

Sentencia T-798/02

ACCION DE TUTELA CONTRA EMPRESA DE SERVICIOS PUBLICOS-Procedencia una vez que se han surtido los trámites administrativos regulares

La procedencia excepcional de la acción de tutela, en materia de servicios públicos, está dada en la medida en que la empresa prestadora se haya manifestado acerca del problema planteado por la persona o el usuario que se considera afectado por las medidas u omisiones de aquélla, es decir, luego de que se han surtido los trámites administrativos regulares, y a pesar de ello no se ha contado con una solución satisfactoria para las partes, en conflicto.

PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD EN CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS-Solo cobija pago de tres periodos facturados y no pagados por arrendatario de servicio de agua

El propietario sólo debe cancelar los tres últimos meses de facturación y que la empresa de servicios públicos domiciliarios está obligada a restablecer el servicio, pues aquél no tiene porqué padecer las consecuencias de la incuria de esas entidades. No obstante, es pertinente precisar que a partir del 28 de octubre de 2001, fecha en que entró en vigencia la Ley 689 de 2001, la solidaridad se limita a dos periodos consecutivos de facturación no pagados.

ACCION DE TUTELA CONTRA EMPRESA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Suspensión de servicio de agua no guarda conexidad con algún derecho fundamental

Reiteración de Jurisprudencia

Referencia: expediente T-593744

Acción de tutela instaurada por Ersilda Correa Marimón contra Aguas de Cartagena S.A. E.S.P.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de septiembre de dos mil dos (2002).

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias

constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política y en el Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión del fallo dictado por el Juzgado Tercero Civil Municipal de Cartagena, en el trámite de la acción de tutela iniciada por la señora Ersilda Correa Marimón contra Aguas de Cartagena S.A. E.S.P.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos y fundamentos de la solicitud de amparo

La señora Ersilda Correa Marimón interpuso acción de tutela contra Aguas de Cartagena S.A. E.S.P. por considerar vulnerado su derecho fundamental a la igualdad. Del análisis de la solicitud de amparo pueden resaltarse los siguientes hechos:

La accionante ha actuado en representación de su hija menor de edad Sandra Milena Parra Correa, quien es propietaria de un inmueble ubicado en la Urbanización Santa Clara Manzana Z Lote 7 del Distrito de Cartagena.

Ersilda Correa en la condición anotada celebró contrato de arrendamiento con el señor Hebert Jaime Bulla Duque quien incurrió en mora en el pago de once (11) facturas del servicio de agua que presta la entidad accionada y que asciende a un valor de \$335.658.

La empresa de servicios públicos accionada le exige a la actora el pago de la obligación con fundamento en la solidaridad que conforme a la Ley 142 de 1994 existe entre el propietario y el usuario en materia de servicios públicos domiciliarios, lo cual considera injusto por cuanto, en su sentir, ella sólo está obligada a cancelar los dos primeros periodos facturados.

Sostiene, con fundamento en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que la protección a los usuarios de servicios públicos domiciliarios se puede obtener por vía de tutela cuando haya una conexidad con algún derecho fundamental, y en su caso se le ha vulnerado el derecho a la igualdad puesto que el tratamiento que ha recibido es discriminatorio frente al

que se le dio a su inquilino quien pudo disfrutar del servicio de agua sin inconvenientes y sin cancelar su valor.

Precisa que el inmueble está destinado a vivienda, no cuenta en la actualidad con el servicio de agua, razón por la cual no lo ha podido arrendar en detrimento de sus intereses económicos.

Solicita se le exonere del pago de la obligación que dejó pendiente su inquilino, puesto que dicha mora obedeció a la negligencia de la entidad que no suspendió oportunamente el servicio, a pesar de sus solicitudes sobre el particular.

2. Respuesta de la entidad accionada

Aguas de Cartagena S.A. E.S.P., por conducto de apoderada judicial señaló que la mora de la accionante asciende a doce (12) facturas contadas desde marzo de 2001 hasta abril de 2002, cuyo valor es de \$435.076, ello con fundamento en el artículo 130 de la Ley 142 de 1994, que establece que la accionante es solidaria en la totalidad de la obligación, por ser ella la propietaria del inmueble.

Considera que en ejercicio legítimo de las facultades que la ley de servicios públicos le otorgó, suspendió en múltiples oportunidades desde 1996 el servicio de agua, por lo cual no puede imputarse negligencia a su conducta. Sobre este aspecto, precisa que la entidad llevó a cabo todas las medidas tendientes a impedir el consumo del servicio en el inmueble de la accionante, pero a pesar de ello “las labores de corte y suspensión fueron reiteradamente burladas por el usuario quien asumía conductas fraudulentas de reconexión; por lo que debió adoptar medidas extremas como es el corte drástico y otras.”¹

Sostiene que la tutela resulta improcedente por cuanto su ejercicio frente a particulares es restrictivo, puesto que no puede accionarse contra conductas legítimas de un particular, que en el presente caso se restringen a la suspensión de la prestación del servicio público y del cobro de lo adeudado.

3. Decisión judicial objeto de revisión

El Juzgado Tercero Civil Municipal de Cartagena mediante sentencia del 17 de abril de 2002, concedió el amparo solicitado por la accionante por considerar que, con fundamento en las

sentencias del 6 de octubre de 1998 de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil y Agraria y la Sentencia T-1016/99 de la Corte Constitucional, en las que se fijaron los criterios en materia de responsabilidad del propietario del inmueble como deudor solidario, no resulta aceptable el argumento de Aguas de Cartagena S.A. E.S.P. al afirmar que las suspensiones del servicio fueron reiteradamente burladas.

En efecto, el a-quo considera que con esa afirmación se pretende hacer responsable a la actora de la totalidad de la facturación, lo cual resulta contrario a derecho, ya que la empresa accionada pudo adoptar, desde el principio de la mora, medidas extremas de suspensión para que no se hubieran sobrepasado tres (3) periodos de facturación y debió tener en cuenta el escrito de la accionante del 21 de diciembre de 2001, mediante el cual solicitó dicha suspensión y autorizó “romper” si se volvía a reconectar fraudulentamente el servicio por parte del inquilino.

Así, ordenó la reinstalación y la prestación del servicio público domiciliario de agua, y para ese efecto la actora sólo debía cancelar la deuda causada durante los tres (3) primeros periodos de facturación, así como los gastos de reinstalación o reconexión y los recargos durante ese periodo. En todo caso, precisó que la protección era otorgada transitoriamente mientras la accionante promueve la demanda correspondiente ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, para que en esa sede se adopten las decisiones definitivas a que haya lugar.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Problema Jurídico

El asunto que ocupa la atención de la Sala se restringe a establecer si, en el presente caso procede la acción de tutela para cuestionar las decisiones de una empresa de servicios públicos domiciliarios que pretende cobrar, con fundamento en la figura de la solidaridad, doce (12) facturas por concepto de acueducto y alcantarillado a la propietaria de un inmueble, a causa de la mora de su arrendatario y de sus presuntas prácticas de reconexión fraudulenta del servicio; y en el caso de ser procedente se determinará si se han vulnerado o no los derechos fundamentales cuya protección constitucional se solicita.

2. La tutela como mecanismo de protección de derechos fundamentales en materia de

servicios públicos domiciliarios

Conforme lo dispone el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela es un mecanismo de defensa judicial para la protección inmediata de derechos constitucionales fundamentales cuando éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señale la ley.

Por ello, quien vea amenazado o vulnerado un derecho constitucional fundamental podrá acudir ante los jueces, en todo momento y lugar, con el fin de obtener la orden para que aquél respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo.

La acción de tutela vino así a llenar los vacíos que presentaba el anterior sistema jurídico, ante todo en aquellos eventos en los cuales las personas no disponían de un medio de defensa judicial contra las conductas de las autoridades públicas, y en ciertos casos de los particulares, que implicaban la vulneración o amenaza de derechos fundamentales. De esta manera, el actual sistema instituye los mecanismos necesarios para hacer efectiva la protección de tales derechos, en aplicación del principio de respeto de la dignidad humana y con el ánimo de lograr la efectividad de los derechos como uno de los fines esenciales del Estado y de garantizar la primacía de los derechos inalienables de la persona (C.P., arts. 1, 2 y 5).²

Con tal finalidad, existen dos modalidades básicas de procedencia de la acción de tutela: en primer lugar, cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, caso en el cual adquiere el carácter de mecanismo subsidiario³ y el juez impartirá una orden de carácter definitivo; y, en segundo lugar, cuando existiendo el medio de defensa judicial, éste no es idóneo o eficaz para evitar un perjuicio irremediable⁴. En este evento, la orden judicial se imparte con carácter transitorio, mientras se emite pronunciamiento por el juez ordinario.⁵

De esta manera, el juez de tutela debe verificar la efectiva vulneración o amenaza del derecho fundamental de los accionantes, para luego establecer si existe o no otro medio de defensa judicial ante el cual pueda ventilarse el conflicto. Si no se dispone de dicho mecanismo procesal, deberá darse curso a la acción de tutela. Por el contrario, si existe una

vía de defensa judicial, deberá considerar, frente a las circunstancias del caso, su eficacia para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, pues esta condición será la que lo faculte como juez constitucional para decidir de fondo en el asunto puesto a su conocimiento. Al respecto, la Corte ha señalado que “para los efectos de establecer cuando cabe y cuando no la instauración de una acción de tutela, el juez está obligado a examinar los hechos que ante él se exponen, así como las pretensiones del actor, para verificar sí, por sus características, el caso materia de estudio puede ser resuelto en relación con los derechos fundamentales posiblemente afectados o amenazados, y con la efectividad indispensable para su salvaguarda, por los procedimientos judiciales ordinarios, o sí a la inversa, la falta de respuesta eficiente de los medios respectivos, hace de la tutela la única posibilidad de alcanzar en el caso concreto los objetivos constitucionales”⁶.

Por consiguiente, para resolver acerca de la procedencia de la tutela habrá de verificarse en cada caso la vulneración o amenaza de derechos fundamentales involucrados. Si ello así acontece, se verificará luego la inexistencia de un medio judicial de defensa al que pueda acudir el afectado o, en caso contrario, se determinará su falta de idoneidad o eficacia para la protección del derecho o la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

En materia de servicios públicos domiciliarios, los usuarios cuentan, previo agotamiento de la vía gubernativa, con las acciones ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo con el fin de acusar los actos administrativos que lesionen sus intereses y derechos en orden a obtener su restablecimiento material, de ello se advierte la existencia de una vía especial para dirimir los conflictos que puedan surgir entre las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios y los suscriptores potenciales, los suscriptores o los usuarios.

Empero, en los eventos en que con la conducta o decisiones de la empresa de servicios públicos domiciliarios se afecten de manera evidente derechos constitucionales fundamentales, como la dignidad humana, la vida, la igualdad, los derechos de los disminuidos, la educación, la seguridad personal, etc.⁷ el amparo constitucional resulta procedente.

si bien existe un medio de defensa gubernativo y judicial para dirimir las contiendas que de ordinario se presentan entre las empresas de servicios públicos domiciliarios y sus clientes, es igualmente claro que estos servicios pueden ser

reivindicados a través de la acción de tutela en tanto guarden relación de conexidad con algún derecho fundamental que resulte vulnerado o amenazado por la acción u omisión de tales empresas, máxime si se está en el evento del perjuicio irremediable.⁸

En el mismo sentido, ha sostenido esta Corporación que la tutela es procedente cuando las empresas de servicios públicos discriminen a algunos ciudadanos excluyéndolos del servicio que ellas brindan, sin ninguna razón justificatoria⁹, así como en los eventos en que las decisiones adoptadas por dichas empresas configuran claras vías de hecho, que pueden constituir abuso de la posición dominante o generar un perjuicio irremediable.

Sobre este particular en la Sentencia T- 927 de 1999¹⁰ se dijo:

tampoco puede el juez de tutela permitir que se prolongue en el tiempo un comportamiento contrario a los derechos fundamentales de la accionante, cuando ha verificado que se concretó en una clara vía de hecho, y que puede constituir un abuso de la posición dominante de las empresas demandadas, así como ocasionar un perjuicio irremediable, sin adoptar las medidas que resulten necesarias para restablecer los derechos conculcados.

Sin embargo, no puede olvidarse que esta Corporación también ha sostenido que la procedencia excepcional de la acción de tutela, en materia de servicios públicos, está dada en la medida en que la empresa prestadora se haya manifestado acerca del problema planteado por la persona o el usuario que se considera afectado por las medidas u omisiones de aquélla, es decir, luego de que se han surtido los trámites administrativos regulares, y a pesar de ello no se ha contado con una solución satisfactoria para las partes, en conflicto.¹¹

3. La figura de la solidaridad en materia de servicios públicos domiciliarios

Los anteriores razonamientos han permitido a la Corte analizar en varias oportunidades el alcance de la figura de la solidaridad¹² en materia de servicios públicos domiciliarios (Artículo 130 de la Ley 142 de 1994 modificado por el artículo 18 de la Ley 689 de 2001) y haya tutelado¹³ los derechos al debido proceso y a la igualdad de propietarios de inmuebles que desconocían el incumplimiento en el pago por parte de su arrendatario o que conociéndolo no lograron el corte oportuno del servicio y que a pesar de ello recibieron un tratamiento discriminatorio, en relación con el brindado a los inquilinos, por parte de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios.

Con relación al tema de la violación de derechos constitucionales fundamentales del propietario a causa de la aplicación de la figura de la solidaridad legal en materia de servicios públicos domiciliarios, la Corte Constitucional ha expresado de manera uniforme que:

La empresa, en el evento del no pago de los servicios durante el indicado lapso está facultada no sólo para suspenderlo, sino para exigir el pago del mismo. Su omisión le impide ejercer estas atribuciones frente al propietario deudor solidario, quien tiene el derecho de obtener la reinstalación y prestación de los servicios, mediante el pago de la obligación contenida durante las 3 facturaciones iniciales, más los correspondientes gastos de reinstalación y reconexión y los recargos durante dicho periodo. Por lo tanto, desconoce, además, la empresa el derecho al debido proceso, cuando debiendo interrumpir el servicio por el no pago no lo hizo, y abusando de su posición dominante le exige el pago de lo facturado en exceso a los mencionados 3 meses y suspende el servicio el propietario del inmueble.

En consecuencia, la propietaria del inmueble tiene derecho a que se le reinstale el servicio de energía suspendido, porque la entidad accionada debió proceder a la suspensión del servicio, en el momento en que el arrendatario incumplió con el pago de tres períodos de facturación, para asegurar no sólo la protección de sus propios intereses, sino los derechos del propietario del inmueble.

Si bien la empresa suspendió el servicio en forma tardía, (11 meses después), alegando como causal la falta de pago, no puede ahora exigir, para la reinstalación del servicio, el pago de la facturación completa que se adeuda, por causas sólo a ella imputables. No es admisible que la negligencia para cumplir con las obligaciones a su cargo pueda repercutir en la afectación de los derechos del propietario del inmueble, quien si estuvo atento a la situación de incumplimiento, y dio aviso oportuno de la mora en que se encontraba el arrendatario.¹⁴

En estos casos esta Corporación ha sostenido que el propietario sólo debe cancelar los tres últimos meses de facturación y que la empresa de servicios públicos domiciliarios está obligada a restablecer el servicio, pues aquél no tiene porqué padecer las consecuencias de la incuria de esas entidades.¹⁵ No obstante, es pertinente precisar que a partir del 28 de octubre de 2001, fecha en que entró en vigencia la Ley 689 de 2001, la solidaridad se limita

a dos periodos consecutivos de facturación no pagados.

3. Caso concreto

De las pruebas obrantes en el expediente se advierte que el inmueble del cual es propietaria la menor hija de la señora Ersilda Correa Marimón adeuda el pago del servicio de agua y alcantarillado en doce (12) periodos (desde marzo de 2001 a febrero de 2002) a causa del incumplimiento del arrendatario en el pago de las facturas, por lo cual dicho bien se encuentra sin servicio de agua, lo que le impide a la accionante arrendarlo, situación que aduce le genera perjuicios.

La entidad accionada, por su parte, solicita el pago íntegro de los periodos atrasados a la demandante, con fundamento en la solidaridad que existe entre el propietario y el usuario del servicio.

Adicionalmente, tanto de la lectura de las comunicaciones suscritas por la actora y como por la empresa, se advierte que una y otra sabían que presuntamente el arrendatario reconectaba fraudulentamente y sin autorización el servicio de agua. Sin embargo, ninguna de las partes denunció esta situación ante la Fiscalía General de la Nación.

Sólo hasta el 21 de diciembre de 2001 la accionante, ante la irregular conducta de su arrendatario, solicitó a la empresa accionada suspender el servicio de agua, autorizándola a efectuar todas las obras necesarias para que éste no se beneficiara del servicio, incluso realizar los rompimientos que resultaran pertinentes.¹⁶

De otra parte, la empresa de servicios públicos en todos sus pronunciamientos aduce haber ordenado la suspensión del servicio en varias ocasiones no pudiendo ejecutar dicha actividad por encontrarse muchas veces “el medidor dentro de rejas con candado y la vivienda cerrada”.¹⁷ A pesar de lo anterior, precisó que sólo hasta el 15 de enero de 2002 realizó la suspensión en forma “drástica”.

Adicionalmente, la accionante no demostró haber interpuesto los recursos de reposición y en subsidio el de apelación contra la decisión del 25 de febrero de 2002 proferida por la empresa de servicios públicos domiciliarios, que como se indicó es presupuesto para la procedencia de la acción de tutela en estos casos.

De otra parte, conforme lo señala la accionante en su solicitud de amparo, el conflicto generado por la reprochable conducta del inquilino, tiene como consecuencia directa la imposibilidad de arrendar el inmueble de que es propietaria su hija menor de edad, de lo cual se colige que la afectación es simplemente patrimonial y no compromete derechos fundamentales.

Por ultimo, es necesario precisar que si bien en la sentencia T-927 de 1999 la Corte Constitucional amparó los derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad, ante la existencia de una clara vía de hecho, en el presente caso no existe el material probatorio suficiente para inferir su configuración, razón por la cual el escenario procesal idóneo para dirimir el conflicto planteado es la jurisdicción de lo contencioso administrativo, para que a través de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, las partes puedan confrontar sus intereses mediante un amplio debate probatorio, con pleno respeto de sus garantías constitucionales.

De esta manera, se revocará la sentencia objeto de revisión, por ser improcedente la acción de tutela para resolver la controversia planteada.

DECISION

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

RESUELVE:

Primero. REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado Tercero Civil Municipal de Cartagena, el 7 de abril de 2002 y en su lugar denegar el amparo constitucional solicitado por la señora Ersilda Correa Marimón.

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

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

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado Ponente

RODRIGO ESCOBAR GIL

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Folio 18 del expediente.

2 Corte Constitucional. Sentencia T-797/02.

3 La Corte ha considerado que la tutela es un mecanismo subsidiario para la protección de los derechos fundamentales, característica que se deduce de la procedencia de la acción cuando el afectado no dispone de medio de defensa judicial. En este sentido, el carácter subsidiario se comprende en cuanto la tutela suple la inexistencia de un medio ordinario de defensa judicial. Al respecto, en la Sentencia T-007/92 se señaló que: "... la acción de tutela no procede, según el artículo 86 de la Carta, cuando el presunto afectado disponga de otros medios de defensa judicial. Allí radica precisamente la naturaleza subsidiaria de esa acción, la cual no es mecanismo alternativo o sustitutivo de los procesos que, de conformidad con las reglas constitucionales y legales, están a cargo de las distintas jurisdicciones".

4 Señala el artículo 86 de la Carta Política que la acción de tutela "procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable". Esta figura del perjuicio irremediable es tenida en cuenta en el Decreto 2591 de 1991, en donde se señala (art. 6º) que la acción de tutela es improcedente "1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto

a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante". El numeral 1 del artículo 6º del Decreto 2591 de 1991 fue declarado exequible por esta Corporación en la Sentencia C-018/93.

5 La naturaleza particular de un conflicto sometido a consideración del juez de tutela puede admitir, excepcionalmente, que se imparta una orden definitiva aunque se disponga de un medio judicial de defensa. Esta circunstancia se presenta, por ejemplo, cuando se imparte la orden de efectuar el pago de mesadas pensionales dejadas de cancelar al accionante que, con tal omisión, encuentra vulnerado su derecho al mínimo vital.

6 Corte Constitucional. Sentencia T-001/97 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

7 Corte Constitucional. Sentencia T-406/92. M.P. Ciro Angarita Baron.

8 Corte Constitucional. Sentencia T-018/02. M.P. Jaime Araújo Rentería.

9 Corte Constitucional. Sentencia T-1016/99 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

10 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

11 Corte Constitucional. Sentencia T-1016/99 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz..

12 Una reconstrucción de las providencias donde ha procedido la acción de tutela cuando se aplica indebidamente la solidaridad en materia de servicios públicos entre el propietario del inmueble, el suscriptor y los usuarios del servicio, puede estudiarse en la Sentencia T-1225/01 M.P. Alfredo Beltran Sierra.

13 Entre otras sentencias pueden estudiarse las sentencias T-927/97, T-334 y T-485/01.

14 Corte Constitucional. Sentencia T-1432/00 M.P. Alfredo Barrera Carbonell.

15 Corte Constitucional. Sentencia T-485/01.

16 Folio 5 del expediente.

17 Folios 6 y 9 del expediente.