

Sentencia T-854/06

ACCION DE TUTELA CONTRA PARTICULARES-Subordinación e indefensión

ACCION DE TUTELA CONTRA EMPRESA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Procedencia excepcional

RELACION ENTRE EMPRESA DE SERVICIOS PUBLICOS Y USUARIOS-Fundamento legal

CONTRATO DE CONDICIONES UNIFORMES PARA LA PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Relación contractual de naturaleza privada

EMPRESAS DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-No tienen facultad para imponer sanciones a los usuarios por falta de norma legal

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

EMPRESA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Improcedencia de la sanción pecuniaria impuesta por ELECTRICARIBE S.A. por irregularidades en el medidor

Referencia: expediente T-1372983

Acción de tutela instaurada por Nehejosmar Ariza Zuleta contra la Empresa Electrificadora del Caribe -ELECTRICARIBE S.A. E.S.P.-

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá, D.C., diecisiete (17) de octubre de dos mil seis (2006).

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

## SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos proferidos por los Juzgados Primero (1º) Civil Municipal de Valledupar y Quinto (5º) Civil del Circuito de Valledupar dentro de la acción de tutela instaurada por Nehejosmar Ariza Zuleta contra la Empresa Electrificadora del Caribe -ELECTRICARIBE S.A. E.S.P.-

## I. ANTECEDENTES

La Sala Número Siete (7) de la Corte Constitucional, mediante auto del trece (13) de julio de 2006, seleccionó la presente acción de tutela y la repartió a esta Sala para su revisión.

El señor Nehejosmar Ariza Zuleta instauró acción de tutela contra la Empresa Electrificadora del Caribe -ELECTRICARIBE S.A. E.S.P.-, para que se amparen sus derechos fundamentales a la honra y al debido proceso previstos en los artículos 15 y 29 de la Constitución Política respectivamente y en consecuencia solicita que se le exonere de la sanción por valor de \$516.159 que le fue impuesta por la entidad accionada al cursarse en su contra un proceso por presuntas irregularidades encontradas en el medidor del servicio de energía, ubicado en el inmueble que habita.

### 1. La demanda de tutela

El accionante sustenta su demanda en los siguientes hechos:

1.1. El dieciséis (16) de agosto de 2005 se practicó una revisión del medidor de energía en el inmueble en el que habita, y se levantó un acta de revisión No. 05297062 en la que se consignó una “irregularidad de conexión eléctrica alterada o intervenida”, acta a la cual además se anexaron una serie de fotografías tomadas al medidor.

1.2. Los contratistas de la empresa ELECTRICARIBE S.A. E.S.P., sin aviso previo y sin tener conocimiento para ello, tomaron unas fotos digitales, que anexaron al proceso como pruebas, esa situación se está volviendo una costumbre para ellos pues “un día pasan toman fotos y días después pasa otra cuadrilla y argumenta encontrar fraudes y le exigen dinero al usuario manifestando que de entregarles el dinero no pasaran el reporte a la empresa, pero si no les entrega el dinero le pasan el reporte a la empresa para que ésta proceda a sancionar es por esto que dicha prueba no debe tenerse en cuenta debido a que puede ser manipulada por computador a favor de la empresa y en contra del usuario”.

1.3. Los contratistas que envió la empresa ELECTRICARIBE S.A. E.S.P., no le permitieron buscar un técnico particular, con el fin de que estuviera presente en el momento que efectuaron la revisión técnica y así corroborar que sí existía una anomalía en el medidor, de forma tal que la empresa accionada “a través de sus contratistas viene causando desastres y perjuicios a los suscriptores y/o usuarios debido a que sin autorización de ellos manipulan el medidor, acometidas, hacen suspensiones del servicio dañando electrodomésticos, al momento de la visita no acreditan la calidad de contratistas de la empresa o si tienen su tarjeta profesional”.

1.4. El quince (15) de septiembre de 2005 la empresa ELECTRICARIBE S.A. E.S.P. mediante pliego de cargos No. 50471 le informó sobre el inicio de un proceso administrativo en su contra con el fin de declarar el presunto incumplimiento del contrato de condiciones uniformes.

1.5. El treinta y uno (31) de octubre de 2005 presentó un escrito mediante el cual presentó descargos dentro del proceso referido ante la empresa ELECTRICARIBE S.A. E.S.P., y en el cual informaba que se encontraba en desacuerdo con la decisión adoptada por los contratistas que efectuaron la revisión pues “siempre han sido dichos contratistas quienes revisan y manipulan el medidor y las acometidas”.

1.6. La empresa accionada respondió el escrito del treinta y uno (31) de octubre manifestándole que aceptada los descargos rendidos y que éstos se tendrían en cuenta dentro del proceso seguido en su contra.

1.7. Que debido a que recibió una citación se presentó en las instalaciones de la entidad accionada en donde lo notificaron de una multa por valor de \$516.159 que le había sido impuesta por concepto de “cobro de una energía de facturar (...) debido a que se comprobó que existía una anomalía”, y por ello no estaba autorizado el servicio, por manipulación a equipos de medida.

1.8. Considera que el proceso que se le siguió por parte de la empresa accionada y que culminó con la imposición de una sanción, no se ajustó a la Ley de Servicios Públicos -Ley 142 de 1994- ni a lo establecido en el contrato de condiciones uniformes, vulnerándose en consecuencia su derecho fundamental al debido proceso, puesto que la empresa ELECTRICARIBE S.A. E.S.P., no está facultada para imponer sanciones de tipo pecuniario, por cuanto de conformidad con la normatividad vigente no tiene la potestad ni competencia para ello.

## 2. Argumentos de la Defensa

### 2.1. Electrificadora del Caribe -ELECTRICARIBE S.A. E.S.P.-

La Empresa Electrificadora del Caribe -ELECTRICARIBE S.A. E.S.P.-, actuando mediante apoderado judicial, una vez notificada de la demanda, contestó a la misma y expuso las consideraciones que a continuación se resumen.

Afirma que verificado el sistema de base de datos de la entidad se pudo verificar que al accionante no se le está cobrando sanción ni multa por incumplimiento del contrato de condiciones uniformes, toda vez que el cobro que él alega, corresponde a energía consumida y no facturada por la empresa dado que en el inmueble que habita el tutelante se encontraron alteradas o intervenidas las conexiones eléctricas, razón por la cual una vez normalizado el servicio de energía se procedió facturar el servicio que se dejó de cobrar en los últimos cinco (5) meses en los términos previstos en los artículos 149 y 150 de la Ley 142 de 1994.

Así mismo, manifiesta que “revisado el sistema comercial de la empresa, se pudo constatar que como resultado de la revisión realizada el 16 de agosto de 2005, se encontró una no conformidad consistente en ‘MEDIDOR FRENADO CON 10.2 AMPERIOS’ impidiendo que se facturara el consumo real del predio, lo cual se evidencia en el histórico de consumos adjunto al expediente del usuario (...) por lo que como consecuencia de la irregularidad detectada, la empresa inició el respectivo procedimiento administrativo conforme lo dispuso la Corte Constitucional en la sentencia T-720 de 2004”.

En ese sentido, considera entonces que en el caso sub-exámine se está ante un claro ejemplo del “uso inadecuado de la acción de tutela”, en la que el presunto afectado pretende que, en lugar de seguir el procedimiento establecido en las normas, sea el juez de tutela el que dé una orden a la medida de sus deseos, bajo el pretexto de la vulneración de los derechos fundamentales, “sin para lograrlo, tener el menor reparo de hacer afirmaciones carentes de prueba, que implican el movimiento del aparato judicial, con las consecuencias de congestión en los juzgados que afectan el cumplimiento oportuno de la justicia”.

Para finalizar, señala que al juez de tutela no le es dable resolver una controversia de rango legal y contractual, como la generada en el caso concreto, pues ello implicaría desconocer la

naturaleza subsidiaria y residual de la acción de tutela, y por ende, que el tutelante cuenta con otros mecanismos de defensa judicial ante la jurisdicción ordinaria con el fin de hacer efectivo el amparo de los derechos fundamentales que invoca.

### 3. Decisiones judiciales objeto de revisión

#### 3.1. Decisión de Primera Instancia

El Juzgado Primero Civil Municipal de Valledupar, mediante fallo del quince (15) de febrero del año dos mil seis (2006), decidió denegar el amparo de los derechos fundamentales invocados a partir de las siguientes consideraciones.

Advierte el a quo que de conformidad con el material probatorio que allegó la entidad accionada al expediente es claro que ésta siguió al pie de la letra el procedimiento establecido por la Ley 142 de 1994 y la jurisprudencia constitucional con el fin de imponer la sanción al tutelante.

En efecto, sostiene que el proceso seguido contra el tutelante se inició “con un acto administrativo mediante el cual se declara el incumplimiento del contrato de condiciones uniformes sobre el usuario y/o propietario del inmueble identificado comercialmente con el Nic (sic) 5314041 y se dispone el cobro de la energía dejada de facturar por valor de \$516.159, pero para llegar a ello, previamente se agotó el ritual administrativo que corresponde a estos casos, como lo son la práctica de la revisión técnica, la imputación de los cargos a través de acta de cargos, derivada de las supuestas anomalías consignadas en el acta de revisión técnica, el agotamiento del período de pruebas y por último la decisión final a través de acto administrativo debidamente notificado al usuario”.

Considera además que el acto administrativo mediante el cual se impuso la sanción que es objeto de reparo por vía de tutela, contiene la estructura legal que un acto de tal naturaleza debe contener, a saber, la relación de los hechos, una parte considerativa en donde se analizan las pruebas practicadas y los descargos esbozados por el usuario, una parte resolutiva, en donde se señala de manera clara y directa las causas de terminación de la relación contractual por incumplimiento del contrato de condiciones uniformes en la prestación del servicio de energía eléctrica, y por último se indican los recursos con que el usuario y la suscriptora cuentan dentro de los términos indicados en el Código Contencioso Administrativo.

Así las cosas, a juicio del juez de primera instancia “no queda duda alguna, que efectivamente fue dictado un acto administrativo revestido de la presunción de legalidad por estar reunidos dentro de él todas las exigencias legales que para el efecto prevé la legislación contenciosa administrativa colombiana, y no sólo se cumplió con esa obligación jurídica, sino que se asumió a la vez la carga procesal de la notificación, para que se interpusieran los recursos de ley, de los cuales no hizo uso el usuario (...) por lo que al usuario no se le ha violado en ningún momento por parte de la firma ELECTRICARIBE S.A. E.P.S. el derecho fundamental al debido proceso”, por lo que se reitera al encontrarse que el acto administrativo que declaró la terminación del contrato de condiciones uniformes y determinó el pago de la energía dejada de facturar, en su expedición respetó las reglas legales del debido proceso no hay lugar a conceder el amparo constitucional deprecado.

### 3.2. Impugnación

El señor Nehejosmar Ariza Zuleta actuando en nombre propio, impugnó el fallo de primera instancia, según consta en anotación hecha por la Secretaria del Juzgado Primero (1º) Civil Municipal de Valledupar, en los siguientes términos: “Al despacho con el informe que el

accionante impugnó el fallo de tutela. Marzo 10/06".1

### 3.3. Decisión de Segunda Instancia

El Juzgado Quinto (5º) Civil del Circuito de Valledupar, mediante fallo del seis (6) de abril del año dos mil seis (2006), decidió confirmar la decisión de primera instancia con fundamento en las consideraciones que enseguida se resumen.

En criterio del ad-quem, en la controversia sujeta a examen es claro que lo pretendido por el tutelante es que se deje sin efectos el cobro por energía promediada por valor de \$516.159 que se le facturó por parte de la entidad accionada, no obstante éste desconoce que "como está demostrado en el expediente contentivo del presente trámite tutelar, (...) se vislumbra la actuación administrativa surtida al inmueble que habita el tutelante así como las actas de revisión al equipo de medida, en el cual se encontraron anomalías e irregularidades, la prueba de resultados de laboratorio de metrología, la resolución que impone sanción, prueba de notificación por edicto y senda peticiones elevadas por el tutelante a la entidad tutelada, que demuestran que sí tuvo pleno conocimiento del proceso administrativo en su contra y pudo interponer los recursos de ley en las oportunidades correspondientes, sin pretender que este mecanismo de tutela le sirva para revivir términos judiciales que dejó vencer por su inactividad".

En esos términos, considera el juez de instancia que dado que el accionante no uso de los mecanismos legales que tenía a su alcance para lograr el restablecimiento de los derechos que ahora alega por vía de tutela, no es procedente conceder el amparo y en consecuencia confirma la decisión adoptada en primera instancia.

#### 4. Actividad Probatoria

##### 4.1. Documentos aportados por el accionante:

- a. Copia del oficio de pliego de cargos No. 50471 proferido por la Empresa ELECTRICARIBE S.A. (Folios 24 y 25 del Expediente).
- b. Copia del derecho de petición suscrito el veintiocho (28) de octubre de 2005 mediante el cual el accionante rindió descargos. (Folios 18 y 19 del Expediente).
- c.- Copia de la respuesta dada por la empresa ELECTRICARIBE S.A. al derecho de petición de fecha veintiocho (28) de octubre de 2005. (Folio 23 del Expediente).
- d. Copia de la factura mensual de energía eléctrica. (Folio 22 del Expediente).

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

- f. Copia del acta de revisión eléctrica y los correspondientes anexos suscrita por el empleado-contratista de la empresa ELECTRICARIBE S.A. como resultado de la visita llevada a cabo en el inmueble de propiedad del accionante. (Folios 26 a 31 del Expediente).

##### 4.2. Documentos aportados por la parte accionada:

a. Copia de todo el procedimiento administrativo que se surtió en contra del señor Nehejosmar Ariza Zuleta por parte de la Empresa ELECTRICARIBE S.A. en cumplimiento de los presupuestos legales establecidos en la Ley 142 de 1994 y de los parámetros constitucionales fijados en las sentencias T-270 de 2004 y T-720 de 2005.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### 1. Competencia.

Esta Sala es competente para revisar la providencia de tutela antes reseñada, con base en la Constitución Política (arts. 86 y 241-9), en concordancia con el Decreto 2591 de 1991 (arts. 33 al 36), así como en el auto de fecha trece (13) de julio de 2006 proferido por la Sala de Selección Número Siete (7) de esta Corporación.

### 2. Materia sometida a revisión

De los hechos relatados en los antecedentes de esta providencia se advierte que el actor, instauró demanda de tutela, para que se ampare su derecho fundamental al debido proceso (artículo 29), que considera vulnerado por la Empresa Electrificadora del Caribe - ELECTRICARIBE S.A. E.S.P., al haberle impuesto una sanción por valor de \$516.159, como consecuencia de un proceso administrativo que tramitó en su contra por presuntas irregularidades encontradas en el medidor de energía del inmueble donde actualmente habita.

El juez de primera instancia denegó el amparo impetrado, por considerar que de conformidad con el material probatorio que allegó la entidad accionada al expediente, es claro que ésta siguió al pie de la letra el procedimiento establecido por la Ley 142 de 1994 y la jurisprudencia constitucional con el fin de imponer la sanción al tutelante, de forma tal que, al encontrarse que el acto administrativo que declaró la terminación del contrato de condiciones uniformes y determinó el pago de la energía dejada de facturar, en su expedición respetó las reglas legales del debido proceso, no hay lugar a conceder el amparo constitucional deprecado.

Por su parte, el juez de segunda instancia confirmó el fallo emitido por el a quo, pues a su juicio en la controversia sujeta a examen lo pretendido por el tutelante es que se deje sin efectos el cobro por energía promediada por valor de \$516.159 que le facturó la entidad accionada, desconociendo así que en su contra se cursó un proceso administrativo en el cual pudo intervenir y hacer uso adecuado de su derecho de defensa, no obstante, contra la decisión mediante la cual fue sancionado no interpuso los recursos de ley.

Corresponde a la Sala, entonces, analizar si los derechos fundamentales del señor Nehejosmar Ariza Zuleta, usuario del servicio público domiciliario de energía, resultan o no vulnerados con la conducta asumida por la Empresa Electrificadora del Caribe - ELECTRICARIBE S.A. E.S.P., al haberle impuesto una sanción como consecuencia del proceso administrativo que cursó en su contra, la cual presuntamente obedece, a la energía que se dejó de facturar por irregularidades encontradas al realizar una revisión del medidor del servicio; y en ese sentido, se debe determinar si las empresas de servicios públicos, en este caso de energía, tienen facultad para sancionar a los usuarios.

## 1. Consideración preliminar

Previamente al estudio del caso sub-exámine, la Sala considera necesario hacer algunas precisiones en torno a la procedencia de la acción de tutela contra un particular encargado de la prestación de un servicio público domiciliario.

### 3.1. La procedencia de la acción de tutela en el caso sub-exámine contra un particular encargado de la prestación de un servicio público domiciliario

De conformidad con lo previsto en el inciso final del artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela procede contra particulares en distintos eventos a saber i) aquellos en que éstos presten un servicio público, que afecte de manera grave y directa el interés colectivo o ii) aquellos frente a los cuales el demandante se encuentre en estado de subordinación o de indefensión.<sup>2</sup> Por su parte, el artículo 42 del Decreto 2591 de 1991 establece las causales de procedencia de la acción de tutela contra las actuaciones u omisiones de los particulares, y en el numeral 3º dispone expresamente que la tutela es procedente contra particulares a cuyo cargo se encuentre la prestación de servicios públicos domiciliarios.<sup>3</sup>

En ese entendido, la jurisprudencia constitucional ha justificado la procedencia de la tutela contra particulares a cuyo cargo se encuentre la prestación de servicios públicos domiciliarios, considerando la posición de supremacía que asumen éstos y que da lugar a romper el plano de igualdad propio de las relaciones entre particulares al colocar a la empresa prestadora en una postura de preeminencia similar a la que detentan las autoridades públicas.<sup>4</sup>

Ahora bien, en algunas decisiones ha precisado esta Corporación que el simple hecho de que una empresa privada preste un servicio público de tipo domiciliario, no la convierte, en sujeto pasivo de la acción de tutela,<sup>5</sup> pues, “(...) de acuerdo con el sentido teleológico de la norma, es necesario (...) que la vulneración del derecho fundamental se produzca con ocasión de la prestación de dicho servicio”. En estos términos, es necesario que la vulneración de los

derechos fundamentales invocados por el tutelante, tenga lugar en el marco exclusivo de la relación “usuario-entidad prestadora del servicio”, evento en el cual es procedente la acción de tutela.<sup>6</sup>

En esos términos, esta Sala considera que en el caso subjudice la acción de tutela se torna procedente, toda vez que el señor Nehejosmar Ariza Zuleta, se encuentra en un plano de desigualdad frente a la empresa ELECTRICARIBE S.A. E.S.P., en lo que se refiere a la relación en la prestación del servicio público domiciliario de energía.<sup>7</sup>

#### 4. Fundamento legal y contractual de la relación entre las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios y los usuarios del servicio

La Ley 142 de 1994 “Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”, estableció una serie de reglas conforme a las cuales las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios pueden actuar como lo hacen los particulares, no obstante, así como en algunas materias formuló pautas de comportamiento para las empresas de servicios públicos propias de las relaciones entre particulares, respecto de otros asuntos, las dotó de ciertas facultades o privilegios de que gozan las autoridades públicas, “tal es el caso de las potestades que les confiere la Ley con relación al contrato de servicios públicos, particularmente en relación con los actos de facturación, suspensión y corte del servicio, los cuales, además se consideran actos administrativos, o el procedimiento para la imposición de sanciones en el cual se debe observar el debido proceso que rige para las actuaciones administrativas.”<sup>8</sup>

En ese orden de ideas, esta Corporación ha entendido que las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios actúan como verdaderas autoridades ante los usuarios de dichos servicios, lo cual las pone en una posición privilegiada frente a éstos, por cuanto pueden proferir decisiones que por su naturaleza particular no podrían hacer.<sup>9</sup>

De igual forma, en lo que se refiere a la relación existente entre la empresa de servicios públicos y el usuario, la Corte ha señalado que ésta “es en algunos aspectos y respecto de ciertos servicios, una relación legal y reglamentaria, que se concreta en un derecho a la prestación legal del servicio en los términos precisos de su reglamentación, sin que se excluya la aplicación de normas de derecho privado en materias no reguladas por la ley”<sup>10</sup>. En esa medida, el usuario está sometido en sus relaciones con la empresa prestadora de los servicios públicos domiciliarios a la normatividad que sobre ese tema han expedido las diferentes entidades estatales así como por mandato del propio ordenamiento (Capítulo I, Título VIII de la Ley 142 de 1994),<sup>11</sup> a lo que se estipule sobre el particular en el contrato de condiciones uniformes de servicios públicos.<sup>12</sup>

En ese sentido, es claro que del contrato de condiciones uniformes para la Prestación de Servicios Públicos Domiciliarios surge una particular relación contractual de naturaleza privada que supone situaciones estatutarias y regladas, las que permiten a la empresa vincular jurídicamente al usuario o suscriptor mediante decisiones unilaterales, entre las que se cuentan la facturación, la conexión, la suspensión, el corte, la reconexión y la imposición de sanciones, por causa y con ocasión de la prestación del servicio.<sup>13</sup>

Sobre el particular la Corte en la sentencia T-224 de 2006,<sup>14</sup> señaló lo siguiente:

“La jurisprudencia constitucional<sup>15</sup> ha entendido que estas prerrogativas que la ley reconoce a las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, son privilegios indispensables para garantizar su funcionamiento y permitirles, además, la prestación de dichos servicios de manera continua, eficiente y eficaz, sus actuaciones se encuentran sujetas a los mismos controles a los que el ordenamiento jurídico somete las actuaciones de las autoridades públicas, y sus actos deben ser controvertidos ante la jurisdicción en lo contencioso

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

De lo anterior, es claro que por regla general al ser las empresas de servicios públicos verdaderas autoridades están sometidas a los principios constitucionales y legales propios de la función administrativa y el control de constitucionalidad y legalidad de sus decisiones deben ser sometidas al escrutinio de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo mediante el ejercicio de las acciones de nulidad o nulidad y restablecimiento del derecho según corresponda en cada caso, con la posibilidad de solicitar la medida de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo objeto de demanda.”

Finalmente, cabe destacar que las prerrogativas que la ley reconoce a las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, entendidas por la jurisprudencia constitucional como privilegios indispensables para garantizar su funcionamiento y permitirles, además, la prestación de dichos servicios de manera continua, eficiente y eficaz, hace que en sus actuaciones se encuentren sujetas a los mismos controles a los que el ordenamiento jurídico somete las actuaciones de las autoridades públicas, y por tanto en principio, sus actos deben ser controvertidos ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo.17

5. Las empresas de servicios públicos domiciliarios -E.S.P.- no tienen facultad para imponer sanciones a los usuarios pues no existe en el ordenamiento jurídico una disposición legal que las autorice expresamente para ello -Reiteración de los criterios jurisprudenciales señalados en la sentencia T-558 de 2006-

No obstante, lo anteriormente expuesto, como lo sostuvo esta Corporación en reciente sentencia T-558 de 2006<sup>18</sup> más allá de establecer, si el procedimiento administrativo

sancionatorio llevado a cabo por las empresas prestadoras de servicios públicos se ajusta o no a las normas constitucionales y legales sobre la materia, en aras de garantizar los derechos fundamentales del usuario, el punto se centra en establecer el origen de la potestad sancionatoria de estas empresas respecto de aquellos, en los términos que fue analizado en la sentencia T-720 de 2005.<sup>19</sup>

En ese sentido, la Corte consideró que al hacer una interpretación sistemática del artículo 210 de la Constitución Política y de las disposiciones constitucionales que regulan los servicios públicos domiciliarios, es claro que, la atribución a las entidades prestadoras de tales servicios en relación con los usuarios goza de reserva legal, es decir, para poder sancionar a éstos, debe existir una norma legal, que en ese sentido faculte expresamente a la empresa de servicios públicos, lo que no ocurre actualmente, dado que el régimen legal de los servicios públicos domiciliarios actualmente vigente -Ley 142 de 1994- no confiere tal facultad a dichas empresas.

Lo anterior, tiene su razón de ser en que i) “la potestad sancionatoria de las empresas prestadoras guarda directa relación con los derechos y los deberes de los usuarios”, y por otra parte ii) “en la posición de especial preeminencia de las empresas prestadoras respecto de los usuarios, y la estrecha relación de los servicios públicos domiciliarios con principios fundantes del Estado Social de Derecho y derechos fundamentales tales como la dignidad humana”.<sup>20</sup>

Al respecto esta Corporación en la sentencia T-558 de 2006, sostuvo lo siguiente:

“(...) Ahora bien, en los escritos presentados en el curso del trámite de la presente acción de tutela ELECTRICARIBE S.A. ESP fundamenta su potestad sancionatoria sobre los usuarios en

una norma de carácter reglamentario, el Decreto 1303 de 1989, reglamento que no sólo es infralegal sino que adicionalmente es preconstitucional porque fue expedido con anterioridad a la Constitución Política de 1991, cuando no estaba contemplada la posibilidad de la libre entrada de los particulares en la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

Para fundamentar su postura la entidad accionada cita una decisión proferida por el Consejo de Estado, específicamente el fallo de la Sección Primera de ocho (8) de septiembre de 2005<sup>21</sup>. Sin embargo, al margen de la discusión sobre la vigencia de la norma reglamentaria una vez derogadas las leyes que sirvieron de fundamento a su expedición, tal como se sostuvo en la sentencia T-720 de 2005, y se reitera en esta decisión la naturaleza misma de la potestad sancionatoria sobre los usuarios exige su regulación legal, por lo tanto no puede tener fundamento en normas de carácter reglamentario.

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

Como corolario de lo anterior las decisiones de las empresas de servicios públicos domiciliarios que imponen sanciones pecuniarias a los usuarios pueden constituirse en

actuaciones susceptibles de ser impugnadas por medio de la acción de tutela en la medida que infrinjan el ordenamiento constitucional y adicionalmente vulneren los derechos fundamentales de los usuarios y comprometan principios y valores fundantes del Estado Social de Derecho colombiano.” (negrilla y subraya fuera de texto).

Así las cosas, se puede concluir entonces que “la reserva legal de la atribución de la potestad sancionatoria de las empresas de servicios públicos domiciliarios emana, de diversos preceptos constitucionales como son los artículos 210, 369, pero también se deriva de la naturaleza de los servicios públicos domiciliarios y los principios, valores y derechos fundamentales que están comprometidos en su prestación”,<sup>22</sup> situación jurídica que hace procedente la acción de tutela, en lo atinente a las sanciones pecuniarias impuestas por las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios a los usuarios.

## 6. Caso Concreto

En el caso objeto de revisión, el tutelante usuario del servicio público de energía, cuyo suministro se encuentra a cargo de la Empresa Electrificadora del Caribe -ELECTRICARIBE S.A. E.S.P., reclama la protección de sus derechos fundamentales, toda vez que dicha empresa le impuso una sanción por valor de \$516.159 como resultado de un proceso administrativo que cursó en su contra por presuntas irregularidades encontradas en el medidor del servicio de energía, ubicado en el inmueble que habita.

De la situación fáctica expuesta al inicio de esta providencia, se desprende que la empresa accionada impuso una sanción al tutelante, como resultado de la revisión que practicó a las instalaciones que le suministran energía al inmueble en el cual habita, ello significa que, tal sanción fue impuesta con base en las prerrogativas públicas que tienen las empresas

prestadoras de servicios, tales como verificar el estado de las instalaciones, las acometidas y los medidores e incluso retirar temporalmente los instrumentos de medida del consumo para verificar su estado y suspender el servicio entre otros.<sup>23</sup>

Sin embargo, como se ha explicado en esta providencia tales prerrogativas no pueden ser ejercidas arbitrariamente, pues en todo caso en el régimen que regula la prestación de los servicios públicos domiciliarios -Ley 142 de 1994-, no existe una norma en virtud de la cual se faculte expresamente a las empresas prestadoras de tales servicios para imponer sanciones de tipo pecuniario.

Es pertinente puntualizar, que de acuerdo con las pruebas que obran en el expediente, se encuentra acreditado que la empresa accionada mediante pliego de cargos No. 50471 del quince (15) de octubre de 2005, inició un proceso administrativo formalmente en contra del señor Nehejosmar Ariza Zuleta "con el fin de determinar la existencia o no de incumplimiento de contrato por uso no autorizado del servicio de energía eléctrica en el inmueble identificado comercialmente con el NIC 5314041".<sup>24</sup>

Así mismo, está probado que el señor Ariza Zuleta mediante escrito fechado el veintiocho (28) de octubre de 2005, rindió descargos en relación con el pliego de cargos No. 50471, y en ese sentido, solicitó que se decretara la nulidad del acta de revisiones No. 05297062 del dieciséis (16) de agosto de 2005, en la cual consta que en el medidor del servicio de energía ubicado en el inmueble de su propiedad se encontró una irregularidad, debiéndose normalizar por tanto la prestación del servicio.

De otra parte, mediante escrito dirigido por la empresa accionada al tutelante, le informa a éste, que entre otros asuntos relativos a la revisión técnica contenida en el acta de revisión e instalaciones eléctricas No. 05297062 del dieciséis (16) de agosto de 2005, se encuentra que "la facultad sancionatoria de la ESP proviene de una norma que no ha sido derogada como es

el Decreto 1303 de 1989".25

Con fundamento en la normatividad antes referida, y teniendo en cuenta lo señalado en el acta de revisión de instalación eléctrica No. R-05 297062 del dieciséis (16) de agosto de 2005 que se levantó como resultado de la revisión que se efectuó al medidor de energía eléctrica ubicado en el inmueble del tutelante, y en la que se encontró "Medidor Frenado con 10.2 Amp. (...) se le informó al usuario sobre la irregularidad encontrada en seguimiento mostrándole las fotos tomadas como evidencia"<sup>26</sup>, la Empresa Electrificadora del Caribe - ELECTRICARIBE S.A. E.S.P., mediante la Decisión Empresarial No. 1721169 del veintiocho (28) de noviembre de 2005, impuso una sanción a éste en los siguientes términos:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Declarar el incumplimiento del contrato de condiciones uniformes por el uso no autorizado o fraudulento del servicio de energía eléctrica suministrado a la instalación de NIC 5314041, a nombre de ALAMOS III, cuyo suscriptor es ALAMOS III.

Cobrar la energía dejada de facturar correspondiente e imponer una sanción pecuniaria por una suma total de \$516.159.00 (QUINIENTOS DIEZ Y SEIS MIL CIENTO CINCUENTA Y NUEVE PESOS) de conformidad con la cláusula Cuadragésima Quinta del Contrato de Condiciones Uniformes y demás normas citadas en atención a lo expuesto anteriormente".

(...)

Se anexa a la presente decisión factura que contiene los valores mencionados.

Contra esta decisión proceden los Recursos de Reposición ante la Empresa y en subsidio Apelación ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios de conformidad con el art. 154 de la Ley 142 de 1994, los cuales podrán interponerse dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de notificación de la presente comunicación.

Una vez ejecutoriada la presente decisión empresarial, prestará mérito ejecutivo."

En ese orden de ideas, es claro entonces que si bien existen pruebas que acreditan que contra el señor Nehejosmar Ariza Zuleta, se siguió por parte de la Empresa Electrificadora del Caribe -ELECTRICARIBE S.A. E.S.P.-, un procedimiento administrativo con el fin de sancionarlo, también lo es que la acción de tutela interpuesta tiene su razón de ser precisamente en dicha sanción de tipo pecuniario, impuesta en virtud del "ejercicio de la potestad sancionatoria" de la empresa accionada, facultad que como quedó establecido claramente en esta providencia, carece de fundamento legal.

Así las cosas, el juez de tutela concederá el amparo deprecado, toda vez que la Decisión Empresarial No. 1721169 del veintiocho (28) de noviembre de 2005, mediante la cual se impuso una sanción al señor Ariza Zuleta por valor de \$516.159 como recobro de energía ante las irregularidades encontradas en el medidor, constituye un acto que contraviene los mandatos constitucionales y los derechos fundamentales del tutelante. Por consiguiente, se deberá ordenar a la Empresa Electrificadora del Caribe -ELECTRICARIBE S.A. E.S.P.- que deje sin efectos la citada Decisión Empresarial.

En conclusión, la Sala revocará los fallos emitidos por los Juzgados Primero (1º) Civil

Municipal de Valledupar y Quinto (5°) Civil del Circuito de Valledupar, y en su lugar concederá la acción de tutela, en los términos señalados en esta providencia.

### III. DECISION

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

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Primero.- REVOCAR las sentencias proferidas por los Juzgados Primero (1°) Civil Municipal de Valledupar y Quinto (5°) Civil del Circuito de Valledupar dentro de la acción de tutela instaurada por Nehejosmar Ariza Zuleta contra la Empresa Electrificadora del Caribe - ELECTRICARIBE S.A. E.S.P.-, y en su lugar CONCEDER el amparo constitucional deprecado, en los términos señalados en esta providencia.

Segundo.- ORDENAR a la Empresa Electrificadora del Caribe -ELECTRICARIBE S.A. E.S.P.-, que deje sin efectos la Decisión Empresarial No. 1721169 del veintiocho (28) de noviembre de 2005, mediante la cual se impuso una sanción al señor Ariza Zuleta por valor de \$516.159 como recobro de energía ante las irregularidades encontradas en los equipos de medida e instalaciones eléctricas ubicados en el inmueble situado en el Sector 1 MZ C-3, Localización Alamos III, con número de contrato NIC 5314041.

Tercero.- Líbrense por Secretaría, las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado Ponente

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

AUSENTE EN COMISION

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

CON ACLARACION DE VOTO

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Al respaldo del Folio 86 obra copia de la anotación sobre impugnación hecha por la Secretaria.

2 Al respecto consultar, entre otras, las sentencias T-695 de 2003 M.P. Alfredo Beltrán Sierra, T-484 de 2005 M.P. Alfredo Beltrán Sierra, T-595 de 2005 M.P. Alfredo Beltrán Sierra y T-769 de 2005 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

3 En la sentencia T-1252 de 2005 M.P. Alvaro Tafur Galvis, se habló de una procedencia excepcional de la acción de tutela contra entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios, en el entendido que en el ejercicio de sus funciones dichas entidades están sujetas a los mismos controles que el ordenamiento jurídico prevé para las actuaciones de las autoridades públicas. En ese sentido, dijo la Corte:

“3. Procedencia excepcional de la acción de tutela en controversias relacionadas con servicios públicos domiciliarios

En efecto, si como lo ha señalado esta Corte “las empresas y entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios, independientemente de su condición de estatal o privada, gozan de un conglomerado de derechos, poderes y prerrogativas de autoridad pública que las habilitan para cumplir funciones administrativas que van desde la resolución de peticiones, quejas y reclamos hasta la decisión del recurso de reposición”, en el ejercicio de sus funciones dichas entidades están sujetas a los mismos controles que el ordenamiento jurídico prevé para las actuaciones de las autoridades públicas, esto es, en general, a los principios constitucionales y legales que rigen la función administrativa, y en especial, el respeto por los derechos fundamentales de las personas.

En este orden de ideas, podemos concluir que aunque las prerrogativas reconocidas por la Ley a las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios son garantía para el adecuado funcionamiento de los servicios que prestan, su ejercicio no puede ser arbitrario y, por tanto, el mismo ordenamiento estableció una serie de mecanismos, tanto administrativos como judiciales, para que cuando estas entidades desconozcan en su actuación las normas jurídicas que las rigen sea posible su corrección ante la misma entidad, ante aquella que las vigila y controla - Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - o ante las instancias jurisdiccionales respectivas, que para el caso es la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Por consiguiente, la regla general es que la constitucionalidad y legalidad de las actuaciones de las empresas de servicios públicos domiciliarios están sometidas al escrutinio del juez administrativo mediante el ejercicio de las acciones de nulidad o de nulidad y restablecimiento del derecho, según las circunstancias. Ahora bien, generalmente este medio judicial puede considerarse adecuado y eficaz para la protección de los derechos

fundamentales de los usuarios en caso de que éstos sean violados por las empresas de servicios públicos domiciliarios, pues, dado el carácter normativo de la Constitución Política, es deber del juez administrativo aplicar primordialmente los derechos fundamentales, dar preferencia a las disposiciones constitucionales frente a las restantes normas jurídicas que las infrinjan, procurar la prevalencia de lo sustancial frente a lo formal e, incluso, suspender provisionalmente el acto o decisión sometido a su escrutinio cuando amenace o vulnere no sólo derechos de rango legal sino también – y con mayor razón – fundamental.

De esta manera, existiendo otro medio de defensa judicial idóneo, la tutela en principio es improcedente para controvertir los actos de las empresas de servicios públicos domiciliarios, inclusive aquellos que imponen sanciones, salvo cuando las circunstancias concretas del caso y los derechos fundamentales involucrados en el mismo tornan ineficaces las acciones contenciosas administrativas o implican la inminencia de un perjuicio irremediable para el actor.

(...)

En otras palabras, como quiera que los servicios públicos domiciliarios necesariamente influyen en la materialización de los fines propios del Estado Social de Derecho, su prestación en condiciones inadecuadas no sólo deriva en controversias de tipo contractual o patrimonial, sino que además puede incidir sustancial y negativamente en asuntos de rango constitucional como la dignidad, la igualdad, la salud y la seguridad social de las personas, de modo que se legitima la intervención excepcional del juez de tutela, en reemplazo del juez natural del asunto.”

4 Ver la Sentencia T-509 de 1993, en el mismo sentido las sentencias T-617 y T-638 de 1998, T-693 de 1999.

5 Sentencias T-134 de 1994 y T-640 de 1999.

6 En sentencia T-134 de 1994 igualmente se determinó que: "...La acción de tutela procede contra particulares que prestan un servicio público, debido a que en el derecho privado opera la llamada justicia comutativa, donde todas las personas se encuentran en un plano de igualdad. En consecuencia, si un particular asume la prestación de un servicio público - como de hecho lo autoriza el artículo 365 Superior - o si la actividad que cumple puede revestir ese carácter, entonces esa persona adquiere una posición de supremacía material - con relevancia jurídica - frente al usuario, es decir, recibe unas atribuciones especiales que rompen el plano de igualdad referido, y que, por ende, en algunos casos, sus acciones u omisiones pueden vulnerar un derecho constitucional fundamental que requiere de la inmediata protección judicial..." (Subrayado por fuera del texto original).

7 Sobre el particular, consultar entre otras las sentencias T-720 de 2005 M.P. Humberto Sierra Porto y T-636 de 2006 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

8 Corte Constitucional, sentencias C-558 de 2001 M.P. Jaime Araujo Rentería y T-224 de 2006 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

9 Cfr. sentencia T-720 de 2005 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

10 Sentencia T-540 de 1992 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz: "la situación jurídica del usuario en parte es contractual y en parte reglamentaria, según lo establezca el propio legislador (CP art. 365). Esta regulación es más intensa y abarca mayor número de aspectos de las relaciones entre el Estado y los usuarios cuando el servicio asume un carácter acentuadamente más administrativo y se presta directamente por el Estado. Al contrario, tratándose de servicios públicos prestados por particulares, los aspectos o problemas no previstos en la reglamentación administrativa, salvo si de su naturaleza se deduce lo contrario, deben resolverse aplicando criterios contractualistas, más afines a las actividades desarrolladas por los concesionarios de un servicio público. Así es claro que la relación jurídica entre usuario y empresa de servicios públicos domiciliarios es simultáneamente estatutaria y contractual y ello debido a que su prestación involucra derechos constitucionales - salud, educación, seguridad social, etc. - y su reglamentación legal obedece a intereses públicos determinados, quedando reservada su gestión, control y vigilancia a los organismos del Estado."

11 Artículos 4, 56, 57, 106 a 114, 117, 119, 152 a 159 Ley 142 de 1994. Sobre este aspecto pueden consultarse las Sentencias C-236 de 1996 M.P. Antonio Barrera Carbonell y C-558 de 2001 Jaime Araujo Rentería.

12 De conformidad con lo dispuesto en el artículo 132 de la Ley 142 de 1994 “El contrato de servicios públicos se regirá por lo dispuesto en esta ley, por las condiciones especiales que se pacten con los usuarios, por las condiciones uniformes que señalen las empresas de servicios públicos, y por las normas del Código de Comercio y del Código Civil. Cuando haya conflicto entre las condiciones uniformes y las condiciones especiales, se preferirán éstas. Al definir los efectos fiscales del contrato de servicios públicos, se tendrá en cuenta que, a pesar de tener condiciones uniformes, resulta celebrado con cada usuario en particular.”

13 Al respecto consultar entre otras las sentencias C-236 de 1996 M.P. Antonio Barrera Carbonell, C-558 de 2001 Jaime Araujo Rentería, y T-1150/01 M.P. Alvaro Tafur Galvis.

14 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

15 Sentencia T-1150 de 2001 M.P. Alvaro Tafur Galvis.

16 Cfr. Sentencia T-270 de 2004. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

17 Sobre el particular, consultar las sentencias T-927 de 1999 M.P. Carlos Gaviria Díaz, T-1432 de 2000 M.P. Antonio Barrera Carbonell y T-1252 de 2005 M.P. Alvaro Tafur Galvis.

18 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

19 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

20 Corte Constitucional, sentencia T-558 de 2006 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

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

“De otra parte la Sala en sentencia de 18 de julio de 2001 (Expediente 5344, Consejera Ponente doctora Olga Inés Navarrete Barrero), precisó y ahora lo reitera que el decreto 1303 de 1989 es una norma especial que, como tal, es de preferente aplicación frente a la Ley 142 de 1994 que, si bien estableció el régimen de servicios públicos domiciliarios y en forma

general reguló lo relativo a los contratos de servicios públicos, no se refirió íntegramente a todos los aspectos relativos a esta prestación quedando vigentes, por lo tanto, las disposiciones de carácter especial y aquellas que no fueren contradictorias con sus mandatos.

Al efecto, dijo la Sala:

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

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

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

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

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

Respecto del anterior pronunciamiento cabe señalar que el Decreto 1303 de 1989 fue expedido por el Presidente de la República “en ejercicio de sus facultades legales y en especial de las que le confieren las Leyes 113 de 1928, 109 de 1936 y 126 de 1938”, de tal manera que se trata de una norma de carácter reglamentario que no tiene entidad normativa

autónoma, por lo tanto, una vez derogadas las disposiciones que sirvieron de fundamento a su expedición es claro que pierde fuerza ejecutoria. Resulta por lo tanto pertinente señalar que de manera expresa la Ley 143 de 1994 (y no el artículo 186 de la Ley 142 de 1994) deroga las leyes que sirvieron de fundamento al decreto en cuestión. En efecto el artículo 97 de la Ley 143 de 1994 consigna textualmente: “La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial, las leyes 113 de 1928, 109 de 1936, 126 de 1938, con exclusión de los artículos 17 y 18 y el artículo 12 de la Ley 19 de 1990”.

22 Ibídem.

23 Cfr. Corte Constitucional, sentencia T-1252 de 2005 M.P. Alvaro Tafur Galvis.

24 Folios 61 y 62 del Expediente.

25 Folios 65 a 67 del Expediente.

26 Folio 48 del Expediente.