos la posibilidad de presentar recurso alguno envió nuevamente al funcionario para que racionara nuevamente el fluido, pese a los reclamos y peticiones hechas personalmente en la oficina EADE de Turbo."

El 6 de diciembre de 2001 el Director del penal solicitó a la accionada, reconsiderar su decisión ordenando el restablecimiento total del servicio, sin obtener respuesta. Y, en el mismo mes, la Empresa accionada expidió una factura de cobro mensual, a nombre del

Centro Penitenciario, por valor de \$15.584.090, con el propósito de recaudar seis meses de facturación.

## 2. Pruebas obrantes dentro del expediente

En el expediente obran los siguientes documentos:

-Certificado de Existencia y Representación de la Empresa Antioqueña de Energía, expedido por la Cámara de Comercio de Medellín el 14 de noviembre de 2001, que da cuenta de su carácter de empresa prestadora de servicios públicos de carácter público oficial.

-Fotocopia del recibo de caja 206747 expedido el 3 de diciembre de 2001, por la Empresa Antioqueña de Energía, para dar cuenta del abono de la suma de diez millones de pesos (\$10.000.000), efectuada a la factura del mes de noviembre, de la Matrícula 750-546600.

-Fotocopia del Oficio 549, del 7 de diciembre del 2001, dirigido por el Director de la Cárcel del Circuito Judicial de Turbo al Ingeniero Manuel Morales, en su condición de Gerente General EADE Turbo, solicitando el restablecimiento total del servicio de energía en el Penal, "debido a que según lo acordado por ustedes en su oficina y por vía telefónica nos manifestó que lo restablecía cuando el INPEC abonara a la cuenta"-al pie del documento se lee: "Recibí Dic. 6 -01 P.M." -firma ilegible-.

-Factura de venta por Servicios -sin sello de pagado-, expedida por la Empresa Antioqueña de Energía, a nombre del Centro Penitenciario de Turbo, por consumo del servicio entre el 31 de octubre y el 29 de noviembre del 2001, en la que se aprecia, entre otros aspectos, i) que la facturación corresponde al mes de "Diciembre", ii) que la suma total a cargo de la accionada ascendía, para esa fecha, a "\$15.584.090", iii) que el pago debía ser inmediato porque no hacerlo daría lugar a la suspensión del servicio, y iv) que el IMPEC adeudaba la facturación de los últimos seis meses.

## 3. La demanda

El señor Jadiel Aya Villaquirán, en su condición de Director de la Cárcel del Circuito Judicial de Turbo (Ant.), pretende que el Juez Constitucional le ordene a la accionada suministrar el servicio de energía al establecimiento carcelario en forma permanente; dado que la accionada lo está haciendo únicamente entre las 10 de la mañana y las cinco de la tarde, los

días lunes, martes, en razón de la deuda que la Cárcel tiene con la demandada, por concepto del suministro del mismo servicio.

Afirma el actor que el 3 de diciembre de 2001 el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario abonó a la deuda por concepto de suministro de energía al establecimiento carcelario la suma de diez millones de pesos (\$10.000.000), y que, no obstante el abono, el 5 de diciembre siguiente, incumpliendo un compromiso verbal, el Ingeniero Manuel Morales “envió nuevamente al funcionario para que racionara nuevamente el fluido pese a los reclamos y peticiones hechas personalmente en la oficina EADE de Turbo”.

Aduce que la accionada está quebrantando los derechos fundamentales de los internos, del personal de la guardia penitenciaria, y de las directivas del reclusorio a un ambiente sano, a la salud, al trabajo, a la integridad física y a la solidaridad social, porque la falta de suministro constante de energía i) dadas las altas temperaturas del lugar, “ha ocasionado proliferación de enfermedades como alergias e irritaciones en la piel, a falta de electrodomésticos que se mueven con el fluido eléctrico”, ii) está afectando “el derecho al trabajo ya que en la cárcel hay un taller de ebanistería donde trabajan 5 internos y un taller de panadería donde trabajan otros 5 y los cuales sin energía no pueden hacerlo afectando de esta manera el sustento de sus familias”, iii) ha puesto en peligro la integridad física de los habitantes del municipio, porque los internos han adelantado jornadas de desobediencia civil exigiendo el restablecimiento del servicio que alteran “el orden interno y la disciplina dentro de la cárcel”, y iv) ha disminuido considerablemente los ingresos de la “caja especial de la cárcel (..) lo que afecta directamente los programas de atención social de la población reclusa adelantados en el penal.”.

#### 4. Respuesta de la accionada

La Empresa Antioqueña de Emergía, por su parte, por intermedio de apoderado, intervino para solicitar que la protección constitucional invocada por el Director del reclusorio no sea concedida, dado que su representada “no ha hecho nada distinto a cumplir con lo dispuesto en la ley 142 de 1994 y en contrato de condiciones uniformes que regula la prestación del servicio, luego de haber agotado las posible vías de acuerdo de pago directamente con los clientes (..)”.

Además, en declaración rendida ante el Juez de Instancia, el señor Manuel Morales,

funcionario de la accionada, a quien el accionante acusa, directamente, de haber ordenado el racionamiento que afecta al penal, expuso que, para que cese la restricción ordenada por la empresa prestadora del servicio, se requiere que el usuario y la Empresa Antioqueña de Energía convengan en el pago total de la obligación, e incluyan en el acuerdo la cancelación oportuna del consumo mensual, “de acuerdo a las políticas que tiene la Empresa para la negociación de cartera morosa”.

Agrega, que la Empresa ha dispuesto la suspensión o el racionamiento para todos los clientes que encontrándose en mora no han celebrado acuerdos de pago, “sean públicos o estatales, incluso a la Alcaldía de Turbo y a la Policía se les ha suspendido el servicio de energía, cuando no se logran acuerdos de pago, que normalmente son cruces de cuenta”, y así mismo descarta que esta modalidad de pago pueda convenirse con el accionante, como quiera que el reclusorio “no genera ningún cobro por servicios prestados a la EADE”.

#### 5. Intervención del INPEC

En trámite de revisión, el Magistrado Sustanciador dispuso vincular a la presente acción al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, entidad que, por conducto de la Coordinadora del Grupo de Tutelas de la entidad, invocó la protección constitucional que el demandante pretende, porque “los intereses de la población reclusa a su cargo se ven seriamente perjudicada no solo por razones de seguridad sino también por que (sic) el hecho de no contar con el fluido eléctrico, no se pueden desempeñar las labores de redención de la pena” -cita las sentencias T-235 y 244 de 1994 y T-334 de 2001, y transcribe apartes de la sentencia T-406 de 1992-.

Y, sobre el pago de la deuda, que por suministro de energía mantiene con la prestadora accionada, por concepto de suministro de energía al penal, la Coordinadora en cita afirma que la acreencia será cancelada “una vez se apruebe por parte de la Dirección General del Presupuesto Público Nacional Ministerio de Hacienda y Crédito Público un traslado presupuestal donde se le está asignando al rubro de servicios públicos \$3.315 millones”.

El Juez Primero Penal del Circuito de Turbo, a quien le correspondió el asunto, cuyo estudio ocupa a la Sala, negó la protección invocada por el actor.

Para el efecto consideró que la accionada “no ha suspendido arbitrariamente la prestación

del servicio de energía, sino que lo ha hecho dando cumplimiento a un clarísimo mandato legal, como es la Ley 142 de 1992 y 689 de 2001” –destaca el texto-.

Advierte que la vulneración de los derechos fundamentales por la falta de fluido eléctrico “en un sitio super caluroso como es la zona de Urabá, ocasiona múltiples trastornos de diversa índole, que en verdad tienen incidencia negativa en lo que atañe a los derechos fundamentales de los ciudadanos (..)”; y que “es obvio que la ausencia del fluido eléctrico puede ocasionar problemas de salud, porque el exceso de calor, sin alivio posible, bien puede producir enfermedades cutáneas en algunas personas”.

No obstante, afirma no estar demostrado el perjuicio, que la falta de continuidad en la prestación de servicio de energía puede haber causado a la población de la Cárcel del Circuito Judicial de Turbo. Y que, de haberse demostrado dicho perjuicio, le correspondería al INPEC, y no a la prestadora, reparar los daños causados, como quiera que es a éste a quien compete suministrar los recursos que demandan los establecimientos carcelarios, para la cancelación oportuna de los servicios públicos domiciliarios.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### 1. Competencia

La Corte Constitucional, a través de esta Sala, es competente para revisar la decisión de instancia, en desarrollo de las facultades conferidas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991, y en cumplimiento del auto de 28 de febrero del presente año, expedido por la Sala de Selección de Tutelas Número Dos de esta Corporación.

### 2. Problema jurídico

Se requiere determinar, entonces, si el racionamiento amenaza los derechos fundamentales de la población carcelaria, y si la accionada está autorizada por el ordenamiento jurídico para ordenarlo, porque el accionante asegura, y la accionada no contradice su afirmación, i) que tal proceder fue ordenado sin previo aviso, e incumpliendo la promesa hecha por el Gerente de la entidad atinente a que un abono sería suficiente para el restablecimiento total del servicio; y ii) que su solicitud de reconsideración de la medida no ha sido atendida.

Para el efecto la Sala debe reiterar la jurisprudencia de esta Corporación atinente a la dignidad humana como elemento definitorio del Estado social de derecho, y la directa correspondencia de la prestación continua de los servicios públicos a la población carcelaria como presupuesto de su realización.

También se deberá analizar la legitimidad del accionante para instaurar la acción que se revisa, atendiendo el alcance de la protección que el mismo demanda, a fin de determinar la procedencia de la acción, porque como es sabido la acción de tutela ha sido establecida para restablecer los derechos fundamentales, o evitar la realización de las amenazas que se ciernen sobre los mismos, siempre que el ordenamiento no tenga previsto un procedimiento ordinario para el efecto.

### 3. Consideraciones Preliminares

3.1. Reiteración de jurisprudencia. La suspensión del servicio de energía eléctrica necesariamente vulnera los derechos fundamentales de los internos

En reciente jurisprudencia la Sala Séptima de Revisión consideró los elementos que caracterizan las denominadas “relaciones especiales de sujeción”, propias de la situación en que se encuentran los reclusos, pudiendo establecer que de estas relaciones surge para el Estado el deber de garantizar la prestación de los servicios públicos domiciliarios, en todos los establecimientos carcelarios, como presupuesto de la funcionalidad del sistema penal, dijo la Sala :

“39. De la existencia, identificación y régimen de las llamadas “relaciones especiales de sujeción”<sup>1</sup> entre los reclusos y el Estado (las autoridades penitenciarias), la Corte ha extraído importantes consecuencias jurídicas que la Sala procederá a reiterar en función de la ilustración del caso bajo estudio.

De la jurisprudencia de la Corte Constitucional la Sala identifica seis elementos característicos que procederá a relacionar así: las relaciones de especial sujeción implican (i) la subordinación<sup>2</sup> de una parte (el recluso), a la otra (el Estado); (ii) Esta subordinación se concreta en el sometimiento del interno a un régimen jurídico especial<sup>3</sup> (controles disciplinarios<sup>4</sup> y administrativos<sup>5</sup> especiales y posibilidad de limitar<sup>6</sup> el ejercicio de derechos, incluso fundamentales). (iii) Este régimen en cuanto al ejercicio de la potestad disciplinaria

especial y a la limitación de los derechos fundamentales debe estar autorizado<sup>7</sup> por la Constitución y la ley. (iv) La finalidad<sup>8</sup> del ejercicio de la potestad disciplinaria y de la limitación de los derechos fundamentales, es la de garantizar los medios para el ejercicio de los demás derechos de los internos ( mediante medidas dirigidas a garantizar disciplina, seguridad y salubridad) y lograr el cometido principal de la pena (la resocialización). (v) Como consecuencia de la subordinación, surgen ciertos derechos especiales<sup>9</sup> (relacionados con las condiciones materiales de existencia: alimentación, habitación, servicios públicos) en cabeza de los reclusos, los cuales deben ser<sup>10</sup> especialmente garantizados por el Estado. (vi) Simultáneamente el Estado debe garantizar<sup>11</sup> de manera especial el principio de eficacia de los derechos fundamentales de los reclusos (sobre todo con el desarrollo de conductas activas).

Como lo puede apreciar la Sala, entre las consecuencias jurídicas más importantes de la existencia de las relaciones especiales de sujeción, están: (i) la posibilidad de limitar el ejercicio de algunos derechos fundamentales de los reclusos (intimidad, reunión, trabajo, educación). (ii) La imposibilidad de limitar el ejercicio de algunos derechos fundamentales (vida, dignidad humana, libertad de cultos, debido proceso, habeas data, entre otros). (iii) El deber positivo<sup>12</sup> en cabeza del Estado de asegurar el goce efectivo tanto de los derechos no fundamentales como de los fundamentales, en la parte que no sea objeto de limitación cuando la misma procede, y en su integridad frente a los demás, debido a la especial situación de indefensión o de debilidad manifiesta en la que se encuentran los reclusos. (iv) El deber positivo<sup>13</sup> en cabeza del Estado de asegurar todas las condiciones necesarias<sup>14</sup> que permitan a su vez condiciones adecuadas para la efectiva resocialización<sup>15</sup> de los reclusos.

En este sentido, del perfeccionamiento de la “relación de especial sujeción” entre los reclusos y el Estado, surgen verdaderos deberes jurídicos positivos del Estado que se encuentran estrechamente ligados a la garantía de la funcionalidad del sistema penal, que viene dada por la posibilidad real de la resocialización de los reclusos, a partir del aislamiento en condiciones calificadas de seguridad y de existencia vital de la población carcelaria. Deberes positivos de cuyo cumplimiento depende la legitimidad del sistema penal y ante cuya inadvertencia este último resulta convertido en una sombra ridícula de los valores y principios propios del Estado social de derecho”.<sup>16</sup>

De ahí que esta Corporación haya considerado que, dada la especial condición de sujeción al

Estado de la población carcelaria, la suspensión del servicio de energía eléctrica en los penales deriva, necesariamente, en la violación de “sus derechos fundamentales, a la dignidad humana, a la salud por conexidad con la vida y a la integridad física”.<sup>17</sup>

3.2. Los directores de las cárceles pueden invocar la protección constitucional, cuando el quebrantamiento de los derechos fundamentales de los internos compromete la gestión del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario

No plantean los artículos 86 de la Constitución Política y 10° del Decreto 2591 de 1991 problemas atinentes a la legitimación activa y pasiva para el restablecimiento de los derechos fundamentales, porque cualquier persona puede ejercer la acción de tutela, “cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por cualquier autoridad pública”, incluso a nombre de otro, “cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa”.

No obstante, las acciones ordinarias y contencioso administrativas, aunque también permiten la protección de los derechos fundamentales, tienen límites en orden a la legitimación activa y pasiva para su ejercicio, porque, atendiendo a las peculiaridades de cada acción, sólo pueden intervenir en juicio, en calidad de partes y terceros, quienes tengan existencia física o jurídica comprobada, y estén debidamente representados –artículos 75 C.P.C. y 137 C.C.A.-

Respecto de la distinción existente entre los instrumentos protectores de los derechos fundamentales, en razón del rigor formalista que acompaña a las acciones civiles y administrativas, resulta pertinente traer a colación esta decisión:

“La instauración de las acciones de tutela no puede dar lugar al rigor formalista de los procesos ordinarios ni se puede convertir su admisibilidad y trámite en ocasión para definir si se cumplen o no presupuestos procesales o fórmulas sacramentales, ya que con ella no se busca establecer una “litis” sino acudir a la protección oportuna de la autoridad judicial cuando un derecho fundamental es lesionado u objeto de amenaza.

Así se consideró desde el comienzo en la Asamblea Nacional Constituyente, según puede verse en el informe-ponencia presentado a la Plenaria para primer debate, (..)”<sup>18</sup>.

Lo dicho equivale a sostener, en definitiva, que establecido el quebrantamiento de un derecho fundamental o comprobada una amenaza evidente que se cierne sobre el mismo, corresponde al juez constitucional adecuar la acción de tutela de modo que puedan ser emitidas las órdenes que permitan su restablecimiento, o conjuren el peligro al que está expuesto, porque riñe “con la naturaleza y los propósitos que la inspiran y también con la letra y el espíritu de la Carta, toda exigencia que pretenda limitar o dificultar su uso, su trámite o su decisión por fuera de las muy simples condiciones determinadas en las normas pertinentes”<sup>19</sup>.

Ahora bien, por conducto del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, establecimiento público adscrito al Ministerio de Justicia, el Gobierno Nacional ejecuta las sentencias, aplica las medidas cautelares que recaen sobre la libertad de las personas, y controla la ejecución de las penas accesorias impuestas por los jueces -artículos 14 y 15 Ley 63 de 1993.

Observa la Sala, entonces, que, salvo en lo atinente a las penitenciarias y colonias agrícolas que tienen personería jurídica propia<sup>20</sup>, es el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC el llamado a instaurar las acciones tendientes a preservar las garantías constitucionales en los centros de reclusión, toda vez que éstos han sido creados para el cumplimiento de sus fines, y con este propósito son administrados por dicho Instituto y vigilados por el mismo -artículos 16 y 165 idem-.

Empero, cuando el Instituto en mención se encuentra vinculado al quebrantamiento que se busca restablecer o a la amenaza que se pretende conjurar, compete a los directores de los centros de reclusión, como “jefes de gobierno interno de las cárceles”<sup>21</sup>, acudir ante el juez constitucional en demanda de protección, porque esta Corporación ha sostenido que las cárceles no son lugares ajenos al derecho, y que las personas privadas de la libertad son sujetos de especial protección constitucional, dada su relación de “sujeción diseñada y comandada por el Estado”<sup>22</sup>.

En consonancia con lo expuesto es dable afirmar que, no obstante el compromiso del juez administrativo con la protección de los derechos fundamentales, corresponde al Juez Constitucional entrar a resolver la petición de amparo instaurada por el director de un penal, sin perjuicio de su falta de personería, cuando el establecimiento que representa al reclusorio

se encuentra impedido para comparecer por encontrarse incurso en la violación.

3.3. Reiteración de jurisprudencia. Las actuaciones de las empresas de servicios públicos domiciliarios están sujetas al debido proceso

Esta Corporación ha sostenido, de manera reiterada, que la vinculación de los usuarios y suscriptores a las decisiones y actuaciones unilaterales de las empresas de servicios públicos demanda la sujeción irrestricta de tales pronunciamientos y procedimientos al debido proceso; porque las prerrogativas legales que ostentan estas empresas, a fin de permitirles un correcto funcionamiento y la debida prestación del servicio, comporta el respeto de las garantías constitucionales de los asociados<sup>23</sup>.

De ahí que las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios requieran sujetar sus procedimientos, entre ellos el cobro e imposición de sanciones, a las disposiciones que los permiten y regulan, enmarcadas dentro de las previsiones del ordenamiento constitucional, según el cual las actuaciones administrativas están sujetas a las reglas del debido proceso, y tanto particulares como autoridades deben ceñirse a los postulados de la buena fe<sup>24</sup>.

En definitiva, las empresas en mención pueden suspender, parcial o totalmente, la prestación de los servicios que prestan por falta de pago de los usuarios y suscriptores de las facturaciones emitidas, pero para el efecto están en el deber de observar estrictamente el procedimiento que les permite hacer su uso de esta prerrogativa, cual es -artículos 130, 140, 152, 153 y 154 Ley 142 de 1994, artículos 18 y 19 Ley 689 de 2001; 44 y 47 C.C.A.-25:

a) Las deudas derivadas de la prestación de los servicios públicos pueden cobrarse ejecutivamente, ante la jurisdicción ordinaria, o mediante la jurisdicción coactiva, en este último caso, si la prestadora es una empresa industrial y comercial del Estado.

La factura expedida por la empresa, debidamente firmada por el representante legal de la entidad, prestará mérito ejecutivo.

b) Si el usuario o suscriptor incumple con su obligación de pagar la facturación emitida por la empresa, por concepto del servicio prestado, oportunamente, es decir dentro del término previsto en el contrato, la prestadora está en la obligación de suspender la prestación del servicio "sin exceder en todo caso de dos (2) períodos de facturación en el evento en que

ésta sea bimestral y de tres (3) períodos cuando sea mensual (..)”.

Las decisiones de suspender la prestación de los servicios, total o parcialmente, como actos derivados de las prerrogativas que les han sido conferidas a las prestadoras para la debida prestación del servicio, son actos administrativos, y también lo son las decisiones que resuelven los recursos interpuestos contra éstos<sup>26</sup>.

Los actos administrativos de carácter particular se notifican personalmente al interesado, a su representante, o apoderado. Y, en el texto de la notificación, se deberá indicar los recursos que proceden contra la decisión, las autoridades ante quienes pueden interponerse, y los plazos para hacerlo.

c) Los suscriptores o usuarios de los servicios públicos domiciliarios pueden presentar peticiones, quejas, reclamos y recursos, que tienen que ser debida y oportunamente atendidos.

Para el efecto las empresas prestadoras deben mantener una oficina para recibir, atender, tramitar y responder las peticiones, reclamos, o recursos, verbales o escritos que presenten los usuarios, los suscriptores, o los suscriptores potenciales, en relación con el servicio o los servicios que presta dicha empresa

d) El recurso es un acto del suscriptor o usuario para obligar a la empresa a revisar ciertas decisiones que afectan la prestación del servicio o la ejecución del contrato. Contra el acto de suspensión del servicio que realice la empresa proceden los recursos de reposición, y de apelación.

De los recursos de reposición y de apelación debe hacerse uso dentro de los cinco días siguientes a aquel en que la empresa ponga el acto en conocimiento del suscriptor o usuario, en la forma prevista en las condiciones uniformes del contrato.

El recurso de reposición se interpone ante el Gerente o el representante legal de la empresa, y el de apelación ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Las peticiones y recursos serán tramitados de conformidad con las normas vigentes sobre el derecho de petición; teniendo en cuenta las costumbres de las empresas comerciales en el trato con su clientela, salvo que la ley disponga otra cosa.

En consecuencia, cuando las empresas de servicios públicos domiciliarios proceden a la suspensión del servicio, a causa de la falta de pago de periodos de facturación mayores a los permitidos, y cuando hacen uso de su prerrogativa sin permitirle al usuario o suscriptor afectado ejercer su derecho a la defensa, éste puede acudir ante el Juez Constitucional, invocando el restablecimiento de sus garantías constitucionales, salvo que la actuación administrativa pueda ser demandada por el usuario, o que el particular pretenda simplemente la reparación del perjuicio, porque en este caso es a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a la que compete tal restablecimiento<sup>27</sup>.

4. El caso concreto. La empresa accionada quebrantó el derecho fundamental al debido proceso y está obligada a restablecerlo

La Empresa Antioqueña de Energía E.S.P. S.A. -EADE- suspendió parcialmente la prestación del servicio que está obligada a prestar a la Cárcel del Circuito Judicial de Turbo, el día 5 de diciembre de 2001, i) sin previo aviso y ii) sin tener derecho a hacerlo, porque el INPEC le adeudaba a la fecha más de seis periodos de facturación.

Además, el Director del penal presentó, al día siguiente de aquel en que se inicio el racionamiento, un escrito en el que le solicita a la empresa el restablecimiento total del servicio “debido a que según lo acordado con usted, en su oficina y por vía telefónica nos manifestó que lo restablecía, cuando el INPEC abonara a la cuenta”. Petición que no ha sido respondida, como lo ordena el artículo 23 constitucional y lo reitera el artículo 153 de la Ley 142 de 1994.

De tal suerte que la decisión de instancia deberá revocarse, para en su lugar conceder al accionante la protección constitucional a obtener pronta resolución de sus peticiones, y a que las actuaciones administrativas que le conciernen se sujeten al debido proceso. En consecuencia se ordenará a la demandada proceder al restablecimiento total del servicio público de energía que la accionada está en la obligación de prestar a la Cárcel del Circuito Judicial de Turbo.

Porque si la accionada pretende ejercer coacción sobre el INPEC, para obtener el pago de la facturación pendiente por concepto del suministro de energía al penal de Turbo, debe instaurar un proceso ejecutivo en su contra, o si lo prefiere optar por entablar el cobro por jurisdicción coactiva.

Lo anterior porque la prerrogativa legal concedida a las prestadoras de servicios públicos de cobrar las facturaciones pendientes en sede administrativa, mediante la suspensión del servicio, no procede cuando la obligación supera los dos meses de facturación mensual. Y, el 5 de diciembre de 2001, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario le adeudaba a la Empresa Antioqueña de Energía E.S.P. S.A., por concepto de suministro del servicio a la Cárcel del Circuito Judicial de Turbo la suma de \$21.201.080.00, que supera el cargo por concepto de seis facturaciones mensuales.

Es más, así hubiese sido procedente el racionamiento ejecutado, el restablecimiento de las garantías constitucionales en comento tendría, igualmente, que ordenarse; porque los actos administrativos deben motivarse, y tanto el INPEC como el accionante desconocen las razones que condujeron a la accionada a suspender el servicio, no obstante haber recibido el abono acordado.

Empero, lo expuesto no es lo único, toda vez que en expediente obra el escrito presentado por el Director del establecimiento carcelario a la accionada, el 6 de diciembre del 2001, es decir el mismo día en que empezó a operar el nuevo racionamiento de energía que afecta al penal, solicitando el restablecimiento del servicio, con arreglo a la promesa hecha por el Ingeniero Morales, Gerente de la entidad en la localidad, atinente a que realizado un abono a la facturación pendiente de pago el servicio sería restablecido en forma permanente. Petición que no fue contestada dentro del término legal, y que continúa sin resolución expresa.

De modo que el derecho de petición del accionante también deberá ser restablecido; porque todas las personas tienen derecho a recibir una pronta y debida respuesta de las solicitudes que presentan a las autoridades, por motivos de interés particular, o general-artículo 23 C.P.-

Ahora bien, se podría argüir que, en el caso sub examine, la protección constitucional no procede, dada la competencia de la jurisdicción contenciosa para suspender el acto que dio lugar al racionamiento que afecta a la accionante.

Sin embargo, la protección constitucional en el asunto en estudio resulta procedente, como quiera que el Director del penal no puede agenciar los derechos del INPEC ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en razón de que este Instituto está comprometido en su vulneración. Situación que le es dable al director del Penal, como encargado del gobierno del

mismo someter a consideración del Juez Constitucional<sup>28</sup>.

## 5. Conclusión

La decisión que se revisa deberá revocarse, porque, como el Juez de Instancia lo reconoce, el racionamiento de energía ordenado por la accionada, quebranta los derechos fundamentales de la población carcelaria que el accionante está en la obligación de preservar; sin que para el efecto cuente la demostración concreta de los perjuicios causados, dado que no corresponde al Juez Constitucional ordenar su reparación.

Por cuanto, la Empresa Antioqueña de Energía resolvió no prestar el servicio de energía a la Cárcel del Circuito Judicial de Turbo de manera continúa, alegando que el INPEC ha incurrido en mora en el pago de las facturas por concepto del consumo del mencionado servicio, sin distinguir que dicha suspensión no opera cuando el usuario o suscriptor adeuda más de dos periodos de facturación mensual, y sin considerar que para proceder al racionamiento estaba obligada a respetar el debido proceso.

De otra parte, en razón de las graves repercusiones que el proceder de la accionada comporta, cabe recordarle a la Empresa Antioqueña de Energía que debe ejercer sus prerrogativas dentro de las previsiones constitucionales, y proyectar las consecuencias que sus decisiones comportan en la población carcelaria del municipio de Turbo, que se encuentra en relación de especial sometimiento al Estado, reclusa bajo temperaturas que oscilan entre 28 y 30 grados centígrados.

Ahora bien, se prevendrá al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, para que cumpla con su función de dotar a los establecimientos carcelarios de los recursos que requieren para el pago de los servicios públicos domiciliarios, a fin de no dar lugar a que los reclusos sean sometidos a suspensiones y racionamientos esenciales, con impredecibles consecuencias.

Además, se pondrá en conocimiento de la Procuraduría General de la Nación lo acontecido en la Cárcel del Circuito Judicial de Turbo, a fin de que investigue la incorporación, en los respectivos presupuestos, del rubro requerido para que las cárceles puedan cancelar oportunamente la facturación de los servicios públicos, de conformidad con lo previsto en el artículo 12 de la Ley 142 de 1994.

Y se ordenará notificar esta decisión al Alcalde del municipio de Turbo, para que proceda de conformidad con lo ordenado en el numeral 5° del artículo 63 de la Ley en mención.

### III. DECISIÓN

La Sala Octava de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución.

#### RESUELVE:

Primero.- REVOCAR la sentencia proferida el 15 de enero de 2002 por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Turbo para decidir la acción de tutela instaurada por el Director de la Cárcel del mismo circuito judicial contra la Empresa Antioqueña de Energía E.S.P. S.A. -EADE-

Segundo. CONCEDER al Director de la Cárcel del Circuito Judicial de Turbo la protección constitucional que demanda.

En consecuencia se ordena a la Empresa accionada que de manera inmediata, es decir tan pronto como sea notificada de esta providencia, i) restablezca el servicio permanente de energía eléctrica a la Cárcel del Circuito Judicial de Turbo, y ii) responda la petición presentada por el accionante el 6 de diciembre de 2001.

Tercero. PREVENIR al Instituto Penitenciario y Carcelario INPEC para que dote a los establecimientos carcelarios de los recursos que demanda el pago oportuno de los servicios públicos domiciliarios. E informar a la Procuraduría General de la Nación lo acontecido en la Cárcel del Circuito Judicial de Turbo, a fin de que investigue la incorporación del rubro requerido para que los diferentes centros penitenciarios cancelen oportunamente la facturación de los servicios públicos domiciliarios en los correspondientes presupuestos. Ofíciase.

Cuarto. Notificar al Alcalde del municipio de Turbo esta decisión, para que solicite al Personero del mismo municipio adelantar el trámite para imponer a la empresa accionada la sanción prevista en el numeral 5° del artículo 63 de la Ley 142 de 1994. Ofíciase.

Quinto. Ordenar a la Secretaría General de esta Corporación el envío de las comunicaciones

previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado Ponente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Esta expresión en el contexto de las relaciones entre autoridades penitenciarias y personas privadas de la libertad, fue utilizada por primera vez en la jurisprudencia de la Corte Constitucional en sentencia T-596 de 1992, así mismo dentro de las sentencias más importantes al respecto cabe citar T-705 de 1996 y T-153 de 1998.

2 La subordinación tiene su fundamento en la obligación especial de la persona reclusa consistente en “cumplir una medida de aseguramiento, dada su vinculación a un proceso penal, o una pena debido a que es responsable de la comisión de un hecho punible” citada de la Sentencia T-065 de 1995. O también es vista como el resultado de la “inserción” del administrado en la organización administrativa penitenciaria por lo cual queda “sometido a un régimen jurídico especial”, así en Sentencia T-705 de 1996.

3 Desde los primeros pronunciamientos sobre el tema, la Corte identificó la existencia de un “régimen jurídico especial al que se encuentran sometidos los internos”, el cual incluye la suspensión y la limitación de algunos derechos fundamentales, en este sentido ver Sentencia

T-422 de 1992.

4 Que se concreta por ejemplo, en la posibilidad de implantar un régimen disciplinario para los reclusos, así en la Sentencia T-596 de 1992.

5 Que se concreta por ejemplo, en la posibilidad de implantar un régimen especial de visitas, así en la sentencia T-065 de 1995.

6 Sobre los tres regímenes de los derechos fundamentales de los reclusos, según la posibilidad de la suspensión, limitación y goce pleno, ver entre otras las sentencias T-222 de 1993, T-065 de 1995 y T-705 de 1996.

7 En este sentido véase la sentencia C-318 de 1995. La potestad administrativa para limitar o restringir derechos fundamentales en el contexto de las relaciones especiales de sujeción, “debe estar expresamente autorizada en la ley que regule su ejercicio”, así en la sentencia T-705 de 1996.

8 Sobre la finalidad de la limitación a los derechos fundamentales en el contexto de las relaciones especiales de sujeción, véase especialmente la sentencia T-705 de 1996. Sobre su relación con la posibilidad real de la resocialización véase la sentencia T-714 de 1996.

9 Entre los especiales derechos de los presos y su correlato, los deberes del Estado, como consecuencia del establecimiento de una relación especial de sujeción, se encuentran “el deber de trato humano y digno, del deber de proporcionar alimentación suficiente, agua potable, vestuario, utensilios de higiene, lugar de habitación en condiciones de higiene y salud adecuadas, el deber de asistencia médica, y el derecho al descanso nocturno, entre otros”, citada de la sentencia T-596 de 1992.

10 Sobre los deberes especiales del Estado ver la sentencia T-966 de 2000.

11 Para la Corte esta garantía debe ser reforzada, ya que el recluso al estar sometido a una relación especial de sujeción, tiene limitado su derecho a escoger opciones y le es imposible autoabastecerse, en este sentido ver la sentencia T-522 de 1992, además se encuentra en un estado de “vulnerabilidad” por lo cual la actividad del Estado en procura de la eficacia de los derechos fundamentales debe ser activa y no solo pasiva, en este sentido ver la sentencia T-388 de 1993, y en el mismo sentido la sentencia T-420 de 1994. Ya que el recluso está en

imposibilidad de procurarse en forma autónoma los beneficios propios de las condiciones mínimas de una existencia digna, así en la sentencia T-714 de 1995, o se encuentra en estado de indefensión frente a terceros, así en la sentencia T-435 de 1997.

12 Sobre el contenido de este deber positivo ver la sentencia T-153 de 1998.

13 Sobre el énfasis en el deber positivo en cabeza del Estado, véase las sentencias T-714 de 1996 y T-153 de 1998

14 Responsabilidad del Estado que se concreta en la obligación de velar por la seguridad de los reclusos en el perímetro carcelario y en la obligación de garantizar condiciones de vida adecuadas a los reclusos, así en la Sentencia T-522 de 1992.

15 La posibilidad de reinserción social depende en buena medida de la eficacia del derecho de los reclusos a contar con centros carcelarios adecuados, este derecho encuentra el fundamento de su validez en el derecho a la dignidad y en el principio del Estado social de derecho, así en sentencia T-153 de 1998.

16 Sentencia T-881 de 2002 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

17 Idem

18 Sentencia T-501 de 1992, M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

19 Sentencia T-459 de 1992, M.P. José Gregorio Hernández Galindo

20 Sentencia C-889 de 2002 M.P. Jaime Cordoba Triviño

21 Artículo 36 Ley 65 de 1993: “El director de cada centro de reclusión es el jefe de gobierno interno. Responderá ante el director del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario del funcionamiento y control del establecimiento a su cargo.

Los empleados, los detenidos y condenados deben respeto y obediencia al director, y estarán sometidos a las normas de éste Código y a las reglamentaciones que se dicten”.

22 Sentencia T-596 de 1992, M.P. Ciro Angarita Barón.

23 Entre otras sentencias T-927 de 1999, T-1432 de 2000, T- 332 y 1150 de 2001.

24 Al respecto consultar las sentencias C-236 de 1996 M.P. Antonio Barrera Carbonell, y C-558 de 2001 Jaime Araujo Rentería, entre otras.

25 Los artículos 18 y 19 de la Ley 689 disponen:

“Modifícase el artículo 130 de la Ley 142 de 1994, el cual quedará así:

“Artículo 130. Partes del contrato. Son partes del contrato la empresa de servicios públicos, el suscriptor y/o usuario.

El propietario o poseedor del inmueble, el suscriptor y los usuarios del servicio son solidarios en sus obligaciones y derechos en el contrato de servicios públicos.

Las deudas derivadas de la prestación de los servicios públicos podrán ser cobradas ejecutivamente ante la jurisdicción ordinaria o bien ejerciendo la jurisdicción coactiva por las empresas industriales y comerciales del Estado prestadoras de servicios públicos. La factura expedida por la empresa y debidamente firmada por el representante legal de la entidad prestará mérito ejecutivo de acuerdo con las normas del Derecho Civil y Comercial. Lo prescrito en este inciso se aplica a las facturas del servicio de energía eléctrica con destino al alumbrado público. El no pago del servicio mencionado acarrea para los responsables la aplicación del artículo que trata sobre los “deberes especiales de los usuarios del sector oficial”.

Parágrafo. Si el usuario o suscriptor incumple su obligación de pagar oportunamente los servicios facturados dentro del término previsto en el contrato, el cual no excederá dos períodos consecutivos de facturación, la empresa de servicios públicos estará en la obligación de suspender el servicio. Si la empresa incumple la obligación de la suspensión del servicio se romperá la solidaridad prevista en esta norma.”-se destaca-.

Artículo 19 Ley 689: Modifícase el artículo 140 de la Ley 142 de 1994, el cual quedará así:

“Artículo 140. Suspensión por incumplimiento. El incumplimiento del contrato por parte del suscriptor o usuario da lugar a la suspensión del servicio en los eventos señalados en las condiciones uniformes del contrato de servicios y en todo caso en los siguientes:

La falta de pago por el término que fije la entidad prestadora, sin exceder en todo caso de dos (2) períodos de facturación en el evento en que ésta sea bimestral y de tres (3) períodos cuando sea mensual y el fraude a las conexiones, acometidas, medidores o líneas.

Es causal también de suspensión, la alteración inconsulta y unilateral por parte del usuario o suscriptor de las condiciones contractuales de prestación del servicio.

Durante la suspensión, ninguna de las partes puede tomar medidas que hagan imposible el cumplimiento de las obligaciones recíprocas tan pronto termine la causal de suspensión.

Haya o no suspensión, la entidad prestadora puede ejercer todos los derechos que las leyes y el contrato uniforme le conceden para el evento del incumplimiento”.

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

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

Artículo 153. De la oficina de peticiones y recursos.

Todas las personas prestadoras de servicios públicos domiciliarios constituirán una “oficina de peticiones, quejas y recursos”, la cual tiene la obligación de recibir, atender, tramitar y responder las peticiones o reclamos y recursos verbales o escritos que presenten los usuarios, los suscriptores o los suscriptores potenciales en relación con el servicio o los servicios que presta dicha empresa.

Estas “oficinas” llevarán una detallada relación de las peticiones y recursos presentados y del trámite y las respuestas que dieron.

Las peticiones y recursos serán tramitados de conformidad con las normas vigentes sobre el derecho de petición.

## Artículo 154. De los recursos.

El recurso es un acto del suscriptor o usuario para obligar a la empresa a revisar ciertas decisiones que afectan la prestación del servicio o la ejecución del contrato. Contra los actos de negativa del contrato, suspensión, terminación, corte y facturación que realice la empresa proceden el recurso de reposición, y el de apelación en los casos en que expresamente lo consagre la ley.

No son procedentes los recursos contra los actos de suspensión, terminación y corte, si con ellos se pretende discutir un acto de facturación que no fue objeto de recurso oportuno.

El recurso de reposición contra los actos que resuelvan las reclamaciones por facturación debe interponerse dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de conocimiento de la decisión. En ningún caso, proceden reclamaciones contra facturas que tuviesen más de cinco (5) meses de haber sido expedidas por las empresas de servicios públicos.

De los recursos de reposición y apelación contra los demás actos de la empresa que enumera el inciso primero de este artículo debe hacerse uso dentro de los cinco días siguientes a aquel en que la empresa ponga el acto en conocimiento del suscriptor o usuario, en la forma prevista en las condiciones uniformes del contrato.

Estos recursos no requieren presentación personal ni intervención de abogado aunque se emplee un mandatario. Las empresas deberán disponer de formularios para facilitar la presentación de los recursos a los suscriptores o usuarios que deseen emplearlos. La apelación se presentará ante la superintendencia.

26 “El ejercicio de la función administrativa por parte de todas las empresas y entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios encuentra una preceptiva mucho más comprensiva en el inciso primero del artículo 154 de la ley 142, que al respecto permite circunscribir como actos administrativos propios de tales empresas y entidades los de negativa del contrato, suspensión, terminación, corte y facturación, y por supuesto, las decisiones que se produzcan en sede empresarial con ocasión del recurso de reposición.

Con un sentido residual los artículos 106 a 115 de la ley de servicios establecen los procedimientos administrativos a seguir para dictar actos unilaterales por parte de quienes

en forma temporal o permanente revistan la condición de autoridad; es decir, se trata de unas disposiciones referidas tanto a quienes presten servicios públicos domiciliarios como a las autoridades públicas pertenecientes o relacionadas con este sector, v.gr. Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, Comisiones de Regulación, Ministerios, etc. Siendo a la vez patente la primacía de tales procedimientos frente a las reglas del Código Contencioso Administrativo (art. 1, inc. 1º del CCA). Por consiguiente, en lo atinente a la función administrativa el Estatuto Contencioso mantiene su condición subsidiaria y residual en todos los casos que la preceptiva sobre servicios públicos domiciliarios carezca de reglas aplicables a determinados asuntos o hipótesis” -sentencia C-558 de 2001 M.P. Jaime Araujo Rentería-.

27 Sentencia T- 1150 de 2001.

28 Sobre la eficacia de los procedimientos ordinarios en el restablecimiento de los derechos fundamentales, para que puedan desplazar la competencia del juez constitucional en la materia, se pueden consultar entre otras decisiones T-001 de 1992, T-575 de 1997, T-1655 de 2000, T-069, T-1221, T-1271, y T-1273 de 2001, T-135, 621y 622de 2002.