

Sentencia T-598/02

DEBERES DE LA PERSONA Y DEL CIUDADANO-La pobreza no exime del deber social de contribuir al financiamiento de gastos del Estado

La Corte comprende que la mala situación económica que afecta a amplios sectores de la población coloca a miles de personas en situación angustiosa de pobreza y marginación. El desempleo y la falta de oportunidades impiden a dichas personas proveerse los ingresos necesarios para asegurarse a una vida digna. No obstante, la situación de pobreza no es, en todos los casos, una razón válida para dejar de cumplir los deberes de la persona y el ciudadano, en especial el deber de “contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad”. El argumento de la pobreza no tiene el alcance de suspender en todo caso los deberes sociales de los particulares.

SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Corte de agua ante incumplimiento en el pago/SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Falta de diligencia del actor ante corte de agua

DERECHO A LA IGUALDAD-Inexistencia de trato desigual

EMPRESA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Suspensión del servicio y consecuencias cuando el usuario se atrasa en pago de tres facturas

Referencia: expediente T-583320

Acción de tutela instaurada por Jairo Morales contra la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – ESP.

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., primero (1º) de agosto de dos mil dos (2002).

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

SENTENCIA

En el proceso de revisión de la sentencia del dieciocho (18) de marzo de dos mil dos (2002), proferida por el Juzgado Cuarenta y Uno Civil Municipal de Bogotá, D.C., al resolver la acción de tutela instaurada por Jairo Morales contra la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – ESP.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

1.1 Precede a la exposición de los hechos una denuncia del peticionario por lo que considera es un abuso de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá ESP en el incremento de la tarifa del agua entre noviembre de 1999 y noviembre de 2001. Esta tarifa habría aumentado 85,37% frente al incremento de sólo 20,98% en el salario mínimo, lo cual es desproporcionado.

1.2 Los hechos que dieron lugar a la interposición de la presente acción de tutela son, según el relato del accionante, los siguientes:

“La factura N° 095, cuenta interna 06009278, por valor de \$90.920 se vencía el 29 de Enero de 2002; antes de esa fecha fui a la empresa a solicitar financiación, sin embargo el funcionario que me atendió en forma déspota y humillante me respondió que la Empresa sólo financiaba deudas por encima de \$500.000.

El día 01 de Febrero del presente, siendo las 11 a.m. se presentó un operario de la firma GRIFOS, quien en forma déspota y sin ninguna consideración, retiró el medidor del agua, dejando a mi familia (mi esposa y dos niños menores de cinco años) sin una gota de agua. (Ver acta de taponamiento del servicio N° 0019644) (La dignidad humana solo es letra muerta).

Como no pude pagar la factura, la todopoderosa Empresa de Acueducto retira el medidor, ahora tengo que pagar la reconexión por \$180.775.

En la actualidad me encuentro sin empleo y a duras penas trabajo uno o dos días, manejando un colectivo en turnos nocturnos, exponiéndome a toda clase de riesgos para poder

conseguir el sustento de mi familia y me es imposible cubrir esta deuda que arbitrariamente me impuso la Empresa de Acueducto.” (subrayas dentro de texto).

2. Solicitud

El actor solicita se protejan los derechos fundamentales constitucionales de sus hijos menores de edad y se le restituya el servicio esencial del agua, mediante la reinstalación del medidor sin costo alguno, comprometiéndose a cancelar únicamente los consumos.

3. Pruebas

El actor aportó al proceso, entre otros documentos, la factura 095 por el consumo de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo correspondiente a los meses de noviembre 02 de 2001 a enero 01 de 2002, cuenta interna 06009278, por el valor de \$90.920 pesos, a pagar el 23 de enero de 2002. En dicha factura, además del consumo bimensual de agua y alcantarillado y de aseo, se cobran \$51.910 pesos, correspondientes a la facturación de los cuatro meses anteriores, con los respectivos intereses de mora, que no habían sido cancelados. La factura establece el 28 de enero de 2002 como fecha máxima de pago para evitar la suspensión del servicio.

Además, se allegó al expediente copia del acta de taponamiento del servicio de acueducto y alcantarillado al predio situado en la Transversal 003A # 077 - 42 sur int. 02, cuenta interna 06009278. Dicha diligencia se programó para el 31 de enero de 2002 y aparece efectivamente llevada a cabo el 1 de febrero de 2002 según la respectiva acta.

El actor aportó igualmente la factura 096 del 4 de febrero de 2002, por un valor de \$25.860 pesos, correspondiente a una nueva facturación que incluye la financiación de la deuda acumulada. De esta factura se deduce que la demandada decidió financiar al peticionario el pago de su deuda; así, le difiere el pago en varias cuotas, siendo la primera por un valor de \$7.230 pesos. En dicha factura aparece además lo adeudado por el servicio de aseo, \$18.630, para un total de \$25.860.

Por último, en el acerbo probatorio reposa información del costo de la reinstalación del medidor de agua que le fuera retirado al petente y a su familia, que equivale a las suma de \$180,775 pesos.

4. Intervenciones en el proceso de tutela de primera instancia

El Jefe de la División Contenciosas y de Negocios Generales de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – ESP, mediante oficio del 8 de marzo de 2002, remitió al juez de tutela diversos oficios internos. En ellos se expone que los incrementos en las tarifas de los servicios públicos obedecen al desmonte de los subsidios para los estratos 1, 2 y 3, ordenado por la Ley 142 de 1994, modificada por las leyes 286 de 1996 y 632 de 2000.

En relación al caso particular del peticionario, sostiene que éste dejó de cancelar las facturas 093 y 094, por lo que la empresa “procedió a generar tarjetas de suspensión dando aplicación a lo establecido en el Artículo 140 de la Ley 142/94 ...”. Manifiesta que el predio en comento presentaba una deuda acumulada de seis meses, por lo que se procedió a ordenar el taponamiento del servicio con fundamento en el artículo 141 de la referida ley. Además, sostuvo que el usuario ya había tramitado la reconexión del servicio a su predio, estando pendiente la respectiva instalación desde el 12 de febrero de 2002, mientras se “homologa” el medidor.

5. Sentencia de tutela objeto de revisión

El Juzgado Cuarenta y Uno Civil Municipal de Bogotá, D.C., mediante sentencia del dieciocho (18) de marzo de dos mil dos (2002), denegó la tutela instaurada por Jairo Morales contra la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – ESP. El juez de tutela arguyó para denegar la protección solicitada:

5.1 A folio 7 del expediente aparece que el usuario y tutelante finalmente aceptó las condiciones de la empresa accionada para revivir el servicio público suspendido por falta de pago. Por otra parte, a folio 9 consta el pago del recibo que financia la deuda por la suma de \$65.060 pesos.

5.2 En cuanto a la presunta violación del derecho a la igualdad, no se encuentra que “la accionada haya resuelto o aplicado la ley de manera diferente a otras personas atendiendo a unas mismas circunstancias, pues no existe un punto de referencia concreto en donde se establezca algún tipo de discriminación”. Considera que lo único que hizo la empresa fue aplicarle al actor las sanciones previstas en la ley de servicios públicos para el incumplimiento en el pago de dichos servicios.

5.3 Finalmente, el juez de tutela llama la atención sobre algunas contradicciones que observa entre el escrito de tutela y los documentos aportados por el mismo accionante. En contraste con el dicho del actor, según el cual la empresa le negó la financiación de su deuda con fundamento en la política de sólo financiar deudas superiores a \$500.000 pesos, el juzgador encuentra que otra cosa es lo que aparece a folios 5 y 9 del expediente “en el que claramente se aprecia que se le financió la deuda por parte de la EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ – ESP en doce cuotas periódicas, no entendiéndose las afirmaciones que se hacen en el escrito de la tutela.”

6. Revisión por la Corte Constitucional

La anterior sentencia fue remitida a la Corte Constitucional y seleccionada por la Sala de Selección número 5, mediante auto del 2 de mayo de 2002 para revisión, correspondiendo a la Sala Tercera de Revisión su conocimiento.

1. Competencia

Es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86, inciso tercero y 241, numeral noveno de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema jurídico

De los hechos expuestos surge el problema jurídico consistente en determinar si con la suspensión del servicio de acueducto, alcantarillado y aseo, o con la exigencia de cancelar el costo de la reconexión del agua por parte de la demandada, se vulneran los derechos fundamentales del peticionario, en especial el derecho a la igualdad, y los de su familia, en especial de sus hijos menores de edad.

Para resolver este cuestionamiento, la Corte se referirá 1) al deber social de los particulares de contribuir al financiamiento del servicio público de acueducto, alcantarillado y aseo; 2) luego mostrará por qué en el presente caso no se presenta una vulneración del derecho a la igualdad por discriminación en el otorgamiento de financiación para el pago de dicho servicio, así como tampoco la vulneración de otros derechos fundamentales del accionante o de su familia; y, 3) finalmente reiterará su jurisprudencia sobre suspensión de los servicios

públicos domiciliarios por no pago de los usuarios.

3. La pobreza no exime del deber social de contribuir al financiamiento de los gastos del Estado

La Corte comprende que la mala situación económica que afecta a amplios sectores de la población coloca a miles de personas en situación angustiosa de pobreza y marginación. El desempleo y la falta de oportunidades impiden a dichas personas proveerse los ingresos necesarios para asegurarse a una vida digna. No obstante, la situación de pobreza no es, en todos los casos, una razón válida para dejar de cumplir los deberes de la persona y el ciudadano (art. 95 C.P.), en especial el deber de “contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad” (art. 95 inc. 3 num. 9 C.P.).

El argumento de la pobreza no tiene el alcance de suspender en todo caso los deberes sociales de los particulares. Las autoridades de la República no sólo están instituidas para proteger los derechos fundamentales de todas las personas residentes en Colombia; también lo están para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (art. 2 inc. 2 C.P.).

El bienestar general de la población no depende de unos pocos, funcionarios o particulares, sino del esfuerzo y la contribución de todos los miembros de la comunidad. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución, conlleva un principio de responsabilidad mutua (art. 95 inc. 1 C.P.). Es por ello que los servidores públicos, en especial los jueces de tutela, dentro de la esfera de sus funciones como protectores de los derechos fundamentales, deben evitar el abuso de tales derechos mediante el desconocimiento de los deberes sociales de los particulares.

En un Estado Social de derecho la participación de las personas debe ser democrática, republicana, dentro del marco constitucional y legal, sin la intención de pasar a situaciones de facto en las que poco o nada es posible hacer ya a las autoridades para asegurar los derechos de la persona, como sucede, por ejemplo, cuando se llega al extremo de cortar los servicios públicos ante el prolongado y continuo incumplimiento en su pago que, de generalizarse, podría en peligro la prestación de dichos servicios para el resto de la población. Toda persona, todo ciudadano, tiene un deber de diligencia en el ejercicio de sus

derechos de forma que evite su abuso. La Constitución no admite los avivatos (free riders) o los maximizadores de intereses particulares en desmedro de los derechos de los demás. Tampoco promueve la cultura del no pago, sino que erige en deber de las personas contribuir, entre otras, a la financiación de los servicios públicos, para su ampliación a cada vez más sectores de población marginada y su continuidad en la prestación.

En el presente caso, la empresa demandada justifica el corte del servicio de agua en la facultad legal de suspender el servicio ante el incumplimiento en el pago, por un tiempo prolongado, por parte del usuario, así como en la ausencia en el sistema de información de la entidad de una reclamación en curso. En efecto, a 31 de enero de 2002 el peticionario adeudaba a la empresa seis meses del servicio, sin que éste hubiera adelantado actuación alguna, en ejercicio de sus derechos de petición y reclamación, para exigir una revisión de las tarifas o para solicitar financiación de la deuda. Si el petente estaba en dificultades económicas que le impidieran pagar los servicios públicos ha debido ponerlo en conocimiento de la empresa desde el primer momento, para buscar una salida legal a su situación, más no esperar seis meses hasta la desconexión del servicio. Se hace latente la falta de diligencia del actor, quién esperó hasta cuando la empresa demandada procedió a suspender el servicio para demandarla por violación de sus derechos fundamentales y los de su familia. Prueba de ello es que el actor afirma que el recibo para el pago del servicio vencía el 29 de enero de 2002 por lo que antes de ello acudió a la empresa en busca de financiación, cuando en realidad el recibo vencía el 23 de dicho mes como aparece claramente en la factura, con la advertencia de que la fecha máxima de pago para evitar la suspensión era el 28 de enero de 2002.

El juzgado de tutela sostiene para denegar la protección del derecho a la igualdad que el peticionario no aportó “un punto de referencia concreto en donde se establezca algún tipo de discriminación”, además que las pruebas documentales allegadas al expediente demuestran que efectivamente recibió financiación de su deuda.

La Corte no puede menos que avalar lo sostenido por el juez de tutela. De tiempo atrás la jurisprudencia constitucional ha sostenido que “(n)o es suficiente la mera afirmación del trato desigual de una manera general y abstracta, sino que es indispensable proporcionar el elemento de comparación que permita inferir que frente a un mismo hecho se presenta un trato diferente e injustificado”.¹ En el presente caso, el demandante afirma la existencia de

un trato discriminatorio consistente en que sólo a los grandes deudores – por sumas mayores a \$500.000 pesos – se les otorgaría financiación por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá. No obstante, no sólo no precisó en qué consistiría la discriminación, sino que las pruebas documentales que anexó demuestran que recibió financiación para el pago de una deuda cercana a los \$90.000 pesos, lo cual desvirtúa plenamente su dicho.

De otra parte, no es posible afirmar que la actuación de la empresa, en ejercicio de la atribución legal, al suspender el servicio por incumplimiento prolongado en el pago por el usuario, vulnera los derechos fundamentales propios y de su familia, en especial de sus hijos menores de edad. La causa de la suspensión del servicio fue la mora en cancelar el valor de los servicios recibidos, sin siguiera ejercer las reclamaciones o solicitar el otorgamiento de un plazo ante la mala situación económica. A la falta de diligencia del petente, no al cumplimiento de la ley por la empresa demandada, es atribuible la situación extrema por falta de agua a la que fuera sometida su familia. En consecuencia, no encuentra la Corte que la accionada haya violado los derechos fundamentales del actor al suspenderle el servicio de agua y exigirle el pago de la reconexión del mismo en atención a que fue precisamente el actor quien, con su conducta, suscito la interrupción del suministro.

5. Reiteración jurisprudencial

La anterior decisión viene a reiterar la doctrina constitucional según la cual las mismas empresas de servicios públicos, en aras de garantizar la prestación del servicio a los demás usuarios y de no imponer cargas desmesuradas a los propietarios de inmuebles arrendados ante el incumplimiento en el pago de los servicios por parte de los arrendatarios, no solo pueden sino que deben suspender el servicio cuando se ha incumplido el pago de tres facturas (artículo 140 de la Ley 142 de 1994)² y no está pendiente la resolución de una reclamación por parte del usuario.³ Al respecto ha sostenido la Corte:

“(D)e acuerdo con el artículo 140 de la Ley 142 de 1994, en los contratos de prestación de servicios públicos domiciliarios, el incumplimiento del contrato por parte del suscriptor o usuario da lugar a la suspensión del servicio en los casos de falta de pago por el término que fije la entidad prestadora, sin exceder de tres períodos de facturación; por fraude en las conexiones, acometidas, medidores o líneas y por la suspensión, alteración inconsulta y unilateral de las condiciones contractuales de prestación del servicio.

De otro lado, de acuerdo con el artículo 141, el incumplimiento del contrato por un período de varios meses o en forma repetida permite a la empresa tener por resuelto el contrato y proceder al corte del servicio. En este caso se presume que el atraso en el pago de tres facturas y la reincidencia en una causal de suspensión dentro de un período de dos años afectan gravemente a la empresa y permiten resolver el contrato y cortar el servicio.

3. En varios pronunciamientos, la Corte ha indicado que esas normas constituyen una regla de equilibrio contractual en cuanto imponen a las empresas prestadoras de servicios públicos el deber de suspender y cortar el servicio por incumplimiento en el pago de tres períodos de facturación. Ello es así ya que esa suspensión evita que el valor de la facturación pendiente de pago se siga incrementando de tal manera que puedan verse afectados los derechos del propietario del inmueble, propietario que por virtud del artículo 130 de la Ley 142 está llamado a responder solidariamente por las obligaciones derivadas del contrato de prestación de servicios.

(...)

4. De otra parte, según el artículo 152 de la Ley 142 de 1994, 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; según el artículo 154 proceden reclamaciones contra los actos de facturación que realice la empresa y contra los actos que las resuelvan proceden los recursos de reposición y apelación y, finalmente, según el artículo 155 no se puede suspender, terminar o cortar el servicio hasta tanto se haya notificado al suscriptor o usuario la decisión sobre los recursos procedentes que hubiese interpuesto en forma oportuna contra los actos que resolvieron las reclamaciones formuladas.

Según estas normas, entonces, se tiene que la facturación de los servicios públicos puede ser objeto de peticiones, quejas y recursos y que, como es elemental entenderlo, ellos deben ser resueltos por las empresas prestadoras de tales servicios y ello es así al punto que no procede ni la suspensión, ni la terminación, ni el corte del servicio hasta tanto no se hayan resuelto tales peticiones, quejas o recursos.

Esto es entendible pues es inconcebible que decisiones tan drásticas como aquellas se tomen sin tener en cuenta el derecho del usuario a controvertir los hechos que las originan o las valoraciones que sobre tales hechos fueron realizadas por las empresas prestadoras de

servicios. De allí por qué la suspensión y el corte del servicio estén supeditados al suministro de una respuesta a ese tipo de reclamaciones.”⁴

De conformidad con la doctrina citada, el petente tenía la posibilidad de presentar quejas o reclamaciones ante la empresa demandada si consideraba desproporcionado el aumento de las tarifas cobradas, tal y como se desprende de la primera parte de la acción de tutela presentada. De otra parte, también había podido elevar una petición, en ejercicio de sus derechos constitucionales y legales, solicitando la financiación requerida en atención a su difícil situación económica. Lo que no podía hacer el accionante era esperar hasta que el servicio fuera legalmente suspendido, para luego pretender por vía de tutela la protección de sus derechos fundamentales contra una vulneración de los mismos a todas luces inexistente.

III. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión,

R E S U E L V E

Primero.- CONFIRMAR la sentencia del dieciocho (18) de marzo de dos mil dos (2002), proferida por el Juzgado Cuarenta y Uno Civil Municipal de Bogotá, D.C., al resolver la acción de tutela instaurada por Jairo Morales contra la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – ESP.

Segundo.- Por Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Corte Constitucional, Sentencia T-1235 de 2001, M.P. Jaime Araujo Rentería; cfr. con sentencias T-422 de 1992 y T-230 de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, entre otras.

2 Corte Constitucional, Sentencia T-1016 de 1999, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

3 Corte Constitucional, Sentencia T-1150 de 2001, M.P. Alvaro Tafur Galvis. En esta oportunidad adujo la Corte: “(L)as empresas de servicios públicos domiciliarios bien pueden suspender el servicio que prestan a los usuarios, porque tal proceder lo autoriza el artículo 140 de la Ley 142 de 1994, pero para ello los recursos interpuestos por el usuario deben haber sido resueltos en tal sentido, lo que exige, como lo dispone la ley en cita, i) que la empresa relacione con la suspensión hasta tres de los últimos periodos pendientes de pago, ii) que el usuario haya sido enterado de que el servicio será suspendido, mediante escrito enviado por correo, publicado o entregado, o mediante comunicación verbal, de lo que se dejará constancia³, iii) si enterado de la decisión el usuario eleva petición, presenta queja o reclamación, de ser necesario, la empresa decretará pruebas con el objeto de dilucidar las diferencias de información o de apreciación y, culminado el debate probatorio, la misma terminará su actuación con la expedición del acto administrativo que corresponda, el que también deberá notificarse para que el usuario, si lo considera, interponga los recursos de reposición y de apelación.”

4 Corte Constitucional, Sentencia T-485 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño.