

## SENTENCIA SU-1010 DE 2008

EXPEDIENTES T-1.410.120 Y ACUMULADOS

Magistrado ponente: Dr. Rodrigo Escobar Gil

Problema jurídico planteado

Le corresponde a la Sala Plena de la Corte Constitucional establecer de manera unificada, si las empresas de servicios públicos domiciliarios están o no facultadas para imponer sanciones pecuniarias a sus usuarios.

Decisión

PRIMERO. LEVANTAR la suspensión de términos ordenada dentro de los procesos de la referencia.

SEGUNDO. REVOCAR las sentencias de tutela proferidas dentro de los expedientes T-1.410.120, T-1.540.637, T-1.541.417, T-1.541.805, T-1.546.704, T-1.546.830, T-1.548.002, T-1.550.439, T-1.550.854, T-1.553.717, T-1.557.174, T-1.559.660, T-1.570.640, T-1.572.628, T-1.572.853, T-1.573.598, T-1.573.681, T-1.573.787, T-1.574.070, T-1.574.078, T-1.574.079, T-1.575.094, T-1.575.659, T-1.579.196, T-1.618.168, T-1.619.105, T-1.619.182, T-1.621.210, T-1.621.497, T-1.621.963, T-1.622.627, T-1.622.802, T-1.622.835, T-1.622.894, T-1.623.944, T-1.624.749, T-1.625.827, T-1.631.213, T-1.632.319, T-1.632.544, T-1.635.364, T-1.639.727 y T-1.639.736, por los respectivos jueces de instancia. En su lugar, CONCEDER la protección constitucional del derecho fundamental al debido proceso de los accionantes.

TERCERO. CONFIRMAR PARCIALMENTE las sentencias proferidas dentro del expediente T-1.573.600, pero únicamente en cuanto concedieron el amparo tutelar solicitado.

CUARTO. DEJAR SIN EFECTOS las decisiones sancionatorias proferidas dentro de los expedientes citados en los ordinales segundo y tercero de la parte resolutive de la presente sentencia y ORDENAR a las empresas de servicios públicos domiciliarios accionadas en los procesos referidos, que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente sentencia, eliminen de las cuentas de los usuarios los valores allí consignados en virtud de los actos administrativos en mención, que figuren a título de sanción e intereses de mora, o a cualquier otro que tenga la misma connotación jurídica de éstos.

QUINTO. ORDENAR a las empresas de servicios públicos accionadas dentro de los expedientes citados en los ordinales segundo y tercero de la parte resolutive de la presente sentencia, que como consecuencia de la decisión adoptada en el numeral anterior y dentro de los sesenta (60) días siguientes a la notificación de esta providencia, procedan a reliquidar las cuentas de los accionantes que se hicieron parte dentro de los procesos de tutela enunciados en los numerales segundo y tercero de la parte resolutive de esta providencia, incluyendo en esas liquidaciones únicamente lo correspondiente a los cobros por concepto de servicio consumido y no facturado. Para tales efectos, la nueva resolución de cobro que se expida a los usuarios deberá contener los fundamentos técnicos y jurídicos de la decisión, así como la

fórmula utilizada para calcular el valor correspondiente y el cálculo del mismo. En dichas liquidaciones no se podrán incluir cobros a título de sanción o de intereses de mora sobre las sumas que se adeuden por concepto de servicio consumido y dejado de facturar.

Una vez llevadas a cabo las respectivas reliquidaciones, para efectos del cobro del servicio prestado y no facturado, las empresas de servicios públicos demandadas deberán presentar a los usuarios alternativas de pago que consulten su capacidad económica.

**SEXTO. ORDENAR** a estas empresas que, en caso de que para la fecha de notificación de esta sentencia los accionantes ya hubieren cancelado las sumas impuestas a título de sanción e intereses de mora mediante las decisiones administrativas dejadas sin efectos en esta providencia, procedan a realizar inmediatamente la compensación de saldos entre las sumas que ya fueron pagadas por los usuarios y las que resulten de la nueva reliquidación. En caso de que las sumas pagadas hayan respondido al único concepto de sanción pecuniaria o se presenten saldos a favor de los usuarios, las accionadas deberán devolver estos dineros a los demandantes.

**SÉPTIMO. ORDENAR** la suspensión de los procesos ejecutivos que se encuentren en curso, iniciados por las empresas de servicios públicos accionadas en contra de los usuarios que son parte dentro de los expedientes de tutela enunciados en los numerales segundo y tercero de la parte resolutive de esta providencia, hasta tanto las empresas lleven a cabo la reliquidación de que trata el inciso primero del numeral quinto y presenten a los usuarios alternativas de pago que consulten su capacidad económica.

En el evento en que los usuarios se acojan a las fórmulas de pago propuestas, los procesos deberán darse por terminados. En caso contrario, los procesos deberán continuar su trámite al término de treinta (30) días contados a partir de la presentación de la reliquidación y de las alternativas de pago.

**OCTAVO. ORDENAR** a las empresas de servicios públicos domiciliarios accionadas dentro de los expedientes citados en los ordinales segundo y tercero de la parte resolutive de la presente sentencia, que efectúen la reconexión inmediata de los servicios públicos domiciliarios respectivos, en los inmuebles en los cuales éstos se hayan suspendido como consecuencia de las decisiones administrativas dejadas sin efectos en el numeral cuarto de la parte resolutive de esta providencia.

**NOVENO. ORDENAR** a las empresas de servicios públicos accionadas dentro de los expedientes T-1.548.002, T-1.618.168 T-1.619.105 y T-1.632.544, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, determinen si los acuerdos de pago suscritos con los accionantes de los referidos procesos incluyeron valores por concepto de sanciones pecuniarias. En caso de que la respuesta sea afirmativa, **ORDENAR** a las empresas accionadas dentro de los expedientes T-1.548.002, T-1.619.105 y T-1.632.544 que, dentro de los cinco (05) días hábiles siguientes, devuelvan esos dineros a los usuarios y eliminen de sus cuentas cualquier cobro que figure a título de sanción.

En el caso del expediente T-1.618.168, en el evento en que la Compañía Energética del Tolima, Enertolima S.A., E.S.P, determine que el acuerdo de pago suscrito con el accionante incluyó cobros por concepto de sanciones pecuniarias, **ORDENAR** que se imputen estos valores como saldo a favor del actor en las siguientes facturas que le sean expedidas.

Las empresas de servicios públicos domiciliarios accionadas dentro de los expedientes T-1.548.002, T-1.618.168 T-1.619.105 y T-1.632.544, deberán presentar un informe detallado de lo que se resuelva en cada uno de estos procesos a las autoridades judiciales que conocieron de ellos en primera instancia, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la notificación del presente fallo.

DÉCIMO. Del cumplimiento de las órdenes aquí consignadas serán responsables los representantes legales de las entidades accionadas, quienes deberán dar cuenta de ello a los jueces que conocieron de las acciones de tutela de la referencia en primera instancia.

DÉCIMO PRIMERO. ORDENAR a las empresas de servicios públicos domiciliarios que hacia el futuro se abstengan de imponer sanciones pecuniarias a los usuarios de tales servicios e, igualmente, de cobrar las sanciones que se hayan impuesto con anterioridad a esta providencia y que no hayan sido pagadas.

DÉCIMO SEGUNDO. Teniendo en cuenta las decisiones adoptadas en esta sentencia, ORDENAR a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios que imparta las instrucciones necesarias para que, en lo sucesivo, las empresas de servicios públicos domiciliarios se abstengan de imponer sanciones y de cobrar aquellas que se hayan impuesto con anterioridad a esta providencia y no se hayan pagado, cualquiera que sea el estado en que se encuentre el cobro de dichas obligaciones, prejudicial, judicial o cobro coactivo.

DÉCIMO TERCERO. CONFIRMAR los fallos de tutela proferidos dentro de los expedientes T-1.621.898, T-1.828.809, T-1.828.810, T-1.828.811 y T-1.836.549, los cuales denegaron el amparo constitucional solicitado.

DÉCIMO CUARTO. Por Secretaría General, LÍBRENSE las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

#### Razones de la decisión

El análisis de la Corte parte de la naturaleza especial que revisten los servicios públicos domiciliarios, los cuales se prestan a través del sistema de redes físicas o humanas con puntos terminales a las viviendas o sitios de trabajo de los usuarios y cumplen la finalidad específica de satisfacer las necesidades esenciales de las personas. Dada su importancia como mecanismo para asegurar las condiciones de vida digna de todos los habitantes del territorio nacional, su prestación se rige por los principios de eficiencia, regularidad, continuidad e igualdad. La Constitución Política prevé que los servicios públicos domiciliarios puedan ser prestados directamente por el Estado o a través de comunidades organizadas o particulares y en todo caso, el Estado mantiene la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios (art. 365 C.P.).

En cuanto se refiere a la regulación y establecimiento de los mismos, la Corte señaló que la Constitución establece un principio de reserva de ley, que obedece a la importancia que tales servicios revisten dentro de un Estado Social de Derecho, en la medida que son inherentes a su finalidad social y tienen una relación estrecha con el ejercicio de derechos fundamentales. Así lo señalan expresamente los artículos 150-23, 365 de la Carta y específicamente, el artículo 367 superior, el cual prevé que es la ley la que debe fijar las “competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y

financiación y el régimen tarifario que tendrá en cuenta además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos”.

Al mismo tiempo, el legislador es el encargado de determinar los deberes y derechos de los usuarios, el régimen de su protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten el servicio, así como la participación de los municipios o de sus representantes, en las entidades y empresas que presten servicios públicos domiciliarios, como lo prescribe el artículo 369 superior. A la vez, el Presidente de la República tiene a su cargo la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos (art. 189-22 C.P.) y es el encargado de fijar las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios.

En cuanto se refiere al régimen jurídico de los servicios públicos domiciliarios, está contenido en la Ley 142 de 1994. A partir de lo establecido en estas normas, el vínculo jurídico que existe entre la empresa que presta dichos servicios y el usuario se desarrolla con base en un relación de tipo contractual, pero a la vez, legal y reglamentaria, en la medida que las condiciones del servicio y obligaciones de las partes están contenidas en un contrato de condiciones uniformes, al que se incorporan todas las normas específicas que regulan la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

Para la Corte, es claro que de acuerdo con ese régimen legal, las empresas que prestan servicios públicos domiciliarios, independientemente de su condición estatal o privada, gozan de una serie de potestades y derechos, a través de los cuales se busca asegurar la prestación eficiente de dichos servicios a toda la población. Específicamente, en el caso de la inobservancia de las obligaciones que surgen del contrato de condiciones uniformes a cargo del usuario, sea cual sea la obligación incumplida y de acuerdo con las disposiciones de la Ley 142 de 1994, a las empresas de servicios públicos domiciliarios les asiste el derecho de (i) suspender el servicio o (ii) proceder al corte del mismo y (iii) dar por terminado el contrato. Cuando el incumplimiento se relaciona con la obligación de pagar las facturas correspondientes, las empresas de servicios públicos domiciliarios están habilitadas además, para (iii) efectuar el cobro del servicio consumido pero no facturado y (iv) de los intereses moratorios sobre los saldos que los usuarios no cancelen oportunamente.

Sin embargo, bajo la consideración de que la prestación de servicios públicos domiciliarios involucra derechos de rango fundamental, la Corte precisó que una decisión en tal sentido no puede adoptarse por la empresa de manera automática, es decir, una vez se den las circunstancias objetivas que establece la norma, sino que ella debe estar precedida de un debido proceso que le permita al usuario conocer la eventual adopción de estas medidas, ejercer su derecho de defensa y controvertir la decisión. Adicionalmente, el artículo 130 de la Ley 142 de 1994 establece que las empresas pueden acudir directamente al proceso ejecutivo ante la jurisdicción ordinaria o ejercer la jurisdicción coactiva, cuando se trate de empresas industriales y comerciales del Estado que presten este tipo de servicios.

Ahora bien, en relación con la facultad de las empresas de servicios públicos domiciliarios para imponer sanciones de carácter pecuniario, la Corte hizo un recorrido por las tres fases que ha seguido la jurisprudencia con posiciones distintas y por las normas que regulan las atribuciones que se confieren a dichas empresas, para concluir que no están habilitadas para establecer las conductas que constituyen infracciones, ni las sanciones por la realización de tales conductas o para determinar el procedimiento a aplicar. De igual modo, señaló que del contenido normativo de los artículos 140 y 142 de la Ley 142 de 1994, no puede derivarse que el legislador haya autorizado a las empresas de servicios públicos domiciliarios para imponer sanciones de carácter penal y pecuniario.

En este sentido, la imposición de cobros a este título comporta una vulneración del derecho al debido proceso de los usuarios por desconocer los principios de reserva de ley, legalidad y tipicidad, en cuanto las conductas, la sanción y el procedimiento que informa el ejercicio de la potestad sancionadora y la regulación de los servicios públicos domiciliarios deben estar contenidos en la ley. A su juicio, tales cobros constituye una extralimitación de las funciones y prerrogativas que les han sido reconocidas por la ley a las empresas de servicios públicos domiciliarios, independientemente de su naturaleza jurídica, ya sean públicas o privadas. Por otra parte, no es posible por la vía de analogía o de la remisión normativa, aplicar la cláusula penal pecuniaria por el incumplimiento del contrato de condiciones uniformes, toda vez que la Ley 142 de 1994 establece una regulación especial e integral de las consecuencias que se generan del mismo y a las facultades que pueden ejercer las empresas en estos eventos.

En ese orden, la Corte determinó que cuando quiera que la actuación de las empresas de servicios públicos domiciliarios resulte abiertamente arbitraria y abusiva, en aprovechamiento de su posición privilegiada respecto del particular afectado, la acción de tutela procede como mecanismo de protección de los derechos fundamentales del usuario, frente a la ineficacia de los medios ordinarios de defensa judicial para proteger de manera inmediatas los derechos conculcados. En los casos concretos estudiados por la Corte, se encontró que las entidades accionadas impusieron sanciones de contenido pecuniario a los usuarios frente al incumplimiento del contrato de condiciones uniformes. De acuerdo con el material probatorio que obra en los expedientes, las empresas accionadas efectuaron el cobro de sumas de dinero que van más allá de la contraprestación por el servicio consumido, los cuales fueron facturados luego de realizar procesos administrativos que concluyeron con la expedición de “decisiones empresariales” en las que se declaró el incumplimiento del contrato de condiciones uniformes.

Para la Corte, los actos mediante los cuales las empresas efectuaron cobros a título de sanción constituyen actuaciones arbitrarias que comportan una vulneración del derecho fundamental al debido proceso de los usuarios, por haber sido expedidas sin tener facultad para el efecto. A pesar de que la mayoría de ellas ejercieron el recurso de reposición ante la propia entidad y en algunos los recursos de apelación y queja ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, lo cierto es que fueron decididos bajo la consideración de que dichas empresas sí tenían facultad para imponer sanciones de contenido pecuniario, conclusión que de acuerdo con lo expuesto, resulta inaceptable.

La Corte aclaró que cosa distinta es el cobro por el servicio consumido pero dejado de facturar, para el cual las empresas de servicios públicos domiciliarios sí se encuentran facultadas para recuperarlo.

En consecuencia, las decisiones administrativas que impusieron cobros a título de sanción fueron dejadas sin efectos con el fin de proteger los derechos vulnerados de los accionantes, por constituir una extralimitación de las prerrogativas reconocidas por la ley a las empresas de servicios públicos domiciliarios y no contener los elementos necesarios para establecer con claridad y precisión, cuál es el valor correspondientes al servicio efectivamente consumido pero no facturado. De igual forma, se ordenó a las empresas accionadas, eliminar de las cuentas de los usuarios los valores allí consignados en virtud de los actos administrativos en mención.

Por otra parte, dado que por expresa disposición del artículo 149 de la Ley 142 de 1994, las empresas de servicios públicos domiciliarios se encuentran facultadas para cobrar el servicio efectivamente consumido pero respecto del cual no han recibido el pago, las empresas accionadas podrán en estos casos, realizar nuevamente la facturación por este aspecto, trámite en el cual se le deberá indicar de manera clara, precisa y explícita el valor del servicio consumido y dejado de facturar y la fórmula que se utilizó para su cálculo, sin que en ningún caso se puedan incluir o considerar valores por concepto de sanciones pecuniarias.



En relación con aquellos casos en los cuales las decisiones empresariales se refieren al cobro del servicio consumido y no facturado, la Corte consideró necesario aplicar la misma solución, dado que para el momento en que fueron expedidas estas decisiones administrativas las empresas de servicios públicos domiciliarios actuaron bajo la lógica de que ellas sí tenían facultades para imponer sanciones de tipo pecuniario. Es posible y probable que bajo esta concepción, las empresas hayan considerado al momento de liquidar el monto del servicio consumido y no facturado, algún tipo de sanción pecuniaria por el cumplimiento.

En aquellos expedientes en que los peticionarios ya habían firmado acuerdos de pago o contratos de transacción, la Corporación ordenó a las empresas de servicios públicos domiciliarios accionadas que efectúen un análisis de estos casos, a fin de establecer si lo que se les exigió a los peticionarios fue el pago de una sanción pecuniaria. En caso de ser así, deberán efectuar las devoluciones de aquellos dineros que hayan recibido sin existir una causa jurídica válida y eliminar de las cuentas de los usuarios cualquier cobro que figure a título de sanción.

Por último, en relación con los expedientes T-1.621.898, T-1.828.809, T-1.288.10, T-1.828.811 y T-1.836.549, la Corte encontró que la situación fáctica difiere sustancialmente de la causa general de los casos objeto de estudio en esta providencia, toda vez que el problema jurídico se relaciona con el cobro promedio que realizan las empresas de servicios públicos domiciliarios para la imposición de sanciones de contenido pecuniario, en aquellos casos en los que no se ha instalado medidor de consumo del servicio en los inmuebles. Para resolver estas controversias, existen otros mecanismos de defensa judicial que resultan eficaces e idóneos para solicitar la protección de los derechos que los accionantes estiman vulnerados.

En efecto, los actos de facturación de las empresas son susceptibles de demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, mediante el ejercicio de las acciones de nulidad o de nulidad y restablecimiento del derecho, según el caso. Para la Corte, en principio, no se encuentra comprometido un derecho fundamental que hiciera procedente la tutela, pues los propios accionantes afirman que continúan recibiendo los servicios públicos domiciliarios que prestan las empresas accionadas. El problema jurídico debe ser resuelto a través de los mecanismos ordinarios de protección judicial, por no existir motivo alguno que justifique la intervención inmediata del juez constitucional para solucionar los conflictos económicos planteados los usuarios.

**HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO**  
Presidente

La información contenida en este documento fue transcrita de la página Web de la Corte Constitucional de Colombia  
([www.constitucional.gov.co](http://www.constitucional.gov.co))