



Sentencia 1010 de 2008 Corte Constitucional

SENTENCIA SU-1010/08

Sala Plena

Referencia: 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-1.573.600, 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-1.621.898, 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, T-1.639.736, T-1.828.809, T-1.828.810, T-1.828.811, T-1.836.549.

Peticionarios:

Armando Díazgranados Pretel y otros.

Entidades accionadas:

ELECTRICARIBE S.A., E.S.P. y otras.

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D.C., dieciséis (16) de octubre de dos mil ocho (2008)

LA SALA PLENA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL,

en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente,

SENTENCIA

en el proceso de revisión de los fallos adoptados por los respectivos juzgados de instancia, dentro de los asuntos de la referencia.

I. ANTECEDENTES

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala Octava de Selección de la Corte Constitucional, mediante Auto del treinta y uno (31) de agosto de dos mil seis (2006), resolvió seleccionar para revisión el proceso de tutela T-1.410.120 y repartirlo a la Sala Quinta de Revisión.

En cuanto el tema planteado en dicha acción, relacionado con la facultad sancionatoria de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, no había recibido un tratamiento uniforme por las distintas Salas de Revisión de la Corte Constitucional que decidieron casos similares, la Sala Quinta de Revisión puso el asunto a disposición de la Sala Plena para que fuera decidido mediante sentencia de unificación de jurisprudencia.

En sesión celebrada el día veintidós (22) de noviembre de dos mil seis (2006), la Sala Plena decidió asumir el conocimiento de dicho expediente, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 54 A del Acuerdo 05 de 1992¹. De igual manera, dispuso que todos los asuntos de tutela relacionados con el mismo tema fueran acumulados por las distintas Salas de Selección al expediente T-1.410.120, ordenando la suspensión de términos hasta que la Sala Plena adoptara la decisión de unificación.

1. Delimitación temática del presente pronunciamiento

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 86 de la Constitución Política, la revisión que le corresponde efectuar a la Corte Constitucional sobre los fallos de tutela, tiene carácter eventual y cumple con el fin primordial de delimitar el alcance de los derechos fundamentales. Por tal razón, esta Corporación ha señalado que es posible que la Corte limite o circunscriba el estudio de las sentencias objeto de revisión, a determinados temas de interés, con el fin de unificar la jurisprudencia constitucional en torno al alcance de los derechos fundamentales, sin que ello implique dejar de lado el deber de protección de tales derechos en el caso concreto.

Al respecto ha establecido esta Corporación que en el trámite de revisión de los fallos de tutela, la Corte Constitucional "no tiene el deber de

estudiar en detalle todos los aspectos y puntos planteados por el actor en su solicitud (...), pues no constituye una tercera instancia en la resolución de esta clase de controversias. En efecto, si una función básica de la revisión es unificar la doctrina constitucional sobre los derechos fundamentales, y si la Corte tiene la potestad discrecional de seleccionar qué casos merecen revisión para tal efecto, entonces es claro que la Corte goza también de una razonable discrecionalidad para delimitar los temas que en el caso concreto ameritan un examen en sede de revisión.¹²

La posibilidad de delimitar el tema a ser debatido en las sentencias de revisión, como lo ha señalado la jurisprudencia constitucional, puede hacerse de dos formas: (i) a través de referencia expresa en la sentencia, cuando en ella se circumscribe claramente el objeto de estudio, o (ii) de manera tácita, cuando en el cuerpo de la sentencia se abstiene de pronunciarse en relación con algunos aspectos que no tienen relevancia constitucional.

En el presente asunto y en ejercicio de la facultad en mención, la Sala Plena de esta Corporación limitará el estudio de los casos objeto de revisión al tema de la facultad de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios para imponer sanciones de contenido pecuniario, no solo por cuanto éste constituye el debate central en torno al cual giran todas las acciones de tutela acumuladas, sino además, porque la razón que llevó al Pleno de la Corte a asumir el conocimiento de tales procesos, fue la necesidad de consolidar la jurisprudencia constitucional en torno a ese tema.

En consecuencia, la exposición que a continuación se efectúa de los hechos de las demandas de tutela, de las intervenciones de las empresas de servicios públicos accionadas, y de los pronunciamientos de los jueces de instancia, se limitará al asunto atrás señalado.

2. Identificación de los asuntos objeto de revisión

En cumplimiento a lo dispuesto por la Sala Plena de la Corte Constitucional, cuarenta y ocho (48) expedientes fueron acumulados al proceso de tutela T-1.410.120.

El número de radicación de las acciones de tutela que fueron acumuladas por las distintas Salas de Selección, el nombre de los peticionarios y la identificación de los demandados se presentan a continuación:

	Expediente	Demandante	Demandado
1	T-1.410.120	Armando Diazgranados Pretel.	Electrificadora del Caribe, Electricaribe S.A., E.S.P.
2	T-1.540.637	Armando Nel Pachón Cañón.	Gas Natural S.A.
3	T-1.541.417	Everardo Aragón Jaramillo.	Electrificadora del Meta S.A., E.S.P. (EMSA)
4	T-1.541.805	Rafael González.	Electrificadora del Caribe, Electricaribe S.A., E.S.P.
5	T-1.546.704	Martha Lucía Durán, actuando como agente oficioso de su madre, Licelia Varón de Durán.	Compañía Energética del Tolima, Enertolima S.A., E.S.P.
6	T-1.546.830	Luís Arturo Méndez Ortiz, actuando como agente oficioso de su madre, Lelia Ortiz de Méndez.	Codensa S.A., E.S.P.
7	T-1.548.002	Fanny Rodríguez Álvarez.	Electrificadora de la Costa Atlántica, Electrocosta S.A., E.S.P.
8	T-1.550.439	Rosa Lilia Vargas de Cárdenas.	Compañía Energética del Tolima, Enertolima S.A., E.S.P.
9	T-1.550.854	Sandra María Casabuenas Pinzón.	Compañía Energética del Tolima, Enertolima S.A., E.S.P.
10	T-1.553.717	Toribia Cueto Ospino.	Electrificadora del Caribe, Electricaribe S.A., E.S.P.
11	T-1.557.174	José Edgar Rengifo Acosta.	Compañía Energética del Tolima, Enertolima S.A., E.S.P.
12	T-1.559.660	William Ramiro Barragán Molina.	Compañía Energética del Tolima, Enertolima S.A., E.S.P.
13	T-1.570.640	María Ortiz de Oyola.	Compañía Energética del Tolima, Enertolima S.A., E.S.P.
14	T-1.572.628	Álvaro Casas Murcia.	Codensa S.A., E.S.P.
15	T-1.572.853	Orlando Vives Campo, representante legal de la sociedad ORLANDESCA S.A.	Electrificadora del Caribe, Electricaribe S.A., E.S.P.
16	T-1.573.598	Enrique Otero Ramírez.	Gases del Caribe S.A. E.S.P.
17	T-1.573.600	Darly Beatriz González.	Electrificadora del Caribe, Electricaribe S.A., E.S.P.
18	T-1.573.681	Rosa María Echavarría Usura.	Etaservicios S.A. E.S.P.
19	T-1.573.787	Sara Coavas Gómez.	Electrificadora de la Costa Atlántica, Electrocosta S.A., E.S.P.
20	T-1.574.070	Gustavo Adolfo Hernández Araque.	Electrificadora del Caribe, Electricaribe S.A., E.S.P.
21	T-1.574.078	Eduardo Noriega Herrera.	Electrificadora del Caribe, Electricaribe S.A., E.S.P.

22	T-1.574.079	Miguel Salas.	Electrificadora del Caribe, Electricaribe S.A., E.S.P.
23	T-1.575.094	Edgar Penagos Berrio.	Electrificadora del Caribe, Electricaribe S.A., E.S.P.
24	T-1.575.659	Álvaro Osma Rodríguez.	Electrificadora del Caribe, Electricaribe S.A., E.S.P. y Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.
25	T-1.579.196	Arístides Bello Castellanos.	Electrificadora del Meta S.A., E.S.P. (EMSA)
26	T-1.618.168	Cenayda Medina Arias.	Electrificadora del Tolima S.A., E.S.P. en liquidación. (Electrolima S.A., E.S.P.) y Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.
27	T-1.619.105	Oscar Marín Rodríguez.	Electrificadora del Caribe, Electricaribe S.A., E.S.P.
28	T-1.619.182	Jaime Trujillo Cortes.	Compañía Energética del Tolima, Enertolima S.A., E.S.P.
29	T-1.621.210	Ricardo Vergara Sánchez.	Codensa S.A., E.S.P.
30	T-1.621.497	Alba Marina Palma.	Compañía Energética del Tolima, Enertolima S.A., E.S.P.
31	T-1.621.898	Amilcar Rafael Carrillo Baquero.	Empresa de servicios públicos de Valledupar, Emdupar S.A., E.S.P.
32	T-1.621.963	Adiela Esther Hinojosa.	Electrificadora del Caribe, Electricaribe S.A., E.S.P.
33	T-1.622.627	Pedro David Lizarazo Rubio.	Electrificadora del Caribe, Electricaribe S.A., E.S.P.
34	T-1.622.802	Marino Montes Bravo.	Electrificadora de la Costa Atlántica, Electrocosta S.A., E.S.P.
35	T-1.622.835	Yudit del Carmen Ortiz García.	Electrificadora de la Costa Atlántica, Electrocosta S.A., E.S.P.
36	T-1.622.894	Hernando Devia.	Compañía Energética del Tolima, Enertolima S.A., E.S.P.
37	T-1.623.944	José Angel Serna Arriaga.	Sociedad de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Barranquilla S.A., E.S.P.
38	T-1.624.749	Luis Hernández Guillén.	Codensa S.A., E.S.P.
39	T-1.625.827	Martha Giraldo Orjuela.	Empresas Municipales de Cali, EMCALI E.I.C.E., E.S.P.
40	T-1.631.213	Leopoldo Villadiego Cantillo.	Electrificadora de la Costa Atlántica, Electrocosta S.A., E.S.P.
41	T-1.632.319	Rumualdo Turizo Galvis.	Electrificadora de la Costa Atlántica, Electrocosta S.A., E.S.P.
42	T-1.632.544	Stella Jaramillo de Martínez.	Electrificadora de Santander S.A., E.S.P.
43	T-1.635.364	Pedro Joaquín Martínez Naranjo.	Electrificadora de Santander S.A., E.S.P.
44	T-1.639.727	Ana Lucía Díaz Sarmiento.	Electrificadora del Caribe, Electricaribe S.A., E.S.P.
45	T-1.639.736	Jesús Emilio Vergara.	Aguas de Girardot, Ricaurte y la Región S.A., E.S.P.
46	T-1.828.809	Rosa Isabel Terán de Castillo.	Empresa de servicios públicos de Valledupar, Emdupar S.A., E.S.P.
47	T-1.828.810	Lester Quintana.	Empresa de servicios públicos de Valledupar, Emdupar S.A., E.S.P.
48	T-1.828.811	Deudis Quintana.	Empresa de servicios públicos de Valledupar, Emdupar S.A., E.S.P.
49	T-1.836.549	Navis Alberto Oviedo.	Electrificadora del Caribe, Electricaribe S.A., E.S.P.

Debido a la gran cantidad de procesos de tutela que fueron acumulados al expediente T-1.410.120, la información relacionada con las autoridades judiciales que intervinieron en primera y en segunda instancia, junto con el sentido de las decisiones proferidas y la indicación de algunas observaciones particulares relevantes en cada caso, aparecen especificados en el cuadro que se anexa a esta sentencia, el cual hace parte integral de la misma.

3. Hechos relevantes. Relación temática de los expedientes acumulados

Como se señaló con anterioridad, la Sala Plena de la Corte Constitucional decidió asumir el conocimiento de estos procesos frente a la necesidad de consolidar la jurisprudencia constitucional en torno a la facultad que tienen las empresas de servicios públicos domiciliarios para imponer sanciones de contenido pecuniario a los usuarios del servicio.

Por esta razón, en todos los procesos de tutela *sub exámine*, salvo en cinco expedientes a los que se hará referencia con posterioridad³, se plantea una controversia entre usuarios de servicios públicos domiciliarios y determinadas empresas prestadoras de los mismos, como consecuencia del cobro de sumas de dinero que, según alegan los actores, corresponden a la imposición de una sanción pecuniaria por parte de

las empresas accionadas.

En los asuntos objeto de revisión, las demandadas decidieron realizar unas inspecciones técnicas de los aparatos de medición de consumo de los servicios públicos domiciliarios que prestan, en los inmuebles de propiedad de los peticionarios o que se encuentran bajo su tenencia en calidad de arrendatarios.

Como consecuencia de lo encontrado en dichas revisiones, las empresas iniciaron procesos administrativos en contra de los usuarios del servicio, con el fin de determinar si éstos habían incurrido en un incumplimiento del contrato de condiciones uniformes. Dichos procesos terminaron con la expedición de Decisiones Empresariales en las que se impuso el pago de sumas de dinero a los usuarios.

Las razones por las cuales los accionantes estiman vulnerados sus derechos, se relacionan fundamentalmente con dos argumentos: en primer lugar, todos los demandantes sostienen que los cobros que les fueron imputados corresponden a la imposición de sanciones de contenido pecuniario, en ejercicio de una potestad que el legislador no le ha reconocido expresamente a las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, lo que constituye, en su sentir, una vulneración de su derecho fundamental al debido proceso; en segundo término, algunos accionantes afirman que durante el trámite del proceso administrativo, las empresas demandadas incurrieron en distintas irregularidades generadas por la inobservancia de los requisitos establecidos para este tipo de procesos, tanto en el contrato de condiciones uniformes como en diversos pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre el tema.

Teniendo en cuenta que, tal como ya se estableció, la presente providencia tiene por objeto unificar la jurisprudencia constitucional en torno a la facultad de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios para imponer sanciones de contenido pecuniario, y, en consecuencia, el pronunciamiento de la Corte se limitará a este asunto, a continuación se expondrán las razones en las que los accionantes fundamentan su posición en relación con este tema. Por su parte, en el cuadro anexo a la presente providencia se encuentran los argumentos aducidos por los actores en referencia a las supuestas irregularidades procesales en las que incurrieron las empresas accionadas.

De manera general, los accionantes afirman, con fundamento en algunas sentencias proferidas por la Corte Constitucional⁴, que las empresas de servicios públicos domiciliarios no tienen facultad legal para imponer sanciones de tipo pecuniario a sus usuarios.

En efecto, sostienen que no existe ninguna norma de carácter legal que las autorice para el ejercicio de dicha prerrogativa, lo que, a su juicio, resulta necesario como quiera que ésta constituye una manifestación del poder punitivo del Estado. Por tal razón, consideran que no es de recibo que las empresas pretendan fundamentar este tipo de actuaciones en las cláusulas del contrato de condiciones uniformes o en normas de carácter reglamentario.

Adicionalmente, estiman que el hecho de que no exista ninguna norma legal que habilite a las empresas de servicios públicos domiciliarios en tal sentido y que establezca los presupuestos mínimos para su ejercicio, implica que la determinación de las conductas a sancionar y el procedimiento a seguir en estos casos, quede al arbitrio de las empresas, lo que, en su criterio, constituye un abuso de posición dominante frente a los usuarios del servicio.

Por tal razón, consideran que las decisiones empresariales mediante las cuales se les han impuesto sanciones de contenido pecuniario, constituyen vías de hecho frente a las cuales la acción de tutela resulta procedente, en aras de proteger el derecho fundamental al debido proceso de los usuarios.

Finalmente, algunos peticionarios sostienen, además, que, de aceptar que las empresas de servicios públicos domiciliarios tienen facultad para imponer sanciones por el uso no autorizado o fraudulento del servicio, se estaría sometiendo a los usuarios a una doble sanción de contenido pecuniario: por un lado, la impuesta por la empresa y, por el otro, la multa establecida en el artículo 256 del Código Penal, el cual consagra el delito de defraudación de fluidos.

Cabe señalar que en los expedientes T-1.548.002, T-1.618.168 T-1.619.105 y T-1.632.544, los accionantes firmaron con las empresas de servicios públicos accionadas acuerdos de pago, en los tres primeros casos, y un contrato de transacción, en el último expediente referido, en relación con el valor de la sanción impuesta.

Por su parte, en los expedientes T-1.410.120, T-1.550.439, T-1.618.168 y T-1.619.182, las decisiones administrativas que se acusan de ser violatorias del derecho al debido proceso de los accionantes, fueron objeto de pronunciamiento por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Ahora bien, respecto de los expedientes T-1.621.898, T-1.828.809, T-1.828.810, T-1.828.811 y T-1.836.549, la Sala encuentra que la situación fáctica en ellos planteada difiere sustancialmente de la causa general de los casos objeto de estudio en esta providencia, esto es, del debate respecto de la facultad de las empresas de servicios públicos domiciliarios para la imposición de sanciones.

En efecto, a pesar de haber sido acumulados al expediente T-1.410.120, lo cierto es que el problema jurídico de estos procesos se relaciona, en realidad, con el cobro promedio que realizan las empresas de servicios públicos domiciliarios, en aquellos casos en los que no se ha instalado el medidor de consumo del servicio en los inmuebles.

Por tal razón, a continuación se presenta un resumen general de los argumentos expuestos por los accionantes en estos expedientes:

Los demandantes, quienes aducen ser usuarios de los servicios públicos domiciliarios que prestan las accionadas, sostienen que las empresas no han instalado los medidores de consumo en sus inmuebles, razón por la cual desde hace un largo tiempo las facturas de cobro del servicio se

han expedido con fundamento en un promedio mensual que ha sido definido por las propias entidades. Según afirman, esta situación constituye un incumplimiento de la obligación que tienen las empresas de instalar los equipos de medición en un plazo máximo de seis (06) meses contados a partir de la instalación de la acometida.

Así las cosas, en su criterio, la conducta desplegada por las accionadas se enmarca dentro del supuesto establecido en el artículo 146 de la Ley 142 de 1994, según el cual la falta de medición del consumo, por acción u omisión de la empresa, le hará perder el derecho a recibir el precio. Por tal razón estiman que, independientemente de que se hayan realizado conexiones fraudulentas por parte de los usuarios, las entidades accionadas no pueden cobrar las facturas que adeudan, ya que el valor en ellas establecido corresponde a un estimado del consumo promedio y no a la medición real del servicio prestado⁵.

En relación con el expediente T-1.836.549, el usuario afirma, además, que el predio respecto del cual se está efectuando el cobro por parte de Electricaribe S.A., E.S.P., no cuenta con el servicio de energía eléctrica y que, actualmente, se encuentra deshabitado.

4. Pretensiones formuladas por los accionantes

4.1. Con fundamento en los hechos atrás relacionados, los demandantes solicitan que el juez constitucional disponga dejar sin efectos las decisiones empresariales mediante las cuales se les impuso el pago de unas sumas de dinero que, según afirman, se realizaron a título de sanción pecuniaria.

En relación con los expedientes T-1.575.659 y T-1.618.168, en los cuales se demanda tanto a las empresas prestadoras como a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el accionante del primero de ellos solicita que se le ordene a dicha autoridad que le dé trámite al recurso de apelación que interpuso en contra del acto administrativo sancionador; por su parte, la demandante del proceso referenciado con el número T-1.618.168, pretende que la decisión mediante la cual la Superintendencia confirmó el acto apelado, sea dejada sin efectos.

Por su parte, en el expediente T-1.572.853 el actor solicita a la autoridad judicial, además de dejar sin efectos las decisiones sancionatorias que ha expedido la entidad, la protección de su derecho de petición, como quiera que a pesar de haber requerido a la empresa para que le entregara copia de algunos documentos que hacen parte del trámite adelantado por la entidad, ésta no ha dado respuesta a su solicitud.

4.2. En relación con los expedientes T-1.621.898, T-1.828.809, T-1.828.810, T-1.828.811 y T-1.836.549, los demandantes solicitan que sean anuladas las facturas mediante las cuales las empresas accionadas pretenden efectuar el cobro del servicio prestado durante el tiempo que no se había instalado el medidor.

5. Respuesta de las entidades accionadas

5.1. Argumentos expuestos por las empresas de servicios públicos accionadas

Las empresas de servicios públicos domiciliarios demandadas solicitan que se denieguen las pretensiones de los accionantes, con fundamento en las siguientes consideraciones.

- En primer lugar, todas las empresas accionadas sostienen que ellas están facultadas para imponer sanciones de tipo pecuniario a los usuarios, frente al uso no autorizado o fraudulento del servicio respectivo.

A su juicio, dicha facultad encuentra sustento, de manera particular, en el artículo 142 de la Ley 142 de 1994, según el cual, cuando la entidad ha procedido a suspender o cortar el servicio por causas imputables al usuario, éste deberá eliminar la razón de la medida, pagar todos los gastos que genere la reconexión y "satisfacer las demás sanciones previstas (...)", de lo que se deriva que ellas sí tienen la facultad de imponer sanciones, dentro de las cuales se encuentran las de contenido pecuniario.

Las entidades accionadas sostienen, además, que dicha potestad se encuentra establecida en el Decreto 1303 de 1989. Respecto de esta norma, afirman que a pesar de la discusión que se ha presentado en torno a su vigencia, lo cierto es que, tal como lo sostuvo el Consejo de Estado en sentencia de ocho (8) de septiembre de dos mil cinco (2005)⁶, ésta no fue derogada por la Ley 142 de 1994, ya que se trata de una norma especial que no resulta contradictoria con los mandatos establecidos en el actual régimen de los servicios públicos domiciliarios.

Dicha prerrogativa, según afirman, ha sido avalada por algunas sentencias proferidas por la Corte Constitucional, particularmente la sentencia T-224 de 2006, y por diversos conceptos emanados de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

De esta manera, y frente a algunos pronunciamientos de la Corte Constitucional en donde se ha sostenido que las empresas de servicios públicos domiciliarios no tienen facultad legal para imponer sanciones pecuniarias, las accionadas afirman que éstos no pueden constituir el fundamento para determinar que ellas carecen de tal prerrogativa como quiera que, de una parte, su alcance es simplemente *inter partes* y, de otra, no existe un criterio unificado al interior de la Corporación.

Ahora bien, en el caso de las empresas que prestan los servicios de energía eléctrica y gas, las accionadas sostienen que la imposición de sanciones pecuniarias a los usuarios encuentra fundamento tanto en las normas atrás mencionadas, como en la Resolución 108 de 1997, expedida por la Comisión de Regulación de Energía y Gas -CREG-, "por la cual se señalan criterios generales sobre protección de los derechos de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible por red física, en relación con la facturación, comercialización y demás asuntos relativos a la relación entre la empresa y el usuario, y se dictan otras disposiciones". En efecto, las accionadas

aluden al contenido normativo del artículo 57 de la Resolución en cita, el cual establece que para proceder a la reconexión del servicio, el usuario deberá satisfacer las sanciones que, en estos eventos, se hayan establecido en el contrato de condiciones uniformes.

Pero, adicionalmente, las empresas accionadas aducen que aun cuando se concluyera que ellas carecen de facultad legal para imponer sanciones pecuniarias, la potestad de cobrar sumas de dinero a título de sanción se deriva legítimamente de los contratos de condiciones uniformes celebrados con los usuarios del servicio.

Así, afirman que la prestación de los servicios públicos domiciliarios no corresponde, esencialmente, al ejercicio de una función administrativa, ya que se trata de una actividad que es en parte estatutaria y en parte contractual. Así las cosas, sostienen que, si bien la relación existente en este tipo de contratos se encuentra regulada por la Ley 142 de 1994, también se sujeta a las normas de derecho privado, tal y como lo dispone el artículo 132 de la citada ley.

En este sentido, afirman que tanto en el Código de Comercio como en el Código Civil se encuentra establecida la posibilidad de pactar la imposición de cláusulas penales de contenido pecuniario frente al incumplimiento en el que incurra uno de los contratantes. En consecuencia, en el marco del contrato de condiciones uniformes es posible que los usuarios y las empresas prestadoras celebren este tipo de acuerdos, por lo que, en estos casos, no se trata en realidad del ejercicio de una función administrativa, sino de una facultad para imponer sanciones que tiene asidero en la órbita del derecho privado.

De esta manera, la suscripción del contrato por parte de los usuarios implica que ellos han aceptado la posibilidad de que las empresas inicien actuaciones administrativas para determinar el incumplimiento del contrato de servicios públicos domiciliarios y la procedencia del cobro de las sanciones que correspondan.

A pesar de las anteriores consideraciones, las empresas accionadas afirman que no hay lugar a debatir mediante el mecanismo de amparo constitucional si en efecto ellas se encuentran habilitadas o no para la imposición de sanciones, asunto que, a su juicio, debe ser definido por la jurisdicción contencioso administrativa.

- Por su parte, algunas de las empresas demandadas sostienen que los cobros que han efectuado no han sido a título de sanción, sino que se trata simplemente de la recuperación del servicio consumido y dejado de facturar, posibilidad que se encuentra legalmente establecida en los artículos 149 y 150 de la Ley 142 de 1994; respecto de dicha facultad, afirman, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido pacífica en torno a su reconocimiento.

- En torno a las supuestas irregularidades que los peticionarios manifiestan que se presentaron en los procedimientos adelantados por las empresas accionadas, todas coinciden en afirmar que en el desarrollo de dichos trámites no se incurrió en ningún tipo de actuación que comportara una violación del derecho al debido proceso de los afectados; por el contrario, sostienen que siempre se respetaron integralmente todas las garantías establecidas en la Constitución y en la ley a favor de los usuarios.

- Finalmente, las empresas accionadas sostienen que cualquier inconformidad de los afectados respecto de los cobros que ellas están efectuando, debe ser controvertida a través del ejercicio de los recursos de que disponen en la vía gubernativa y de las acciones judiciales ordinarias que se han previsto en el ordenamiento jurídico para el efecto. En este sentido, a su juicio, la acción de tutela no es procedente para definir los debates aquí planteados, por tratarse de asuntos de contenido netamente patrimonial.

- Ahora bien, frente a algunos casos particulares, las empresas expusieron los siguientes argumentos:

En relación con el expediente T-1.618.168, la Electrificadora del Tolima afirma que de producirse en sede de tutela una decisión adversa a sus intereses, ésta no podría cumplirse por cuanto dicha entidad se encuentra en proceso de liquidación, por orden de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. En este sentido, manifiesta, para satisfacer cualquier reclamación de contenido económico, el acreedor debió hacerse parte dentro del proceso liquidatorio desde el 17 de septiembre al 17 de octubre de 2003, término que expiró y que por tanto no podría hacerse efectiva una orden de pago a la accionante.

Por su parte, EMCALI E.I.C.E. E.S.P., demandada en el proceso de tutela T-1.625.827, asevera que si bien la Corte Constitucional se ha pronunciado acerca de la potestad sancionatoria de las empresas de servicios públicos, en el sentido de indicar que éstas carecen de dicha facultad, este pronunciamiento se hizo respecto de las empresas de carácter privado, por lo que dichos fallos no tienen alcances frente al caso en concreto, como quiera que EMCALI deriva la facultad de imponer sanciones de su calidad de persona jurídica de derecho público.

- Expedientes T-1.621.898, T-1.828.809, T-1.828.810, T-1.828.811 y T-1.836.549:

En relación con estos expedientes, las empresas de servicios públicos domiciliarios accionadas, sostienen que el hecho de que los predios no cuenten con medidores no se debe a una causa atribuible a ellas, sino a la actuación desplegada por los accionantes, quienes han incumplido con sus obligaciones contractuales de manera reiterada.

Así, sostienen que la Ley 142 de 1994 establece que en caso de mora del usuario la empresa debe proceder a suspender el servicio, retirar el equipo de medición del inmueble y realizar todas las gestiones pertinentes para lograr la recuperación de la cartera. En aplicación de tal disposición y frente a la falta de pago por parte de los usuarios, las empresas han retirado los medidores de los predios y suspendido el servicio; sin embargo, éstos han efectuado reconexiones directas del mismo, lo que las ha obligado a realizar las facturaciones del mismo con base en los promedios de consumo registrados.

Señalan, además, que los actores no han sido diligentes en la defensa de sus derechos económicos, por cuanto no ejercieron los recursos para cuestionar las facturas expedidas por la empresa. En este orden, aun cuando contaban con un término máximo de cinco (05) meses para efectuar dichas reclamaciones, los usuarios no manifestaron ninguna inconformidad respecto de las facturas sino que decidieron acudir directamente a la acción de tutela.

Sostienen, además, que los actores no demostraron que las empresas hayan incurrido en una vulneración de sus derechos fundamentales, ni tampoco la ocurrencia de un perjuicio de carácter irremediable, razón por la cual, frente a la existencia de otros medios de defensa judicial, la acción de tutela es improcedente para controvertir los actos administrativos de cobro.

Por su parte, la empresa EMDUPAR S.A., E.S.P. aclara que dentro de las facturas que ellos expiden se incluyen los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, los dos primeros prestados por ella y el último por la empresa Interaseo, entidad absolutamente independiente, por lo que si los accionantes se encuentran inconformes con los cobros efectuados en relación con el servicio de aseo, es necesario que dirijan su reclamo también en contra de ésta.

De la misma forma, explica que, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 1713 de 2002, el valor facturado por los servicios de alcantarillado y aseo no se encuentra ligado a ningún instrumento de medición y no pueden ser objeto de suspensión.

Finalmente y respecto del expediente T-1.828.811, la empresa sostiene que no existe legitimación para actuar en la demandante, ya que quien figura como usuario del servicio es una persona distinta.

5.2. Respuesta de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios fue demandada por los accionantes de los procesos T-1.575.659 y T-1.618.168.

En relación con el primero de dichos expedientes la entidad no dio respuesta a la acción; sin embargo, sí participó en el trámite del expediente T-1.618.168, solicitando que se denieguen las pretensiones del accionante ya que, a su juicio, la potestad de las empresas de servicios públicos domiciliarios encuentra sustento jurídico específicamente en la Resolución No. 108 de 1997, expedida por la Comisión de Regulación de Energía y Gas, *"Por la cual se señalan criterios generales sobre protección de los derechos de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible por red física, en relación con la facturación, comercialización y demás asuntos relativos a la relación entre la empresa y el usuario, y se dictan otras disposiciones"*.

En este sentido, la Superintendencia se refiere en particular al artículo 54 de dicha Resolución, en el cual se hace referencia expresa a la facultad que tienen las empresas de servicios públicos domiciliarios para la imposición de sanciones de contenido pecuniario, norma en la que, a su juicio, encuentra sustento la actuación de las entidades accionadas.

En consecuencia, la Superintendencia solicita denegar el amparo solicitado, ya que, según afirma, ni su actuación ni la adelantada por la empresa accionada comportaron una vulneración de los derechos fundamentales del actor.

II. DECISIONES JUDICIALES QUE SE REVISAN

1. Tal como se anotó en el acápite correspondiente a la identificación de los asuntos objeto de revisión, en el cuadro anexo a esta sentencia aparecen las decisiones adoptadas por los diferentes despachos judiciales que conocieron en primera y en segunda instancia de las acciones de tutela objeto de este pronunciamiento. De manera que, para efectos de verificar las determinaciones que fueron adoptadas en cada caso concreto, habrá que remitirse al mencionado cuadro.

No obstante lo anterior, como quiera que en gran medida las decisiones judiciales coincidieron en denegar o rechazar las pretensiones invocadas utilizando los mismos fundamentos de derecho, la Corte estima necesario referirse brevemente a ellas, haciendo énfasis en los casos que difieren del planteamiento general y en los pocos que concedieron la tutela.

- La mayoría de las autoridades judiciales que denegaron o declararon improcedentes las acciones de tutela de la referencia, no entraron a analizar el fondo de las cuestiones planteadas por los demandantes, ya que, a su juicio, la acción de tutela resulta improcedente frente a la existencia de otros mecanismos ordinarios de defensa judicial en la jurisdicción contencioso administrativa, los cuales se muestran idóneos para solicitar la protección de los derechos que los accionantes estiman conculcados.

Por su parte, algunos jueces efectuaron un análisis de fondo del asunto planteado y negaron las acciones de tutela por considerar, de una parte, que las empresas de servicios públicos domiciliarios se encuentran facultadas legalmente para imponer sanciones de tipo pecuniario y, de otra, que en los procedimientos adelantados por las entidades accionadas no se había incurrido en irregularidades que comportaran la vulneración de derecho al debido proceso de los peticionarios.

En los procesos T-1.548.002, T-1.619.105 y T-1.632.544 las autoridades judiciales estimaron que al existir acuerdos de pago entre los usuarios del servicio y las empresas accionadas, dicha controversia debía ser llevada a conocimiento de la jurisdicción ordinaria para debatir allí la validez de estos convenios.

En los expedientes T-1.574.078, T-1.621.210, T-1.622.802, T-1.631.213 y T-1.639.727 los jueces que decidieron negar la solicitud de protección del derecho al debido proceso, consideraron que el cobro efectuado no corresponde a la imposición de una sanción pecuniaria, sino a la recuperación de la energía consumida y no facturada.

De otro lado, en el expediente T-1.625.827 las autoridades judiciales consideraron que las sentencias en las cuales la Corte Constitucional ha sostenido que las empresas de servicios públicos domiciliarios no tienen facultad para imponer sanciones pecuniarias, sólo se refieren a las prestadores de naturaleza privada y no a las personas jurídicas de derecho público que prestan estos servicios. En consecuencia, los jueces negaron la protección solicitada.

- Cabe resaltar que en los procesos T-1.410.120, T-1.541.805, T-1.550.854, T-1.559.660, T-1.570.640, T-1.572.853, T-1.574.078, T-1.618.168, T-1.621.497, T-1.621.963, T-1.622.627, T-1.622.894 y T-1.632.319 las acciones de tutela fueron concedidas en primera instancia, bajo la consideración de que las empresas de servicios públicos domiciliarios no se encuentran facultadas para imponer sanciones de contenido pecuniario, ya que no existe ninguna norma legal que de manera expresa les permita ejercer una prerrogativa en tal sentido.

No obstante lo anterior, luego de surtida la impugnación los fallos fueron revocados por el *ad quem* con base en los argumentos atrás sintetizados.

Sólo en uno de los expedientes objeto de revisión, el radicado bajo el número T-1.573.600, las autoridades judiciales concedieron el amparo solicitado por el accionante, aunque por razones distintas. Así, mientras el fallador de primera instancia consideró que las empresas de servicios públicos domiciliarios no tienen competencia para imponer sanciones pecuniarias, el juez que conoció en segunda instancia de este asunto estimó que ellas sí están facultadas legalmente para el efecto, pero que la empresa había incurrido en la vulneración del derecho al debido proceso del actor por cuanto la accionante no pudo ejercer debidamente su derecho a la defensa.

2. Por último, en relación con los expedientes T-1.621.898, T-1.828.809, T-1.828.810, T-1.828.811 y T-1.836.549, la mayoría de las autoridades judiciales, salvo una, decidieron negar el amparo tutelar solicitado.

De manera general, los jueces consideraron que en estos casos el problema jurídico se relacionaba de manera directa con asuntos de naturaleza puramente contractual y económica, debate que debe ser resuelto a través de los mecanismos ordinarios de defensa judicial. En consecuencia, sostuvieron que la acción de tutela resulta improcedente para la definición de estos casos, adicionalmente, por cuanto los actores no demostraron la existencia de un perjuicio de carácter irremediable que justificara la intervención del juez constitucional.

Por su parte, la autoridad judicial que decidió conceder el amparo tutelar sostuvo que la empresa accionada había incumplido con su obligación de suspender el servicio frente a la mora del usuario. No obstante lo anterior, dicha decisión fue revocada en segunda instancia con fundamento en las razones anotadas con anterioridad.

III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. Competencia

La Sala Plena de la Corte Constitucional es competente para revisar las sentencias proferidas en los procesos de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y 54A del Acuerdo 05 de 1992, "*Reglamento Interno de la Corte Constitucional*"⁷.

2. Problema jurídico

A través de los procesos de tutela bajo estudio, los distintos actores, en su condición de usuarios de los servicios públicos prestados por las empresas demandadas, solicitan la protección de sus derechos al debido proceso y a la defensa, presuntamente vulnerados por tales empresas, en razón a las distintas irregularidades en las incurrieron dentro de los procesos administrativos de revisión técnica que les adelantaron y que culminaron con la imposición de sanciones pecuniarias.

Haciendo abstracción de los defectos menores mencionados en las distintas demandas, el punto de relevancia constitucional radica en la acusación en que coinciden todos los actores, quienes cuestionan la facultad de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios para imponer sanciones pecuniarias, bajo la consideración de que la misma no se encuentra prevista de manera expresa en la ley y, por tanto, no podía ser ejercida por tales empresas.

Las entidades accionadas rechazaron la acusación afirmando que los procesos sancionatorios que se adelantaron en contra de los actores se originaron en el incumplimiento por parte de éstos del contrato de condiciones uniformes, habiéndose sujetado las actuaciones al procedimiento establecido en la ley y el respectivo contrato. Sobre esto último afirmaron que de acuerdo con el ordenamiento jurídico, ellas sí se encuentran facultadas para imponer sanciones pecuniarias cuando se presenta un incumplimiento del contrato de condiciones uniformes por parte del suscriptor o usuario.

La mayoría de autoridades judiciales que conocieron en primera y segunda instancia las referidas solicitudes de amparo, de manera general, coincidieron en declararlas improcedentes, sosteniendo que la controversia planteada puede ser resuelta por los vías judiciales ordinarias previstas para el efecto. Un grupo minoritario de jueces se pronunciaron de fondo, procediendo a negar las acciones de tutela por considerar que las empresas de servicios públicos domiciliarios sí se encuentran facultadas legalmente para imponer sanciones de tipo pecuniario, y en dichas actuaciones se sujetaron estrictamente al procedimiento fijado en la ley.

En sede de Revisión ante la Corte Constitucional, el conocimiento de estos procesos fue inicialmente asignado por reparto a la Sala Quinta de Revisión. Sin embargo, en la medida en que la posición de la Corte en torno al tema del régimen sancionatorio en los servicios públicos no era uniforme, la Sala Plena decidió asumir el conocimiento con el fin de dictar una sentencia de unificación sobre la materia.

Vistas las circunstancias fácticas del caso, le corresponde entonces a la Corte en esta oportunidad, determinar si las empresas de servicios públicos domiciliarios están o no facultadas para imponer sanciones pecuniarias a los usuarios cuando éstos incumplen el contrato de prestaciones uniformes.

Para resolver el problema jurídico planteado, la Sala hará referencia a los siguientes temas: (i) aproximación conceptual y régimen constitucional de los servicios públicos; (ii) régimen legal de los servicios públicos domiciliarios; (iii) el contrato de servicios públicos domiciliarios; (iv) la potestad sancionatoria de la Administración; (v) las facultades de las empresas de servicios públicos domiciliarios frente al incumplimiento del contrato de condiciones uniformes; (vi) jurisprudencia constitucional respecto de la potestad de las empresas de servicios públicos domiciliarios para imponer sanciones de tipo pecuniario y, finalmente, (vii) procederá a unificar la posición de esta Corporación en torno a si las empresas de servicios públicos domiciliarios gozan o no de facultad sancionatoria.

Lo anterior le permitirá a esta Corte dar solución al problema jurídico planteado y efectuar el análisis de los asuntos bajo examen.

3. Aproximación conceptual y régimen constitucional de los servicios públicos.

3.1. El concepto de servicios públicos ha sido objeto de un constante proceso de evolución y desarrollo, ligado a las distintas concepciones políticas y doctrinales y a las profundas transformaciones del Estado.

Con el paso del tiempo, diversas corrientes doctrinales han intentado aproximarse a una definición, a partir de establecer cuál es el elemento que permite fijar el carácter público de un determinado servicio. Mientras que para un sector de la doctrina lo que permitía definir esa cuestión era el hecho de que el prestador fuera una autoridad pública, alineándose así en el criterio *orgánico o subjetivo*, para otro sector la calificación de la actividad se encontraba en la naturaleza misma del servicio que se presta, identificándose con el llamado criterio *material o funcional*.

Dentro del denominado criterio *orgánico*, se inscriben entonces los seguidores de la teoría del *socialismo clásico*, para quienes la propiedad sobre los bienes destinados a la prestación de los servicios públicos debe ser del Estado, como quiera que ellos resultan esenciales para lograr el bienestar general; en ese sentido, las empresas dedicadas a estas actividades deben ser exclusivamente nacionales. Por su parte, unidos a la corriente del llamado criterio *material o funcional*, aparecen los partidarios de la denominada *teoría clásica* -cuyos principales exponentes fueron los juristas franceses, León Duguit y Gastón Jèze-, para quienes el servicio público es "*toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y el desenvolvimiento de la interdependencia social, y porque, además es de tal naturaleza que no puede ser completamente asegurada sino mediante la intervención de la fuerza gobernante*"⁸, noción que no excluye la participación de particulares en su prestación.

A la luz de las doctrinas existentes, en Colombia el tema también ha sido objeto de un amplio debate que adquiere claridad conceptual a partir de la expedición de la Constitución Política de 1991, en la que se precisa: (i) que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado; (ii) que es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional; (iii) que pueden ser prestados por el Estado de forma directa o indirecta, por comunidades organizadas o por particulares; y (iv) que en todo caso se reserva para el Estado las funciones de regulación, inspección y vigilancia sobre tales servicios (C.P. art. 365).

Bajo ese contexto, la jurisprudencia constitucional ha considerado el fenómeno de los *servicios públicos* como un hecho, más allá de la problemática de su determinación jurídico-conceptual. Sobre el particular, ha señalado que el servicio público "*no es simplemente un 'concepto' jurídico; es ante todo un hecho, una realidad. Las manifestaciones de la autoridad pública declarando que tal o cual actividad es un servicio público, no pasarán de meras declaraciones arbitrarias en el supuesto de que no exista de por medio la satisfacción efectiva de una necesidad de interés general. Tal declaración cuando ella concuerde con la realidad, tendrá indiscutiblemente su valor en el orden jurídico*"^{9,10}.

En ese contexto, la Corporación ha definido los servicios públicos como "*aquellas actividades que el Estado tiene el deber de prestar a todos los habitantes del territorio nacional, de manera eficiente, regular y continua, en igualdad de condiciones, en forma directa, o mediante el concurso de los particulares, con el propósito de satisfacer las necesidades de interés general que la sociedad demanda.*"¹¹.

Tal como se observa, la jurisprudencia constitucional establece una serie de elementos que le son propios al concepto de servicios públicos: (i) se trata de un conjunto de actividades a través de las cuales se busca satisfacer necesidades de interés general; (ii) el Estado tiene el deber de asegurar su prestación eficiente, regular y continua, en igualdad de condiciones para toda la sociedad y (iii) la obligación estatal puede ser satisfecha de forma directa o mediante el concurso de los particulares o de comunidades organizadas.

Estos elementos se encuentran expresamente reconocidos en la Carta Política de 1991; en efecto, como ya se mencionó, en su artículo 365 la Constitución consagra que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, y que éste se encuentra obligado a asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, bien sea que asuma de manera directa o indirecta dicha tarea, o a través de comunidades organizadas o de los particulares.

La relación inescindible que existe entre la prestación eficiente de los mismos y la satisfacción de las necesidades de interés general, tal y como lo ha establecido esta Corporación, se explica en tanto "(...) por una parte, la realización de los derechos fundamentales de las personas depende en gran medida de la adecuada prestación de los servicios públicos -p.ej. de agua, salud, saneamiento básico, energía, transporte, etc.- y (...), por otra, el Constituyente ha optado por una forma estatal, el Estado social de derecho, destinada a corregir la deuda social existente en el país con los sectores sociales más desfavorecidos mediante un sistema político que busca la progresiva inclusión de todos en los beneficios del progreso."¹²

Debido a 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, a través de los cuales se busca lograr la satisfacción de las necesidades de interés general y la efectiva realización de los fines estatales. Sobre el tema, la Corporación ha señalado que:

"Se busca a través de los servicios públicos satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua. Son además, el medio por el cual el Estado realiza los fines esenciales de servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales. La razón de ser de los poderes constituidos es el servicio a la comunidad, la satisfacción de sus necesidades y la protección de los derechos individuales de sus miembros."

En este sentido los servicios públicos deben mantener un nivel de eficiencia aceptable para dar respuesta a las necesidades sociales, en orden a la realización de los fines esenciales del Estado, a la justicia social y a promover la igualdad en forma real y efectiva.

Habiéndose dado al Estado colombiano por parte del constituyente de 1991 un carácter social, se hace indispensable que éste acometa acciones positivas en favor de la comunidad. En este contexto, la prestación de los servicios públicos para asegurar en forma igualitaria y sin interrupción el cumplimiento de actividades encaminadas a la realización de derechos fundamentales de los individuos que hacen parte de la comunidad, es una de las actuaciones positivas a las que está obligado el Estado colombiano. El carácter solidario de los servicios públicos se suma a la necesidad de que estos sean prestados ininterrumpidamente: es decir, que los inconvenientes particulares no tengan como efecto la suspensión en la prestación del servicio."¹³ (Se subraya).

De esta manera, la obligación del Estado no se limita a garantizar la prestación de los servicios públicos, sino a llevar a cabo tal deber en condiciones de eficiencia, continuidad, regularidad e igualdad, de manera que se logre el cometido de atender en forma óptima las necesidades básicas de la población en general.

3.2. Ahora bien, el concepto moderno de servicios públicos comprende una categoría especial referida a aquellos servicios que se califican como *domiciliarios*. El Constituyente de 1991 se refirió a esa categoría especial en distintas disposiciones del Ordenamiento Superior, en particular, en el artículo 367 que expresamente dispone:

"ARTÍCULO 367. La ley fijará 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.

Los servicios públicos domiciliarios se prestarán directamente por cada municipio cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, y los departamentos cumplirán de apoyo y coordinación.

La ley determinará las entidades competentes para fijar las tarifas".

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, los servicios públicos domiciliarios son "*aquellos que se prestan a través del sistema de redes físicas o humanas con puntos terminales en las viviendas o sitios de trabajo de los usuarios y cumplen la finalidad específica de satisfacer las necesidades esenciales de las personas*"¹⁴. A partir de un criterio finalista, la Corte ha identificado como rasgos fundamentales de los mismos los siguientes:

- a. De conformidad con el artículo 365 de la Carta, el servicio público domiciliario puede ser prestado de manera directa o indirecta por el Estado, por comunidades organizadas o por particulares, manteniendo éste la regulación, el control y la vigilancia sobre los mismos.
- b. Tiene un "*punto terminal*" en las viviendas o en los sitios de trabajo de los usuarios, entendiendo por usuario "*la persona que usa ciertos servicios, es decir quien disfruta el uso de cierta cosa*".
- c. Está destinado a satisfacer las necesidades básicas de las personas en concreto y de manera directa, atendiendo a las reales circunstancias fácticas en las que se encuentra¹⁵.

Así, se trata de aquellos servicios que tienden a satisfacer las necesidades más esenciales de la población y que se reciben directamente en los hogares o lugares de trabajo de las personas. Por esa razón, constituyen instrumentos que permiten asegurar la realización de los fines del Estado Social de Derecho, al encontrar una relación inescindible entre éstos y la satisfacción de necesidades que comprometen de manera directa derechos de rango constitucional y la posibilidad de garantizar una existencia en condiciones dignas de todos los habitantes.

3.3. Dada la trascendencia del tema y la importancia que reviste en un Estado Social de Derecho como el nuestro, la Constitución de 1991 estableció diversas disposiciones específicas en materia de servicios públicos, incluidos los domiciliarios, mandatos que configuran el marco constitucional en la materia.

- Así, tal como se señaló con anterioridad, la Carta prevé que los servicios públicos podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, a través de comunidades organizadas o por particulares, aún cuando, en todo caso, el Estado mantiene la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios (art. 365 C.P.). En este punto, debe señalarse que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, cuando el artículo 365 utiliza el término *Estado*, significa que la competencia de regulación en este asunto es genéricamente estatal, aún cuando ello no significa que cualquier entidad pueda ejercer dicha potestad, toda vez que la Constitución establece una serie de competencias específicas en este ámbito. Así, refiriéndose a tal disposición constitucional, la Corte sostuvo que:

"Nótese que esta norma atribuye genéricamente esa función de regulación al Estado, sin señalar explícitamente que ésta corresponde a una determinada institución específica. Ahora bien, esta Corte ha señalado que en general la palabra Estado se emplea en la Carta para designar al conjunto de órganos que realizan las diversas funciones y servicios estatales, ya sea en el orden nacional, o ya sea en los otros niveles territoriales. Por ende, cuando una disposición constitucional se refiere al Estado, y le impone un deber, o le confiere una atribución, debe entenderse prima facie que la norma constitucional habla genéricamente de las autoridades estatales de los distintos órdenes territoriales¹⁶. Por ende, la competencia de regulación de los servicios públicos es genéricamente estatal, lo cual obviamente no significa que esa facultad pueda ser atribuida por la ley a cualquier entidad estatal, por cuanto la Constitución delimita, en materia de servicios públicos domiciliarios, algunas órbitas específicas de actuación de las distintas ramas de poder, las cuales deben ser respetadas."¹⁷ (Negrilla fuera de texto).

El mandato de artículo 365 Superior, armoniza con la facultad general que el artículo 334 del mismo ordenamiento le atribuye también al Estado, en el sentido de asignarle la dirección general de la economía, y la facultad de intervenir en los servicios públicos y privados, potestad que, además, constituye un mandato constitucional de intervención en esta materia, mediante el cual se busca asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y de los beneficios del desarrollo, la preservación de un ambiente sano y el acceso efectivo de todas las personas a los bienes y servicios básicos, en particular, de los habitantes que perciban menores ingresos. Cabe señalar que, como lo ha dicho la Corte, en materia de servicios públicos, la intervención estatal se justifica no solamente en aras de garantizar el cumplimiento de los fines sociales, sino también para corregir las imperfecciones del mercado y establecer relaciones jurídicas equilibradas entre los usuarios y las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios¹⁸.

- Ahora bien, de acuerdo con la Constitución Política, cabe entonces preguntarse ¿cuáles son las competencias específicas en materia de regulación y establecimiento del régimen de los servicios públicos en Colombia?

a. En primer lugar, por mandato expreso del artículo 150, numeral 23 de la Carta, el Congreso de la República tiene a su cargo la función de expedir las normas que regirán la prestación de los servicios públicos. Dicho mandato armoniza con el previsto en el artículo 365 del mismo ordenamiento que a su vez le atribuye al legislador la tarea específica de establecer el régimen jurídico de los servicios públicos.

En el mismo sentido, la Constitución prevé, en materia de servicios públicos domiciliarios, los aspectos específicos que deberá contener la normatividad que profiera el legislador. A este respecto, el artículo 367 de la Carta, arriba citado, dispone que la ley 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. La misma norma precisa, además, que la ley determinará las entidades competentes para fijar las tarifas de tales servicios.

Adicionalmente, el artículo 369 de la Constitución establece que el legislador "*determinará 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 también "*definirá la participación de los municipios o de sus representantes, en las entidades y empresas que les presten servicios públicos domiciliarios*".

Con fundamento en los mandatos constitucionales referidos, no queda duda que en Colombia, a quien se le atribuye la competencia para definir el régimen jurídico de los servicios públicos, dentro de los cuales se encuentran los llamados servicios públicos domiciliarios, es a la Rama Legislativa del Poder Público, es decir, al Congreso de la República.

De acuerdo con dicha interpretación, esta Corporación ha sostenido que en materia de servicios públicos existe entonces un principio de reserva de ley, el cual obedece a la importancia que ellos revisten dentro de la forma de Estado Social de Derecho, en la medida en que constituyen instrumentos de amparo y protección de los derechos y garantías fundamentales de las personas, y un mecanismo mediante el cual se procura concentrar la atención del Estado en la satisfacción de las necesidades básicas de toda la población. Dichas razones imponen, por tanto, que el régimen de los servicios públicos sea el resultado de un proceso de deliberación pública, pluralista, abierto a la participación de todos los interesados y responsable ante los usuarios y suscriptores, propósito que se logra por la vía de atribuirle al Congreso la aludida función, pues es éste el órgano democrático por autonomía.

En esa orientación, esta Corporación afirmó que:

"(...) de conformidad con los artículos 150.8, 150.23, 365,367 y 369 de la Constitución, corresponde a la ley establecer el régimen jurídico de dichos servicios [los servicios públicos], definir las pautas, parámetros generales y los aspectos estructurales de los mismos, reservarse algunos de esos servicios según las necesidades y conveniencias del Estado, definir áreas prioritarias de inversión social, determinar el régimen de participación ciudadana y municipal e incluir en los planes y presupuestos de la Nación el gasto social.

(...) 6- Esta importancia de la ley en la regulación de los servicios públicos se explica no sólo por la centralidad del principio democrático en la Carta (CP art. 3º), por lo cual es natural que sean los representantes del pueblo quienes organicen jurídicamente estos servicios, sino además por la voluntad explícita que tuvo el Constituyente en su momento, y que se refleja en el artículo 365 de la Carta, de evitar constitucionalizar toda la ordenación jurídica de los servicios públicos, ya que ello podía ser excesivamente rígido e ir en contra de los principios de eficiencia y calidad del servicio público, al poner un obstáculo al posterior desarrollo normativo de un campo que está sujeto a cambios muy dinámicos."¹⁹ (Negrilla fuera de texto)

En el mismo sentido, la Corte Constitucional reiteró que:

"La Constitución extiende el principio de reserva de ley a la determinación del régimen de regulación de la prestación de los servicios públicos.

Ello obedece a la importancia de tales servicios no sólo en el ámbito económico sino social, en especial en cuanto al acceso a ellos es necesario para que las personas puedan gozar efectivamente de sus derechos. La reserva de ley en estos ámbitos, como expresión del principio democrático, busca que el régimen de los servicios públicos sea el resultado de un proceso de deliberación pluralista, público, abierto a la participación de todos y responsable ante las personas que sean usuarios de dichos servicios.²⁰ (Se resalta)

No obstante lo anterior, la Corte Constitucional ha establecido que el alcance de la potestad de configuración del legislador en materia de servicios públicos no es absoluta. En este sentido, la facultad legislativa se encuentra limitada por la consideración de los servicios públicos como actividades inherentes a la finalidad social del Estado, por la búsqueda de la consecución de los objetivos de la intervención del Estado en la economía establecidos en el artículo 334 de la Carta²¹ y por los mandatos expresos que el constituyente plasmó en esta materia, los cuales se relacionan con "*(i) el deber de asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional (Artículo 365 CP); (ii) el deber de dar solución a las necesidades básicas insatisfechas de saneamiento ambiental y de agua potable (Artículo 366, CP); (iii) el deber de garantizar la universalidad de la cobertura y la calidad en la prestación de los servicios públicos domiciliarios (Artículos 365 y 367, CP); y (iv) el deber de garantizar los derechos y deberes de los usuarios (Artículo 369, CP)*"²².

De esta manera, a partir de los mandatos anteriormente reseñados y teniendo en cuenta las demás disposiciones del Texto Superior aplicables, la jurisprudencia de esta Corte ha definido el contenido del marco constitucional al cual se encuentra sujeto el legislador al momento de determinar el régimen de los servicios públicos.

En primer lugar, desde el punto de vista dogmático, dicho marco está conformado por:

"(i) Por los principios fundamentales consagrados en el Título I de la Constitución Política (C.P. arts. 1, 2 y 5), que le imponen al Estado la obligación positiva de adoptar las medidas que resulten necesarias para proteger a los residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes y demás derechos inalienables; (ii) por ciertos derechos específicos consagrados en el Título II del mismo Texto Superior, los cuales se orientan primordialmente a velar por la efectividad de las condiciones mínimas que hacen posible la existencia digna de todas las personas, como ocurre, por ejemplo, con los derechos a la vida, a la salud y al saneamiento ambiental (C.P. arts. 11, 12, 13, 49, 78 y 79) al igual que por aquellas reglas y cánones normativos que garantizan el mandato constitucional de la democratización en la administración y en la propiedad de las empresas (C.P. arts. 38, 58, 60 y 64)".²³

Y, en segundo término, hacen parte de él los mandatos específicos que se relacionan con la intervención económica y con la distribución de competencias en materia de servicios públicos; éstos son:

"(...) (iii) los mandatos constitucionales previstos en el régimen económico y de la hacienda pública (C.P. art. 333 y 334) que aparte de reconocer los derechos a la libertad económica, libertad de empresa, libre competencia económica y libre iniciativa privada, le atribuyen al Estado la potestad de intervenir en su ejercicio, entre otras, para 'asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos'; (iv) las normas relativas a las competencias de las entidades territoriales en materia de servicios públicos (C.P. arts. 106, 289, 302, 311 y 319); (v) las disposiciones del Título XII, capítulo 5 de la Constitución, que definen 'la Finalidad Social del Estado y de los Servicios Públicos' (C.P. arts. 265 a 370); y por último (vi) las normas que le atribuyen al Presidente de la República la potestad de ejercer la inspección y vigilancia de los servicios públicos (C.P. art. 189. num. 22), así como aquellas que le otorgan la potestad reglamentaria para proceder al 'señalamiento de las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios'²⁴ (C.P. art. 370)²⁵.

Así, si bien el alcance de la potestad de configuración del legislador en materia de servicios públicos es amplio, toda vez que se extiende a todos los aspectos relativos a su prestación, esta facultad no es ilimitada, ya que su ejercicio debe estar encaminado a la consecución de los fines, principios y deberes constitucionales que precisamente le prestan fundamento.

b. Pero además del legislador, el Presidente de la República también participa en la configuración de algunos aspectos relativos a la prestación de los servicios públicos.

Sobre el particular, cabe advertir que, además de ejercer la potestad reglamentaria sobre las leyes que en materia de servicios públicos expida el legislador (C.P. art. 189-11), el Presidente de la República tiene a su cargo las funciones específicas de "*Ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos*" (C.P. art. 189-22 y 370), y de "*señalar, con sujeción a la ley, las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios...*" (C.P. art. 370).

Como se advierte por la propia Constitución, estas funciones presidenciales se encuentran sujetas a la observancia de los mandatos constitucionales en esta materia y a las disposiciones normativas que establezca el legislador. En relación con la función de inspección, vigilancia y control, la Corte Constitucional ha señalado:

"Ahora bien, como se infiere de distintos mandatos constitucionales, las funciones de inspección, control y vigilancia asignadas al Presidente de la República, deben ser desarrolladas con la anuencia y participación del órgano legislativo a quien le corresponde definir el fundamento jurídico de su ejercicio. En efecto, según lo preceptuado en el numeral 8º del artículo 150 Superior, al Congreso le compete 'Expedir las normas a las cuales debe sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le señale la Constitución.' En el caso específico de los servicios públicos, también el numeral 23 de la norma antes citada, le asigna al legislador la función de 'Expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos', al tiempo que el inciso segundo del artículo 365 ibidem señala que éstos 'estarán sujetos al régimen jurídico que fije la ley'.

Bajo estas condiciones, ha de considerarse que el Congreso es el organismo encargado de fijar las directrices que gobiernan las funciones de inspección, vigilancia y control de los servicios públicos, y que el Presidente es la autoridad llamada a desarrollarlas y ejecutarlas. Sobre esto último, en cuanto el ejercicio de tales funciones es ante todo de carácter administrativo, puede sostenerse que el Presidente de la República obra y actúa como suprema autoridad administrativa, circunstancia que a su vez habilita al Congreso para disponer la desconcentración y prever la delegación de tales actividades, mediante la creación de instituciones especializadas que, bajo la dirección y orientación del Gobierno, ejecuten las labores de vigilancia y control.²⁶ (Se resalta)

De igual manera, la función de fijación de políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios, debe ser ejercida conforme a los parámetros generales que establezca el legislador²⁷.

De todo lo expuesto se concluye que es el legislador la autoridad pública encargada de establecer el régimen jurídico de los servicios públicos, facultad que debe ejercer dentro de los precisos y estrictos términos establecidos en la Carta Política y con sujeción al marco constitucional anteriormente señalado. Por su parte, teniendo en cuenta el régimen legal, al Presidente de la República le corresponde ejercer la inspección, la vigilancia y el control de la prestación de estos servicios y fijar las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios.

Así las cosas, cabe aclarar que, aun cuando por expreso mandato constitucional, a la prestación de los servicios públicos -y en particular a los domiciliarios- concurren las Ramas Legislativa y Ejecutiva del Poder Público, en este último caso con la participación de los particulares, las competencias asignadas a cada una de ellas se encuentran claramente definidas, determinadas y delimitadas, con lo cual se busca no sólo garantizar la prestación eficiente y ordenada de tales servicios a toda la población, sino también impedir una posible usurpación de funciones que afecte los derechos e intereses de los usuarios y suscriptores.

4. Régimen legal de los servicios públicos domiciliarios: la Ley 142 de 1994.

En cumplimiento del mandato constitucional que le atribuye al legislador la facultad para expedir el régimen jurídico de los servicios públicos domiciliarios, el Congreso de la República expidió la Ley 142 de julio 11 de 1994²⁸, "Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones".²⁹

- Conforme lo anuncia en el título, dicha ley se aplica a los servicios públicos domiciliarios, y aun cuando en sus disposiciones no hace referencia alguna a los rasgos característicos que los identifican, textualmente menciona como servicios públicos domiciliarios los "*de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía fija pública básica conmutada y telefonía local móvil en el sector rural*". La misma ley dispone que su ámbito de aplicación se extiende también a las actividades que llevan a cabo las personas autorizadas para prestar los servicios públicos, a las actividades complementarias y a otros servicios que de manera especial menciona la ley (art. 1º).

Los servicios públicos domiciliarios a los que hace referencia la Ley 142, aparecen definidos en su artículo 14, en los siguientes términos:

"14.22. SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE ACUEDUCTO. Llamado también servicio público domiciliario de agua potable. Es la distribución municipal de agua apta para el consumo humano, incluida su conexión y medición. También se aplicará esta ley a las actividades complementarias tales como captación de agua y su procesamiento, tratamiento, almacenamiento, conducción y transporte.

14.23. SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE ALCANTARILLADO. Es la recolección municipal de residuos, principalmente líquidos, por medio de tuberías y conductos. También se aplicará esta ley a las actividades complementarias de transporte, tratamiento y disposición final de tales residuos.

14.24. SERVICIO PÚBLICO DE ASEO. (Numeral modificado por el artículo 1de la Ley 689 de 2001). Es el servicio de recolección municipal de residuos, principalmente sólidos. También se aplicará esta ley a las actividades complementarias de transporte, tratamiento, aprovechamiento y disposición final de tales residuos.

Igualmente incluye, entre otras, las actividades complementarias de corte de césped y poda de árboles ubicados en las vías y áreas públicas; de lavado de estas áreas, transferencia, tratamiento y aprovechamiento.

14.25. SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE ENERGÍA ELÉCTRICA. Es el transporte de energía eléctrica desde las redes regionales de transmisión hasta el domicilio del usuario final, incluida su conexión y medición.

También se aplicará esta ley a las actividades complementarias de generación, de comercialización, de transformación, interconexión y transmisión.

14.26. SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE TELEFONÍA PÚBLICA BÁSICA CONMUTADA. Es el servicio básico de telecomunicaciones, uno de cuyos objetos es la transmisión conmutada de voz a través de la red telefónica conmutada con acceso generalizado al público, en un mismo municipio. También se aplicará esta ley a la actividad complementaria de telefonía móvil rural y al servicio de larga distancia nacional e internacional. Exceptúase la telefonía móvil celular, la cual se regirá, en todos sus aspectos por la ley 37 de 1993 y sus decretos reglamentarios o las normas que los modifiquen, complementen o sustituyan.

14.27. SERVICIO PÚBLICO DE LARGA DISTANCIA NACIONAL E INTERNACIONAL. Es el servicio público de telefonía básica conmutada que se presta entre localidades del territorio nacional o entre estas en conexión con el exterior.

14.28. SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE GAS COMBUSTIBLE. Es el conjunto de actividades ordenadas a la distribución de gas combustible, por tubería u otro medio, desde un sitio de acopio de grandes volúmenes o desde un gasoducto central hasta la instalación de un consumidor final, incluyendo su conexión y medición. También se aplicará esta ley a las actividades complementarias de comercialización desde la producción y transporte de gas por un gasoducto principal, o por otros medios, desde el sitio de generación hasta aquel en donde se conecte a una red secundaria".

Respecto a quienes están habilitados para prestar servicios públicos, la ley dispone que pueden prestarlos: (i) las empresas de servicios públicos; (ii) las personas naturales o jurídicas que produzcan para ellas mismas, o como consecuencia o complemento de su actividad principal, los bienes y servicios propios del objeto de las empresas de servicios públicos; (iii) los municipios cuando asuman en forma directa, a través de su administración central, la prestación de los servicios públicos, conforme a lo dispuesto en esta ley; (iv) las organizaciones autorizadas conforme a la ley para prestar servicios públicos en municipios menores en zonas rurales y en áreas o zonas urbanas específicas; (v) las entidades autorizadas para prestar servicios públicos durante los períodos de transición previstos en la ley; y (vi) las entidades descentralizadas de cualquier orden territorial o nacional que al momento de expedirse esta ley estén prestando cualquiera de los servicios públicos (art. 15).

- De manera general, hay que destacar que la Ley 142 de 1994 fija el régimen de los servicios públicos domiciliarios a través de un título preliminar y diez títulos más. El Título Preliminar de la Ley 142 de 1994 contiene: (i) los principios generales aplicables al régimen de los servicios públicos, los cuales se relacionan con los fines e instrumentos de la intervención estatal en este tema; (ii) la competencia de las entidades territoriales en la prestación de los mismos y (iii) los derechos de los usuarios.

Por su parte, los Títulos I, II y III se refieren a: (i) el régimen de las personas que prestan los servicios públicos domiciliarios; (ii) a las normas especiales sobre los actos y contratos que celebren estas empresas y (iii) a la regulación de las relaciones laborales dentro de las mismas.

La regulación, el control y la vigilancia del Estado en los servicios públicos domiciliarios, es el tema del Título V de la Ley. Allí, el legislador desarrolló la facultad del Presidente de la República para señalar las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios, mediante la creación de las Comisiones de Regulación, las cuales son unidades administrativas especiales, con independencia administrativa, técnica y patrimonial y adscritas al Ministerio respectivo dependiendo del servicio regulado; dentro de las Comisiones que fueron creadas por la Ley 142 de 1994, se encuentra la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, adscrita al Ministerio de Desarrollo Económico, hoy Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y la Comisión de Regulación de Energía y Gas Combustible, adscrita al Ministerio de Minas y Energía (art. 69).

De esta manera, el artículo 68 establece que el Presidente de la República puede delegar en las Comisiones el señalamiento de las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios que le encomienda el artículo 370 Superior; facultad que fue avalada por esta Corporación en la Sentencia C-272 de 1998, en la que se sostuvo sobre el particular:

"Conforme a lo anterior, el Legislador tenía competencia constitucional (artículos 365, 367 y 370 de la C.P) para atribuir a las comisiones, si el Presidente lo estimaba conveniente y procedía a efectuar dicha delegación, las funciones relativas a señalar las políticas generales de control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios. También por expresa disposición constitucional, éstas eran competentes para recibir esas funciones, producto de la delegación, en su calidad de agencias del estado fijadas por la Ley. Además, esas funciones, cuya naturaleza es típicamente de la Administración, podían, por razones de eficiencia y efectividad real de los servicios públicos, recaer perfectamente en los organismos especializados que conocieran específicamente del sector, como lo pretendía el Constituyente y como lo plasmó el Legislador. Por consiguiente, la Corte no encuentra ningún vicio de inconstitucionalidad en el artículo 68 de la ley 142 de 1994, por lo cual declarará su exequibilidad".

Bajo la consideración de que la potestad de fijar las políticas generales de administración en materia de servicios públicos domiciliarios constituye una función de orden administrativo, eminentemente gubernamental, que el Presidente de la República ejerce en forma autónoma, es decir, sin compartirlo con el legislador pero dentro de la órbita fijada por aquél, la Corte Constitucional consideró que esta facultad puede ser objeto de delegación. Los actos de las Comisiones están en un todo sujetos a la ley, a los decretos reglamentarios que expida el Presidente y a las políticas que fije el Gobierno Nacional en el área respectiva; además, al estar adscritas a los Ministerios correspondientes, cada una de ellas está subordinada a las orientaciones y políticas que dicte el respectivo Ministro³⁰.

Por último, la Ley 142 de 1994 consagra el régimen tarifario de las empresas de servicios públicos, en el Título VI; las reglas a las que deben sujetarse los procedimientos administrativos que éstas adelantan, en el Título VII; las normas que rigen el contrato de condiciones uniformes, en el Título VIII; algunos aspectos particulares de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico, energía eléctrica y gas combustible, en el Título IX; y, finalmente, las disposiciones referentes al régimen de transición, en el Título X.

A continuación, la Sala se detendrá en el estudio del contrato de condiciones uniformes de servicios públicos, por resultar relevante para la solución del problema jurídico planteado en la presente providencia.

5. El contrato de servicios públicos domiciliarios.

Esta Corporación ha señalado en distintas oportunidades, que aun cuando el vínculo que surge entre las empresas de servicios públicos domiciliarios y los usuarios y suscriptores encuentra su fuente directa en el contrato, la relación jurídica que surge entre ellos no solamente se rige por las condiciones pactadas en el contrato de prestaciones uniformes, sino también por los estrictos mandatos establecidos en la Constitución, ley y los reglamentos.

La obligatoria sujeción del contrato de servicios públicos domiciliarios al ordenamiento jurídico, concretamente a normas de derecho público, constituye, sin lugar a dudas, un límite a la libertad contractual y a la autonomía de la voluntad de las partes, claramente justificado en la necesidad de evitar que las empresas prestadoras abusen de su posición dominante, y en el hecho de ser los servicios públicos domiciliarios inherentes a la finalidad social del Estado y tener como fin principal y último, satisfacer las necesidades esenciales de las personas y garantizar el goce efectivo de sus derechos constitucionales -vida, salud, educación, seguridad social, etc-.

Haciendo expresa referencia al tema, la Corte había precisado que "*dicha relación jurídica no sólo se gobierna por las estipulaciones contractuales y el derecho privado, sino por el derecho público, contenido en las normas de la Constitución y de la ley que establecen el régimen o estatuto jurídico de los servicios públicos domiciliarios, las cuales son de orden público y de imperativo cumplimiento, porque están destinadas a asegurar la calidad y la eficiencia en la prestación de los servicios, el ejercicio, la efectividad y la protección de los derechos de los usuarios, y a impedir que las empresas de servicios públicos abusen de su posición dominante.*"³¹

En esos términos, la jurisprudencia viene puntualizando que "*La relación jurídica entre el usuario y las empresas de servicios públicos domiciliarios es, en algunos aspectos y respecto de ciertos servicios, una relación legal y reglamentaria, estrictamente objetiva, 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.*"³²

Conforme con tal interpretación, el artículo 132³³ de la Ley 142 de 1994 dispone que el contrato de servicios públicos está regido por: (i) las disposiciones de esa misma Ley; (ii) las condiciones especiales que se pacten con los usuarios; (iii) las condiciones uniformes que señalen las empresas de servicios públicos y (iv) por las normas del Código de Comercio y del Código Civil. Respecto del alcance de dicha norma, la jurisprudencia ha precisado que la misma "*impone una regla hermenéutica tendiente a la armonización jerárquica de esta ley con las condiciones especiales que se pacten con los usuarios, con las condiciones uniformes que señalen las empresas de servicios públicos y con las normas de los códigos de comercio y civil*"³⁴, lo cual deja en evidencia la naturaleza dual, contractual y legal, de la relación existente entre los usuarios y las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios.

5.1. El carácter contractual de la relación que surge entre el usuario y el prestador del servicio.

En cuanto al carácter contractual de la relación que surge entre el usuario y el prestador del servicio, es claro que ella tiene origen en un contrato de condiciones uniformes cuyas cláusulas, a partir de lo previsto en el artículo 128 de la Ley 142 de 1994, son concebidas y elaboradas previamente por las empresas prestadoras³⁵.

En efecto, el citado artículo define este negocio jurídico como "*un contrato uniforme, consensual, en virtud del cual una empresa de servicios públicos los presta a un usuario a cambio de un precio en dinero, de acuerdo a estipulaciones que han sido definidas por ella para ofrecerlas a muchos usuarios no determinados*". En él se entienden incorporadas no sólo sus estipulaciones escritas, sino también todas aquellas que la empresa aplica de manera uniforme en la prestación del servicio.

En concordancia con lo anterior, y por mandato del artículo 129 del mismo Estatuto³⁶, este acto jurídico no se encuentra sometido a ningún tipo de solemnidad para su formación, razón por la cual -en cuanto a su celebración- sigue la regla general para la formación de los negocios jurídicos, conforme a la cual éstos se perfeccionan por el sólo consentimiento de las partes. En este sentido, existe contrato de servicios públicos desde que la empresa define las condiciones uniformes en las que está dispuesta a prestar el servicio, y el suscriptor, sea propietario, poseedor o tenedor a cualquier título del inmueble, presenta la solicitud de servicio, de lo cual se deriva entonces el carácter consensual de este tipo de contrato.

Según el artículo 130 del citado Estatuto, modificado por la Ley 689 de 2001, las partes del contrato de servicios públicos son: por un lado, las empresas de servicios públicos domiciliarios y, por el otro, los suscriptores y/o usuarios. El suscriptor, tal y como lo define la propia ley (art. 14.31), es "*la persona natural o jurídica con la cual se ha celebrado un contrato de condiciones uniformes de servicios públicos*". Por su parte, el usuario es "*la persona natural o jurídica que se beneficia con la prestación de un servicio público, bien como propietario del inmueble en donde este se presta, o como receptor directo del servicio*" (art.14.33).

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el contrato de servicios públicos se caracteriza por ser: (i) consensual; (ii) uniforme; (iii) de ejecución sucesiva; (iv) oneroso; (v) de adhesión y, finalmente, (vi) mixto, característica que se relaciona con la naturaleza de la relación que surge entre el usuario y la empresa de servicios públicos domiciliarios y con el régimen jurídico al cual se encuentra sometida dicha relación³⁷.

Para lo que interesa a la presente causa y, particularmente, en relación con el carácter oneroso del contrato, debe recordarse que a pesar de que dentro de la concepción del Estado Social de Derecho los servicios públicos domiciliarios cumplen una función social, ello no significa que su prestación deba ser gratuita. En nuestro ordenamiento jurídico, el abandono del concepto de gratuidad en materia de servicios públicos, con excepción de algunos servicios como la educación, encuentra fundamento, de manera particular, en los artículos 95 y 368 de la Constitución Política, de acuerdo con los cuales todas las personas tienen el deber de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad.

El carácter oneroso del contrato de condiciones uniformes se explica, en tanto el pago que los usuarios o suscriptores realizan como contraprestación a los servicios recibidos, permite (i) asegurar el equilibrio económico y financiero de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios; (ii) contribuye al fortalecimiento de las mismas; (iii) incentiva la participación de los particulares en el mercado de los servicios públicos, lo cual contribuye a la ampliación de la cobertura en la prestación de los mismos, y (iv) permite que el Estado pueda establecer políticas de orden social que permitan asegurar la prestación de los servicios domiciliarios a las personas de escasos recursos; lo

anterior, se funda en el principio de solidaridad, el cual, en esta materia, exige que aquellos que gozan de una mayor capacidad de pago contribuyan económicamente para lograr la cobertura del servicio en los estratos menos favorecidos.

Así las cosas, debe concluirse que la relación contractual que existe entre las empresas de servicios públicos domiciliarios y los usuarios o suscriptores, implica el reconocimiento de derechos y obligaciones recíprocas que se relacionan, de manera particular, con el deber de la empresa de prestar el servicio en condiciones de eficiencia, regularidad, continuidad e igualdad³⁸ y con el compromiso de los usuarios o suscriptores de pagar el precio correspondiente al servicio consumido.

5.2. El carácter legal de la relación entre el prestador y el usuario; los privilegios y prerrogativas de las empresas de servicios públicos domiciliarios.

Como ya se mencionó, la relación jurídica que surge entre el usuario y las empresas de servicios públicos domiciliarios es también de naturaleza legal y reglamentaria. Ello significa que está orientada por normas de derecho público, de imperativo cumplimiento, destinadas a asegurar la calidad y eficiencia en la prestación de los servicios y a garantizar el ejercicio, la efectividad y la protección de los derechos de los usuarios; sin que ello implique excluir de dicha relación la aplicación de normas de derecho privado respecto de aquellas materias no reguladas en la ley.

La finalidad que persiguen los servicios públicos domiciliarios y su adscripción al campo del derecho público, son factores que inciden en el reconocimiento de funciones administrativas a las empresas prestadoras de tales servicios. En efecto, teniendo en cuenta los intereses superiores que informan la prestación de los servicios públicos domiciliarios, y en aras de cumplir con los objetivos y fines propios de esta actividad, la Ley 142 de 1994 dotó a las empresas prestadoras de tales servicios, independientemente de su naturaleza pública o privada, de privilegios y prerrogativas que son propios de las autoridades públicas.

El reconocimiento de privilegios y prerrogativas en favor de quienes no tienen la calidad de autoridades públicas, tiene como antecedente normativo el artículo 1º del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), el cual, en relación con el universo de personas habilitadas para desempeñar funciones administrativas, ya le había reconocido a los particulares la eventual capacidad para cumplir ese tipo de funciones y, por tanto, la posibilidad de acceder a la condición genérica de autoridades. En palabras de la Corte, tal reconocimiento "*no correspondió a una gracia o dádiva otorgada por la ley a favor de los particulares, antes bien, lo que se registró allí (decreto 01 de enero 2 de 1984) fue un reconocimiento a la creciente incursión del sector privado en la prestación de servicios públicos tales como la enseñanza, la salud, el transporte, la banca, etc*".³⁹

Con la expedición de la Carta Política de 1991, la función administrativa ganó especial configuración y distinción, en particular, a luz de la vinculación de los particulares con su cumplimiento. A este respecto, el artículo 209 de dicho ordenamiento la pone al servicio de los intereses generales bajo la aplicación de unos principios específicos -igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad-, destacando que la función administrativa está llamada a desarrollarse mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Tal mandato es complementado por el artículo 210 del propio ordenamiento Superior, que, además de reconocer en los principios que orientan la actividad administrativa el fundamento en la génesis de las entidades del orden nacional descentralizadas por servicios, expresamente habilita a los particulares para cumplir funciones administrativas en los términos que defina la ley; esto último, sobre la base de que el propio texto Superior promueve la participación privada en el campo de las funciones o potestades propias del Estado, como ocurre por ejemplo en el caso específico de los servicios públicos (C.P. art. 365).

En ese escenario, ya se mencionó, la Ley 142 de 1994, en los artículos 152 a 159, le reconoce a las empresas y entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios, estatales o privadas, una serie 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 definición del recurso de reposición el cual es finalmente complementado con el recurso de apelación, cuya definición es asignada a la Superintendencia de Servicios Públicos para el agotamiento de la vía gubernativa. Sobre dicha potestades, esta Corporación sostuvo que, por su intermedio, se "*busca propiciar y favorecer la organización, el funcionamiento, la continuidad, la eficiencia y la eficacia del servicio, al amparo de la regulación, el control y la vigilancia que el Estado se reserva para sí con exclusividad, en su tarea de asegurar la prestación eficiente de dichos servicios a todos los habitantes del territorio nacional.*"⁴⁰

De esta forma, es claro que las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios -sean de carácter oficial o privado- cumplen funciones administrativas en el contexto de la vía gubernativa en la que actúan, esto es, en cuanto conocen y deciden sobre las peticiones, las quejas, los reclamos y los recursos presentados por los suscriptores o usuarios. En este sentido, están facultadas para proferir actos administrativos y resoluciones, que, en el caso de la prestación del servicio por parte de un particular, no estarían habilitados para adoptar de no ser por la labor que desarrollan. Ello indica que, en relación con los usuarios del servicio y respecto de este supuesto, las empresas de servicios públicos domiciliarios de naturaleza privada actúan como verdaderas autoridades públicas.

A la luz de las consideraciones expuestas, surge como interrogante ¿Si dentro de dichas prerrogativas se encuentra el ejercicio de potestades sancionatorias? Dicho en otras palabras, se cuestiona la Corte ¿si las empresas de servicios públicos domiciliarios -independientemente de su naturaleza pública o privada- están facultadas para imponer sanciones a los usuarios? De encontrarse que la respuesta a este interrogante es afirmativa, la solución del problema jurídico planteado por las presentes acciones implicaría establecer si dentro de dicha facultad se encuentra la de imponer sanciones de contenido pecuniario frente al incumplimiento del contrato.

Para dar respuesta a este cuestionamiento, es necesario analizar en qué consiste la potestad sancionatoria como manifestación del poder punitivo del Estado, cuales son sus principales características, quienes podrían ser titulares de la misma y cuál es la autoridad competente para

otorgarla, lo que pasa la Sala a establecer.

6. La potestad sancionatoria de la Administración

6.1. La concepción del Estado moderno ha evolucionado hacia la búsqueda de un mayor compromiso de las autoridades públicas en la satisfacción de las necesidades de la sociedad y en la garantía y efectividad de los derechos ciudadanos.

Con la introducción de la cláusula de Estado "*Social de Derecho*", éste ha asumido un papel activo y protagónico como promotor de toda la dinámica social, lo que ha producido un incremento considerable de las funciones y actividades que están a su cargo, en aras de cumplir con los fines que le han sido trazados. Dicho incremento tuvo lugar con particular intensidad en las funciones administrativas del Estado, por lo que el aumento de las actividades encomendadas al ejecutivo significó correlativamente el incremento de sus poderes, entre ellos, el relacionado con la imposición de sanciones.

Tal facultad es una manifestación propia del poder punitivo del Estado que se encuentra regulado en el llamado "*derecho sancionador*", el cual, tal y como lo ha señalado esta Corporación, acogiendo la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia sobre el tema⁴¹, es una disciplina compleja que, como género, recubre al menos cinco especies a saber: el derecho penal, el derecho contravencional, el derecho disciplinario, el derecho correccional y el derecho de punición por indignidad política o "*impeachment*".

En este escenario, la potestad sancionadora de la Administración consiste en la facultad de imponer sanciones de tipo correctivo y disciplinario, encaminada a reprimir la realización de acciones u omisiones antijurídicas en las que incurren tanto los particulares como los funcionarios públicos, que surge como un instrumento eficaz para facilitar el ejercicio de las funciones públicas y un medio para asegurar la consecución de los fines estatales⁴².

De acuerdo con la doctrina *ius publicista*, ella se explica por cuanto "*si el órgano está facultado normativamente para imponer un mandato, o regular una conducta en servicio del interés público, su incumplimiento implica que ese órgano tiene la atribución para lograr la garantía del orden mediante la imposición de los castigos correspondientes.*"⁴³, por lo que la posibilidad de que la Administración exija el acatamiento de las decisiones que adopta y esté facultada para imponer sanciones como consecuencia de su incumplimiento, resulta ser un importante mecanismo a través del cual se garantiza la efectividad de las mismas y la satisfacción del interés público.

Dentro de este contexto, esta Corporación ha sido enfática en reconocer la importancia de esta facultad para lograr los cometidos estatales; en efecto, sobre este tema la Corte ha señalado:

"Así, se ha expresado, en forma reiterada, que i) la potestad sancionadora como potestad propia de la administración es necesaria para el adecuado cumplimiento de sus funciones y la realización de sus fines⁴⁴, pues ii) permite realizar los valores del orden jurídico institucional, mediante la asignación de competencias a la administración que la habilitan para imponer a sus propios funcionarios y a los particulares el acatamiento, inclusive por medios punitivos, de una disciplina cuya observancia propende indudablemente a la realización de sus cometidos⁴⁵ y iii) constituye un complemento de la potestad de mando, pues contribuye a asegurar el cumplimiento de las decisiones administrativas."⁴⁶

Desde esta perspectiva, la facultad sancionadora de la Administración Pública se diferencia de las demás especies del derecho sancionador particularmente por las siguientes características:

(i). La actividad sancionatoria de la Administración "persigue la realización de los principios constitucionales que gobiernan la función pública a los que alude el artículo 209 de la Carta (...)"⁴⁷

(ii). La sanción administrativa, constituye la "respuesta del Estado a la inobservancia por parte de los administrados de las obligaciones, deberes y mandatos generales o específicos que se han ideado para el adecuado funcionamiento y marcha de la Administración (...)"⁴⁸

(iii). Dicha potestad, se ejerce "a partir de la vulneración o perturbación de reglas preestablecidas, pero que no obstante ese contenido represivo presenta una cierta finalidad preventiva en el simple hecho de proponer un cuadro sancionador, junto al conjunto de prescripciones de una norma, lo cual implica una amenaza latente para quien sin atender pacífica y voluntariamente al cumplimiento de tales prescripciones las infringe deliberadamente."⁴⁹

(iv). En relación con la sanción aplicable, "dentro del ámbito sancionador administrativo cabe destacar la aceptación de la interdicción de las sanciones privativas de la libertad, la instauración de la multa como sanción prototípica y la necesaria observancia de un procedimiento legalmente establecido."⁵⁰

(v). Y, finalmente, "la decisión sancionatoria adoptada por la Administración está sujeta a control judicial ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo".⁵¹

A su vez, dicha potestad comprende dos modalidades: (i) la disciplinaria, que se ejerce frente a la comisión de conductas antijurídicas en las que incurran los servidores públicos o aquellas personas que, sin tener tal calidad, han sido habilitadas para ejercer transitoriamente funciones públicas y (ii) la correccional, que se aplica a los particulares que infringen las obligaciones y restricciones que se les han impuesto, por ejemplo, en materia contractual, financiera, de tránsito, fiscal, etc.

Ahora bien, distintas normas de la Constitución Política sirven de fundamento a la potestad administrativa sancionatoria en nuestro ordenamiento.

- Así, por ejemplo, se encuentra el artículo 2 de la Carta Política, el cual establece que el Estado tiene el deber de servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los derechos, deberes y principios consagrados en la Constitución; el ejercicio de la función pública encomendada a la Administración implica que si ésta se encuentra facultada para imponer un mandato o regular una conducta en servicio del interés público, también debe estar facultada para lograr la garantía del orden mediante la imposición de sanciones, frente al incumplimiento de tales mandatos.

- También se tiene el artículo 29 constitucional, el cual consagra el derecho al debido proceso como garantía fundamental de todas las personas. En relación con esta norma y la forma en que ella le sirve de fundamento a la potestad administrativa sancionadora, esta Corporación ha señalado: "(...) el artículo 29 de la Constitución expresa que "el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas". El debido proceso comporta una serie de garantías como la publicidad y celeridad del procedimiento, el derecho de defensa y contradicción, el principio de legalidad del ilícito y de la pena, la garantía del juez competente, etc., que sólo tienen sentido referidas a la actividad sancionadora del Estado. Es decir son garantías aplicables al proceso de imposición de sanciones. De esta manera, cuando la Carta habla del debido proceso administrativo, implícitamente reconoce la facultad que incumbe a la Administración de imponer sanciones, es decir la potestad sancionadora de la Administración." (Se resalta)

- De igual forma, se tienen los artículos constitucionales referidos a la función de policía administrativa, por virtud de la cual el Estado tiene la atribución de regular el ejercicio de las libertades individuales con el fin de garantizar el orden público (artículos 67, 150 num.8, 189 nums. 21, 22, 24 y 26, 265, 370 y 372 de la C.P.).

- Finalmente, se encuentra el artículo 334 de la Constitución Política, el cual establece que la dirección general de la economía estará a cargo del Estado y, en tal razón, éste tiene el deber de intervenir por mandato de la ley en "*la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano*"; de esta manera, correlativamente a la expedición de normas de intervención, es necesario que el Estado cuente con las herramientas necesarias para hacerlas cumplir.

6.2. Ahora bien, el ejercicio de la potestad sancionadora del Estado -referida al conjunto de competencias que habilitan a diferentes órganos para imponer sanciones de variada naturaleza jurídica-, está subordinado a las reglas propias del debido proceso. De esta manera, cuando quiera que la Administración pretenda desplegar facultades de tipo sancionatorio dentro de la órbita de sus competencias, es necesario que el procedimiento a través del cual se encauce el ejercicio de dicha potestad respete las garantías constitucionales del debido proceso.

En efecto, esta Corporación ha establecido:

"5.1.2. En la doctrina⁵² se postula, así mismo, sin discusión que la administración o las autoridades titulares de funciones administrativas lo sean de potestad sancionadora y que ésta en cuanto manifestación del ius puniendo del Estado está sometida a claros principios generalmente aceptados, y en la mayoría de los casos proclamados de manera explícita en los textos constitucionales. Así, a los principios de configuración del sistema sancionador como los de legalidad (toda sanción debe tener fundamento en la ley), tipicidad (exigencia de descripción específica y precisa por la norma creadora de las infracciones y de las sanciones, de las conductas que pueden ser sancionadas y del contenido material de las sanciones que puede imponerse por la comisión de cada conducta, así como la correlación entre unas y otras) y de prescripción (los particulares no pueden quedar sujetos de manera indefinida a la puesta en marcha de los instrumentos sancionatorios), se suman los propios de aplicación del sistema sancionador, como los de culpabilidad o responsabilidad según el caso - régimen disciplinario o régimen de sanciones administrativas no disciplinarias- (juicio personal de reprochabilidad dirigido al autor de un delito o falta⁵³), de proporcionalidad o el denominado non bis in idem.⁵⁴ (Se resalta)

Las garantías sustanciales y procesales a favor de la persona en contra de quien se sigue el procedimiento tienen por objeto proteger los derechos constitucionales del individuo y, al mismo tiempo, limitar la potestad sancionadora del Estado. Por tal razón, la Constitución establece que el debido proceso se aplica a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas (art. 29 C.P.). No obstante lo anterior, en relación con el procedimiento administrativo sancionador dichas garantías se aplican con unos matices especiales.

En efecto, esta Corporación ha establecido de manera reiterada que mientras en el derecho penal las garantías del debido proceso tienen su más estricta aplicación, ya que en éste no solamente se afecta el derecho fundamental a la libertad sino que, además, sus mandatos se dirigen a todas las personas, en otros ámbitos sancionatorios su aplicación es atenuada en razón de la naturaleza de la actuación, de los fines que se persiguen con ella y del hecho de que sus normas operan en ámbitos específicos, actividades o profesiones para las que se han establecido determinados deberes especiales⁵⁵.

Así las cosas, la actuación requerida para la aplicación de sanciones de esta naturaleza está subordinada a las reglas del debido proceso administrativo, que tiene unas características especiales que le son propias a la Administración Pública.

6.3. Dentro de los principios esenciales del debido proceso, merece destacarse para la presente causa el de legalidad.

El principio de legalidad como pilar fundamental del ejercicio del poder, implica de manera general que "no existe facultad, función o acto que puedan desarrollar los servidores públicos que no esté prescrito, definido o establecido en forma expresa, clara y precisa en la ley"⁵⁶, lo que resulta ser desarrollo del artículo 6 constitucional, según el cual, las autoridades son responsables, no sólo por infringir la Constitución y las leyes, sino también por la extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

Por su parte, como principio rector del derecho sancionador, la legalidad significa específicamente que tanto la conducta como la sanción misma deben estar predeterminadas; en este sentido, es necesario que exista una ley previa que determine la conducta objeto de sanción y que ésta contenga una descripción precisa de la acción u omisión objeto de reproche y de la sanción que ha de imponerse. No obstante, debe recordarse que en materia administrativa esta garantía, así como todas aquellas que hacen parte del derecho al debido proceso, tienen una aplicación más flexible, en atención a las características especiales que presenta la Administración Pública⁵⁷.

Ahora bien, el principio de legalidad se manifiesta en dos principios fundamentales: el de reserva de ley y el de tipicidad.

6.3.1. El principio de reserva de ley implica que solamente el legislador está constitucionalmente habilitado para establecer las acciones u omisiones que dan lugar al ejercicio del poder punitivo del Estado, determinar cuales serán las correspondientes sanciones -de naturaleza penal o administrativa según el caso- y fijar los procedimientos que deben seguirse para imponerlas.

Así, la reserva de ley como principio fundante del ejercicio de la potestad administrativa sancionatoria implica que sólo el legislador puede otorgar dicha prerrogativa y establecer los elementos fundamentales que determinarán su ejercicio. Sin embargo, en el cumplimiento de dicha función el legislador no es absolutamente libre, como no puede serlo el ejercicio de ningún poder en un Estado Social de Derecho; en este sentido, también la definición de una conducta sancionable debe respetar los mandatos establecidos en el Texto Superior y las garantías reconocidas a través de los tratados internacionales, los cuales limitan el ejercicio de la potestad de configuración legislativa.

Por obstante, debe señalarse que en materia de derecho sancionador por ley no solamente debe entenderse la norma que expide el legislador ordinario sino también la que profiere el Gobierno en ejercicio de facultades extraordinarias. Así, esta Corporación ha establecido que "corresponde entonces, al legislador ordinario, en ejercicio de la cláusula general de competencia (art. 150 C.N.), o al legislador extraordinario, debidamente facultado para ello, dictar regímenes penales de cualquier índole (disciplinaria, contravencional, administrativa, penal etc.) señalando el procedimiento para la aplicación de las sanciones que allí se contemplen."⁵⁸

6.3.2. Por su parte, en virtud del principio de tipicidad, el cual tiene también una aplicación más flexible en materia administrativa, el legislador debe establecer expresamente los elementos fundamentales del tipo, lo que implica que se efectúe: (i) la descripción de la conducta o del comportamiento que da lugar a la aplicación de la sanción; (ii) la determinación de la sanción, lo que implica la descripción de todos los aspectos relativos a ella, esto es, el tipo de sanción a imponer, el término o la cuantía de la misma, la autoridad competente para aplicarla y (iii) el procedimiento que debe seguirse para proceder a su imposición.

En este sentido, como quiera que las infracciones en materia sancionatoria administrativa son variadas y diversas, además de que en ocasiones responden a criterios de carácter técnico o especializado, no sería posible exigirle al legislador que determine con absoluta precisión y detalle todos los elementos del tipo. Por esta razón, la aplicación matizada de este principio implica que el legislador debe señalar los elementos básicos para delimitar la prohibición, sin que le sea exigible la definición de todos y cada uno de los aspectos de la falta⁵⁹.

Sin embargo, la flexibilidad del principio de legalidad no significa que se permita la arbitrariedad de la Administración en la imposición de las sanciones, por lo que en todo caso la ley deberá establecer, como mínimo, los elementos básicos de la conducta típica que será sancionada, las remisiones normativas precisas cuando haya previsto un tipo en blanco o los criterios por medio de los cuales se pueda determinar con claridad la conducta, así como la sanción que será impuesta o los criterios para determinarla con claridad⁶⁰.

6.4. Ahora bien, se plantea entonces el siguiente interrogante: ¿Qué sujetos pueden ser titulares de dicha facultad? Es decir, ¿se trata de una prerrogativa predictable únicamente de las autoridades administrativas o es posible que el legislador la otorgue a otros sujetos distintos?

Tal como se estableció con anterioridad, por expresa disposición constitucional (art. 210, inciso 2 C.P.) en nuestro ordenamiento jurídico es posible que la Administración Pública busque la consecución de los fines estatales y de sus cometidos, con la participación de los particulares; para tales efectos el particular es un agente que cumple funciones administrativas y coadyuva en la realización de los cometidos estatales.

Por su parte, la potestad sancionatoria administrativa encuentra su razón de ser en la necesidad de asegurar la realización de los fines de la Administración Pública, que se concretan en la satisfacción del interés público, por lo que dicha facultad no está referida de manera exclusiva a las autoridades públicas, entendidas éstas desde el punto de vista orgánico, sino que también puede ser otorgada por la ley a particulares que ejercen funciones administrativas, quienes, tal y como se señaló con anterioridad, para efectos de la realización de dichas tareas actúan como verdaderas autoridades.

Así lo ha reconocido en distintas oportunidades esta Corporación. Por ejemplo, en relación con el ejercicio de la profesión de odontología, la Ley 35 de 1989 dispuso en su cuyo artículo 59 la creación del Tribunal de Ética Odontológica y de los Tribunales Seccionales, órganos encargados de examinar y sancionar la conducta de los profesionales de la odontología; los miembros de estos Tribunales son particulares que, con fundamento en los artículos 209 y 210 de la Constitución Nacional, ejercen una función pública por expresa disposición legal. En este escenario y al determinar cual era la naturaleza de las sanciones que ellos imponían, esta Corporación sostuvo que "las actuaciones realizadas por los Tribunales de Ética Odontológica se pueden asimilar a actuaciones de orden administrativo y que las sanciones que ellos imponen se pueden inscribir dentro del ámbito del derecho administrativo sancionador."⁶¹

Esa situación también se presenta en materia de seguridad social en salud; así, el legislador le otorgó a las empresas prestadoras de estos servicios, independientemente de su condición de oficiales o privadas, la facultad de imponer determinadas sanciones cuando quiera que los usuarios incumplan con sus obligaciones y deberes para con el sistema. De esta manera, "Las facultades correctivas adoptadas por parte de las E.P.S. han sido avaladas en reiterados pronunciamientos de la Corte Constitucional, para sancionar (...)."⁶²

De esta manera, siendo la potestad sancionatoria de la Administración un elemento indispensable dentro de un Estado Social de Derecho para la realización de los fines estatales, esta potestad no solamente puede ser atribuida por la ley a ella, sino también a los particulares que ejercen funciones administrativas; ello por cuanto, independientemente de quien desempeñe la función y siempre que el legislador lo haya establecido de manera expresa, su reconocimiento se funda en la necesidad de asegurar el cumplimiento de los fines que se ha trazado el Estado, por lo que nada obsta para que los particulares que cumplan funciones administrativas puedan imponer sanciones de la misma naturaleza bajo los estrictos y precisos términos establecidos en la ley.

En este punto, necesario es resaltar que ello no significa, de manera alguna, que los particulares modifiquen su naturaleza y, por ese hecho, se conviertan en servidores públicos. En efecto, esta Corporación así lo ha establecido en reiterados pronunciamientos a los que ya se hizo alusión en esta providencia. No obstante lo anterior, el hecho de que se les permita ejercer este tipo de funciones sí genera un incremento de sus responsabilidades y una sujeción especial al Estado; en este sentido, la Corte Constitucional ha señalado:

"La circunstancia de que se asigne a los particulares el ejercicio de funciones públicas no modifica su Estatus de particulares ni los convierte -por ese hecho- en servidores públicos. No obstante dicha salvedad, el ejercicio de funciones públicas por parte de particulares conlleva un lógico incremento en el nivel de responsabilidades del sujeto a cargo de la prestación que deriva en una intensificación de los compromisos adquiridos para con el Estado. Las obligaciones que el particular asume por razón del ejercicio de una función pública son de tal relevancia que su responsabilidad se extiende más allá de los límites impuestos a los que no prestan servicio alguno. Así, mientras los particulares que no se encuentran vinculados al Estado mediante una relación de servicio público regulan su responsabilidad de acuerdo con la primera parte del artículo 6º de la Constitución Política, es decir que no son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución y la Ley, los que sí lo están se hacen responsables por "omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones."⁶³

De esta manera, el hecho de que la potestad administrativa sancionadora constituya un instrumento de realización de los fines que la Carta atribuye a estas autoridades, es precisamente lo que justifica la posibilidad de que ella sea atribuida a particulares que ejercen funciones administrativas. Sin embargo, como quiera que el hecho de que el particular ejerza una potestad en tal sentido no deviene de su naturaleza sino del hecho de que se lo ha habilitado por la ley para el ejercicio de determinadas funciones públicas, en este evento es necesaria una mayor especificidad legislativa en cuanto a la posibilidad de ejercer una potestad en tal sentido y en relación con la determinación de los elementos estructurales de la falta, de la sanción propiamente dicha y del procedimiento a seguir, toda vez que se trata de una facultad extraña a la naturaleza del particular y, en este sentido, que responde a un específico fin: la consecución de los objetivos de la Administración Pública.

Ello, además, por cuanto de acuerdo con el artículo 210 de la Carta Política, a pesar de que los particulares pueden cumplir funciones administrativas, en estos casos su actuación está sujeta de manera estricta a los términos que le señalen la Constitución y la ley.

7. Las facultades de las empresas de servicios públicos domiciliarios frente al incumplimiento del contrato de condiciones uniformes.

Como se señaló con anterioridad, una lectura de las normas que regulan el tema de los servicios públicos domiciliarios evidencia que, en efecto, las empresas que prestan este tipo de servicios, 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 todos los habitantes del territorio nacional.

Específicamente en el caso de 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 tener por resuelto el contrato. Por su parte, cuando el incumplimiento se relaciona con la obligación de pagar las facturas correspondientes, las empresas de servicios públicos domiciliarios están habilitadas, además, para efectuar el cobro (i) del servicio consumido pero no facturado y (ii) de los intereses moratorios sobre los saldos que los usuarios no cancelen oportunamente.

Además, para lograr el pago de las obligaciones derivadas de la prestación de los servicios públicos domiciliarios, 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; para estos efectos, la factura expedida por la empresa y debidamente firmada por el representante legal de la entidad presta mérito ejecutivo.

7.1. En primer lugar, en relación con la suspensión del servicio público domiciliario derivada del incumplimiento del pago de las facturas correspondientes, ésta es de carácter obligatorio para la empresa en el evento establecido en el artículo 130 de la Ley 142 de 1994, esto es, en los casos en que exista solidaridad en las obligaciones y derechos del contrato de servicios públicos entre el propietario o poseedor del inmueble, el suscriptor y el usuario del servicio y se presente un incumplimiento en el pago del mismo por dos períodos consecutivos de facturación.

De igual forma, el artículo 140 de la referida Ley establece:

"ARTÍCULO 140. SUSPENSIÓN POR INCUMPLIMIENTO. El incumplimiento del contrato por parte del suscriptor o usuario da lugar a la suspensión del servicio en los eventos señalados en las condiciones uniformes del contrato de servicios y en todo caso en los siguientes:

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

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

prestación del servicio.

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

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

El contenido normativo de las citadas disposiciones fue avalado por la Corte Constitucional mediante sentencia C-150 de 2003⁶⁴, bajo la consideración de que, a pesar de que evidentemente la suspensión del servicio tiene implicaciones importantes sobre la calidad de vida de las personas, ello no justifica que los usuarios de los servicios públicos domiciliarios puedan sustraerse del cumplimiento de sus obligaciones contractuales.

En este escenario, estimó la Corte, las razones que justifican la suspensión del servicio por la mora en el pago se relacionan con (i) el carácter oneroso del contrato de servicios públicos domiciliarios; (ii) el deber que tienen todos los usuarios de no trasladar a los demás el costo o carga individual por el acceso y disfrute del servicio; (iii) el componente de solidaridad en materia de servicios públicos domiciliarios, el cual implica que -tal y como se señaló con anterioridad- las personas que gozan de una mayor capacidad de pago contribuyan económicamente para lograr la cobertura y prestación efectiva del servicio en los estratos menos favorecidos y (iv) el hecho de que en muchas ocasiones la suspensión del servicio constituye una garantía para los propietarios o poseedores de los inmuebles, ya que evita, en aquellos casos en los que ostentan la calidad de arrendadores, que los arrendatarios incumplan de manera sistemática con su obligación de pagar las facturas de los servicios y dejen aumentar de manera desproporcionada la deuda que adquieran por esta causa.

Bajo este entendido, la Corte sostuvo que "*la tantas veces mencionada norma del artículo 140 de la ley de servicios públicos puede ser entendida como una 'regla de equilibrio contractual', tal como lo asegura la Corte Suprema de Justicia, en la medida en que tiende a proteger tanto a la empresa como a los propietarios y a establecer la base sobre la cual se prestará el servicio a los usuarios*"⁶⁵.

No obstante lo anterior, la Corte precisó que al momento de proceder a la suspensión de un servicio público domiciliario, la empresa debe observar unas reglas para su actuación, las cuales se derivan directamente de los mandatos establecidos en la Constitución Política y en la ley; a este conjunto de reglas se le denominó "*la Carta de derechos y deberes de los usuarios de servicios públicos domiciliarios*", cuyo fundamento primario se encuentra en el principio de la dignidad humana⁶⁶.

Así, esta Corporación, sin pretender formular una enumeración exhaustiva de dichas facultades, consideró que dentro de esta Carta se encuentran los derechos a no ser discriminado por una empresa de servicios públicos domiciliarios, a ser clara y oportunamente informado de sus obligaciones y de las consecuencias de incumplirlas y a la resolución pronta de los recursos de manera previa al corte el servicio, entre otros.

De lo anterior, este Tribunal concluyó que cuando las empresas de servicios públicos domiciliarios van a suspender el servicio, deben: (i) observar los parámetros procedimentales que permitan garantizar el derecho al debido proceso de los usuarios y (ii) abstenerse de suspender arbitrariamente el servicio a ciertos establecimientos usados por personas especialmente protegidas por la Constitución.

Así las cosas, en relación con el procedimiento para dar aplicación a dicha medida, la Corte ha señalado que éste se encuentra establecido fundamentalmente en los artículos 130, 140, 152, 153 y 154 de Ley 142 de 1994, 18 y 19 de Ley 689 de 2001 y 44 y 47 del Código Contencioso Administrativo, disposiciones conforme a las cuales, la jurisprudencia ha derivado las siguientes reglas⁶⁷.

a). Las deudas derivadas de la prestación de los servicios públicos pueden cobrarse ejecutivamente, ante la jurisdicción ordinaria, o mediante la jurisdicción coactiva si la prestadora es una empresa industrial y comercial del Estado. La factura expedida por la empresa, debidamente firmada por el representante legal de la entidad, prestará mérito ejecutivo.

b). Si el usuario o suscriptor incumple con su obligación de pagar oportunamente la facturación emitida por la empresa, la prestadora está en la obligación de suspender la prestación del servicio.

c). Los suscriptores o usuarios de los servicios públicos domiciliarios pueden presentar peticiones, quejas, reclamos y recursos, que tienen que ser debida y oportunamente atendidos; para el efecto, las empresas prestadoras deben mantener una oficina encargada de tramitarlas.

d). Contra el acto de suspensión del servicio que realice la empresa proceden los recursos de reposición, por tratarse de un acto administrativo, que se interpone ante el gerente o representante legal de la empresa, y de apelación, que se ejerce ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios; éstos deben tramitarse de conformidad con las normas vigentes sobre el derecho de petición.

De esta manera, la suspensión del servicio por parte de una empresa prestadora de servicios públicos domiciliarios exige la observancia estricta de las anteriores reglas, las cuales se derivan de la aplicación práctica de las prerrogativas a las que tienen derecho los usuarios de estos servicios y constituyen una garantía de su derecho al debido proceso.

Finalmente, y con relación a la prohibición de suspensión abrupta e indiscriminada del servicio a ciertas instituciones en las que se encuentran sujetos especialmente protegidos por la Constitución, esta Corporación sostuvo que ello se debe a que, en estos casos, del normal funcionamiento de los servicios públicos domiciliarios depende la posibilidad del goce efectivo de los derechos fundamentales de las personas que integran la comunidad, lo que sucede, por ejemplo, en relación con las entidades públicas educativas, los establecimientos penitenciarios o

los centros hospitalarios⁶⁸.

7.2. Ahora bien, tal y como se señaló y de acuerdo a lo establecido en el artículo 141 de la Ley 142 de 1994, frente al incumplimiento del contrato de servicios públicos, las empresas están habilitadas para proceder a la resolución del contrato y al corte del servicio.

En efecto, el artículo en mención establece:

"ARTÍCULO 141. INCUMPLIMIENTO, TERMINACIÓN Y CORTE DEL SERVICIO. El incumplimiento del contrato por un período de varios meses, o en forma repetida, o en materias que afecten gravemente a la empresa o a terceros, permite a la empresa tener por resuelto el contrato y proceder al corte del servicio. En las condiciones uniformes se precisarán las causales de incumplimiento que dan lugar a tener por resuelto el contrato.

Se presume que el atraso en el pago de tres facturas de servicios y la reincidencia en una causal de suspensión dentro de un período de dos años, es materia que afecta gravemente a la empresa, que permite resolver el contrato y proceder al corte del servicio.

La entidad prestadora podrá proceder igualmente al corte en el caso de acometidas fraudulentas. Adicionalmente, y tratándose del servicio de energía eléctrica, se entenderá que para efectos penales, la energía eléctrica es un bien mueble; en consecuencia, la obtención del servicio mediante acometida fraudulenta constituirá para todos los efectos, un hurto.

La demolición del inmueble en el cual se prestaba el servicio permite a la empresa dar por terminado el contrato, sin perjuicio de sus derechos."

Así, el artículo en mención permite a la empresa prestadora de servicios públicos domiciliarios tener por resuelto el contrato y proceder al corte del servicio cuando quiera que se presente incumplimiento del contrato de condiciones uniformes: (i) por un período de varios meses, (ii) en forma repetida; (iii). en materias que afecten gravemente a la empresa o a terceros o (iv) cuando se presenten casos de acometidas fraudulentas. La norma prevé, además, dos casos en los que se presume que se produce una afectación grave de la empresa, las cuales se relacionan con (i) la mora en el pago de tres facturas de servicios y (ii) la reincidencia en una causal de suspensión dentro de un período de dos años, presunciones que son de carácter legal y por tanto desvirtuables. Así las cosas, es la propia ley la que se encarga de establecer los eventos en los cuales procede la terminación del contrato y el corte del servicio.

Esta Corporación, al efectuar el juicio de constitucionalidad de la disposición referida, sostuvo que la posibilidad de dar por terminado el contrato y efectuar el corte del servicio público, encuentra fundamento en la naturaleza misma de la relación jurídica existente entre la empresa de servicios públicos y los usuarios, ya que el hecho de que ésta sea en parte contractual implica que "*el suscriptor o usuario debe cumplir las obligaciones pactadas y no puede alterar inconsulta y unilateralmente las condiciones de la prestación del servicio, dado el carácter bilateral que tiene esta clase de contratos. De ahí que el incumplimiento de las obligaciones pactadas por un período de varios meses o en forma repetida o en materias que afecten gravemente a la empresa o a terceros, pueda acarrear, además de la imposición de las sanciones previstas en la ley, la terminación del contrato por parte de la empresa, pues siendo éste contrato de carácter oneroso, es obligación de todos los usuarios contribuir al sostenimiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad.*"⁶⁹

Sin embargo, bajo la consideración de que la prestación de servicios públicos domiciliarios involucra derechos de rango fundamental, esta Corporación 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 sobre la eventual adopción de estas medidas, ejercer su derecho a la defensa y controvertir la decisión.

7.3. Respecto de la facultad de efectuar el cobro por el servicio consumido y no facturado, el artículo 146 de la Ley 142 de 1994, el cual consagra el derecho que le asiste tanto a la empresa como al suscriptor o usuario a obtener la medición de los consumos mediante los instrumentos de medida que la técnica haya hecho disponibles, establece:

"ARTÍCULO 146. LA MEDICIÓN DEL CONSUMO, Y EL PRECIO EN EL CONTRATO. La empresa y el suscriptor o usuario tienen derecho a que los consumos se midan; a que se empleen para ello los instrumentos de medida que la técnica haya hecho disponibles; y a que el consumo sea el elemento principal del precio que se cobre al suscriptor o usuario.

Cuando, sin acción u omisión de las partes, durante un período no sea posible medir razonablemente con instrumentos los consumos, su valor podrá establecerse, según dispongan los contratos uniformes, con base en consumos promedios de otros períodos del mismo suscriptor o usuario, o con base en los consumos promedios de suscriptores o usuarios que estén en circunstancias similares, o con base en aforos individuales.

(...) La falta de medición del consumo, por acción u omisión de la empresa, le hará perder el derecho a recibir el precio. La que tenga lugar por acción u omisión del suscriptor o usuario, justificará la suspensión del servicio o la terminación del contrato, sin perjuicio de que la empresa determine el consumo en las formas a las que se refiere el inciso anterior. Se entenderá igualmente, que es omisión de la empresa la no colocación de medidores en un período superior a seis meses después de la conexión del suscriptor o usuario. (...)" (Negrilla fuera de texto)

De la norma en mención se desprende que dicha facultad puede ser ejercida por las empresas de servicios públicos domiciliarios, en aquellos eventos en los que efectivamente se prestó y consumió el servicio público respectivo, pero no fue posible realizar la medición con los instrumentos técnicos establecidos para el efecto y siempre que esta situación no sea imputable a una acción u omisión de la empresa, ya que en este último supuesto, la prestadora perderá el derecho a recibir el precio correspondiente.

Adicionalmente, el referido artículo dispone que en estos casos el valor a pagar podrá establecerse con base en (i) los consumos promedios de

otros períodos registrados por el mismo suscriptor o usuario; (ii) los consumos promedios de otros suscriptores o usuarios que estén en circunstancias similares o, finalmente, (iii) en aforos individuales, según lo dispuesto en el contrato de condiciones uniformes.

La norma consagra los supuestos en los que la empresa puede hacer uso de esta facultad de la siguiente manera:

- (i). Cuando la falta de medición no sea imputable al suscriptor o al usuario del servicio ni tampoco a la empresa prestadora del mismo.
- (ii). En el caso del servicio público de acueducto, cuando se acredite la existencia de fugas imperceptibles de agua en el interior del inmueble.
- (iii). Cuando la falta de medición tenga lugar por acción u omisión del suscriptor o usuario, caso en el cual, además de que la empresa puede determinar el consumo en las formas señaladas anteriormente, habrá justificación para proceder a la suspensión del servicio o a la terminación del contrato.

De igual forma, el artículo 149 de la Ley 142 de 1994 le impone a las empresas de servicios públicos domiciliarios la obligación de investigar las desviaciones significativas frente a consumos anteriores, caso en el cual, mientras se evalúa la causa, la factura se elaborará mediante los mecanismos atrás señalados. Una vez se establezca la causa de la desviación "*las diferencias frente a los valores que se cobraron se abonarán o cargarán al suscriptor o usuario, según sea el caso*". Pasados cinco meses a partir de la entrega de la factura respectiva, las empresas no podrán cobrar bienes o servicios que no facturaron por error, omisión, o investigación de desviaciones significativas frente a consumos anteriores, excepto en los casos en los cuales se compruebe dolo del suscriptor o usuario⁷⁰.

Así las cosas, es claro que el legislador facultó a las empresas de servicios públicos domiciliarios para recuperar el costo del servicio que ha prestado pero respecto del cual no ha recibido el pago, potestad que encuentra fundamento precisamente en la onerosidad que le es propia a este negocio jurídico, la cual, como se señaló con anterioridad, implica que el hecho de la prestación genere para la empresa el derecho de recibir el pago del servicio prestado. Adicionalmente, ésta se deriva del deber que tienen todos los usuarios de no trasladar a los demás el costo o carga individual por el acceso y disfrute del servicio y de la obligación contractual que éstos adquieren al momento de suscribir el contrato de condiciones uniformes.

7.4. Finalmente, el artículo 96 de la Ley 142 de 1994 prevé que las empresas de servicios públicos domiciliarios pueden efectuar el cobro de intereses de mora sobre los saldos que los usuarios no cancelen oportunamente, lo cual resulta ser una consecuencia de la naturaleza contractual de la relación jurídica existente entre la empresa de servicios públicos y el usuario. La expresión "*podrá*" que contiene la norma en cita, implica que la empresa prestataria de servicio público domiciliario puede decidir si efectivamente realiza el cobro de dichos intereses o si exonerá a los usuarios del pago de los mismos.

Sobre el tema, la Corte Constitucional, al efectuar el juicio de constitucionalidad de la disposición en cita, consideró que, como quiera que la relación jurídica resultante de la prestación de un servicio público domiciliario es, en parte, de naturaleza contractual, ello implica que, tal y como lo establece la propia Ley 142 de 1994, dicha relación se rija -en lo pertinente- por las normas del derecho privado. Dicha circunstancia y el hecho de que se trate de un vínculo jurídico de carácter oneroso, justifican el cobro de los intereses moratorios sobre los valores que el usuario no satisface de manera oportuna, toda vez que se trata de la responsabilidad patrimonial que le incumbe al suscriptor o usuario como consecuencia del incumplimiento de la obligación de pagar una suma de dinero.

No obstante lo anterior, la Corte sostuvo que, teniendo en cuenta que los servicios públicos domiciliarios son inherentes a la finalidad social del Estado y ello se materializa de manera palpable en aquellos eventos en los que el servicio se recibe en los inmuebles de carácter residencial, la tasa de los intereses moratorios debe ser la menos gravosa posible, razón por la cual esta Corporación condicionó la exequibilidad de la norma en mención, al entendido de que la tasa de interés aplicable en estos casos es la prevista en el Código Civil y no la establecida en el Estatuto Comercial.

En ese orden de ideas, esta Corporación sostuvo:

"Sin embargo, como es en los inmuebles de carácter residencial donde la prestación de los servicios públicos domiciliarios debe cumplir plenamente su función social, la sanción que en este caso se imponga a los usuarios ante el incumplimiento de su obligación de pagar por el servicio recibido debe ser lo menos gravosa posible, por lo que a ellos no se le debe aplicar para estos efectos la tasa de interés moratorio del Código de Comercio sino la del Código Civil, cuyas disposiciones al fin y al cabo también rigen el contrato de servicios públicos (Ley 142 de 1994 art. 132). De esta forma, no sólo se favorece a los usuarios al permitirles que solucionen más prontamente dicha obligación, sino también a las empresas prestadoras que se beneficiarían con la eventual reducción de su cartera morosa."

Por lo anterior, la Corte declarará la exequibilidad del inciso segundo del artículo 96 de la Ley 142 de 1994 bajo el entendido que tratándose de usuarios o suscriptores de inmuebles residenciales la tasa de interés moratorio aplicable es la prevista en el Código Civil."⁷¹ (Se resalta)

Finalmente, en la misma providencia esta Corporación declaró la inexequibilidad del aparte del artículo 96, que preveía la capitalización de los intereses moratorios, como quiera que se vería seriamente alterado el equilibrio que debe guardar la relación contractual originada en la prestación de un servicio público domiciliario, en desmedro de los derechos del usuario, quien estaría expuesto potencialmente a perder su vivienda o a quedar privado de la prestación de los servicios públicos domiciliarios, lo cual comporta una violación de su derecho constitucional a una vivienda digna.

Así las cosas, la decisión adoptada por la Corte Constitucional en esa oportunidad muestra que la naturaleza especial de la relación que se genera en virtud del contrato de servicios públicos domiciliarios, conlleva consecuencias específicas en cuanto a las potestades y facultades con

las que cuentan las empresas de servicios públicos domiciliarios y con relación a la forma en que se deben aplicar las figuras propias del derecho privado en este ámbito.

7.5. Ahora bien, la pregunta que surge es si dentro de dichas facultades se encuentra la de imponer sanciones pecuniarias a los usuarios frente al incumplimiento del contrato de condiciones uniformes.

Sobre el tema, la jurisprudencia constitucional no ha sostenido una posición uniforme, tal como se pasa a exponer.

8. Jurisprudencia constitucional respecto de la potestad de las empresas de servicios públicos domiciliarios para imponer sanciones de tipo pecuniario.

Como se estableció en el acápite anterior, las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, en cuanto se relaciona con la prestación del servicio, actúan como verdaderas autoridades y, en tal sentido, tienen una serie de prerrogativas que resultan indispensables para garantizar el funcionamiento de la actividad, y la eficacia, eficiencia y continuidad del servicio respectivo.

Bajo la anterior consideración, las distintas Salas de Revisión de la Corte Constitucional han tenido la oportunidad de pronunciarse respecto de dichas prerrogativas, reconociendo de manera unívoca la existencia de un conjunto de potestades especiales, en razón del carácter de autoridad que estas empresas adquieren en cuanto hace a la prestación del servicio.

Sin embargo, frente a la determinación de si dentro de ese conjunto de prerrogativas se encuentra la facultad de imponer sanciones de carácter pecuniario, la posición de las distintas Salas de Revisión ha sido variable.

8.1. En una **primera fase**, las distintas Salas de Revisión hicieron un reconocimiento implícito de la facultad que tienen las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios para imponer sanciones pecuniarias, en aquellos eventos en los que se haga uso no autorizado o fraudulento del servicio por parte del usuario o suscriptor.

Es importante precisar que en esta primera fase la Corte no se pronunció de forma directa y concreta sobre el tema de las facultades sancionatorias de las empresas de servicios públicos domiciliarios. En realidad, el reconocimiento de dicha facultad por cuenta de la jurisprudencia, deviene del análisis que en sede de Revisión se efectuaba en torno a si las empresas de servicios públicos respetaban el debido proceso en las actuaciones administrativas mediante las cuales se imponían sanciones pecuniarias. En cuanto en dichos pronunciamientos la Corte no cuestionaba el fundamento mismo de la competencia para sancionar, pude inferirse que se generó una especie de reconocimiento implícito de tal competencia.

En efecto, en una de las primeras decisiones que sobre el tema adoptó esta Corporación, esto es, en Sentencia T-457 de 1994⁷², la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional se pronunció respecto del caso de una usuaria del servicio prestado a través de la Empresa Antioqueña de Energía S.A., a quien se le impuso una sanción pecuniaria por un supuesto fraude en el medidor de su vivienda. La accionante, estimaba vulnerados sus derechos fundamentales a la igualdad y al debido proceso, toda vez que ella no había manipulado dicho medidor y, en consecuencia, no había lugar a la imposición de sanción alguna.

En esa oportunidad, la Sala en mención avaló el contenido normativo del Decreto 1303 de 1989, "por el cual se establece el régimen de suspensiones del servicio eléctrico y las sanciones pecuniarias por el uso no autorizado o fraudulento del mismo", refiriéndose específicamente a los artículos 22 y 26 del referido decreto, al tenor de los cuales las empresas de servicios públicos domiciliarios están obligadas a comunicar a los particulares afectados el inicio de la actuación y, adicionalmente, a expedir una reglamentación para efectos del ejercicio de la facultad sancionadora a ellas atribuida.

Así las cosas, la Sala analizó el contenido del reglamento expedido por la Empresa Antioqueña de Energía S.A en materia de sanciones pecuniarias, a partir de lo cual concluyó que en este caso efectivamente se había presentado una vulneración del derecho al debido proceso de la actora, toda vez que dicho reglamento no fijó pautas para la comunicación a los interesados de la existencia de las actuaciones de oficio y del objeto de las mismas, lo que comportaba un obstáculo para el ejercicio del derecho de defensa de los afectados. La Sala resaltó además el hecho de que la empresa accionada había presumido el dolo o fraude como fundamento para adoptar la decisión sancionatoria.

Sin embargo, se estimó que dichas irregularidades no hacían procedente la acción de tutela como mecanismo de protección del derecho fundamental al debido proceso de la accionante, toda vez que ésta tenía a su alcance los medios ordinarios de defensa ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, específicamente la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, para controvertir la decisión mediante la cual se le impuso la sanción. No obstante, consideró que el mecanismo de amparo constitucional sí resultaba procedente para proteger de manera transitoria los derechos al buen nombre y a la honra de la demandante.

En dicha providencia la Sala Primera de Revisión avaló de manera implícita la posibilidad de que las empresas de servicios públicos domiciliarios impongan sanciones pecuniarias a los usuarios, cuando se presentan eventos de uso no autorizado o fraudulento del servicio; en efecto, ese reconocimiento dio lugar a que en esa oportunidad la Sala pasara a efectuar el análisis del desarrollo mismo del trámite sancionatorio, para verificar si se había dado la alegada vulneración de los derechos fundamentales de la peticionaria en el caso concreto.

Posteriormente, en la Sentencia T-1204 de 2001⁷³, la Sala Novena de Revisión se pronunció respecto de ocho demandas de tutela interpuestas contra la empresa comercializadora y distribuidora de energía Codensa S.A. E.S.P., en las que se alegaba la vulneración del derecho fundamental al debido proceso de los demandantes, en tanto la empresa accionada les había impuesto el pago de unas sumas pecuniarias por las supuestas irregularidades encontradas en las instalaciones eléctricas de los inmuebles de los peticionarios.

En esa oportunidad, esa Sala de Revisión nuevamente efectuó un reconocimiento implícito de la facultad de las empresas de servicios públicos para imponer sanciones pecuniarias, para lo cual reiteró los argumentos expuestos en la Sentencia T-457 de 1994 y, adicionalmente, estableció que el otro medio de defensa judicial con el que cuentan los demandantes, esto es, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho para controvertir la decisión mediante la cual se impone la sanción, permite al interesado solicitar la suspensión provisional de dicho acto administrativo incluso de manera previa a la presentación de la demanda, como una medida cautelar aplicable a casos excepcionales de vulneración manifiesta de normas superiores. Así las cosas, frente a la existencia de otro medio de defensa judicial, la procedencia de la acción estaría ligada necesariamente a la existencia de un perjuicio de carácter irremediable, caso en el cual la protección tendría un carácter transitorio, en los términos del artículo 86 de la Constitución Política.

Respecto de la regulación del ejercicio de la facultad sancionatoria de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, se señaló:

"Las sanciones que impone Codensa son de carácter pecuniario por remisión a las cláusulas contenidas en el contrato de condiciones uniformes para la prestación del servicio de energía eléctrica, elaboradas con fundamento en lo dispuesto sobre la materia en la Resolución 108 de 1997 expedida por la Comisión Reguladora de Energía y Gas."

Sobre esta base, la Sala Novena de Revisión consideró que las sanciones pecuniarias que pueden imponer las empresas de servicios públicos domiciliarios, son una consecuencia del incumplimiento del contrato de condiciones uniformes y, bajo tal perspectiva, no se requiere de la intervención del juez penal para efectos de establecer la ocurrencia de un delito como instancia previa a la imposición de la sanción, tal y como lo planteaba la Defensoría del Pueblo en su intervención en el proceso, ya que a la autoridad judicial no le corresponde dilucidar si el cliente, suscriptor o usuario incumplió o no el contrato y se hace acreedor a la sanción, sino determinar quién fue el responsable de una conducta punible y si ese hecho acarrea la imposición de una pena.

Bajo la misma línea interpretativa, la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, en Sentencia T-270 de 2004⁷⁴, se pronunció respecto de diecisiete demandas de tutela presentadas por usuarios de la empresa prestadora de servicios públicos, ELECTRICARIBE S.A. E.S.P., quienes consideraban que dicha entidad había vulnerado su derecho de defensa como consecuencia del cobro de sumas de dinero por concepto del presunto incumplimiento del contrato de condiciones uniformes, al haberse establecido por parte de la empresa en mención la existencia de irregularidades en las instalaciones eléctricas y equipos de medición de algunos de los inmuebles de los actores.

En ese fallo, respecto de la posibilidad de controvertir las decisiones adoptadas por las empresas de servicios públicos domiciliarios mediante la acción de tutela y luego de efectuar un amplio recuento de la jurisprudencia constitucional sobre el tema, la Sala Cuarta de Revisión concluyó:

"Por ello puede afirmarse que: i) por regla general la acción no resulta procedente para entrar a dirimir controversias entre el usuario y/o suscriptor y, las empresas de servicios públicos domiciliarios, por cuanto para ese fin existen otros medios de defensa judicial, ii) que excepcionalmente y solamente atendiendo las circunstancias de cada caso resulta procedente la acción de tutela para proteger derechos fundamentales del administrado como por ejemplo la honra, el derecho de petición, el derecho a la igualdad, el derecho de defensa y el debido proceso cuando éstos han sido amenazados o vulnerados por las empresas de servicios públicos domiciliarios."

Fijada la regla general en materia de procedencia de la acción de tutela en estos casos, en la providencia en cita se reiteró que el derecho al debido proceso administrativo resulta necesario como una garantía de contrapeso al poder del Estado, en las actuaciones que desarrollen las autoridades públicas en contra de los particulares, razón por la cual su efectividad implica no solamente su reconocimiento formal, sino la observancia material que de ellas debe tener toda decisión adoptada por la Administración. En este sentido, se concluyó que las actuaciones de las empresas de servicios públicos domiciliarios y, en particular, los procedimientos sancionatorios que se adelanten en contra de usuarios del servicio, deben ser respetuosos de los mandatos, principios y valores establecidos en la Carta Política, de tal manera que *"cuando estas pautas fundamentales son inobservadas se está frente a un ejercicio arbitrario del poder que hace que la indefensión tenga transcendencia constitucional, puesto que es de tal intensidad que lesiona el núcleo o contenido esencial de la garantía al debido proceso administrativo tornando en absoluto el poder de las autoridades, con lo cual se desconocen los límites impuestos por el orden jurídico y especialmente por el marco constitucional."*

Bajo las anteriores consideraciones, la Sala de Revisión efectuó un análisis del procedimiento administrativo establecido por ELECTRICARIBE S.A. E.S.P. para la imposición de sanciones de tipo pecuniario, como consecuencia de las irregularidades o anomalías que se encuentren en las instalaciones eléctricas de los inmuebles de los usuarios, a partir del cual concluyó que la empresa accionada vulneró el derecho al debido proceso de quince (15) de los demandantes, como quiera que en estos casos no se les informó a los afectados el inicio de la actuación administrativa, ni se les garantizó un periodo probatorio, ni la posibilidad real de controvertir el contenido técnico del acta de anomalías y, finalmente, en cuanto la empresa aplicó una presunción de dolo o de culpa para efectos de establecer la responsabilidad del administrado, por las irregularidades encontradas en las instalaciones eléctricas de los inmuebles objeto de revisión técnica.

En este escenario, la Sala consideró que si bien existía otro medio de defensa judicial al cual podían acudir los accionantes, en los casos objeto de revisión los actores habían sido sometidos a un estado de total indefensión desde el inicio de la actuación administrativa, toda vez que la entidad no respetó las garantías fundamentales de los usuarios e impuso una sanción pecuniaria que, de no ser cancelada, llevaría a la suspensión del servicio de energía, razón por la que en los asuntos *sub examine* la acción de tutela resultaba procedente para proteger de manera inmediata los derechos al debido proceso, a no ser sometido a indefensión y a la presunción de inocencia de los afectados. Bajo la anterior consideración, la Sala ordenó a la empresa de servicios públicos demandada que reiniciara el procedimiento sancionatorio, observando para el efecto los mandatos que impone la Carta Política y garantizando materialmente los derechos a los que se hizo referencia.

Como se puede advertir, si bien en esta oportunidad la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional no se ocupó en concreto respecto de la naturaleza de la facultad de las empresas de servicios públicos domiciliarios para imponer sanciones de tipo pecuniario, sí avaló el ejercicio de dicha potestad, bajo la consideración de que cuando sea posible establecer que un usuario ha incurrido en algún tipo de alteración de los equipos de medida o de las instalaciones eléctricas de los inmuebles que se benefician con ese servicio, "[éste] no solo debe ser sancionado conforme lo disponga la ley penal sino obligado a responder pecuniariamente por los perjuicios que se hayan causado con esa actuación a la empresa de servicios públicos domiciliarios, por ejemplo por concepto de recuperación de energía, pero inclusive esas sanciones pecuniarias deben ser impuestas respetando el debido proceso, el derecho de defensa, la presunción de inocencia y demás garantías que consagra la Constitución. Las autoridades, entonces, no están facultadas para sancionar por sancionar puesto que uno de los límites de su actuar frente a los administrados es el respeto de los derechos constitucionales."

Esta línea de interpretación fue reiterada, entre otras, en las Sentencias T-975 de 2004⁷⁵ -proferida por la Sala Primera de Revisión- y por la Sala Tercera de Revisión en las sentencias T-1214 de 2004⁷⁶ y T-455 de 2005⁷⁷.

8.2. Con posterioridad a estos pronunciamientos y en lo que podría denominarse una segunda fase, la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, en la Sentencia T-720 de 2005⁷⁸ planteó una posición distinta a la inicialmente aceptada por las distintas Salas de Revisión, ya que sostuvo que las empresas de servicios públicos domiciliarios no tienen competencia para imponer sanciones de tipo pecuniario a los usuarios.

En esa oportunidad, el pronunciamiento se relacionó con el caso de dos usuarios de la empresa ELECTRICARIBE S.A. E.S.P., quienes estimaban conculado su derecho fundamental al debido proceso, como consecuencia del procedimiento administrativo adelantado por la entidad accionada y que terminó, según alegaban los actores, con la imposición de sanciones pecuniarias por anomalías o irregularidades encontradas en las instalaciones eléctricas de sus inmuebles.

En la providencia en mención, la Sala sostuvo, en primer lugar, que frente a las actuaciones u omisiones de las empresas de servicios públicos domiciliarios los usuarios cuentan con otro medio de defensa judicial, específicamente, las acciones ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, tal como lo ha precisado la jurisprudencia constitucional sobre el tema, por lo que la posibilidad de solicitar la suspensión provisional del acto administrativo controvertido en el curso de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, desplaza a la acción de tutela como mecanismo protector de los derechos fundamentales de los usuarios.

Sin embargo, específicamente con relación a las decisiones mediante las cuales las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios imponen sanciones pecuniarias, la Sala de Revisión consideró que éstas no tienen el carácter de actos administrativos, puesto que no están contempladas de manera expresa en la Ley 142 de 1994 ni tampoco en la Ley 143 del mismo año.

En ese sentido, la Sala de Revisión número Siete sostuvo:

"Si se examina la jurisprudencia constitucional en la materia es posible señalar que en la primera oportunidad que la Corte Constitucional debió resolver la procedencia de la acción de tutela frente a actuaciones sancionatorias adelantadas por las empresas públicos domiciliarios afirmó que tales actuaciones correspondían a actos administrativos⁷⁹, empero cabe destacar que en la fecha en que se produjo la mencionada decisión -el año de 1994- estaba vigente el Decreto 1303 de 1989, normas que establecía el régimen de suspensiones del servicio eléctrico y las sanciones pecuniarias por el uso no autorizado o fraude del mismo, cuyo artículo 22 preveía expresamente que las decisiones proferidas por las entidades prestadoras de dicho servicio eran actos administrativos. Empero, tal decreto carece actualmente de fuerza ejecutoria⁸⁰ porque las expidió el Presidente de la República en ejercicio de las facultades legales que le conferían las leyes 1134 de 1928, 109 de 1936 y 126 de 1938, las cuales fueron derogadas expresamente por el artículo 97 de la Ley 143 de 1994⁸¹.

Desde este punto de vista, no resulta por lo tanto acertado citar el precedente sentado en la sentencia T-457 de 1994 para justificar la improcedencia de la acción de tutela frente a las decisiones sancionatorias adoptadas por las empresas de servicios públicos domiciliarios, porque los supuestos normativos que dieron lugar a dicha decisión han variado sustancialmente a raíz de la expedición de las leyes 142 y 143 de 1994.

Ahora bien, podría argumentarse que si bien no hay disposición legal que les confiera el carácter de actos administrativos a estas decisiones sancionatorias existe una disposición de carácter reglamentario (la Resolución 108 de 1997 de la CREG) que indirectamente se les otorga y que, además, de una interpretación sistemática de la Ley 142 de 1994 se desprende que las empresas de servicios públicos domiciliarios cuentan con potestad sancionatoria sobre los usuarios y las decisiones proferidas en ejercicio de tal potestad son materialmente actos administrativos, sujetos al agotamiento de la vía gubernativa e impugnables ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. No obstante, una argumentación en tal sentido exige detenerse sobre los fundamentos sustanciales de la potestad sancionatoria de las empresas prestadoras, aspecto que será tratado en un acápite posterior de la presente decisión."

Así las cosas, la Sala concluyó que la procedencia de la acción de tutela en estos casos se encuentra estrechamente ligada a la determinación de un aspecto sustancial, cual es si las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios pueden imponer sanciones pecuniarias a los usuarios por incumplimiento de las condiciones pactadas en el contrato de condiciones uniformes.

Para dar solución a este interrogante, la Sala Séptima de Revisión señaló que, desde el punto de vista teleológico y con fundamento en lo establecido en el artículo 365 de la Carta, las actividades catalogadas como servicios públicos implican el ejercicio de función estatal, lo que justifica que los sujetos que desarrollan estas actividades, bajo determinados supuestos y aun cuando se trate de un particular, puedan imponer su voluntad de manera unilateral, lo cual se materializa a través de la expedición de actos administrativos.

Sin embargo, teniendo en cuenta que de acuerdo con el artículo 210 de la Carta los particulares pueden cumplir funciones administrativas "en las condiciones que señale la ley", la Sala de Revisión sostuvo que el ejercicio de prerrogativas públicas por parte de particulares, específicamente con relación a la posibilidad de expedir actos administrativos, debe ser necesariamente prevista de manera expresa por el legislador.

Partiendo de esta consideración, la Sala concluyó que en materia de imposición de sanciones pecuniarias a los usuarios, dicha prerrogativa no fue establecida en la ley y, por tanto, las empresas de servicios públicos domiciliarios carecen de tal facultad. En efecto, la Sala Séptima de Revisión expuso dicha conclusión en los siguientes términos:

"Ahora bien, en lo que respecta a la prerrogativa pública de imponer sanciones pecuniarias a los usuarios, cabe señalar que dicha prerrogativa carece de asidero expreso en la Ley 142 de 1994. En efecto, si bien el artículo 140 de la citada ley establece que es causal de suspensión del contrato de prestación de servicios públicos domiciliarios el fraude a las acometidas, medidores o líneas, y el artículo 142 contempla que para restablecer el servicio suspendido el usuario debe satisfacer las demás sanciones previstas, de los anteriores preceptos no se desprende la prerrogativa sancionatoria de las mencionadas empresas, como tampoco del artículo 145 del mencionado cuerpo normativo el cual se limita a autorizar tanto a la empresa como al suscriptor o usuario a verificar el estado de los instrumentos que se utilicen para medir el consumo; y a adoptar precauciones eficaces para que no se alteren.

Se podría argumentar que de una interpretación sistemática de los anteriores preceptos se deriva tal potestad sancionatoria, pues si el artículo 140 autoriza a las empresas a suspender el servicio en caso de fraude de los usuarios y el artículo 142 supedita el restablecimiento del servicio suspendido al pago de las sanciones previstas todo de acuerdo a las condiciones uniformes del contrato, implícitamente las empresas prestadoras cuentan con la prerrogativa de imponer multas a los usuarios, siempre y cuando tales sanciones estén previstas en el contrato de condiciones uniformes. No obstante, esta Sala considera que una prerrogativa de esta naturaleza, máxime cuando es ejercida por particulares, debe ser expresa al igual que las restantes establecidas por la Ley 142 de 1994 y no puede derivarse implícitamente de las restantes prerrogativas legales." (Se subraya)

En este sentido, para la Sala las distintas reglamentaciones que han sido expedidas por diferentes autoridades administrativas, mediante las cuales se ha establecido que las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios sí tienen la potestad de imponer sanciones de carácter pecuniario, no pueden constituir el fundamento normativo de tal facultad, ya que se trata de una materia sometida a reserva legal y, en consecuencia, una atribución en este sentido sólo puede ser otorgada por el legislador. En efecto, sobre el tema, la Sala Séptima de Revisión señaló:

"Ahora bien, diversas entidades administrativas han expedido disposiciones de carácter reglamentario que facultan a las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios a imponer sanciones pecuniarias a los usuarios. Se trata específicamente de la Resolución 108 de 1997 expedida por la Comisión reguladora de Energía y Gas, la cual en su artículo 54 consigna que el contrato de prestaciones uniformes deberá contemplar las conductas del usuario que dan lugar a la imposición de sanciones pecuniarias⁸². No obstante se trata de una norma de carácter reglamentario que en ningún caso puede subsanar el evidente vacío legal que existe en la materia. En todo caso cabe recordar que de conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación este tipo de organismos sólo cuentan con una potestad reglamentaria residual y en ningún caso pueden regular materia que tiene reserva de ley⁸³.

Del anterior análisis se desprende, por lo tanto, que las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios carecen de la prerrogativa pública de imponer sanciones pecuniarias a los usuarios. Esa misma razón permite colegir que las decisiones por medio de las adoptan decisiones de esta naturaleza no constituyen actos administrativos, sino meras vías de hecho, las cuales son impugnables por medio de la acción de tutela, máxime cuando estén en juego los derechos fundamentales de los usuarios." (Negrilla fuera de texto)

Adicionalmente, en el fallo en mención la Sala delimitó y diferenció los conceptos de "cobro de energía consumida dejada de facturar" y "sanción pecuniaria", estableciendo que mientras el primero de ellos se relaciona con la facultad de la empresa para cobrar los servicios no facturados en caso de desviaciones significativas frente a consumos anteriores -posibilidad que se encuentra expresamente establecida en los artículos 149 y 150 de la Ley 142 de 1994-, la imposición de sanciones de carácter pecuniario es una potestad que, como se estableció en la providencia en mención, carece de fundamento en el ordenamiento legal.

Bajo la anterior consideración, la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional negó el amparo solicitado en los casos objeto de revisión, por considerar que, en primer lugar, en los asuntos *sub exámine* los cobros efectuados por la empresa accionada no correspondían al ejercicio de facultades sancionatorias por parte de la entidad, sino simplemente al de energía eléctrica que los usuarios habían consumido y dejado de facturar, para lo cual la entidad se encuentra expresamente facultada en los términos de la Ley 142 de 1994 y, en segundo término, porque durante el trámite del procedimiento administrativo se habían respetado los derechos fundamentales de los accionantes.

8.3. Sin embargo, con posterioridad a este pronunciamiento y apartándose de las consideraciones efectuadas en la Sentencia T-720 de 2005, viene a configurarse una tercera etapa en la jurisprudencia, en la cual se avala expresamente la facultad que tienen las empresas de servicios públicos para imponer sanciones de tipo pecuniario, a diferencia del reconocimiento implícito que se había producido en la primera fase.

La posición adoptada por la Corte en esta etapa, se sustentó en la decisión que había sido adoptada previamente por la Sección Primera del Consejo de Estado en Sentencia del ocho (08) de julio de dos mil uno (2001), en la que se avaló la vigencia del Decreto Reglamentario 1303 de 1989, el cual, a su vez, le reconocía facultades sancionatorias a las empresas de servicios públicos domiciliarios. En dicho fallo, el Consejo de Estado consideró que dicho decreto no entraba en contradicción con la Ley 142 de 1994 y que, por contrario, se complementaban.

En esa línea, mediante Sentencia T-224 de 2006⁸⁴ la Sala Novena de Revisión sostuvo que las empresas de servicios públicos domiciliarios sí tienen competencia para imponer sanciones de tipo pecuniario.

En esa oportunidad, la Sala se pronunció respecto del caso de un usuario de la empresa ELECTRICARIBE S.A. E.S.P., a quien la entidad le impuso una sanción pecuniaria por existir una irregularidad en el medidor de energía de su inmueble. Según afirmó el accionante, si bien la entidad le había manifestado que había revocado la decisión sancionatoria y que adelantaría de nuevo todo el procedimiento administrativo en aras de garantizar su derecho al debido proceso, lo cierto es que posteriormente, sin ningún tipo de comunicación, la empresa suspendió el servicio de energía del inmueble por existir una "deuda por sanción debidamente ejecutoriada".

Para dar solución al asunto objeto de revisión, la Sala consideró, en primer lugar, que la Ley 142 de 1994 dotó a las empresas de servicios públicos domiciliarios de ciertas prerrogativas o facultades, particularmente, en relación con los actos de facturación, suspensión y corte del servicio y con el procedimiento para la imposición de sanciones, las cuales resultan ser privilegios indispensables para garantizar su funcionamiento y permitirles la prestación de dichos servicios de manera continua, eficiente y eficaz.

En segundo término y, específicamente, con relación a la facultad de imponer sanciones de tipo pecuniario, la Sala sostuvo:

"3.3. Desde el Decreto 1303 de 1989⁸⁵ hasta la ley 142 de 1994 en su artículo 142, a las empresas de servicios públicos domiciliarios se les ha reconocido una facultad sancionadora. Así, en materia de recuperación de energía frente a las anomalías o irregularidades que se presenten en los equipos medidores, las empresas pueden hacer efectivo el cobro del consumo real del servicio eléctrico como imponer sanciones pecuniarias derivadas de dicha situación fraudulenta, siempre con respeto del debido proceso."

Ciertamente, el artículo 142 de la Ley 142 de 1994, confiere a las empresas que prestan servicios públicos la potestad de definir e incluir en las condiciones uniformes de los contratos, las sanciones pecuniarias, es decir, las multas, que son aplicables en razón del incumplimiento del contrato imputable al usuario.

Dice la norma: 'Para restablecer el servicio, si la suspensión o el corte fueron imputables al suscriptor o usuario, éste debe eliminar su causa, pagar todos los gastos de reinstalación o reconexión en los que la empresa incurra, y satisfacer las demás sanciones previstas, todo de acuerdo a las condiciones uniformes del contrato' (subraya por fuera del texto).

Igualmente, la Comisión de Regulación de Energía y Gas CREG, en el artículo 54⁸⁶ de la Resolución Nº 108 de 1997, consagró la aplicación de sanciones por parte de las empresas prestadoras del servicio de electricidad, similares a las contenidas en los artículos 20 y 22 del Decreto 1303 de 1989 y 142 y 152 de la Ley 142 de 1994 mencionados.

La anterior normatividad conduce a asegurar que las empresas de servicios públicos sí están facultadas para imponer sanciones pecuniarias a los usuarios, en relación con hechos constitutivos de incumplimiento contractual, por parte de estos y por hechos que afecten gravemente la prestación del servicio y la ejecución del contrato. No sobra recalcar que esta facultad sancionadora está limitada por la garantía del debido proceso contenida en el artículo 29 de la Constitución Política⁸⁷. (Se resalta).

De tal manera que, en esa oportunidad, la Sala sostuvo que la facultad de imponer sanciones pecuniarias a los usuarios se encuentra soportada en diversas normas del ordenamiento jurídico, específicamente, en el artículo 142 de la Ley 142 de 1994 y en la reglamentación expedida por la Comisión de Regulación de Energía y Gas sobre el tema.

Adicionalmente, la Sala Novena de Revisión destacó el hecho de que en este tipo de actuaciones administrativas debe respetarse el derecho al debido proceso del usuario, por lo que es necesario que éste tenga la posibilidad efectiva de participar en el proceso y de ejercer su derecho a la defensa. En este sentido, señaló que en materia de expedición de actos administrativos sancionatorios, las actuaciones administrativas deben desarrollarse con arreglo a lo dispuesto en las disposiciones especiales de la Ley 142 de 1994, en los reglamentos y, en lo no previsto por estos, en las normas del Título I del Código Contencioso Administrativo.

Con fundamento en lo anteriormente expuesto, la Sala encontró que la entidad accionada no había vulnerado derecho fundamental alguno del actor, ya que se le dio la oportunidad de participar en todo el procedimiento administrativo sancionatorio, aportar pruebas, controvertir las que fueron recogidas por la entidad y, en fin, ejercer su derecho a la defensa. Así las cosas, teniendo en cuenta lo anterior y el hecho de que el accionante no hizo uso de los recursos en la vía gubernativa para impugnar la decisión adoptada por la empresa demandada, la Sala concluye que la acción de tutela en el caso objeto de revisión resulta improcedente.

8.4. No obstante, con posterioridad a este pronunciamiento, la Sala Séptima de Revisión en la Sentencia T-558 de 2006⁸⁸ reiteró la posición planteada en la Sentencia T-720 de 2005. En esa oportunidad, se analizó el caso de un usuario a quien la empresa ELECTRICARIBE S.A. E.S.P. le impuso una sanción pecuniaria por supuestas irregularidades encontradas en su medidor de energía. El accionante estimaba vulnerado su derecho al debido proceso, bajo la consideración de que las empresas de servicios públicos domiciliarios no están facultadas para imponer este tipo de sanciones.

Al respecto, en la sentencia en cita se estableció que, en primer lugar, a pesar de que distintas Salas de Revisión se han ocupado del estudio de los procedimientos adelantados por las empresas prestadoras para la imposición de sanciones de carácter pecuniario a los usuarios, lo cierto es que "en ninguna de estas sentencias las Salas de revisión se detuvieron sobre el punto de partida de tales actuaciones: el origen de la potestad sancionatoria de las empresas prestadoras".

Así las cosas, la Sala efectuó un recuento de las decisiones proferidas en torno a este tema, a partir del cual sostuvo⁸⁹:

"Podría argumentarse que los anteriores pronunciamientos se ocuparon de manera implícita del tema, en la medida en que todos ellos se refirieron al alcance del derecho al debido proceso administrativo en las actuaciones adelantadas por esta empresas para imponer sanciones a los usuarios, y la potestad sancionatoria sería un presupuesto previo para el ejercicio de tales atribuciones. Empero tal razonamiento significaría reconocer la existencia de precedentes implícitos en la jurisprudencia constitucional e impediría que las Salas de Revisión en un futuro examinaran materias que no han sido objeto expreso de estudio por esta Corporación."

De esta manera, la Sala consideró que la primera decisión que abordó extensa y expresamente lo relacionado con la potestad sancionatoria de las empresas de servicios públicos domiciliarios fue la sentencia T-720 de 2005, en la cual se concluyó que estas empresas carecen de dicha facultad, bajo el entendido de que el otorgamiento de una prerrogativa en el sentido señalado es de reserva del legislador y que el régimen legal de los servicios públicos domiciliarios actualmente vigente no confiere tal potestad a las empresas de servicios públicos domiciliarios.

Ahora bien, frente al pronunciamiento efectuado por la Sala Novena de Revisión en Sentencia T-224 de 2006, en el cual se establece que el artículo 142 de la Ley 142 de 1994 es el fundamento legal de la potestad de las empresas de servicios públicos domiciliarios para imponer sanciones pecuniarias y que, por tanto, plantea una posición interpretativa contraria a la expuesta en la Sentencia T-720 de 2005 tantas veces mencionada, la Sala Séptima de Revisión sostuvo que, como quiera que en esa providencia el problema jurídico se limitó a establecer si en el caso de objeto de pronunciamiento "*'Electricaribe S.A. E.S.P.'* al efectuar los actos de integración dentro de la actuación administrativa sancionatoria adelantada, lo hizo en debida forma o si por el contrario se presentaron falencias que privaran del derecho de defensa al usuario."⁹⁰, dicha decisión no constituye un precedente vinculante, en la medida en que el examen sobre el fundamento de la potestad sancionatoria consignado en esta sentencia no constituye la *ratio decidendi* de la decisión adoptada, ya que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, "*el alcance del problema jurídico examinado es un elemento que permite identificar la ratio decidendi de una decisión previa*"⁹¹, al igual que el precedente aplicable en la materia."

Bajo la anterior consideración, la Sala de Revisión reiteró íntegramente la posición adoptada en Sentencia T-720 de 2005 y, adicionalmente, señaló que la reserva legal de la atribución de la potestad sancionatoria a las empresas de servicios públicos domiciliarios, no solamente emana de diversos preceptos constitucionales, particularmente de los artículos 210 y 369 de la Carta, sino también de la naturaleza de la actividad administrativa que ellos desarrollan y de los principios, valores y derechos fundamentales que están comprometidos en la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

En esta providencia, la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional analizó, además, uno de los argumentos expuestos por la entidad accionada para fundamentar la potestad que estas empresas tienen en materia de imposición de sanciones de tipo pecuniario, según el cual el sustento de la facultad en mención se encuentra en el Decreto 1303 de 1989, "*Por el cual se establece el régimen de suspensiones del servicio eléctrico y las sanciones pecuniarias por el uso no autorizado o fraudulento del mismo*".

En relación con este punto, la Sala señaló:

"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 2005⁹². 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." (Se subraya)

En consecuencia y bajo las anteriores consideraciones, la Sala concedió la protección de los derechos fundamentales del accionante, por cuanto, bajo la línea interpretativa en mención, la decisión empresarial mediante la cual se impuso la sanción pecuniaria carece de fundamento legal y, en esa medida, contraviene formal y sustancialmente el ordenamiento constitucional.

Esta posición fue acogida y reiterada en recientes decisiones por distintas Salas de Revisión, entre otras, en las Sentencias T-854 de 2006⁹³ (Sala de Revisión Octava), T-041 de 2007⁹⁴ (Sala Primera de Revisión) y T-218 de 2007⁹⁵ (Sala Sexta de Revisión). Sin embargo, ello no significa que esta última posición sea la aceptada de manera uniforme por todas las Salas de esta Corporación, ya que las diferencias aun persisten frente a la ausencia de una línea de interpretación uniforme sobre el tema⁹⁶.

Del anterior recuento jurisprudencial se concluye, entonces, que en relación con la facultad de las empresas de servicios públicos domiciliarios para imponer sanciones de carácter pecuniario, son distintas las posiciones que han sido adoptadas por las Salas de Revisión de la Corte Constitucional. Así, (i) inicialmente las distintas Salas efectuaron un reconocimiento implícito de la potestad de imponer sanciones como prerrogativa de las empresas señaladas y, bajo tal consideración, el análisis efectuado se relacionaba con la verificación del respeto por las garantías constitucionales en el trámite del procedimiento administrativo sancionatorio; (ii) posteriormente, la Sala Séptima de Revisión sostuvo que la atribución de dicha prerrogativa está sujeta a reserva legal, razón por la cual, como quiera que no existe en el ordenamiento jurídico una ley que consagre de manera expresa una facultad en tal sentido, debe concluirse que las empresas de servicios públicos domiciliarios no pueden imponer sanciones de tipo pecuniario; (iii) finalmente, a través del pronunciamiento efectuado por la Sala Novena de Revisión, se avaló de manera expresa la facultad de las empresas de servicios públicos para imponer sanciones de tipo pecuniario, decisión que, sin embargo, no fue reiterada.

Así las cosas, resulta indiscutible que no existe una línea jurisprudencial uniforme y consolidada en torno a este tema, por lo que, bajo ese entendido, se hace necesario que la Sala Plena de la Corte Constitucional adopte una posición definitiva en relación con la potestad de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios para imponer sanciones de tipo pecuniario, tal como se pasa a establecer.

9. Unificación de la jurisprudencia constitucional en relación con la facultad de imponer sanciones pecuniarias de las empresas de servicios públicos domiciliarios.

9.1. Las sanciones pecuniarias constituyen una de las modalidades de condena que, de manera general, tiene aplicación como consecuencia o efecto de la infracción de una norma jurídica, que, de ordinario, se materializa en la imposición de una multa.

En el campo del derecho administrativo, las sanciones pecuniarias se traducen en las medidas que puede adoptar unilateralmente la Administración, consistentes en el cobro de una suma de dinero o en el decomiso de un bien, frente al incumplimiento de las obligaciones y deberes que deben observar tanto los particulares como los servidores públicos⁹⁷.

En este ámbito, la aplicación de una sanción pecuniaria implica que, en el marco de un procedimiento administrativo a través del cual se garantice el respeto por las garantías propias del debido proceso, la Administración efectúa una manifestación expresa en relación con la violación de una prohibición o de un deber, o con el incumplimiento de una orden o una obligación atribuible a un sujeto determinado y, como consecuencia de ello, procede a imponer la sanción pecuniaria que corresponda, sin que sea necesario para ese efecto acudir ante las autoridades judiciales.

La potestad que tiene la Administración para adoptar su decisión de manera directa, sin necesidad de solicitar previamente la intervención del órgano judicial, es lo que se conoce como el principio de la decisión unilateral y ejecutoria, el cual se fundamenta en la posición institucional de la Administración Pública, como titular del poder del *imperium*, y gestora del interés público. Dicho principio se encuentra consagrado, con alcance general, en el artículo 64 del Código Contencioso Administrativo, y como tal, comporta la prerrogativa de poder público por autonomía en cabeza de la Administración, en todas las relaciones jurídicas en las que se ha constituido en parte, ya sean de naturaleza contractual o extracontractual. A este respecto, el artículo en cita dispone que: "*Salvo norma expresa en contrario, los actos que queden en firme al concluir el procedimiento administrativo serán suficientes, por sí mismos, para que la administración pueda ejecutar de inmediato los actos necesarios para su cumplimiento. La firmeza de tales actos es indispensable para la ejecución contra la voluntad de los interesados*".

9.2. Ahora bien, en relación con los casos objeto de revisión, la Sala encuentra que las empresas de servicios públicos domiciliarios han realizado el cobro de sumas de dinero a título de sanción pecuniaria, así denominado en las decisiones administrativas y facturas que obran como material probatorio en los distintos expedientes, en razón del supuesto incumplimiento del contrato en el que han incurrido los usuarios.

Tanto la determinación del supuesto incumplimiento de las obligaciones contractuales como el establecimiento de la sanción correspondiente, fueron cuestiones definidas por las empresas de servicios públicos domiciliarios mediante la expedición de actos administrativos unilaterales, respecto de los cuales se les informó a los usuarios la posibilidad de acudir a los mecanismos previstos en la vía gubernativa. En sus distintas intervenciones dentro de los presentes asuntos, las empresas han manifestado que el cobro de estos valores resulta necesario para evitar que se sigan cometiendo tales infracciones.

Sin embargo, en relación con el fundamento para exigir dichos pagos, las empresas de servicios públicos domiciliarios accionadas han utilizado, básicamente, dos argumentos.

En un primer momento, las empresas demandadas sosténían, de manera general, que ellas se encuentran habilitadas por la ley y por algunas normas de carácter reglamentario para la imposición de sanciones de contenido pecuniario. Dicha potestad administrativa sancionadora, afirmaban, les fue atribuible por la importancia de la función que desarrollan y por la necesidad de garantizar su equilibrio financiero, a través de lo cual se busca lograr la ampliación de la cobertura y la prestación eficiente de los servicios públicos domiciliarios.

En esta fase, las empresas calificaban dichos cobros como verdaderas sanciones de contenido pecuniario, en ejercicio de las prerrogativas que, a su juicio, les otorga la ley.

No obstante lo anterior, en un segundo momento y una vez se produjeron los primeros pronunciamientos de algunas Salas de Revisión de esta Corporación, en el sentido de que las empresas de servicios públicos domiciliarios no están facultadas por el legislador para imponer sanciones pecuniarias, las demandadas han modificado su motivación anterior. En efecto, con posterioridad a estas providencias han sostenido que el cobro de dichas sumas de dinero no corresponde a la imposición de ningún tipo de sanción administrativa, sino que se trata de la exigencia de

una cláusula penal de las que se encuentran reguladas en el derecho privado, particularmente en los artículos 1592⁹⁸ y siguientes del Código Civil y 867 del Código de Comercio⁹⁹. Han explicado al respecto que aun cuando se llegara a concluir que ellas no están facultadas legalmente para imponer sanciones de tipo pecuniario, las decisiones administrativas que han sido proferidas en los asuntos objeto de revisión resultan perfectamente válidas, toda vez que éstas son el resultado del ejercicio de una facultad prevista en el ámbito del derecho privado de los contratos.

9.3. En este contexto y en consideración a los argumentos expuestos por las accionadas, encuentra la Sala necesario determinar si las empresas de servicios públicos domiciliarios están habilitadas para imponer el cobro de sumas de dinero por encima de los costos de los servicios a título de sanción pecuniaria, bien sea (i) a título de ejercicio de una facultad administrativa sancionatoria de tipo pecuniario o (ii) por la vía de que se trata de la exigencia de una cláusula penal de las previstas en el derecho privado.

i). Respecto de la primera de dichas vías, esto es, frente a la consideración de que estos cobros son el resultado del ejercicio de la potestad administrativa sancionatoria que les ha sido otorgada a las empresas de servicios públicos domiciliarios, la Sala debe efectuar las siguientes precisiones.

Para empezar, es necesario establecer cuales son las principales características de las actuaciones que, en esta materia, adelantan las empresas de servicios públicos domiciliarios:

a. En primer lugar, la actuación es iniciada de oficio por la empresa frente al supuesto incumplimiento de las obligaciones y deberes de los usuarios, es decir, frente a la presunta ocurrencia de una infracción.

b. La determinación de si el usuario incurrió efectivamente en la conducta objeto de reproche, está precedida de un procedimiento que, según afirman las propias empresas, busca garantizar que se respeten las garantías del debido proceso del afectado.

c. En el marco del procedimiento anterior y a partir de las pruebas recaudadas durante la actuación, la empresa expide un acto administrativo unilateral en el cual se declara, o bien el incumplimiento de los deberes por parte del usuario o la ausencia de conducta reprochable. Si en dicho acto se determina que éste efectivamente ocurrió, las empresas imponen la obligación de pago de una suma de dinero determinada a cargo del afectado, cobro que se efectúa en la siguiente facturación que realice la empresa.

d. Contra el acto administrativo con el que culmina la actuación, caben los recursos previstos en la vía gubernativa y, adicionalmente, está sujeta a control judicial por la jurisdicción contencioso administrativa.

Como se observa, las actuaciones adelantadas por las empresas de servicios públicos domiciliarios corresponden a un pretendido ejercicio de potestad administrativa sancionadora. En efecto, se trata de una actuación que surge en razón del incumplimiento de las obligaciones de los administrados en relación con los servicios públicos domiciliarios, a través del cual, según lo han manifestado las empresas durante sus intervenciones en los asuntos objeto de revisión, se busca garantizar la consecución de los fines estatales en esta materia y preservar su estabilidad financiera.

Adicionalmente, la decisión sancionatoria es el resultado de un procedimiento que debe respetar el derecho al debido proceso de los usuarios y está sujeta a control judicial ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Finalmente, la modalidad de la sanción, esto es su carácter pecuniario, corresponde al prototipo de las sanciones en el ámbito del derecho administrativo sancionador.

Por tal razón, lo primero que debe concluirse es que nos encontramos frente a la imposición de verdaderas sanciones de carácter pecuniario, en ejercicio de una potestad que, según aducen las empresas, les ha sido otorgada. En este escenario, la pregunta que surge entonces es: ¿las empresas de servicios públicos efectivamente tienen la facultad de imponer este tipo de sanciones?

Para dar respuesta a este interrogante, debe recordarse que en nuestro ordenamiento jurídico es posible que el legislador otorgue tanto a las autoridades administrativas como a los particulares que ejerzan funciones públicas la facultad de imponer sanciones. En este escenario, es válido que dicha autoridad establezca que las empresas de servicios públicos domiciliarios, independientemente de su naturaleza oficial o privada, puedan sancionar conductas que afecten la posibilidad de asegurar a todos los habitantes del territorio nacional la prestación eficiente del servicio y, en consecuencia, la consecución de la finalidad social del Estado en esta materia.

Pero, como se señaló, la posibilidad de otorgar dicha facultad sólo está en cabeza del legislador. En efecto, la reserva de ley, como principio fundante del ejercicio de la potestad administrativa sancionatoria, implica que sólo él puede establecer la existencia de dicha prerrogativa; adicionalmente, ello obedece a que, por expresa disposición constitucional, la regulación de los servicios públicos domiciliarios es materia que está reservada al legislador, con lo que se busca que éste sea el resultado de un proceso de deliberación democrática, público, abierto y pluralista que permita la participación de la sociedad, como expresión del principio democrático.

Como ya se ha dicho, a través de diversas disposiciones de la Ley 142 de 1994 el legislador le otorgó determinadas facultades y prerrogativas a las empresas de servicios públicos domiciliarios, las cuales resultan necesarias para asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Así, en caso de incumplimiento del contrato, tal como se anotó con anterioridad, dichas facultades se relacionan con la suspensión del servicio y la resolución del contrato y, en caso de que el incumplimiento se dé en el pago de la factura, se permite además que puedan cobrar unilateralmente el servicio consumido y no facturado y los intereses moratorios sobre los saldos insolutos.

Sin embargo, no sucede lo mismo con la posibilidad de que las empresas de servicios públicos domiciliarios impongan sanciones de tipo pecuniario a los usuarios del servicio, ya que ninguna disposición de la Ley 142 de 1994, mediante la cual el legislador reguló de manera

especial el tema de los servicios públicos domiciliarios, establece una facultad en tal sentido, ni consagra conductas frente a las cuales las empresas puedan ejercer dicha potestad, como tampoco el procedimiento a seguir.

En efecto, en dicho Estatuto, ni expresa ni implícitamente, el legislador le reconoce facultades a las empresas de servicios públicos domiciliarios para imponer sanciones pecuniarias, por razón del incumplimiento del contrato, y por tanto, tampoco reguló un procedimiento para ejercer dicha facultad. Por lo tanto, de la Ley 142 de 1994 no se deriva la competencia de las empresas de servicios públicos para imponer sanciones pecuniarias a los usuarios.

No obstante lo anterior y a pesar de este vacío legal, las empresas accionadas alegan que dicha facultad se deriva de una interpretación integral de los artículos 140 y 142 de la referida ley, en los cuales se establece que la empresa tiene la facultad de suspender el servicio en caso de incumplimiento del contrato (art. 140) y que el restablecimiento del mismo dependerá de que el usuario elimine la causa que dio lugar a la medida, cancele los gastos de reinstalación y reconexión en los que la empresa incurra y, además, satisfaga "*las demás sanciones previstas, todo de acuerdo a las condiciones uniformes del contrato*" (art. 142). Las mencionadas normas, alguna de las cuales ya ha sido citada, son del siguiente tenor:

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

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

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

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

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

(...)

ARTÍCULO 142. REESTABLECIMIENTO DEL SERVICIO. Para restablecer el servicio, si la suspensión o el corte fueron imputables al suscriptor o usuario, éste debe eliminar su causa, pagar todos los gastos de reinstalación o reconexión en los que la empresa incurra, y satisfacer las demás sanciones previstas, todo de acuerdo a las condiciones uniformes del contrato.

Si el restablecimiento no se hace en un plazo razonable después de que el suscriptor o usuario cumpla con las obligaciones que prevé el inciso anterior, habrá falla del servicio.

Para la Corte, del contenido normativo de las disposiciones transcritas no puede deducirse que, por su intermedio, se estén reconociendo facultades sancionatorias de tipo pecuniario a las empresas de servicios públicos domiciliarios. Aun cuando dichas normas tratan aspectos relacionados con el cumplimiento y prestación del servicio (Título VIII, Capítulo III), las mismas se limitan a regular temas concretos de los cuales no se puede derivar una habilitación legal para sancionar pecuniariamente a los usuarios. Tratándose del artículo 140, como ya se ha dicho, éste consagra una de las consecuencias del incumplimiento del contrato por parte del suscriptor o usuario: la medida de suspensión del servicio, describiendo a su vez las causas en las que aplica, pero sin prever derechos o prerrogativas adicionales o complementarias en favor de las empresas. Frente al artículo 142, lo que allí se regula es la manera como debe procederse al restablecimiento del servicio cuando ha operado la suspensión o corte del mismo y, por tanto, al margen de la manera como se exprese normativamente la medida, por su intermedio tampoco se otorga habilitación alguna a las empresas de servicios públicos.

Una interpretación en sentido contrario llevaría a concluir que los artículos 140 y 142 establecen una facultad genérica de sancionar en cabeza de las empresas que prestan estos servicios, lo que incluiría no solamente la posibilidad de imponer sanciones pecuniarias, dado que la norma no se refiere a ningún tipo de sanción en particular, sino cualquier tipo de sanción que, a su juicio, resultara pertinente, siempre que así lo estableciera en el contrato de condiciones uniformes.

Dicha conclusión sería inaceptable e inadmisible por cuanto ello constituiría una evidente vulneración del principio de reserva de ley, y específicamente del principio de tipicidad, el cual le impone al legislador la carga, no solo de tener que reconocer la facultad para sancionar, sino también de señalar las conductas constitutivas de infracción, las sanciones aplicables y el procedimiento que debe seguirse para su imposición; aspectos éstos que no pueden dejarse al arbitrio o a la definición discrecional de la autoridad administrativa.

En relación con este asunto, debe recordarse que la jurisprudencia constitucional ha sido enfática en destacar la importancia de garantizar el respeto por los derechos y las garantías fundamentales de los usuarios de los servicios públicos, labor que por expresa disposición constitucional le corresponde asumir, en primer lugar, al legislador por vía de la regulación. En este sentido, si el órgano legislativo considerara necesario reconocer facultades en materia sancionatoria a las empresas de servicios públicos domiciliarios, sería imperativo que estableciera en forma expresa los elementos fundamentales que dan lugar a su ejercicio como mecanismo para garantizar la protección de los derechos de los usuarios.

Ahora bien, a pesar de que no existe un pronunciamiento de esta Corporación a través del cual se haya definido si a partir de los artículos 140 y 142 de la Ley 142 de 1994, es posible concluir que las empresas de servicios públicos domiciliarios están facultadas para imponer sanciones pecuniarias, sí existe un antecedente en relación con la materia.

En efecto, mediante la Sentencia C-1123 de 2004¹⁰⁰, la Corte Constitucional se ocupó de una demanda de inconstitucionalidad presentada en contra de las referidas normas. El accionante sostenía que estas disposiciones eran contrarias a los artículos 116, 228 y 250 de la Carta por cuanto, en primer lugar, a partir de ellas se afirmaba que existía una "*autorización directa para que en la imposición de sanciones penales y pecuniarias por parte de las empresas de servicios públicos, éstas se constituyan en juez y parte*" y, en segundo término, en la medida en que se les habilitaba para el ejercicio de una función jurisdiccional que no les es propia.

La Sala Plena de la Corte Constitucional estimó que la demanda no cumplía con los requisitos necesarios para efectuar el juicio de constitucionalidad, entre otras razones, por cuanto de los artículos 140 y 142 de la Ley 142 de 1994 no se infiere que se esté autorizando a las empresas de servicios públicos para imponer sanciones de carácter penal y pecuniario. Así, esta Corporación sostuvo:

"(...) encuentra la Sala que las acusaciones planteadas contra la expresión 'puede ejercer todos los derechos que las leyes y el contrato uniforme le conceden para el evento del incumplimiento' contenida en el inciso final del artículo 140 de la Ley 142 de 1994 y de la frase 'y satisfacer las demás sanciones previstas, todo de acuerdo a las condiciones uniformes del contrato' del inciso primero del artículo 142 ibídem, presentan una formulación apenas aparente del cargo de inconstitucionalidad.

Según lo sostiene el demandante, las expresiones acusadas vulneran los artículos 116, 228 y 250, no obstante confrontados los textos legales con los reproches contenidos en la demanda no se encuentra ninguna relación entre éstos.

En efecto, el aparte acusado del artículo 140 de la Ley 142 de 1994 que regula lo referente a la suspensión del servicio por incumplimiento del suscriptor o usuario establece que la entidad prestadora 'puede ejercer todos los derechos que las leyes y el contrato uniforme le conceden para el evento del incumplimiento'. De este texto normativo no se infiere, como equivocadamente lo indica el actor, que se esté autorizando a las empresas de servicios públicos para imponer sanciones de carácter penal y pecuniario o a 'constituirse en juez y parte', apreciación por demás ambigua que impide a la Corte identificar con precisión y certeza las razones que hacen la norma transcrita violatoria de los artículos 116, 228 y 250 de la Constitución.

El aparte sub examine se limita a reconocer a las entidades prestadoras de los servicios públicos la posibilidad de ejercer derechos de conformidad con la ley y con el contrato de condiciones uniformes. Empero, en la demanda no se indican de manera clara, cierta, específica, pertinente y suficiente los motivos de su inconstitucionalidad.

Por su parte, el artículo 142 de la Ley 142 de 1994, en lo acusado, establece una regulación ya no para la empresa prestadora sino para el usuario del servicio en el sentido en que éste debe 'satisfacer las demás sanciones previstas, todo de acuerdo a las condiciones uniformes del contrato.'

"(...) De esta manera, para la Sala es claro que no existe correspondencia entre los textos demandados y los argumentos en que se fundan los reproches de inconstitucionalidad dado que de su análisis no se llega a las conclusiones que son base de las acusaciones que formula el actor." (Se resalta)

En consecuencia, bajo la consideración de que de los textos acusados no podía entenderse que el legislador había autorizado a las empresas de servicios públicos domiciliarios para imponer sanciones de carácter penal y pecuniario, como lo sostenía el demandante, la Corte Constitucional se declaró inhibida por ineptitud sustancial de la demanda.

Este pronunciamiento, proferido por la Sala Plena de esta Corporación, apoya la conclusión atrás expuesta, en el sentido de que no es posible derivar del contenido normativo de los artículos 140 y 142 de la Ley 142 de 1994, la potestad de las empresas de servicios públicos domiciliarios para imponer sanciones de contenido pecuniario.

Ahora bien, el 24 de julio del 2007 el Congreso de la República profirió la Ley 1151 de 2007¹⁰¹, "por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010", norma en la que se incluyó una disposición relacionada con el tema de la facultad de las empresas de servicios públicos para imponer sanciones de contenido pecuniario. De esta manera, el texto del artículo 105 de dicha Ley, tal y como fue aprobado por el legislador, era del siguiente tenor:

"SECCIÓN VII

DESARROLLO URBANO Y POLÍTICA AMBIENTAL

(...) SECTOR DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO.

(...) ARTÍCULO 105. SANCIONES Y PROCEDIMIENTOS EN SERVICIOS PÚBLICOS. Las empresas deberán establecer <sic.> condiciones uniformes del contrato, las sanciones pecuniarias que impondrán a los usuarios o suscriptores por el incumplimiento de las obligaciones que el contrato de prestación de servicios impone, de conformidad con la ley. Así mismo, en el contrato, la empresa determinará la manera de establecer la cuantía de las sanciones y el procedimiento para su imposición. En todo caso, la actuación deberá adelantarse con las garantías propias del debido proceso."

Como se observa, a través de esta disposición el legislador facultaba a las empresas de servicios públicos para proceder a imponer sanciones de contenido pecuniario a los usuarios, fuera que los servicios prestados tuvieran la naturaleza de domiciliarios o no, e independientemente de su carácter oficial o privado. Adicionalmente, la norma delegaba en dichas entidades la posibilidad de determinar las conductas a sancionar, la cuantía de las sanciones y el procedimiento para su imposición.

Sin embargo, al efectuar el juicio de constitucionalidad de la disposición en cita, la Corte declaró la inexequibilidad del artículo 105 de la Ley 1151 de 2007, bajo la consideración de que esta norma no guardaba relación de conexidad directa e inmediata con los objetivos, programas, metas y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo, razón por la cual existía una vulneración del principio de unidad de materia¹⁰².

A juicio de la Sala, las normas instrumentales del Plan de Desarrollo deben guardar una relación de conexidad directa con las disposiciones de la parte general, de suerte que aquellas que sólo se encuentren ligadas por un vínculo mediato, indirecto o eventual, comportan una trasgresión del principio de unidad de materia. En el caso del artículo 105 de la Ley 1151 de 2007, la Corte encontró que el tema de la potestad sancionadora de las empresas de servicios públicos allí regulado no tenía relación directa con la posibilidad de realizar los objetivos trazados en la parte general del Plan Nacional, ni tampoco resultaba inequívocamente efectiva para obtener dicho propósito, por lo que en dicha providencia la Corte Constitucional declaró la inexequibilidad de la norma en mención.

De esta manera, de acuerdo a lo expuesto, es claro que no existe en el ordenamiento jurídico ley o decreto con fuerza de ley que habilite a las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios para ejercer potestades sancionatorias, mediante la imposición de sanciones de contenido pecuniario.

A pesar de lo dicho, la Corte encuentra que distintas disposiciones de carácter reglamentario han avalado el ejercicio de dicha facultad. Así, por ejemplo, se encuentra el Decreto Reglamentario 1303 de 1989, la Resolución 108 de 1997 proferida por la Comisión de Regulación de Energía y Gas e, incluso, algunos conceptos de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Sin embargo, para la Corte es claro que estas reglamentaciones no pueden ser el fundamento de la potestad sancionatoria en esta materia, por cuanto, como se ha destacado en esta providencia, sólo el legislador, ordinario o extraordinario, está facultado para otorgar dicha prerrogativa y para establecer los elementos fundamentales de su ejercicio, en virtud de los principios de reserva de ley y de tipicidad.

En efecto, debe recordarse que aun cuando la aplicación matizada del principio de legalidad en el derecho administrativo sancionador implica que es posible que exista un mayor campo de decisión respecto de las conductas que comportan una infracción y de la sanción, ello no significa que la prerrogativa misma pueda ser otorgada por otra autoridad distinta al legislador o que éste pueda habilitar a la Administración para que establezca todos los elementos de su ejercicio. Es evidente que la facultad del ejecutivo para reglamentar la materia exige que exista previamente una ley respecto de la cual ejercer dicha facultad, y que en ésta se establezcan los presupuestos básicos que deben respetarse para su ejercicio¹⁰³.

La posición anteriormente expuesta, es compartida por el Consejo de Estado quien, en reciente pronunciamiento, sostuvo que sólo el legislador, de manera exclusiva y excluyente, tiene la potestad de definir qué autoridades pueden ejercer facultades sancionatorias y de qué manera deben hacerlo¹⁰⁴. En efecto, mediante Sentencia del 30 de julio de 2008, la Sección Tercera del Consejo de Estado decidió la acción de simple nulidad formulada en contra del artículo 54 de la Resolución No. 108 de 1997, proferida por la Comisión de Regulación de Energía y Gas, el cual establecía la facultad de las empresas de servicios públicos domiciliarios para sancionar pecuniariamente a los usuarios. En esa providencia se declaró nula la mencionada norma, bajo la consideración de que la facultad de imponer sanciones pecuniarias a los usuarios y suscriptores del servicio, en tanto ejercicio de una potestad sancionadora, debe tener origen legal.

En conclusión, las empresas de servicios públicos domiciliarios no tienen facultad para imponer sanciones de tipo pecuniario a los usuarios, por cuanto el legislador no las ha legitimado para ello. En este sentido, la imposición de cobros a ese título ha comportado una vulneración del derecho al debido proceso de los usuarios y suscriptores, por desconocer los principios de reserva de ley, legalidad y tipicidad, en cuanto las conductas, las sanciones y el procedimiento que informan el ejercicio de la potestad sancionadora y la regulación de los servicios públicos domiciliarios, debían estar contenidos en la ley.

ii). Ahora bien, establecido entonces que las empresas de servicios públicos domiciliarios no se encuentran facultadas para imponer cobros adicionales al consumo como consecuencia del ejercicio de una potestad administrativa sancionadora, debe la Sala determinar si las empresas podían imponer estos cobros por la otra vía alegada, esto es, mediante la consideración de que la habilitación para efectuar estos cobros deviene del ejercicio de una facultad prevista en el derecho privado en lo atinente a las cláusulas penales.

1. Lo primero que debe señalarse es que, según quedó anotado en el apartado 7 de esta providencia, es claro que la materia referente a los efectos que se derivan del incumplimiento del contrato de servicios públicos domiciliarios, fue regulada íntegramente por el legislador a través de la Ley 142 de 1994.

En efecto, la señalada Ley prevé de manera expresa que en caso de que el usuario incurra en inobservancia de las obligaciones que surgen del contrato de condiciones uniformes, las empresas de servicios públicos domiciliarios están facultadas para (i) suspender el servicio (arts. 130 y 140), (ii) proceder al corte del mismo y, en últimas, (iii) para dar por terminado el contrato (art. 141). Cuando el deber incumplido se relaciona concretamente con la falta de pago de la factura correspondiente, las empresas están habilitadas, además, (iv) para cobrar los intereses moratorios sobre los saldos insoluto (art. 96) y (v) para facturar el servicio efectivamente consumido y no facturado (art. 146).

Como se extrae de las normas citadas, el legislador estimó necesario regular de manera específica lo concerniente a las facultades que tienen

las empresas de servicios públicos domiciliarios en caso de incumplimiento del contrato de condiciones uniformes, frente a las normas generales que se establecen en el derecho privado para estos mismos eventos. El hecho de que el órgano de representación popular haya decidido consagrar previsiones especiales en este ámbito responde, fundamentalmente, al reconocimiento de la naturaleza especial del contrato de servicios públicos domiciliarios y a la importancia del objeto contractual en él involucrado, por su inescindible relación con la satisfacción de las necesidades básicas de la comunidad.

Las disposiciones especiales previstas en la Ley 142 de 1994 en relación con los efectos derivados del incumplimiento del contrato de condiciones uniformes y con las facultades de las empresas prestadoras en estos casos, agotan la regulación de este tema en materia de servicios públicos domiciliarios. En efecto, dado que estas disposiciones responden a las particularidades propias de este tipo de contratos y regulan de manera especial e integral este asunto, no es posible que por vía de la analogía o de la remisión normativa, se recurra a figuras jurídicas previstas en el derecho privado, como, en este caso, a la cláusula penal pecuniaria.

Sobre esto último, cabe precisar que la remisión que hace el artículo 132 de la Ley 142 de 1994 a las normas del derecho privado, se relaciona con la posibilidad de incorporar en el contrato de servicios públicos domiciliarios, reglas establecidas en el Código Civil o en el Código de Comercio respecto de aspectos generales que no se encuentren previstos o regulados en la Ley 142 de 1994, esto es, siempre que se trate de situaciones no reguladas de manera especial en dicha legislación. Una interpretación diversa a la señalada llevaría a considerar que, a pesar de que el legislador haya establecido una regulación específica e integral de determinada materia, es posible modificarla o derogarla tácitamente a través de la remisión a figuras previstas en otras normas de carácter general, en este caso del derecho privado de los contratos, generando una modificación de las previsiones especiales.

En este sentido, debe recordarse que, de acuerdo con el artículo 5 de la Ley 57 de 1887, el cual contiene reglas de hermenéutica en materia de aplicación de normas jurídicas, cuando exista una ley especial que regule determinada materia, se preferirá para su aplicación ésta frente a otra que tenga carácter general. Así, el artículo en mención establece:

"ARTICULO 50. Cuando haya incompatibilidad entre una disposición constitucional y una legal, preferirá aquélla.

Si en los Códigos que se adoptan se hallaren algunas disposiciones incompatibles entre sí, se observarán en su aplicación las reglas siguientes:

1). La disposición relativa a un asunto especial prefiere a la que tenga carácter general;

2). Cuando las disposiciones tengan una misma especialidad ó generalidad, y se hallen en un mismo Código, preferirá la disposición consignada en artículo posterior; y si estuvieren en diversos Códigos preferirán, por razón de éstos, en el orden siguiente: Civil, de Comercio, Penal, Judicial, Administrativo, Fiscal, de Elecciones, Militar, de Policía, de Fomento, de Minas, de Beneficencia y de Instrucción Pública." (Se resalta)

En esta misma dirección y en relación con las remisiones normativas que, en ocasiones, introduce el legislador en el texto de algunas leyes, la jurisprudencia constitucional ha señalado que ellas se refieren a aspectos no regulados expresamente en la legislación especial, ya que sólo de esa manera es posible armonizar las disposiciones específicas y la remisión a normas de contenido general.

Esta fue precisamente la consideración expuesta por la Corte al efectuar el juicio de inconstitucionalidad del artículo 171 del Código Contencioso Administrativo, norma referida a la forma de imponer la condena en costas en este tipo de procesos y en la cual el legislador estableció una remisión a las disposiciones del Código de Procedimiento Civil. Dentro de los argumentos expuestos en esa oportunidad por el demandante, se encontraba la supuesta contradicción existente entre la norma acusada y la legislación ordinaria, ya que mientras en la primera de ellas se exigía la valoración de la conducta asumida por las partes como requisito para la imposición de las costas, en el Código de Procedimiento Civil ello obedecía simplemente a la ocurrencia de un hecho objetivo, esto es, a que la parte fuera vencida en juicio.

Adelantado el análisis correspondiente, la Corte concluyó que no era posible estimar que en virtud de la remisión normativa, existía algún tipo de contradicción entre la norma especial y la general, ni tampoco que se había presentado una violación del principio de igualdad por la diferencia de trato establecida entre los juicios que se siguen entre particulares y aquellos en los que se involucra el Estado. En este sentido, la Corte sostuvo:

"Por ello, debe entenderse que esta disposición [el artículo 171 del Código Contencioso Administrativo] define un carácter subjetivo de la responsabilidad por el reembolso de dichas costas, es decir una responsabilidad que sólo opera cuando existe una conducta reprochable atribuible a la parte vencida. Por ser una disposición especial, prevalece sobre cualquier otra que regule el mismo asunto en otros asuntos.

Ahora bien, la remisión al C.P.C. debe entenderse hecha para regular de acuerdo con sus normas aquellos aspectos relativos a la condena en costas no contemplados en el C.C.A., tales como la oportunidad para proferirla, las normas que se aplican para su liquidación, los recursos que proceden contra la providencia que las decreta y todos aquellos asuntos a que se refieren los artículos 392 y 393 del C.P.C. Así, su aplicación es de carácter supletivo, es decir, solo opera en ausencia de norma expresa en el C.C.A."¹⁰⁵

En consecuencia, al encontrar que los elementos de valoración que debía considerar el juez al momento de imponer las costas en los procesos contenciosos administrativos, habían sido establecidos de manera específica por el legislador en la ley especial aplicable, la Corte estimó que no podía alegarse una remisión a la legislación ordinaria en este asunto.

En este orden de ideas, como quiera que la Ley 142 de 1994 establece una regulación especial e integral en torno a las consecuencias que se generan por el incumplimiento del contrato por parte de los usuarios y a las facultades que pueden ejercer las empresas en estos eventos, no es posible alegar una remisión a las normas generales del derecho privado en este tema, dentro de las cuales se encuentra aquella que habilita a

las partes para pactar cláusulas penales pecuniarias, por cuanto se trata de una situación que encuentra una regulación específica e integral en la ley especial aplicable al contrato de servicios públicos domiciliarios, y allí no se contempló la posibilidad de pactar la cláusula penal.

No se discute que, en virtud del postulado de la autonomía de la voluntad, sea posible que en los contratos en que es parte la Administración se pueda pactar la cláusula penal. Sin embargo, tratándose del contrato de servicios públicos domiciliarios, por ser tales servicios inherentes a la finalidad social del Estado y comprometer intereses superiores de la colectividad, el Estado está en la obligación de intervenirlo, en procura de mantener el equilibrio contractual frente a la situación de privilegio en que se encuentra una de las partes. Bajo ese entendido, el ejercicio de la autonomía de la voluntad está sujeto a la regulación especial que sobre la materia expida el legislador, quien en representación del Estado, tiene a su cargo la función de fijar el régimen jurídico que les es aplicable a los servicios públicos (C.P. art. 150-23, 365, 367 y 369).

Este criterio ya había sido expresado por la jurisprudencia constitucional. En efecto, mediante Sentencia T-197 de 2007¹⁰⁶, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional sostuvo que, como quiera que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, lo que implica que sea necesaria la intervención estatal en este ámbito para regular las relaciones que se generan entre las empresas prestadoras y los usuarios, no es posible re conducir estas decisiones al simple ejercicio de una facultad de las previstas en el derecho privado, y que no ha sido prevista en el régimen especial de los servicios públicos.

En este sentido, la Sala sostuvo:

"Finalmente, no le asiste razón al apoderado de la empresa acciona[da], en el sentido de que la imposición de sanciones pecuniarias por incumplimiento del contrato no es una función administrativa sino que hace parte del derecho privado de las empresas de servicios públicos domiciliarios, por lo siguiente:

1. La garantía de la prestación de los servicios públicos domiciliarios corresponde a la finalidad social del Estado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 365 de la Constitución Política.¹⁰⁷
2. En consecuencia con lo anterior, el Estado debe intervenir en la relación que existe entre las empresas (bien sean de carácter público o privado) y los usuarios, con el fin de regular las relaciones contractuales contenidas en el Contrato de Condiciones Uniformes.
3. A pesar de que entre las empresas de servicios públicos domiciliarios y los usuarios surge una relación contractual de carácter privado que supone situaciones estatutarias y regladas, sus actuaciones se encuentran sujetas a los mismos controles a los que el ordenamiento jurídico somete a las autoridades públicas. En consecuencia, los actos proferidos por estas empresas están sujetos al control de la jurisdicción Contencioso Administrativa.¹⁰⁸" (Subraya en texto)

A partir de tales consideraciones, la Sala concluyó que los cobros efectuados por las empresas de servicios públicos domiciliarios, no pueden ampararse en disposiciones pertenecientes al ámbito exclusivo del derecho privado de los contratos.

2. En apoyo de lo expuesto anteriormente, debe resaltarse además, el hecho de que en el contrato de servicios públicos domiciliarios no se está frente al acuerdo de voluntades de dos particulares que se encuentran en un mismo plano de igualdad y que han celebrado un contrato con objeto que involucre intereses netamente privados.

Por el contrario, de un lado, es evidente que en el contrato de condiciones uniformes, la autoridad administrativa o el particular a quien se le ha habilitado para su prestación, se encuentra en una posición de privilegio en relación con el usuario, ya que el primero de ellos goza de unas prerrogativas y potestades especiales que el legislador le ha otorgado, con el fin de asegurar la prestación eficiente de dichos servicios a todos los habitantes del territorio nacional.

Esta posición de privilegio se manifiesta, además, en una de las características que identifica el contrato de servicios públicos domiciliarios, el de ser un contrato de adhesión, lo que significa que "las cláusulas que regulan el contrato, por lo general, son redactadas previa y unilateralmente por la empresa de servicios públicos, sin ofrecerle a los usuarios la posibilidad de deliberar y discutir sobre el contenido de las mismas"¹⁰⁹; característica que, como lo ha sostenido esta Corte, hace necesario que estos contratos "deb[a]n ser objeto de la intervención estatal para introducir en ellos el equilibrio."¹¹⁰

Pero adicionalmente, y de otra parte, es claro que el objeto de este acuerdo no involucra intereses de contenido netamente privado, sino que se trata de un contrato a través del cual se busca el cumplimiento de una función pública que, por expresa disposición constitucional, es inherente a la finalidad social del Estado, esto es, la prestación de servicios públicos de carácter domiciliario.

Precisamente, a partir del reconocimiento de la importancia de este objeto contractual, la Corte Constitucional ha señalado que "el contrato de prestación de servicios públicos no queda plenamente librado a la absoluta autonomía de la voluntad, puesto que, aun si se trata de personas privadas, por involucrar intereses superiores por los cuales ha de velar el Estado, se encuentra sometido a la intervención de éste, a través de la ley, en todo lo relativo a la determinación de los derechos y deberes de los usuarios, el régimen de su protección y su forma de participación en la gestión y fiscalización de las empresas que asumen esa función. Además, según lo dispuesto en el artículo 365 de la Constitución, los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, y, como anteriormente se indicó, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios."¹¹¹

Así las cosas, el desequilibrio en el que se encuentran las partes y el hecho de que el objeto contractual se relacione con una actividad inherente a la finalidad social del Estado, en los términos del artículo 365 constitucional, también llevan a concluir que tratándose del contrato de servicios públicos domiciliarios, existen razones objetivas para justificar la exigencia de que éste se encuentre regulado por un ordenamiento especial, lo

que implica que medidas como las adoptadas por las empresas accionadas no puedan estar circunscritas al ámbito exclusivo del derecho privado, en este caso, a la aplicación analógica de la cláusula penal.

La asimetría de poder que existe entre las empresas de servicios públicos domiciliarios y los usuarios o suscriptores, descarta entonces cualquier posibilidad de aplicación analógica de la cláusula penal en el contrato de prestaciones uniformes.

9.4. En consecuencia, para la Corte es claro que las empresas de servicios públicos domiciliarios no están facultadas para imponer sanciones de tipo pecuniario a los usuarios, ni por la vía del ejercicio de una potestad administrativa sancionatoria, ni tampoco como consecuencia del ejercicio de una potestad de las previstas en el derecho privado, esto, a través de las cláusulas penales.

En consecuencia, los cobros que se han hecho a título de sanción comportan una clara y evidente violación de los artículos 6, 29 y 210 constitucionales, en tanto constituyen 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. Estas actuaciones, han comportado una vulneración del derecho al debido proceso de los usuarios, por haber sido impuestas con absoluto desconocimiento de los principios de reserva de ley y de los principios de legalidad y tipicidad, en cuanto las conductas, la sanción y el procedimiento que informan el ejercicio de la potestad sancionadora y la regulación de los servicios públicos domiciliarios, debían estar contenidos en la ley.

9.5. *Procedencia de la acción de tutela para cuestionar las decisiones administrativas a través de las cuales las empresas de servicios públicos domiciliarios impusieron sanciones pecuniarias a los usuarios.*

Finalmente, le corresponde a la Corte Constitucional establecer si la acción de tutela es el mecanismo procedente para la protección del derecho al debido proceso de los usuarios, a quienes las empresas de servicios públicos domiciliarios les impusieron sanciones de contenido pecuniario¹¹².

De conformidad con lo previsto en el inciso final del artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela procede para solicitar la protección inmediata de derechos fundamentales, cuando éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de particulares en los casos que defina la Ley, en particular, cuando quiera que: i). estén encargados de la prestación de un servicio público; ii). su conducta afecte de manera grave y directa el interés colectivo o iii). cuando el peticionario se encuentre, en relación con el particular demandado, en estado de subordinación o de indefensión¹¹³.

En el mismo sentido, 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; en su numeral 3, la norma dispone:

"ARTICULO 42. PROCEDENCIA. La acción de tutela procederá contra acciones u omisiones de particulares en los siguientes casos:

3. Cuando aquél contra quien se hubiere hecho la solicitud esté encargado de la prestación de servicios públicos domiciliarios. (...)" . (Se resalta.)

Así las cosas, es claro que, por expresa disposición constitucional, la acción de tutela es procedente frente a las empresas de servicios públicos domiciliarios, sean estas autoridades públicas o particulares, cuando sus acciones u omisiones comporten la vulneración de los derechos fundamentales de los usuarios.

Sobre el tema, la jurisprudencia constitucional ha señalado que la procedencia de la acción de tutela contra particulares a cuyo cargo se encuentre la prestación de servicios públicos domiciliarios, se explica en razón de la posición de privilegio que éstos ostentan y que rompe 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.

No obstante lo anterior, como quiera que el legislador ha previsto distintos mecanismos, tanto administrativos como judiciales, para que los usuarios puedan solicitar la protección de los derechos que estiman vulnerados, la procedencia de la acción de tutela se encuentra supeditada al hecho de que se esté frente a la inminente configuración de un perjuicio de carácter irremediable o a que el otro medio de defensa se muestre ineficaz para la protección inmediata del derecho fundamental que se alega vulnerado¹¹⁴.

En relación con este asunto, la Corte Constitucional ha señalado:

"(...) la regla general es que la constitucionalidad y legalidad de las actuaciones de las empresas de servicios públicos domiciliarios están sujetas al escrutinio del juez administrativo mediante el ejercicio de las acciones de nulidad o de nulidad y restablecimiento del derecho, según las circunstancias.

(...) 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." (Negrilla fuera de texto)

Y, en el mismo sentido, esta Corporación sostuvo:

"A partir del anterior rastreo jurisprudencial, puede inferirse que dada la importancia y el impacto social que tienen los servicios públicos domiciliarios en el diario vivir de todos los habitantes del territorio nacional se ha hecho necesario la intervención excepcional del juez de tutela, en aras de materializar los derechos contenidos en el ordenamiento superior entendido éste no sólo como el articulado de la Carta Política sino,

además, con la integración de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos que conforman el bloque de constitucionalidad.

Por ello puede afirmarse que: i) por regla general la acción no resulta procedente para entrar a dirimir controversias entre el usuario y/o suscriptor y, las empresas de servicios públicos domiciliarios, por cuanto para ese fin existen otros medios de defensa judicial, ii) que excepcionalmente y solamente atendiendo las circunstancias de cada caso resulta procedente la acción de tutela para proteger derechos fundamentales del administrado como por ejemplo la honra, el derecho de petición, el derecho a la igualdad, el derecho de defensa y el debido proceso cuando éstos han sido amenazados o vulnerados por las empresas de servicios públicos domiciliarios.¹¹⁵

Adicionalmente, la Corte Constitucional ha expresado que la valoración de la eficacia de los otros medios de defensa con los que cuenta el afectado, no debe realizarse en abstracto, sino que debe ser considerada frente a cada caso concreto, para lo cual el juez de tutela deberá examinar si estos mecanismos efectivamente pudieron ser utilizados por el afectado. Para tal fin, debe el fallador estimar que existen eventos en los cuales el usuario se encuentra en una situación de indefensión tal frente a la actuación arbitraria de la empresa accionada, que el hecho adquiere relevancia constitucional y exige la intervención inmediata del juez constitucional con el fin de proteger los derechos fundamentales de los afectados.

Sobre el particular, esta Corporación ha sostenido que:

"...puede afirmarse que existe una indefensión de relevancia constitucional cuando el administrado de forma sistemática es sometido por las autoridades a una situación que produce efectivo y real menoscabo del derecho de defensa, por no existir materialmente dentro de la actuación iniciada en su contra oportunidades para la oposición o contradicción de las imputaciones que sobre él recaen o incluso existiendo formalmente los mecanismos de defensa éstos no tienen ninguna incidencia en la decisión que adopta la autoridad en la medida en que con o sin la intervención del afectado la administración adopta la decisión en contra de los intereses de aquél.

Así, cuando estas pautas fundamentales son inobservadas se está frente a un ejercicio arbitrario del poder que hace que la indefensión tenga trascendencia constitucional, puesto que es de tal intensidad que *lesiona el núcleo o contenido esencial de la garantía al debido proceso administrativo tornando en absoluto el poder de las autoridades con lo cual se desconocen los límites impuestos por el orden jurídico y especialmente por el marco constitucional.*" (Negrilla fuera de texto)

En este orden de ideas, dado que la relación existente entre el usuario o suscriptor y la empresa de servicios públicos domiciliarios es, de suyo, asimétrica, y a que el objeto contractual constituye un fin social del Estado -la prestación de los servicios públicos domiciliarios-, pueden darse situaciones en las cuales es necesaria la intervención inmediata del juez constitucional, aun sobre la base de que existan otros medios ordinarios de defensa -administrativos y judiciales-. Ello ocurre, por ejemplo, frente al ejercicio arbitrario del poder por parte de las empresas de servicios públicos domiciliarios, cuando ello comporta una vulneración de los derechos fundamentales de los usuarios, particularmente de su derecho al debido proceso, colocándolos en un estado de indefensión que no puede ser revertido por otros medios de defensa y respecto del cual éstos no tienen ninguna incidencia.¹¹⁶

En consecuencia, cuando quiera que la actuación de las empresas de servicios públicos domiciliarios frente a los usuarios se torne arbitraria y contraria al orden jurídico, valléndose de su posición de privilegio, la acción de tutela resulta procedente como mecanismo de protección de los derechos fundamentales del usuario, frente a la ineeficacia de los medios ordinarios de defensa judicial para proteger de manera inmediata los derechos conculcados.

En los casos objeto de estudio, las entidades accionadas han impuesto sanciones de contenido pecuniario a los usuarios frente al incumplimiento del contrato de condiciones uniformes. A pesar de que la mayoría de ellos ejercieron el recurso de reposición ante la propia entidad, e incluso en algunos casos, los recursos de apelación y queja ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, lo cierto es que éstos fueron decididos bajo la consideración de que las empresas de servicios públicos domiciliarios sí están facultadas para imponer sanciones de contenido pecuniario, conclusión que, de acuerdo a lo anteriormente expuesto, resulta inaceptable.

En este sentido, es claro que los recursos administrativos con los que cuentan los accionantes no resultan eficaces como mecanismo para solicitar la protección de sus derechos fundamentales, puesto que el encargado de decidirlos tiene como parámetro una interpretación errada del ordenamiento que regula la materia.

En el mismo sentido y en relación con los medios de defensa judicial a los que pueden acudir los accionantes, encuentra la Sala que éstos tampoco resultan ser eficaces para lograr la protección inmediata de los derechos conculcados, toda vez que la mora en el pago de las sanciones pecuniarias arbitrariamente impuestas, ha ocasionado que algunos accionantes se hayan visto privados de la prestación del servicio público domiciliario y otros se encuentren frente a la amenaza inminente de que ello ocurra. Esta situación pone en grave riesgo la posibilidad de que los usuarios puedan ver satisfechas sus necesidades básicas, en tiempo presente, lo que exige la intervención inmediata del juez constitucional.

Así las cosas, frente al ejercicio arbitrario de poder por parte de las empresas de servicios públicos domiciliarios que, sin tener facultad para ello, han impuesto sanciones de contenido pecuniario a los usuarios, la acción de tutela es procedente como mecanismo de protección directo e inmediato del derecho al debido proceso de los afectados.

Establecido lo anterior, pasa la Sala a dar solución a los casos objeto de revisión.

10. Casos concretos.

10.1. 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-1.573.600, 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.

1. Tal como se reseñó en el acápite de antecedentes de la presente providencia, en todos los procesos de tutela *sub exámine*, salvo en el caso de los expedientes radicados con los números T-1.621.898, T-1.828.809, T-1.828.810, T-1.828.811 y T-1.836.549, los actores manifiestan que las empresas accionadas han efectuado el cobro de unas sumas de dinero que van más allá de la contraprestación por el servicio consumido y que corresponden a la imposición de una sanción pecuniaria, actuación para la cual las empresas de servicios públicos domiciliarios no se encuentran expresamente facultadas por la ley.

Según afirman, dicha situación comporta una vulneración de su derecho al debido proceso y, además, de otros derechos de rango fundamental como el derecho a la vida digna, ya que la mora en el pago de los cobros impuestos ha generado, en algunos casos, que la prestación del servicio público domiciliario respectivo haya sido suspendida y, en otros, que los accionantes se encuentren frente a la amenaza inminente de que ello ocurra.

Por su parte, las accionadas sostienen que ellas sí se encuentran habilitadas para imponer el cobro de sumas de dinero por encima del costo del servicio, tanto por la vía del ejercicio de una potestad sancionatoria administrativa que les ha sido conferida por la ley, como por la de la exigencia de una cláusula penal de las previstas en el derecho privado. En todo caso, afirman que en la mayoría de los expedientes objeto de revisión, las sumas de dinero cobradas no responden al concepto de *sanción*, sino al de recuperación del servicio efectivamente consumido pero dejado de facturar.

De manera general cabe señalar que, de acuerdo con el material probatorio que obra en los expedientes, dichos cobros fueron facturados por las empresas accionadas, 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 y, como consecuencia de ello, se impuso a los usuarios el cobro de sumas de dinero adicionales al valor por el consumo del servicio.

Establecida la situación fáctica que dio origen al presente asunto, la Sala encuentra necesario, en primer lugar, fijar las premisas a partir de las cuales se decidirán los expedientes objeto de revisión:

1.1. Para empezar, debe recordarse que, de acuerdo con las consideraciones expuestas en la presente providencia, las empresas de servicios públicos domiciliarios no se encuentran facultadas por la ley para imponer sanciones de contenido pecuniario.

En efecto, ninguna disposición de la ley de servicios públicos domiciliarios o de otra normatividad de ese mismo rango, establece la potestad de las empresas prestadoras para imponer sanciones pecuniarias a los usuarios, en razón del incumplimiento del contrato de condiciones uniformes. En igual sentido y según se expuso en el acápite 9.2. de esta providencia, las características de la actuación que han adelantado las empresas accionadas no permiten circunscribirla en el ámbito exclusivo del derecho privado en materia de cláusulas penales, por lo que tampoco por esta vía podrían imponerle a los usuarios cobros adicionales al consumo.

En este escenario, los actos mediante los cuales las empresas han efectuado cobros a título de *sanción*, constituyen actuaciones arbitrarias e injustificadas que comportan una vulneración del derecho fundamental al debido proceso de los usuarios, por haber sido expedidas sin tener facultad para el efecto.

Adicionalmente y dado que como consecuencia de dichas actuaciones y frente a la imposibilidad de pagar las sumas ilegalmente cobradas, algunos usuarios se han visto privados de los servicios públicos domiciliarios que prestan las empresas accionadas y otros se encuentran frente al riesgo inminente de que esto suceda, es claro que esta situación también genera una violación de otros derechos de rango fundamental de los usuarios, tales como el derecho a la vida en condiciones dignas, a la salud y a la dignidad humana.

1.2. Ahora bien, en relación con el cobro del servicio consumido pero dejado de facturar, tal y como se expuso en el acápite 7.3 de esta sentencia, las empresas de servicios públicos domiciliarios sí se encuentran facultadas para realizar dicho cobro.

En efecto, el artículo 149 de la Ley 142 de 1994 establece que cuando se genere una desviación significativa del consumo frente a períodos anteriores, las empresas deberán establecer la causa de la misma y, posteriormente, podrán cobrar la diferencia entre el valor efectivamente pagado por el usuario y el que debió cancelarse, o abonarla a la cuenta del suscriptor si llegaran a presentarse saldo a su favor.

Así las cosas, es claro que el legislador sí facultó a las empresas de servicios públicos domiciliarios para recuperar el costo del servicio que se ha consumido pero respecto del cual no se ha recibido el pago.

1.3. Por último, debe señalarse que, tal y como lo establece el artículo 96 de la Ley 142 de 1994, las empresas de servicios públicos domiciliarios pueden efectuar el cobro de intereses de mora en caso de incumplimiento de los usuarios en el pago de los servicios, facultad a la que ellas, si así lo estiman conveniente, podrían renunciar en aras de facilitar la cancelación de los saldos insoluto.

De esta manera, frente al incumplimiento en el pago del servicio consumido, las empresas pueden realizar la liquidación de los intereses moratorios que se causen. No obstante lo anterior, y en los términos de la sentencia C-389 de 2002, cuando quiera que se trate de usuarios o suscriptores de inmuebles residenciales, las empresas no pueden aplicar la tasa establecida en el Código de Comercio, sino que deben acudir a

la tasa menos gravosa, esta es, a la dispuesta en el Código Civil.

Bajo las anteriores premisas, pasa la Sala a analizar la situación que se presentó en los casos objeto de revisión.

2. El análisis de los actos administrativos a través de los cuales las empresas dieron por terminado los procesos que se le siguieron a los accionantes, indica que las decisiones adoptadas por las demandadas pueden clasificarse, en razón de los conceptos que en ellas se cobraron, fundamentalmente en tres grupos:

i). Aquellas en las que la parte resolutiva del acto contempla como único concepto de cobro el de *sanción*. Así, por ejemplo, en el expediente T-1.541.805 la empresa Electricaribe S.A., E.S.P. dispuso:

"RESUELVE: (...) Imponer una sanción pecuniaria por la suma de \$3.883.380 de conformidad con el contrato de condiciones uniformes y demás normas concordantes." (Se resalta)

En esta misma situación se encuentran los expedientes T-1.548.002, T-1.572.853¹¹⁷ T-1.623.944, T-1.632.319 T-1.632.544, T-1.635.364 y T-1.639.727¹¹⁸.

ii). Aquellas en las que las decisiones contemplan un valor total que incluye un cobro por la imposición de una sanción pecuniaria y otro por el servicio consumido y dejado de facturar.

Dentro de estas, hay unas en las que las empresas no discriminan la suma correspondiente a cada uno de estos conceptos y otras en las que sí se presentan los rubros de manera independiente.

De esta manera, en el expediente T-1.574.079, la empresa accionada impuso un cobro global, sin manifestar qué porcentaje de dicha suma representa el concepto de sanción y cuál el de servicio consumido y no facturado; en efecto, en la decisión sancionatoria la entidad resolvió "(...) Cobrar la energía dejada de facturar correspondiente e imponer una sanción pecuniaria por una suma total de \$2.883.950,00" (Negrilla fuera de texto)

Igual fórmula fue utilizada en los expedientes T-1.410.120, T-1.572.853¹¹⁹, T-1.573.600, T-1.574.070, T-1.574.078, T-1.575.094, T-1.575.659, T-1.579.196, T-1.618.168, T-1.621.210 y T-1.624.749.

Por su parte, en los expedientes T-1.540.637, T-1.541.417, T-1.546.704, T-1.546.830, T-1.550.439, T-1.550.854, T-1.557.174, T-1.559.660, T-1.570.640, T-1.572.628, T-1.573.598, T-1.573.681, T-1.619.182, T-1.621.497, T-1.621.963, T-1.622.627, T-1.622.894 y T-1.625.827, las decisiones presentan los rubros de manera independiente. Así, por ejemplo, en el expediente T-1.573.598 la empresa Gases del Caribe S.A., E.S.P., dispuso:

"(...) Imponer al servicio de gas natural del inmueble ubicado en (...) una sanción equivalente a \$1.690.284,36, por concepto de infracción del artículo 49 del Contrato de Condiciones Uniformes, en lo referente a manipulación de equipos, redes y acometidas, como se demostró durante la actuación adelantada, discriminados así:

<i>Consumo no facturado</i>	\$150.858,00
<i>Contribución 8.9%</i>	\$13.426,36
<i>Sanción por manipulación de equipos</i>	\$1.526.000,00
<i>Total</i>	\$1.690.284,36

iii). Y, finalmente, aquellas en las que las decisiones administrativas contemplan únicamente un rubro por concepto de servicio consumido y dejado de facturar, tal como sucede, por ejemplo, en el caso del expediente T-1.639.736, en el cual la empresa accionada resolvió: "(...) Informar al usuario que debe cancelar la suma de cuatrocientos once mil novecientos sesenta y dos pesos (\$411.962,00), de conformidad con lo expuesto en la presente decisión, por consumos dejados de facturar." (Se resalta)

Esta es la situación que se presenta en los expedientes T-1.553.717, T-1.573.787, T-1.619.105, T-1.622.802, T-1.622.835, T-1.631.213 y T-1.639.727¹²⁰.

Todas las decisiones administrativas adoptadas por las empresas en los casos objeto de revisión, se encuadran en uno de los grupos atrás señalados, lo que exige entonces que esta Sala efectúe un análisis de cada uno de ellos, a fin de establecer si las decisiones adoptadas comportaron una vulneración de los derechos fundamentales de los accionantes.

Cabe anotar, que en ninguna de las decisiones administrativas señaladas las empresas mostraron a los accionantes de manera clara y expresa, las fórmulas utilizadas para calcular los valores finalmente cobrados y el cálculo de los mismos.

2.1. En relación con los dos primeros grupos, es claro que la inclusión de cobros a título de sanción pecuniaria en las decisiones administrativas adoptadas por las demandadas, constituye una extralimitación de las funciones y prerrogativas que les han sido reconocidas por la ley a las empresas de servicios públicos domiciliarios.

En efecto, como se ha reiterado en esta providencia, las empresas que prestan este tipo de servicios no han sido facultadas por la ley para el ejercicio de una potestad sancionadora de tipo pecuniario, razón por la cual ellas no podían hacer efectivo el cobro de ningún tipo de sanción a los usuarios y mucho menos hacer depender la prestación del servicio al pago de estos valores. Así las cosas, debe concluirse que los cobros que

se han efectuado a este título son el resultado de una actuación arbitraria y sin ningún sustento legal, que, por tanto, exige la intervención del juez de tutela con el fin de proteger los derechos fundamentales de los usuarios que se han visto vulnerados.

Por todo lo anterior, la protección de los derechos de los accionantes exige que las decisiones administrativas referidas a los grupos i) y ii) aquí señalados, sean dejadas sin efectos, por constituir una extralimitación de las prerrogativas reconocidas por la ley a las empresas de servicios públicos domiciliarios -al imponer el cobro de una suma de dinero por concepto de *sanción pecuniaria*- y por cuanto ellas no contienen los elementos necesarios para establecer con claridad y precisión, cuál es el valor correspondiente al servicio efectivamente consumido pero no facturado. De igual forma, se le ordenará a las empresas accionadas que eliminen de las cuentas de los usuarios los valores allí consignados en virtud de los actos administrativos en mención.

Lo que en esta sentencia se protege, es el derecho de los usuarios y suscriptores a no ser afectados con cobros que no corresponde a los consumos de servicios y que no están autorizados por el ordenamiento jurídico.

En este orden de ideas, para la Sala no es de recibo el argumento esgrimido por algunas de las accionadas, en el sentido de que, en estos casos, a pesar de que las decisiones y las facturas contienen el rubro *sanción*, lo cierto es que los cobros corresponden únicamente al servicio consumido y no facturado, ya que las empresas de servicios públicos domiciliarios tienen la responsabilidad de manifestar de manera expresa y clara por qué concepto se le está imponiendo al usuario el cobro de una suma de dinero y cuál es el sustento normativo y fáctico del mismo, lo que le permitirá al afectado no solamente conocer de manera detallada el comportamiento de su cuenta sino también ejercer sus derechos de defensa y contradicción.

En ese sentido, como quiera que las empresas accionadas consignaron en las decisiones administrativas que se estaba imponiendo una *sanción pecuniaria* a los usuarios, no es posible que ahora pretendan modificar la naturaleza jurídica y el fundamento del cobro para validar su actuación.

Lo anterior en cuanto a las sumas de dinero cuyo cobro se impuso bajo el rubro de *sanción*. Ahora, en relación con los valores que las empresas incluyeron en las decisiones administrativas bajo el concepto de servicio consumido pero no facturado (grupo ii), la Sala encuentra que las accionadas omitieron consignar en estos actos los elementos necesarios para determinar con precisión y certeza, cuál es el monto al que asciende la deuda de cada usuario por concepto de recuperación del costo del servicio y cuál es el de la pretendida *sanción pecuniaria* que las empresas impusieron de manera ilegal.

Así, en estas decisiones no se presentaron de manera clara, expresa y específica, las fórmulas que se utilizaron para calcular las sumas de dinero cuyo cobro se impuso y el cálculo de cada uno de los rubros incluidos en los actos administrativos sancionatorios, situación que impidió que los usuarios ejercieran con el pleno de garantías sus derechos de defensa y contradicción, al desconocer los fundamentos técnicos y jurídicos de los mismos.

La necesidad de que el usuario sea informado por la empresa prestadora de las razones por las cuales se efectúa determinado cobro y de la forma en que éste fue calculado, constituye precisamente uno de los derechos reconocidos por la Ley de servicios públicos domiciliarios a los suscriptores y/o usuarios de los servicios. En efecto, de acuerdo con el artículo 148 de la Ley 142 de 1994, las facturas que expidan las empresas deben cumplir con unos requisitos mínimos, dentro de los cuales se encuentra la necesidad de consignar en ellas la información requerida para que el usuario pueda establecer con facilidad los fundamentos del cobro y ejercer los derechos que el ordenamiento jurídico les reconoce.

El artículo en mención dispone:

"ARTÍCULO 148. REQUISITOS DE LAS FACTURAS. Los requisitos formales de las facturas serán los que determinen las condiciones uniformes del contrato, pero contendrán, como mínimo, información suficiente para que el suscriptor o usuario pueda establecer con facilidad si la empresa se ciñó a la ley y al contrato al elaborarlas, cómo se determinaron y valoraron sus consumos, cómo se comparan éstos y su precio con los de períodos anteriores, y el plazo y modo en el que debe hacerse el pago." (Se resalta)

De esta manera, si bien las "decisiones empresariales" no constituyen en estricto sentido un acto de facturación, lo cierto es que ellas son el fundamento para que, posteriormente, las empresas incluyan dentro de las facturas cobros adicionales al valor del consumo del servicio y, además, constituyen actos administrativos susceptibles tanto de recursos en la vía gubernativa como de acciones ante la jurisdicción contenciosa, razones por las que resulta necesario que para su expedición las empresas cumplan con los mismos requisitos de precisión, suficiencia y especificidad que el artículo 148 de la Ley 142 de 1994 exige para los actos de facturación.

Por todo lo anterior, la protección de los derechos de los accionantes exige que las decisiones administrativas referidas a los grupos i) y ii) aquí señalados, sean dejadas sin efectos, por constituir una extralimitación de las prerrogativas reconocidas por la ley a las empresas de servicios públicos domiciliarios -al imponer el cobro de una suma de dinero por concepto de *sanción pecuniaria*- y por cuanto ellas no contienen los elementos necesarios para establecer con claridad y precisión, cuál es el valor correspondiente al servicio efectivamente consumido pero no facturado. De igual forma, se le ordenará a las empresas accionadas que eliminen de las cuentas de los usuarios los valores allí consignados en virtud de los actos administrativos en mención.

Lo que en esta sentencia se protege, es el derecho de los usuarios y suscriptores a no ser afectados con cobros que no corresponde a los consumos de servicios y que no están autorizados por el ordenamiento jurídico.

No obstante, 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 ha recibido el pago, en estos casos las empresas accionadas podrán realizar nuevamente el proceso de facturación por este aspecto, trámite en el que se le deberá indicar a los usuarios 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.

Ahora bien, para los casos en los que se incluyó en el proceso de facturación un cobro a título de sanción pecuniaria, las empresas no podrán exigir el pago de intereses de mora sobre las sumas que se adeuden por concepto de servicio consumido y dejado de facturar. Considera la Corte que, en estos casos, la mora de los usuarios se debe, en gran medida, al incremento desproporcionado de la deuda como consecuencia de exigir el pago de altas sumas de dinero a título de sanción pecuniaria, sin que las empresas tuvieran competencia para ello. Sin duda que tal hecho contribuyó a que los afectados no pudieran cumplir con su obligación dineraria, máxime si los valores no facturados fueron también afectados con el cobro de la sanción, lo que incrementó arbitrariamente el costo del servicio y de los propios intereses.

No desconoce la Corte que las empresas de servicios públicos domiciliarios se encuentran habilitadas artículo 96 de la Ley 142 de 1994 para cobrar intereses de mora en los casos de incumplimiento de los usuarios en el pago de los servicios. Sin embargo, también entiende la Corporación que el ejercicio de esta potestad encuentra el aludido respaldo legal cuando los cobros que se afectan con tales intereses se encuentran ajustados a la ley y no son fruto del ejercicio arbitrario del poder. En la medida que en estos casos el cobro incluyó valores no autorizados legalmente, cual es el porcentaje exigido a título de sanción pecuniaria, que además incidió negativamente en el pago oportuno del servicio y en el monto verdaderamente debido, entiende la Corte que las empresas deben renunciar al cobro de dichos intereses para re establecer el equilibrio del contrato y facilitar la cancelación de los saldos insolutos.

2.2. Finalmente y en relación con aquellos casos en los cuales las decisiones empresariales se refieren al cobro del servicio consumido y no facturado (grupo iii), la Sala considera necesario aplicar la misma solución atrás señalada, 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 contenido pecuniario, lo que implica que sea posible y probable que en estos casos las empresas hayan considerado al momento de liquidar el monto del servicio consumido y no facturado, algún tipo de sanción pecuniaria por el incumplimiento.

Así las cosas, como quiera que en estos casos las empresas tampoco presentaron de manera clara, expresa y específica, las fórmulas que se utilizaron para calcular las sumas de dinero cuyo cobro se impuso y el cálculo de las mismas, lo que impide que sea posible establecer con precisión si en ellas se incluyeron valores con concepto de *sanción*, estas decisiones también serán dejadas sin efectos y se les ordenará a las entidades demandadas que eliminen de las cuentas de los usuarios los valores allí contenidos, pero con la advertencia de que las empresas podrán reliquidar los cobros a que haya lugar por razón del servicio consumido y no facturado, sin que en ningún caso se puedan incluir o considerar valores por concepto de intereses moratorios o sanciones pecuniarias.

2.3. En consecuencia, en todos los casos referenciados en este acápite, la Sala dejará sin efectos las decisiones administrativas atacadas por los accionantes y ordenará a las empresas de servicios públicos demandadas que eliminen de las cuentas de los usuarios aquellos cobros que figuren en razón de estas decisiones.

No obstante lo anterior, si dentro de dichas decisiones se habían incluido cobros por concepto de servicio consumido y no facturado, las empresas podrán efectuar las reliquidaciones a que haya lugar única y exclusivamente por este concepto, para lo cual deberán poner en conocimiento de los usuarios los fundamentos técnicos y jurídicos de la decisión, así como la fórmula utilizada para calcular el valor correspondiente y el cálculo del mismo, con la advertencia de que no podrán incluir, por ningún motivo, cobros a título de sanciones de contenido pecuniario.

En dichas liquidaciones las empresas no podrán incluir el cobro de intereses de mora sobre las sumas que se adeuden por concepto de servicio consumido y dejado de facturar.

En caso de que para la fecha de notificación de esta sentencia, los accionantes ya hubieren cancelado las sumas impuestas por las empresas demandadas mediante las decisiones administrativas que serán dejadas sin efectos en esta providencia, las empresas deberán realizar 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, las accionadas deberán devolver estos dineros a los actores.

Mientras se realizan los procesos de reliquidación a los que haya lugar, las empresas accionadas deberán efectuar 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 que serán dejadas sin efectos en la parte resolutiva de esta providencia.

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.

2.4. Ahora bien, en aquellos expedientes en los que peticionarios ya habían firmado acuerdos de pago o contratos de transacción, esto es, en el caso de los expedientes referenciados con los números T-1.548.002, T-1.618.168 T-1.619.105 y T-1.632.544, la Sala ordenará 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*.

Realizado tal estudio, deberán informar a los jueces de tutela que conocieron de estos procesos en primera instancia, dentro de los diez (10)

días hábiles siguientes a la notificación del presente fallo, las conclusiones del mismo, los valores que deban devolverse y la forma en que se realizarán dichos pagos.

En relación con el expediente T-1.618.168, respecto del cual la Electrificadora del Tolima S.A., E.S.P. manifestó que no se encuentra en capacidad de devolver dineros por encontrarse incursa en un proceso de liquidación, esta Sala, atendiendo a dicha situación, le ordenará a la Compañía Energética del Tolima, Enertolima S.A., E.S.P, cessionaria de los derechos y obligaciones de la empresa liquidada, que efectúe el proceso atrás descrito, de tal manera que si llegara a establecer que el dinero pagado por el accionante fue a título de sanción pecuniaria, impute estos valores como saldo a favor del accionante en las siguientes facturas que ella expida. De lo anterior, la entidad también deberá prestar informe detallado al juez que conoció de la acción de tutela en primera instancia.

2.5. Finalmente, la Corte debe dejar en claro que la decisión adoptada en esta sentencia no busca patrocinar la cultura del no pago ni tampoco el fraude en los servicios públicos. El pago de los servicios públicos recibidos y consumidos constituye sin duda una obligación a cargo de los usuarios y suscriptores, que encuentra un claro fundamento constitucional en los artículos 95-2-9, 365 y 367 de la Constitución Política, y en la propia ley de servicios públicos (Ley 142 de 1994). Por su parte, el fraude en tales servicios o cualquier otra conducta contraria a la ley que afecte su prestación, puede ser perseguida a través de las respectivas acciones penales, a solicitud no solo de las empresas de servicios públicos sino también de los mismos usuarios. Lo que en esta sentencia se protege, es el derecho de los usuarios y suscriptores a no ser afectados con cobros que no corresponde a los consumos de servicios y que no están autorizados por el ordenamiento jurídico.

10.2. Expedientes T-1.621.898, T-1.828.809, T-1.828.810, T-1.828.811 y T-1.836.549

Como se anotó en el acápite de antecedentes de la presente providencia, la situación fáctica planteada en los expedientes T-1.621.898, T-1.828.809, T-1.828.810, T-1.828.811 y T-1.836.549, difiere sustancialmente de la causa general de los casos objeto de estudio en esta providencia, esto es, del debate respecto de la facultad de las empresas de servicios públicos domiciliarios para la imposición de sanciones de contenido pecuniario.

En efecto, el problema jurídico de estos procesos se relaciona, en realidad, con el cobro promedio que realizan las empresas de servicios públicos domiciliarios, en aquellos casos en los que no se ha instalado el medidor de consumo del servicio en los inmuebles.

Los demandantes sostienen que las empresas no han instalado los medidores de consumo en sus inmuebles, por lo que desde hace un largo tiempo las facturas de cobro del servicio se han expedido con fundamento en un promedio mensual que ha sido definido por las propias entidades. Según afirman, esta situación constituye un incumplimiento de la obligación que tienen las empresas de instalar los equipos de medición en un plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de la instalación de la acometida y se enmarca dentro del supuesto establecido en el artículo 146 de la Ley 142 de 1994, según el cual la falta de medición del consumo, por acción u omisión de la empresa, le hará perder el derecho a recibir el precio.

En este sentido, la Sala encuentra necesario efectuar las siguientes consideraciones en relación con los casos objeto de estudio.

Obsérvese cómo, en relación con este asunto, es claro que en el ordenamiento jurídico 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 de servicios públicos domiciliarios 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.

En este escenario, frente a la existencia de mecanismos judiciales apropiados para solucionar el conflicto planteado, la procedencia excepcional y transitoria de la acción de amparo constitucional estaría ligada a la ocurrencia real y cierta de un perjuicio irremediable que haga necesario que el juez de tutela ampare los derechos fundamentales de los actores¹²¹, perjuicio que esta Corporación no encuentra demostrado en los casos sub examine, tal como se pasa a establecer.

- En primer lugar, por cuanto del material probatorio que obra en los expedientes objeto de revisión no se logra acreditar la razón por la cual la determinación de las entidades demandadas de calcular el valor del servicio prestado con base en consumos promedios, afecta los derechos fundamentales de los accionantes en una entidad tal que la no intervención del juez de tutela haga inminente la configuración de un perjuicio de carácter irremediable.

En efecto, a pesar de que los accionantes argumentan que esta situación constituye un incumplimiento de la obligación que tienen las empresas de servicios públicos domiciliarios de instalar los aparatos de medición, lo cierto es que esa sola circunstancia no constituye en sí misma un perjuicio irremediable que haga procedente de manera automática y sin ninguna consideración adicional la acción de tutela, ya que la determinación del perjuicio debe efectuarse en concreto, razón por la cual las circunstancias que se presentan en el caso deben permitir que el juez de tutela llegue a la conclusión de que, en efecto, se está frente a la configuración de un perjuicio de estas características.

En los asuntos *sub examine*, la Sala no encuentra elementos que permitan concluir que se está frente a la configuración de un perjuicio de carácter irremediable, ya que, en primer lugar, la actuación adelantada por las empresas accionadas no se observa arbitraria, ya que en todos los casos objeto de revisión, salvo en el identificado con el número T-1.836.549, los actores aceptan que han efectuado conexiones fraudulentas para recibir el servicio, por lo que, frente a esta situación, el mecanismo que la ley prevé para que las empresas puedan calcular el valor a pagar por los usuarios de estos inmuebles, es el del cobro estimado a partir del promedio del consumo.

Y, en segundo término, por cuanto, más allá de la controversia económica que plantean los asuntos objeto de revisión, lo cierto es que en

ninguno de estos casos se observa, en principio, que se encuentre comprometido un derecho fundamental que haga procedente la acción de tutela. Así, según afirman los propios accionantes, ellos continúan recibiendo los servicios públicos domiciliarios que prestan las accionadas en los inmuebles en los que residen, razón por la cual en este momento no existe una amenaza o vulneración de derechos de rango fundamental como, por ejemplo, el derecho a la vida en condiciones dignas o a la salud. Cabe señalar que en el caso del expediente T-1.836.549 si bien el accionante afirma que el predio respecto del cual se está efectuando el cobro por parte de Electricaribe S.A., E.S.P., no cuenta con el servicio de energía eléctrica, también manifiesta que éste se encuentra desocupado, por lo que tampoco en este asunto se observa comprometido un derecho de carácter fundamental.

En este sentido, ante la ausencia de elementos probatorios que permitan demostrar la existencia de un perjuicio de tales características, el debate planteado por las acciones de tutela de la referencia se restringe al ámbito puramente legal, al no evidenciarse las razones de procedencia del amparo tutelar en los términos previstos en los artículos 86 de la Constitución Política y 6 del Decreto 2591 de 1991.

- Adicionalmente, existe otra circunstancia de la cual se infiere que la situación planteada por las acciones de tutela señaladas, no implica la configuración de un perjuicio irremediable y que se relaciona con la conducta desplegada por los accionantes de estos procesos.

En efecto, a pesar de que en todos los expedientes de la referencia las empresas han venido efectuando las facturaciones con base en estimados de consumos promedio desde hace más de cinco años, sólo hasta ahora los actores manifiestan su inconformidad con el hecho de que no se les hayan instalado los aparatos de medición, sin que durante dicho lapso hayan elevado reclamaciones formales ante las accionadas, ni tampoco hayan solicitado la intervención de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios para exigir de parte de las demandadas el acatamiento de la obligación legal que estiman incumplida, lo que pone de manifiesto la actitud displicente y pasiva con la que los actores han asumido las mínimas cargas que les corresponden para lograr la solución del problema planteado.

De tal manera que si durante más de cinco años los actores no estimaron vulnerados sus derechos fundamentales, ni actuaron de manera diligente para obtener la instalación de los equipos de medición, no pueden pretender ahora, luego de un prolongado tiempo en el que se han mantenido inactivos y mediante el ejercicio de la acción de amparo constitucional, que el juez de tutela elimine de sus cuentas las deudas que presentan por un servicio que efectivamente han consumido.

- Se destaca, además, el hecho de que aun cuando los accionantes tenían la posibilidad de interponer el recurso de reposición contra los actos de facturación expedidos por las empresas accionadas y el de apelación ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en los términos del artículo 154 de la Ley 142 de 1994¹²², los actores no lo han hecho, omitiendo así el ejercicio de los mecanismos que el ordenamiento jurídico prevé para estos eventos, lo que evidencia una conducta pasiva de parte de los demandantes.

Cabe señalar que esta actitud se mantuvo durante el trámite de la presente acción de tutela, ya que los accionantes no aportaron ningún elemento probatorio que permitiera inferir la gravedad de la situación por la que, supuestamente, están atravesando, ni tampoco el por qué debe considerarse que ellos se encuentran frente a la inminente configuración de un perjuicio de carácter irremediable.

- Finalmente, esta Sala observa con preocupación que en algunos de los expedientes en mención se aportaron copias de volantes que se entregaron a los usuarios por parte de algunas organizaciones, donde se les invita a no pagar los servicios públicos domiciliarios y a acudir al mecanismo de amparo constitucional con el fin de anular las deudas que presentan por este concepto. Para esta Sala, dicha actuación resulta absolutamente reprochable por ir en contra del principio de solidaridad que informa los servicios públicos domiciliarios y que se constituye en pilar fundamental para asegurar la ampliación sistemática de la cobertura en la prestación de los mismos y el equilibrio económico y financiero de las empresas prestadoras.

Como se anotó en el acápite 5.1. de esta providencia, los servicios públicos domiciliarios se rigen por el principio de onerosidad, lo que implica que los usuarios deben pagar por el servicio prestado, cumpliendo así el deber constitucional de contribuir con el financiamiento de los gastos e inversiones del Estado y con la satisfacción de sus propias necesidades. En este orden de ideas, no existe justificación alguna para que se promueva una cultura de *no pago* entre los usuarios, situación que, a la postre, terminaría por afectar la posibilidad de que ellos mismos continúen siendo beneficiarios de los servicios prestados.

En consecuencia, todo lo anteriormente expuesto muestra que el problema jurídico planteado en los expedientes T-1.621.898, T-1.828.809, T-1.828.810, T-1.828.811 y T-1.836.549, 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 que han planteado los usuarios.

Por lo tanto, dado que las acciones de tutela de la referencia son improcedentes para definir el problema jurídico señalado, esta Sala confirmará las decisiones judiciales objeto de revisión.

IV. DECISIÓN

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

RESUELVE

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 resolutiva 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 resolutiva 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 resolutiva 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 resolutiva 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 numerales segundo y tercero de la parte resolutiva 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 resolutiva 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 e intereses de mora. 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.

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

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

Ausente en comisión

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

Ausente en comisión

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria GeneralCUADRO ANEXO A LA SENTENCIA SU-1010 de 2008

	Expediente	Demandante	Demandado	Irregularidades en las que, según se alega, incurrieron las empresas durante el procedimiento ¹²³	Contenido de la Decisión Empresarial	Primera Instancia	Segunda instancia
1	1.410.120	Armando Diazgranados Pretel	Electricaribe S.A., E.S.P.	-El acta no la firmó el actor sino el portero. -No se identificaron con el carné. -No se le informó que podía traer a un técnico. -No se le informó el término para presentar descargas. -No estuvo presente testigo. -No se expidió acto de apertura de pruebas.	Decisión empresarial No. 2154437-25871 de 28 de junio de 2005 ¹²⁴ . "RESUELVE. (...) Cobrar la energía dejada de facturar correspondiente e imponer una sanción pecuniaria por una suma total de 500.530".	Juzgado Segundo Penal Municipal de Soledad, Atlántico. CONCEDE. Las empresas de servicios públicos domiciliarios no tienen facultad para imponer sanciones pecuniarias.	Juzgado Penal del Circuito de Soledad, Atlántico. REVOCA. Falta el requisito de inmediatez porque ya ha pasado un año desde que se emitió la decisión empresarial controvertida.

2	1.540.637	Armando Nel Pachón Cañón	Gas Natural S.A.	El actor sostiene que las presuntas irregularidades se produjeron en 1991, por lo que ya había caducado la oportunidad para imponer la sanción.	Decisión empresarial No. 10150143-C2577-2006, de 9 de junio de 2006 ¹³⁵ . "(...) Gas Natural S.A., E.S.P., y de conformidad con lo dispuesto en el contrato de condiciones uniformes de la empresa, resuelve cobrar los siguientes conceptos: 1. Servicio suministrado, no registrado y por tanto no facturado, desde el día 20 de agosto de 2005 hasta el día 16 de marzo de 2006, por valor de \$565.574.00. 2. Sanción anomalía por valor de \$272.000.oo equivalente a diez salarios mínimos diarios legales vigentes. 3. Sanción uso indebido por valor de \$136.000.oo equivalente a diez (10) salarios mínimos diarios legales vigentes."	Juzgado Sexto Penal Municipal de descongestión de Bogotá. NIEGA. Existen otros medios de defensa judicial y no se demostró la existencia de un perjuicio irremediable.	Juzgado Diecisiete Penal del Circuito de Bogotá. CONFIRMA. Sostiene que el accionante sólo tuvo servicio de gas desde 1998, por lo que no puede afirmar que la conducta que se pretende sancionar se cometió en 1991. Además, la inspección con la que empezó el proceso administrativo se realizó en el año 2006.
3	1.541.417	Everardo Aragón Jaramillo	Electrificadora del Meta S.A. E.S.P. (EMSA)	-No contó con la presencia de un técnico. -No se le notificó la decisión que impuso la sanción.	Resolución sancionatoria No. 628 de 19 de septiembre de 2006 ¹³⁶ . "(...) RESUELVE. (...) Imponer una sanción pecuniaria por la suma de setecientos cincuenta y un mil ciento noventa y cuatro pesos m/cé (\$751.194.00), correspondiente a los siguientes factores: 293.997 Valor de la energía. 293.997 Valor de la multa. 136.000 Valor de los sellos. 27.200 Revisión".	Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Villavicencio. NIEGA. Existen otros medios de defensa judicial y no se demostró la existencia de un perjuicio irremediable.	No hubo segunda instancia.
4	1.541.805	Rafael González	Electricaribe S.A. E.S.P.	-No se tuvieron en cuenta las pruebas aportadas por él al proceso. -No se le notificó la decisión que impuso la sanción. -El actor fue el que solicitó la revisión porque el medidor se había quemado.	Decisión empresarial No. 1974481 de 23 de junio de 2006 ¹³⁷ . "RESUELVE: (...) Imponer una sanción pecuniaria por la suma de \$3.883.380 de conformidad con el contrato de condiciones uniformes y demás normas concordantes."	Juzgado Séptimo Penal Municipal de Barranquilla CONCEDE. Las empresas de servicios públicos domiciliarios no tienen facultad para imponer sanciones pecuniarias.	Juzgado Octavo Penal del Circuito de Barranquilla. REVOCADA. Existen otros medios de defensa judicial y no se demostró la existencia de un perjuicio irremediable.
5	1.546.704	Martha Lucía Durán, en nombre de su madre, Licelia Varón de Durán	Entertolima S.A. E.S.P.	La accionante únicamente alega que las empresas de servicios públicos domiciliarios no tienen facultad para imponer sanciones pecuniarias.	Resolución sancionatoria No. 3040 de 27 de julio de 2006 ¹³⁸ . "(...) el valor discriminado de la liquidación de la sanción es el siguiente: (...) Sanción por fraude y/o manipulación: \$965.111 Recuperación de energía: \$965.111."	Juzgado Cuarto Penal Municipal de Ibagué. NIEGA. - Existen otros medios de defensa judicial y no se demostró la existencia de un perjuicio irremediable. - En el procedimiento administrativo no se presentaron irregularidades que comportaran una vulneración del derecho al debido proceso del peticionario.	No hubo segunda instancia.
6	1.546.830	Luís Arturo Méndez Ortiz, en nombre de su madre, Lelia Ortiz de Méndez	Codensa S.A. E.S.P.	-La madre del accionante nunca alteró el medidor. -No contó con la presencia de un técnico. -A pesar de que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios revocó la decisión adoptada por la empresa accionada, ésta inició un nuevo proceso por los mismos hechos y con fundamento en idénticas pruebas.	Decisión empresarial No. 436105 de 25 de octubre de 2006 ¹³⁹ . "Valor consumo no registrado: \$2.865.317.00 Valor sanción por consumo no registrado: \$2.865.317.00 Valor contribución sobre reintegros: \$517.063.00 Valor sanción por sellos: \$119.330.00 Total a cobrar al cliente: \$6.423.027.00"	Juzgado Diecisiete Civil Municipal de Bogotá. NIEGA. - Existen otros medios de defensa judicial y no se demostró la existencia de un perjuicio irremediable. - En el procedimiento administrativo no se presentaron irregularidades que comportaran una vulneración del derecho al debido proceso del peticionario.	Juzgado Once Civil del Circuito de Bogotá. CONFIRMA. Por las mismas razones del a quo.
7	1.548.002	Fanny Rodríguez Alvarez	Electrocosta S.A. E.S.P.	-No contó con la presencia de un técnico. -No se le avisó de la visita. -Se le obligó a suscribir acuerdo de pago y pagare.	No hay decisión empresarial. Hay un documento identificado como "Citación para notificación imposición de sanción" de 29 de abril de 2004 ¹⁴⁰ . Allí se establece que la accionante debe la suma de \$1.058.250.	Juzgado Segundo Penal Municipal de Montería. NIEGA. - Ya se suscribió acuerdo de pago. - Existen otros medios de defensa judicial y no se demostró la existencia de un perjuicio irremediable.	No hubo segunda instancia.
8	1.550.439	Rosa Lilia Vargas de Cárdenas	Entertolima S.A. E.S.P.	La actora nunca alteró el medidor.	Resolución sancionatoria No. 2081 de 20 de junio de 2006 ¹⁴¹ . "(...) el valor discriminado de la liquidación de la sanción es el siguiente: (...) Sanción por fraude y/o manipulación: \$996.636. Recuperación de energía: \$996.636."	Juzgado Sexto Civil Municipal de Ibagué. NIEGA. Existen otros medios de defensa judicial y no se demostró la existencia de un perjuicio irremediable.	No hubo segunda instancia.
9	1.550.854	Sandra María Casabuenas Pinzón	Entertolima S.A. E.S.P.	-No está demostrado que él hubiera alterado el medidor. -Sólo conoció del proceso cuando se le impuso la sanción.	Resolución sancionatoria No. 1953 de 10 de julio de 2006 ¹⁴² . "(...) el valor discriminado de la liquidación de la sanción es el siguiente: (...) Sanción por fraude y/o manipulación: \$1.293.782. Recuperación de energía: \$1.293.782"	Juzgado Tercero Penal Municipal de Ibagué. CONCEDE. Las empresas de servicios públicos domiciliarios no tienen facultad para imponer sanciones pecuniarias.	Juzgado Segundo Penal del Circuito de Espinal, Tolima. REVOCADA. - Existen otros medios de defensa judicial y no se demostró la existencia de un perjuicio irremediable. - Sostiene que frente a la falta de unificación de la jurisprudencia constitucional en torno al tema de la facultad de las empresas de servicios públicos domiciliarios para imponer sanciones, les es dable a los jueces fallar conforme a su propio criterio. A su juicio, estas entidades si han sido habilitadas por la ley para el efecto.
10	1.553.717	Toribia Cueto Ospino	Electricaribe S.A. E.S.P.	No estuvo presente el usuario en la visita técnica.	Decisión empresarial No. 2275753-87723 de 31 de mayo de 2006 ¹⁴³ . "RESUELVE. (...) Cobrar la energía dejada de facturar correspondiente por una suma total de \$430.130,00"	Juzgado Primero Penal Municipal de Soledad, Atlántico. NIEGA. - Existen otros medios de defensa judicial y no se demostró la existencia de un perjuicio irremediable. - En el procedimiento administrativo no se presentaron irregularidades que comportaran una vulneración del derecho al debido proceso del peticionario.	No hubo segunda instancia.
11	1.557.174	José Edgar Rengifo Acosta	Entertolima S.A. E.S.P.	El accionante alega genéricamente que durante el trámite se produjeron distintas irregularidades, que comportaron una vulneración de su derecho al debido proceso. Sin embargo, no las señala de manera específica.	Resolución sancionatoria No. 4688 de 20 de octubre de 2006 ¹⁴⁴ . "(...) el valor discriminado de la liquidación de la sanción es el siguiente: (...) Sanción por fraude y/o manipulación: \$917.778. Recuperación de energía: \$917.778."	Juzgado Octavo Penal Municipal de Ibagué, Tolima. NIEGA. - Existen otros medios de defensa judicial y no se demostró la existencia de un perjuicio irremediable. - En el procedimiento administrativo no se presentaron irregularidades que comportaran una vulneración del derecho al debido proceso del peticionario.	No hubo segunda instancia.

12	1.559.660	William Ramiro Barragán Molina	Enertolima S.A. E.S.P.	El accionante únicamente alega que las empresas de servicios públicos domiciliarios no tienen facultad para imponer sanciones pecuniarias.	Resolución sancionatoria No. 2222 de 6 de julio de 2006 ¹³⁵ . "(...) el valor discriminado de la liquidación de la sanción es el siguiente: (...) Sanción por fraude y/o manipulación: \$1.801.475. Recuperación de energía: \$1.801.475." Las empresas de servicios públicos domiciliarios no tienen facultad para imponer sanciones pecuniarias.	Juzgado Promiscuo de Familia del Circuito Judicial de Guaduas, Cundinamarca. CONCEDE. Las empresas de servicios públicos domiciliarios no tienen facultad para imponer sanciones pecuniarias.	Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cundinamarca REVOCA. El debate sobre la facultad sancionatoria debe ser resuelto por la jurisdicción ordinaria, salvo que fuera necesario definirlo en esta instancia frente a la inminente configuración de un perjuicio irremediable, lo que no se encuentra acreditado en este caso. Además, en el procedimiento administrativo aquí adelantado no se presentaron irregularidades que comportaran una vulneración del derecho al debido proceso del peticionario.
13	1.570.640	Maria Ortiz de Oyola	Enertolima S.A. E.S.P.	La accionante únicamente alega que las empresas de servicios públicos domiciliarios no tienen facultad para imponer sanciones pecuniarias.	Resolución sancionatoria No. 2268 de 10 de julio de 2006 ¹³⁶ . "(...) el valor discriminado de la liquidación de la sanción es el siguiente: (...) Sanción por fraude y/o manipulación: \$495.478. Recuperación de energía: \$\$495.478." Frente a la falta de respuesta a la presente acción por parte de la entidad demandada, deben darse por ciertas las afirmaciones de la actora en el sentido de que no se observaron las formas legales para la imposición de sanciones.	Juzgado Quinto Civil Municipal de Ibagué, Tolima. CONCEDE. Existe otros medios de defensa judicial y no se demostró la existencia de un perjuicio irremediable. - En el procedimiento administrativo no se presentaron irregularidades que comportaran una vulneración del derecho al debido proceso del peticionario.	Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Ibagué, Tolima REVOCA. - Existe otros medios de defensa judicial y no se demostró la existencia de un perjuicio irremediable. - En el procedimiento administrativo no se presentaron irregularidades que comportaran una vulneración del derecho al debido proceso del peticionario.
14	1.572.628	Alvaro Casas Murcia.	Codensa S.A., E.S.P.	- El actor, propietario de una bodega, no conoce a la persona que firma la diligencia. - Se quebranta el principio de solidaridad porque la diligencia se llevó a cabo mientras el inmueble estaba arrendado. - Sólo conoció del proceso cuando se le impuso la sanción. Nunca se le notificó del proceso adelantado.	Expediente 3000-39845-2004-U. Decisión empresarial de 15 de junio de 2006 ¹³⁷ . "Valor consumo no registrado: \$9.707.421,00. Valor sanción por consumo no registrado: \$9.707.421,00. Valor contribución sobre reintegros: \$1.941.484,00. Total a cobrar al cliente: \$21.356.326,00"	Juzgado Treinta y Seis Civil Municipal de Bogotá. NIEGA. Existen otros medios de defensa judicial y no se demostró la existencia de un perjuicio irremediable.	Juzgado Trece Civil del Circuito de Bogotá CONFIRMA. - Existe otros medios de defensa judicial y no se demostró la existencia de un perjuicio irremediable. - En el procedimiento administrativo no se presentaron irregularidades que comportaran una vulneración del derecho al debido proceso del peticionario. Hay solidaridad de las obligaciones.
15	1.572.853	Orlando Vives Campo, representante legal de la sociedad Orlando Vives Campo e hijos limitada. El usuario registrado es el Edificio Posihueica.	Electricaribe S.A., E.S.P.	El accionante cuestiona dos decisiones administrativas distintas. - En relación con la primera de ellas (de 28 de agosto de 2006), sostiene que mediante fallo de tutela se ordenó anular el procedimiento por violación al debido proceso; no obstante, la empresa lo volvió a iniciar con fundamento en las mismas pruebas. - Respecto al segundo acto administrativo (de 29 de septiembre de 2006) el actor afirma no haber tenido conocimiento del proceso. Adicionalmente, manifiesta que él presentó petición para obtener copia del expediente, pero que ésta no fue resuelta.	- Decisión empresarial No. 2036314 de 28 de agosto de 2006 ¹³⁸ . "RESUELVE: (...) Imponer una sanción pecuniaria por la suma de \$3.321.900 de conformidad con el Contrato de Condiciones Uniformes y demás normas Concordantes." - Decisión empresarial No. 2080034 de 29 de septiembre de 2006. "RESUELVE: Cobrar la energía dejada de facturar correspondiente e imponer una sanción pecuniaria por una suma total de \$12.828.271."	Juzgado Sexto Civil Municipal de Santa Marta. CONCEDE. - Las empresas de servicios públicos domiciliarios no tienen facultad para imponer sanciones pecuniarias. - Hubo violación del derecho al debido proceso. - Hubo violación del derecho de petición.	Juzgado Primero Civil del Circuito de Santa Marta. REVOCA. - Hay inconsistencias en relación con la calidad en la que actúa el accionante, ya que primero afirma actuar a nombre propio y luego en representación de una sociedad. - Concede en relación con el derecho de petición.
16	1.573.598	Enrique Otero Ramírez	Gases Del Caribe S.A. E.S.P.	-No contó con la presencia de un técnico. -No se le garantizó la posibilidad de aportar pruebas.	Resolución No. 06-0431 de 18 de abril de 2006 ¹³⁹ . "RESUELVE: (...) Imponer al servicio de gas natural del inmueble ubicado en (...) una sanción equivalente a \$1.690.284,36, por concepto de infracción del artículo 49 del Contrato de Condiciones Uniformes, en lo referente a manipulación de equipos, redes y acometidas, como se demostró durante la actuación adelantada, discriminados así: Consumo no facturado \$150.858,00 Contribución 8.9% \$13.426,36 Sanción por manipulación de equipos \$1.526.000,00 Total \$1.690.284,36	Juzgado Sexto Penal Municipal de Barranquilla. NIEGA. - Existe otros medios de defensa judicial y no se demostró la existencia de un perjuicio irremediable. - En el procedimiento administrativo no se presentaron irregularidades que comportaran una vulneración del derecho al debido proceso del peticionario.	Juzgado Segundo Penal del Circuito de Barranquilla CONFIRMA. Por las mismas razones del a quo.
17	1.573.600	Darly Beatriz González	Electricaribe S.A. E.S.P.	-No contó con la presencia de un técnico. -No se comunicó el auto de apertura a pruebas.	Decisión empresarial No. 229029-111075 de 26 de agosto de 2006 ¹⁴⁰ . "RESUELVE: (...) Cobrar la energía dejada de facturar correspondiente e imponer una sanción pecuniaria por una suma total de \$718.213,00"	Juzgado Séptimo Penal Municipal de Barranquilla. CONCEDE. Las empresas de servicios públicos domiciliarios no tienen facultad para imponer sanciones pecuniarias.	Juzgado Segundo Penal del Circuito de Barranquilla CONFIRMA. Las empresas de servicios públicos sí tienen facultad para imponer sanciones pecuniarias, pero en este caso se presentó una violación del derecho al debido proceso, como quiera que no se comunicó debidamente el auto de apertura a pruebas a la accionante.
18	1.573.681	Rosa María Echavarría Usuga	Etaservicios S.A. E.S.P.	La accionante únicamente alega que las empresas de servicios públicos domiciliarios no tienen facultad para imponer sanciones pecuniarias.	Resolución No. 87 de 8 de septiembre de 2006 ¹⁴¹ . "(...) el valor total está compuesto de un 20% correspondiente a la sanción pecuniaria y el otro 80% correspondiente a la energía recuperada durante el tiempo en que se presentó la irregularidad (...)" RESUELVE: (...) Imponer una sanción administrativa pecuniaria por violación del contrato de condiciones uniformes, (...) por la suma de un millón ciento treinta y cinco mil setecientos noventa pesos m.l. (...)"	Juzgado Tercero Promiscuo Municipal de Apartadó, Antioquia. NIEGA. - Las empresas de servicios públicos sí tienen facultad para imponer sanciones pecuniarias. - En el procedimiento administrativo no se presentaron irregularidades que comportaran una vulneración del derecho al debido proceso del peticionario.	Juzgado Civil del Circuito de Apartadó, Antioquia CONFIRMA. Los derechos que se alegan como vulnerados, no se relacionan con los hechos expuestos por la actora.
19	1.573.787	Sara Coavas Gómez	Electrocosta S.A., E.S.P.	No se le notificaron las decisiones porque el predio estaba desocupado. Sólo se le enteró del pliego de cargos.	Decisión empresarial No. 1851579 de 31 de marzo de 2006 ¹⁴² . "RESUELVE: (...) Cobrar la energía dejada de facturar correspondiente a una suma total de \$ 354.230,00"	Juzgado Promiscuo Municipal de Mompil, Córdoba. NIEGA. En el procedimiento administrativo no se presentaron irregularidades que comportaran una vulneración del derecho al debido proceso del peticionario.	Juzgado Penal del Circuito de Lorica, Córdoba CONFIRMA. Por las mismas razones del a quo.

20	1.574.070	Gustavo Adolfo Hernández Araque	Electricaribe S.A., E.S.P.	-Las fotografías no muestran la irregularidad. -La visita se hizo mientras dormía.	Decisión empresarial No. 2129395-119442 de 22 de septiembre de 2006 ⁴³ . "RESUELVE: (...) Cobrar la energía dejada de facturar correspondiente e imponer una sanción pecuniaria por una suma total de \$331.713,00."	Juzgado Primero Penal Municipal de Soledad, Atlántico NIEGA. En el procedimiento administrativo no se presentaron irregularidades que comportaran una vulneración del derecho al debido proceso del peticionario.	Juzgado Penal del Circuito de Soledad, Atlántico. CONFIRMA. Por las mismas razones del <i>a quo</i> .
21	1.574.078	Eduardo Noriega Herrera	Electricaribe S.A., E.S.P.	- La visita se hizo mientras dormía.	Decisión empresarial No. 2127205-92995 del 23 de junio de 2006 ⁴⁴ . "RESUELVE: (...) Cobrar la energía dejada de facturar correspondiente e imponer una sanción pecuniaria por una suma total de \$396.502,00".	Juzgado Segundo Penal Municipal de Soledad, Atlántico. CONCEDE. Las empresas de servicios públicos domiciliarios no tienen facultad para imponer sanciones pecuniarias.	Juzgado Penal del Circuito de Soledad, Atlántico. REVOCADA. - Existen otros medios de defensa judicial y no se demostró la existencia de un perjuicio irremediable. - En el procedimiento administrativo no se presentaron irregularidades que comportaran una vulneración del derecho al debido proceso del peticionario. - El cobro no responde a la imposición de una sanción, sino a recuperación de energía consumida y dejada de facturar.
22	1.574.079	Miguel Salas	Electricaribe S.A., E.S.P.	El accionante únicamente alega que las empresas de servicios públicos domiciliarios no tienen facultad para imponer sanciones pecuniarias.	Decisión empresarial No. 2126335-59827 de 29 de septiembre de 2006 ⁴⁵ . "RESUELVE: (...) Cobrar la energía dejada de facturar correspondiente e imponer una sanción pecuniaria por una suma total de \$2.883.950,00"	Juzgado Primero Penal Municipal de Soledad, Atlántico. NIEGA. Existen otros medios de defensa judicial y no se demostró la existencia de un perjuicio irremediable.	Juzgado Penal del Circuito de Soledad, Atlántico. CONFIRMA. Por las mismas razones del <i>a quo</i> .
23	1.575.094	Edgar Penagos Berrio	Electricaribe S.A., E.S.P.	No se le notificó la decisión sancionatoria.	Decisión empresarial No. 2347771-107887 de 16 de agosto de 2006 ⁴⁶ . "RESUELVE: (...) Cobrar la energía dejada de facturar correspondiente e imponer una sanción pecuniaria por una suma total de \$1.481.750,00"	Juzgado Doce Civil Municipal de Barranquilla. NIEGA. Existen otros medios de defensa judicial y no se demostró la existencia de un perjuicio irremediable.	No hubo segunda instancia.
24	1.575.659	Alvaro Osma Rodríguez	Electricaribe S.A., E.S.P. y Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.	El actor alega que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios no ha dado solución al recurso de apelación, a pesar de que ya han pasado 4 meses.	Decisión empresarial No. 2255873-58038 de 26 de diciembre de 2005 ⁴⁷ . "RESUELVE: (...) Cobrar la energía dejada de facturar correspondiente e imponer una sanción pecuniaria por una suma total de \$16.601.930,00"	Juzgado Quinto Penal del Circuito de Barranquilla. NIEGA. La entidad incurrió en mora en el envío del expediente a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, pero debido a que la remisión se produjo durante el trámite de la acción de tutela, se configuró un hecho superado.	No hubo segunda instancia.
25	1.579.196	Aristides Bello Castellanos	Electrificadora del Meta.	-No contó con la presencia de un técnico. -No se le notificó debidamente la decisión sancionatoria.	Resolución No. 819 de 19 de septiembre de 2006 ⁴⁸ . "Sé cobra energía dejada de facturar, una multa, unos sellos y una revisión en cuantía de \$2.295.032".	Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Villavicencio. NIEGA. Existen otros medios de defensa judicial y no se demostró la existencia de un perjuicio irremediable.	No hubo segunda instancia.
26	1.618.168	Cenyday Medina Arias	Electrolima S.A., E.S.P.	La accionante únicamente alega que las empresas de servicios públicos en liquidación, Ener tolima S.A., E.S.P. y Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Por su parte, Electrolima S.A., E.S.P. en liquidación aduce que si en este momento se produce un fallo favorable a los intereses del peticionario, no sería posible devolver dineros. La actora realizó acuerdo de pago con Ener tolima, pero esa entidad afirma que sólo es un recaudador de una sanción y que esos dineros los está recibiendo Electrolima.	Resolución No. 127 de 25 de febrero de 2002 ⁴⁹ . "RESUELVE: (...) Sancionar al cliente Roberta Medina y/o propietario del inmueble y/o usuario responsable del inmueble ubicado en (...), cobrando las obligaciones generadas frente a la empresa, por el servicio suministrado no registrado y demás conceptos."	Juzgado Primer Civil del Circuito de Honda, Tolima. CONCEDE. - Las empresas de servicios públicos domiciliarios no tienen facultad para imponer sanciones pecuniarias. - No existe un problema de inmediatez porque las sentencias en las cuales la Corte Constitucional estableció que las E.S.P. no tienen potestad para sancionar pecuniariamente a los usuarios, son del año 2006 y antes de esa fecha la actora no tenía por qué conocer ese hecho.	Tribunal Superior de Ibagué. REVOCADA. Existen otros medios de defensa judicial y no se demostró la existencia de un perjuicio irremediable.
27	1.619.105	Oscar Marín Rodríguez	Electricaribe S.A., E.S.P.	No estuvo presente en la diligencia. Hay acuerdo de pago.	Decisión empresarial No. 2079786-114403 de 1 de septiembre de 2006 ⁵⁰ . "RESUELVE: (...) Cobrar la energía dejada de facturar correspondiente a una suma total de \$436.130,00"	Juzgado Once Penal Municipal de Barranquilla, Atlántico. NIEGA. Existen otros medios de defensa judicial y no se demostró la existencia de un perjuicio irremediable.	Juzgado Sexto Penal del Circuito de Barranquilla, Atlántico. CONFIRMA. Las empresas no pueden imponer sanciones pecuniarias pero en este caso ya se celebró un acuerdo de pago. Por tal razón, el accionante debe acudir a la jurisdicción ordinaria-civil.
28	1.619.182	Jaime Trujillo Cortes	Ener tolima S.A., E.S.P.	No conoció del proceso sino hasta que recibió la factura. El actor solicitó a la Superintendencia de Servicios Públicos la revocatoria directa del acto pero se negó.	Resolución Sancionatoria No. 2201 de 5 de julio de 2006 ⁵¹ . "(...) el valor discriminado de la liquidación de la sanción es el siguiente: (...) Sanción por fraude y/o manipulación: \$401.037. Recuperación de energía: \$401.037."	Juzgado Segundo Civil Municipal de Ibagué, Tolima. NIEGA. - Existen otros medios de defensa judicial y no se demostró la existencia de un perjuicio irremediable. - En el procedimiento administrativo no se presentaron irregularidades que comportaran una vulneración del derecho al debido proceso del peticionario. - No hay legitimación para actuar porque la actuación se dirigió en contra de otra persona.	Juzgado Sexto Civil del Circuito de Ibagué. CONFIRMA. El actor ejerce la acción por una tercera persona pero no dice por qué.
29	1.621.210	Ricardo Vergara Sánchez	Codensa S.A., E.S.P.	-La diligencia no la atendió ni el propietario ni el usuario. -No conoció del proceso sino hasta que recibió la factura.	No se encuentra la decisión empresarial. Sin embargo, en el expediente obra un documento suscrito por la empresa accionada, en el que manifiesta que expidió el acto administrativo No. 447790 de 26 de septiembre de 2006, mediante el cual se le impuso al usuario el pago de \$59.708.012, por concepto de recuperación de energía, contribución por reintegros y sellos. ⁵² Sin embargo en la contestación a la demanda de tutela, la entidad dirige parte de su argumentación a exponer que las empresas de servicios públicos domiciliarios sí tienen potestad sancionadora.	Juzgado Diecisésis Penal Municipal de Bogotá. NIEGA. - La acción de tutela es improcedente para definir controversias económicas. - No se ejercieron los recursos en la vía gubernativa.	Juzgado Noveno Penal del Circuito de Bogotá. CONFIRMA. - El cobro no responde a la imposición de una sanción, sino a recuperación de energía consumida y dejada de facturar. - En el procedimiento administrativo no se presentaron irregularidades que comportaran una vulneración del derecho al debido proceso del peticionario. - La acción de tutela es improcedente para definir controversias económicas.
30	1.621.497	Alba Marina Palma	Ener tolima S.A. E.S.P.	La diligencia no la atendió ni el propietario ni el usuario.	Resolución sancionatoria No. 4056 de 13 de septiembre de 2006 ⁵³ . "(...) el valor discriminado de la liquidación de la sanción es el siguiente: (...) Sanción por fraude y/o manipulación: \$2.127.324. Recuperación de energía: \$2.127.324."	Juzgado Once Civil Municipal de Ibagué, Tolima. CONCEDE. Las empresas de servicios públicos domiciliarios no tienen facultad para imponer sanciones pecuniarias.	Juzgado Sexto Civil del Circuito de Ibagué, Tolima. REVOCADA. - No se ejercieron los recursos en la vía gubernativa. - Existen otros medios de defensa judicial y no se demostró la existencia de un perjuicio irremediable.

31	1.621.898	Amilcar Rafael Carrillo Baquero	Emdupar S.A., E.S.P.	El usuario aduce que la empresa perdió el derecho a cobrar esas sumas, por no haber cumplido con su obligación de instalar el medidor. El problema jurídico se relaciona con el cobro promedio de facturas por parte de la empresa, frente a la falta de medidor de consumo.	No hay decisión empresarial.	Juzgado Tercero Civil Municipal de Valledupar, Cesar. NIEGA. En criterio del fallador, la acción de reclamación de facturación sólo puede ejercerse dentro de los 5 meses siguientes a su expedición, y, debido a que en este caso este término expiró, no resulta admisible la solicitud del accionante.	Juzgado Primero Civil del Circuito de Valledupar, Cesar. CONFIRMA. La acción de tutela tiene carácter residual y procede cuando se está en presencia de la ocurrencia de un perjuicio irremediable, lo que no ocurre en este caso. Por otra parte, encuentra el Despacho que en este asunto operó la prescripción de la acción de reclamación de las facturas, al haber transcurrido más de 5 meses desde que fueron expedidas.
32	1.621.963	Adiela Esther Hinojosa Rudas	Electricaribe S.A., E.S.P.	-La diligencia no la atendió el usuario. -No se identificaron con el carné. -No se le indica la norma específica en la que se basa la supuesta irregularidad, sólo normas genéricas.	Decisión empresarial No. 2196566 de 21 de diciembre de 2006 ¹⁵⁴ <i>Impuesto de IVA</i> \$4.592,00 Costos de inspección irregularidades \$28.700,00 Consumo \$1.039.163,58 Subsidio \$-6.275,74 Sanción \$3.098.663,52 Aproximación a decenas \$-3,39 TOTAL \$4.164.840 <i>*RESUELVE. (...) Cobrar la energía dejada de facturar e imponer una sanción pecuniaria por una suma total de \$4.164.840,00*</i>	Juzgado Tercero Civil Municipal de Valledupar, Cesar. CONCEDE. Las empresas de servicios públicos domiciliarios no tienen facultad para imponer sanciones pecuniarias.	Juzgado Primero Civil del Circuito de Valledupar, Cesar. REVOCA. - Existen otros medios de defensa judicial y no se demostró la existencia de un perjuicio irremediable. - En el procedimiento administrativo no se presentaron irregularidades que comportaran una vulneración del derecho al debido proceso del peticionario.
33	1.622.627	Pedro David Lizarazo Rubio	Electricaribe S.A. E.S.P.	No se le notificó debidamente la decisión sancionatoria.	En el expediente no se encuentra la decisión empresarial proferida por la entidad accionada. Hay un pantallazo de la base de datos de la entidad ¹⁵⁵ , en el que se consigna que el accionante debe cancelar las siguientes sumas: <i>Impuesto de IVA</i> \$4.592,00 Costos de inspección irregularidades \$28.700,00 Consumo \$4.824.721,71 Contribución por E. Activa \$964.902,28 Sanción \$5.789.623,99 Total importe \$11.612.539,98	Juzgado Sexto Civil Municipal de Valledupar. CONCEDE. - Las empresas de servicios públicos domiciliarios no tienen facultad para imponer sanciones pecuniarias. - Frente a la falta de respuesta a la presente acción por parte de la entidad demandada, deben darse por ciertas las afirmaciones del actor en el sentido de que no se observaron las formas legales durante el trámite administrativo.	Juzgado Primero Civil del Circuito de Valledupar. REVOCA. - Existen otros medios de defensa judicial y no se demostró la existencia de un perjuicio irremediable. - En el procedimiento administrativo no se presentaron irregularidades que comportaran una vulneración del derecho al debido proceso del peticionario.
34	1.622.802	Marino Montes Bravo	Electrocosta S.A. E.S.P.	No contó con la presencia de un técnico.	Decisión empresarial No. 1919749 de 31 de mayo de 2006 ¹⁵⁶ . <i>*RESUELVE; (...) Cobrar la energía dejada de facturar correspondiente a una suma total de \$281.940,00*</i>	Juzgado Promiscuo Municipal de San Bernardo del Viento. NIEGA. - No se obra sanción pecuniaria sino energía consumida y dejada de facturar. - En el procedimiento administrativo no se presentaron irregularidades que comportaran una vulneración del derecho al debido proceso del peticionario.	Juzgado Promiscuo del Circuito de Familia de Lorica, Córdoba. CONFIRMA. Por las mismas razones del a quo.
35	1.622.835	Yudit del Carmen Ortiz García	Electrocosta S.A. E.S.P.	La accionante únicamente alega que las empresas de servicios públicos domiciliarios no tienen facultad para imponer sanciones pecuniarias.	Decisión empresarial No. 2167110 de 30 de noviembre de 2006 ¹⁵⁷ . <i>*RESUELVE; (...) Cobrar la energía dejada de facturar correspondiente a una suma de \$293.315,00*</i> .	Juzgado Promiscuo Municipal de Momil, Córdoba. NIEGA. En el procedimiento administrativo no se presentaron irregularidades que comportaran una vulneración del derecho al debido proceso del peticionario.	Juzgado Promiscuo de Lorica, Córdoba. CONFIRMA. Por las mismas razones del a quo.
36	1.622.894	Hernando Devia	Entertolima S.A. E.S.P.	No tuvo oportunidad de controvertir las decisiones adoptadas por la empresa.	Resolución sancionatoria No. 5212 de 11 de diciembre de 2006 ¹⁵⁸ . <i>*RESUELVE. PRIMERO. Imponer el cobro por concepto de recuperación de energía y revisión del predio (...) por la suma de setecientos treinta mil seiscientos ochenta y nueve pesos moneda legal (...). SEGUNDO. Imponer sanción pecuniaria a Hernando Devia en calidad de suscriptor y/o al propietario y/o al usuario del inmueble identificado con el código de cliente No. 99286, por la suma de quinientos noventa y cuatro mil seiscientos ochenta y nueve pesos moneda legal (...)*</i>	Juzgado Segundo Promiscuo Municipal del Guamo, Tolima. CONCEDE. Las empresas de servicios públicos domiciliarios no tienen facultad para imponer sanciones pecuniarias.	Juzgado Primero Civil del Circuito de Guamo, Tolima. REVOCA. No se ejercieron los mecanismos existentes en la vía gubernativa para controvertir las decisiones.
37	1.623.944	José Ángel Serna Arriaga	Sociedad de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Barranquilla S.A. E.S.P.	No contó con la presencia de un técnico.	Acto empresarial No. CLP 134 de 28 de agosto de 2006 ¹⁵⁹ . <i>*RESUELVE. (...) Imponer al usuario, suscriptor y/o usuario del inmueble ubicado en (...), pena por incumplimiento de los deberes del usuario o suscriptor del servicio de acueducto, alcantarillado y aseo por valor de cuatrocientos ocho mil pesos (\$408.000).*</i>	Juzgado Octavo Penal Municipal de Barranquilla. IMPROCEDENTE. Existen otros medios de defensa judicial y no se demostró la existencia de un perjuicio irremediable.	No hubo segunda instancia.
38	1.624.749	Luis Hernández Guillén	Codensa S.A., E.S.P.	No se le informó de la posibilidad de presentar recurso de apelación.	Decisión empresarial No. 00450029 de 03 de octubre de 2006 ¹⁶⁰ . <i>*Procedimiento de cálculo. Consumo no autorizado o consumo no registrado por período de facturación (...). 12.3 Sanciones pecuniarias (...) DECISIÓN. Fundada en las pruebas y razones expuestas, dando aplicación a lo dispuesto en las condiciones uniformes del contrato de servicio de energía, y dando cumplimiento de las obligaciones allí señaladas a cargo del suscriptor/usuario/ propietario de la referencia se establece a su cargo un cobro por la suma de \$4.439.205*.</i>	Juzgado Setenta y Cuatro Penal Municipal de Bogotá. NIEGA. La acción carece del requisito de immediatez, ya que la empresa impone la sanción en el año 2006 y el actor solo acude a la tutela pasados seis meses.	Juzgado Diecisiete Penal del Circuito de Bogotá. MODIFICA- declara improcedente. Existen otros medios de defensa judicial y no se demostró la existencia de un perjuicio irremediable.

39	1.625.827	Martha Giraldo Orjuela	Emcali E.I.C.E., E.S.P.	La accionante únicamente alega que las empresas de servicios públicos domiciliarios no tienen facultad para imponer sanciones pecuniarias. La entidad accionada alega que el pronunciamiento de la Corte es sólo respecto de empresas privadas, pero que en su calidad de persona jurídica de derecho público, ella sí está facultada.	Resolución No. 332507-1 de 6 de febrero de 2007 ¹⁶² . "RESUELVE: (...) Cobrar al suscriptor No. 10-264473-0, consumos no facturados equivalentes a 2.430 kWh con una tarifa de (\$250.6) correspondiente a energía recuperada por valor de (\$608.958) y sanción de (\$608.958) para un total de un millón doscientos diecisiete mil novecientos dieciséis pesos m/cte (\$1.217.916)"	Juzgado Sexto Civil Municipal de Cali, Valle. NIEGA. - La jurisprudencia de la Corte Constitucional, según la cual las empresas de servicios públicos domiciliarios no tienen facultad para imponer sanciones pecuniarias, se refiere únicamente a las prestadoras de carácter privado, no a las personas jurídicas de derecho público. - En el procedimiento administrativo no se presentaron irregularidades que comportaran una vulneración del derecho al debido proceso del peticionario. - No se ejercieron los recursos en la vía gubernativa.	Juzgado Sexto Civil del Circuito de Cali, Valle. CONFIRMA. - En el procedimiento administrativo no se presentaron irregularidades que comportaran una vulneración del derecho al debido proceso del peticionario. - No se ejercieron los recursos en la vía gubernativa. - Aclarar que estas empresas sólo pueden imponer las sanciones de la ley, a pesar de ser públicas.
40	1.631.213	Leopoldo Villadiego Cantillo	Electrocosta S.A. E.S.P.	No se le informó que podía traer a un técnico o testigo.	Decisión empresarial No. 2209110 de 3 de enero de 2007 ¹⁶³ . "RESUELVE: (...) Cobrar la energía dejada de facturar correspondiente a una suma total de \$743.290".	Juzgado Promiscio Municipal de Purísima, Córdoba. NIEGA. - El cobro no responde a la imposición de una sanción, sino a recuperación de energía consumida y dejada de facturar. - En el procedimiento administrativo no se presentaron irregularidades que comportaran una vulneración del derecho al debido proceso del peticionario.	No hubo segunda instancia.
41	1.632.319	Rumualdo Turizo Galvis	Electrocosta S.A. E.S.P.	- Señala que por un accidente de tránsito hubo interrupción del servicio de energía. Como la entidad no acudió a solucionar el problema, él y sus vecinos se reconcilaron directamente, pagando un consumo estimado. De esta situación se le informó oportunamente a la empresa, quien no adelantó ninguna actuación para dar solución al problema. - La decisión de considerar plena prueba las obtenidas en la visita, se le notificó vencido el término para impugnar.	Decisión empresarial No. 2114750 de 23 de agosto de 2006 ¹⁶³ . "RESUELVE: (...) Imponer una sanción pecuniaria por la suma de [cifra ilegible]"	Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Santa Ana, Magdalena. CONCEDE. - En el procedimiento administrativo se presentaron irregularidades que comportaran una vulneración del derecho al debido proceso del peticionario, ya que no se notificaron debidamente las decisiones administrativas adoptadas. - La entidad sabía de la reconexión porque los propios usuarios le informaron.	Juzgado Unico Civil del Circuito de El Banco, Magdalena REVOCA. Existen otros medios de defensa judicial y no se demostró la existencia de un perjuicio irremediable. - En el procedimiento administrativo no se presentaron irregularidades que comportaran una vulneración del derecho al debido proceso del peticionario.
42	1.632.544	Stella Jaramillo de Martínez	Electrificadora de Santander S.A. E.S.P.	La indujeron a renunciar a los términos para interponer los recursos y a celebrar un contrato de transacción. Hay un contrato de transacción.	Resolución sancionatoria No. 1261338 de 31 de mayo de 2006 ¹⁶⁴ . "RESUELVE: (...) Ordenar el pago solidario por la suma de TRES MILLONES TRESCIENTOS CUARENTA Y SIETE MIL DIEZ PESOS M/CITE (...) por concepto de IRREGULARIDAD EN LAS CONEXIONES Y ROTURA DE SELLOS y por revisión de instalaciones eléctricas y/o equipo de medida, de conformidad con la parte motiva de la presente decisión."	Juzgado Primero Promiscuo de Familia de Barrancabermeja, Santander. NIEGA. - En el procedimiento administrativo no se presentaron irregularidades que comportaran una vulneración del derecho al debido proceso del peticionario. - La inconformidad con el contrato de transacción debe ser conocida por el juez ordinario.	No hubo segunda instancia.
43	1.635.364	Pedro Joaquín Martínez Naranjo	Electrificadora de Santander S.A., E.S.P.	-No se identificaron con el carné. -No se le informó que podía traer a un técnico. -No se demostró que la energía facturada haya sido consumida por él. -No es obligación del usuario que los medidores funcionen bien.	No está la decisión empresarial pero si un documento denominado Preliquidación de energía y sanciones ¹⁶⁵ . "SANCIÓN, Cambio de uso (...) \$211.253. Adulteración Conexión/Equipos (...) \$4.956.232. Total \$5.167.485"	Juzgado Tercero Civil Municipal de Bucaramanga. NIEGA. - Existen otros medios de defensa judicial y no se demostró la existencia de un perjuicio irremediable. - En el procedimiento administrativo no se presentaron irregularidades que comportaran una vulneración del derecho al debido proceso del peticionario.	Juzgado Sexto Civil del Circuito de Bucaramanga. CONFIRMA. Por las mismas razones del a quo.
44	1.639.727	Ana Lucía Díaz Sarmiento	Electricaribe S.A., E.S.P.	No se le informó de la iniciación del trámite administrativo, por eso no pudo oponerse. La acción de tutela se dirige en contra de dos decisiones empresariales.	- Decisión empresarial No. 1293123 de 8 de octubre de 2004 ¹⁶⁶ . "RESUELVE: (...) Imponer una sanción pecuniaria por la suma de \$363.660". - Decisión empresarial No. 1834747 de 16 de marzo de 2006. "RESUELVE: (...) Cobrar la energía facturada correspondiente por una suma total de \$94.830,00".	Juzgado Segundo Penal Municipal de Soledad, Atlántico. NIEGA. - En relación con la decisión del año 2004, el juez niega por falta de immediatez en el ejercicio de la acción. - En relación con la decisión proferida en el año 2006, se niega la acción por las siguientes razones: (i) - El cobro no responde a la imposición de una sanción, sino a recuperación de energía consumida y dejada de facturar; (ii) en el procedimiento administrativo no se presentaron irregularidades que comportaran una vulneración del derecho al debido proceso del peticionario y (iii) la accionante puede acudir a otros medios de defensa judicial.	No hubo segunda instancia.
45	1.639.736	Jesús Emilio Vergara Quimbayo	Aguas de Girardot, Ricaurte y la Región S.A., E.S.P.	-Las fotografías se tomaron sin su presencia. -No hubo testigos en la diligencia. -El actor ya había informado de las irregularidades. La Superintendencia confirmó la decisión administrativa.	Decisión Empresarial PQR 2006-388937, de 29 de noviembre de 2006 ¹⁶⁷ . "Decide: (...) Informar al usuario que debe cancelar la suma de cuatrocientos once mil novecientos sesenta y dos pesos (\$411.962,00), de conformidad con lo expuesto en la presente decisión, por consumos dejados de facturar."	Juzgado Primero Civil Municipal de Girardot, Cundinamarca. NIEGA. En el procedimiento administrativo no se presentaron irregularidades que comportaran una vulneración del derecho al debido proceso del peticionario.	Juzgado Segundo Civil del Circuito de Girardot, Cundinamarca. CONFIRMA. Por las mismas razones del a quo y, además, por cuanto el actor presentó los recursos de manera extemporánea.
46	1.828.809	Rosa Isabel Terán de Castillo	Emdupar S.A., E.S.P. e Interaseo.	El usuario aduce que la empresa perdió el derecho al cobro del servicio, por no haber cumplido con su obligación de instalar el medidor. El problema jurídico se relaciona con el cobro promedio de facturas por parte de la empresa, frente a la falta de medidor de consumo.	No hay decisión empresarial.	Juzgado Quinto Civil Municipal de Valledupar, Cesar. CONCEDE. La empresa incumplió con el deber de instalar el medidor, por lo que perdió el derecho al pago.	Juzgado Primero Civil del Circuito de Valledupar, Cesar. REVOCA. La acción de tutela es improcedente para debatir asuntos de naturaleza puramente contractual o patrimonial. Además, la accionante cuenta con otros medios de defensa judicial.
47	1.828.810	Lester Quintana	Emdupar S.A., E.S.P.	El usuario aduce que la empresa perdió el derecho al cobro del servicio, por no haber cumplido con su obligación de instalar el medidor. El problema jurídico se relaciona con el cobro promedio de facturas por parte de la empresa, frente a la falta de medidor de consumo.	No hay decisión empresarial.	Juzgado Tercero Civil Municipal de Valledupar, Cesar. NIEGA. La acción de tutela es improcedente para debatir asuntos de naturaleza puramente contractual o patrimonial. Además, la accionante cuenta con otros medios de defensa judicial y no se demostró la existencia de un perjuicio de carácter irremediable.	Juzgado Primero Civil del Circuito de Valledupar, Cesar. CONFIRMA. Por las mismas razones del a quo.

48	1.828.811	Deudis Quintana	Emdupar S.A., E.S.P.	El usuario aduce que la empresa perdió el derecho al cobro del servicio, por no haber cumplido con su obligación de instalar el medidor. El problema jurídico se relaciona con el cobro promedio de facturas por parte de la empresa, frente a la falta de medidor de consumo.	No hay decisión empresarial.	Juzgado Segundo Civil Municipal de Valledupar, Cesar. NIEGA. La accionante cuenta con otros medios de defensa judicial y no se demostró la existencia de un perjuicio de carácter irremediable.	Juzgado Primero Civil del Circuito de Valledupar, Cesar. CONFIRMA. Por las mismas razones del a quo.
49	1.836.549	Navis Alberto Oviedo	Electricaribe S.A., E.S.P.	El usuario aduce que la empresa perdió el derecho al cobro del servicio, por el paso del tiempo. Además, sostiene que la facturación se refiere a un inmueble que está vacío y no recibe el servicio. El problema jurídico se relaciona con el cobro promedio de facturas por parte de la empresa, frente a la falta de medidor de consumo.	No hay decisión empresarial.	Juzgado Segundo Civil Municipal de Valledupar, Cesar. NIEGA. El accionante cuenta con otros medios de defensa judicial y no se demostró la existencia de un perjuicio de carácter irremediable.	Juzgado Tercero Civil del Circuito de Valledupar, Cesar. CONFIRMA. Por las mismas razones del quo. Adicionalmente, sostiene que la empresa no ha incurrido en ninguna conducta violatoria de los derechos fundamentales del accionante.

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 "Artículo 54. Cuando a juicio de la Sala Plena, por solicitud de cualquiera magistrado, un proceso de tutela dé lugar a un fallo de unificación de jurisprudencia o la trascendencia del tema amerite su estudio por todos los magistrados, se dispondrá que la sentencia correspondiente sea proferida por la Sala Plena".

2 Auto 031A de 2002, Magistrado Ponente: Eduardo Montealegre Lynett.

3 Estos expedientes son los identificados bajo los radicados T-1.621.898, T-1.828.809, T-1.828.810, T-1.828.811 y T-1.836.549.

4 Particularmente las Sentencias T-720 y T-558 de 2006, Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto.

5 De acuerdo con lo manifestado por los actores en los escritos de tutela, las sumas a las que ascienden las deudas con las empresas accionadas son:

- Expediente T-1.621.898: dos millones ciento setenta y siete mil seiscientos treinta y cinco pesos (\$ 2.177.635), correspondiente a ochenta y tres (83) facturas no canceladas.
- Expediente T-18.28.809: un millón setenta y cinco mil ochocientos sesenta pesos (\$1.075.860), valor que corresponde a sesenta y seis (66) facturas insolutas.
- Expediente T-1.828.810: un millón ciento treinta y ocho mil setecientos ochenta y seis pesos (\$1.138.786), correspondiente a sesenta y seis (66) facturas no canceladas.
- Expediente T-1828.811: cuatrocientos sesenta y un mil novecientos noventa y siete (\$461.997), valor que corresponde a cuarenta y un (41) facturas insolutas.
- Expediente T-1.836.549: un millón cuatrocientos sesenta mil novecientos cincuenta y seis (\$1.460.956), correspondiente a sesenta (60) facturas insolutas.

6 Expediente No. 00323.

7 Dispone la norma en cita: "Cuando a juicio de la Sala Plena, por solicitud de cualquier Magistrado, un proceso de tutela dé lugar a un fallo de unificación de jurisprudencia o la trascendencia del tema amerite su estudio por todos los magistrados, se dispondrá que la sentencia correspondiente sea proferida por la Sala Plena (...)".

8 DUGUIT, León, "Manual de derecho constitucional".

9 MARIENHOFF, Miguel S. "Tratado de Derecho Administrativo", Tomo II, Tercera Edición, Editorial Abeledo-Perrot. Buenos Aires. 1.988, pág 27.

10 Sentencia T-578 de 1992, Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

11 Sentencia C-075 de 1997, Magistrado Ponente: Hernando Herrera Vergara.

12 Ibídem.

13 Sentencia T-380 de 1994, Magistrado Ponente: Hernando Herrera Vergara.

14 Sentencia T-578 de 1992. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

15 Así, por ejemplo, esta Corporación ha señalado que la conexión de redes de acueducto y alcantarillado en un predio que no se encuentre habitado, no puede considerarse como servicio público domiciliario.

16 Sentencia C-221 de 1997, Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

17 Sentencia C-272 de 1998, Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

18 De esta manera, la Corte ha señalado: "la regulación del mercado por parte de los órganos respectivos, es uno de los mecanismos de los que

dispone el Estado para proporcionar respuestas ágiles a las necesidades de sectores que, como el de los servicios públicos, se encuentran sujetos a permanentes variaciones. La corrección del mercado por medio de la regulación es una tarea entre cuyas funciones -además de perseguir condiciones básicas de equidad y solidaridad (...) se encuentra la de propender por unas condiciones adecuadas de competitividad." (Sentencia C-272 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero).

19 Ibídem.

20 Sentencia C-150 de 2003, Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.

21 Ver entre otras, las sentencias C-263 de 1996 y C-284 de 1997, Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell y C-517 de 1992, Magistrado Ponente: Ciro Angarita Barón.

22 Sentencia C-741 de 2003, Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.

23 Sentencia C-075 de 2006, Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil.

24 Sentencia C-1162 de 2000. Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo. En la doctrina se puede consultar: "POLO. Miguel. De la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones. (Un acercamiento a su naturaleza jurídica, a sus principales funciones y a la problemática en cuanto a su ubicación en la estructura del Estado). Revista de la Maestría en Derecho Económico No. 2. Pontificia Universidad Javeriana. 2004".

25 Sentencia C-075 de 2006, Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil.

26 Sentencia C-199 de 2001, Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil.

27 Sentencia C-242 de 1997, Magistrado Ponente: Hernando Herrera Vergara.

28 Publicada en el Diario Oficial Diario Oficial No. 41.433 de 11 de julio de 1994. Esta ley ha sido objeto de modificaciones, principalmente introducidas por las Leyes 286 de 1996, 632 de 2000 y 689 de 2001.

29 En relación con el servicio público domiciliario de energía eléctrica, el legislador profirió además la ley 143 de 1994, "por la cual se establece el régimen para la generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad en el territorio nacional, se conceden unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones en materia energética".

30 Al respecto, puede consultarse la sentencia C-1162 de 2000, Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo.

31 Sentencia C-4963 de 1997, Magistrado Ponente: Fabio Morón Díaz.

32 Sentencia T-540 de 1996, Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz. Esta posición ha sido reiterada, entre otras, en las sentencias C-558 de 2001, Magistrado Ponente: Jaime Araujo Rentería y C-389 de 2002, Magistrada Ponente: Clara Inés Vargas Hernández.

33 "ARTÍCULO 132. RÉGIMEN LEGAL DEL CONTRATO DE SERVICIOS PÚBLICOS. 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."

34 Sentencia C-558 de 2001, Magistrado Ponente: Jaime Araujo Rentería.

35 Ley 142 de 1994, art. 128. Sobre este tipo de cláusulas el artículo 73-10 de la citada Ley 142, le otorga a las Comisiones de Regulación la facultad de: "dar concepto sobre la legalidad de las condiciones uniformes de los contratos de servicios públicos que se sometan a su consideración; y sobre aquellas modificaciones que puedan considerarse restrictivas de la competencia (...)".

36 Disposición declarada exequible mediante sentencia C-636 de 2000, Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell.

37 Sobre el particular, la Corte Constitucional ha señalado: "Entre las características esenciales reconocidas a los contratos de condiciones uniformes además de tratarse de un negocio jurídico consensual, se encuentran su naturaleza uniforme, trato sucesivo, oneroso, mixto y de adhesión. Es uniforme por someterse a unas mismas condiciones jurídicas de aplicación general para muchos usuarios no determinados. Es de trato sucesivo pues las prestaciones que surgen del mismo necesariamente están llamadas a ser ejecutadas durante un período prolongado de tiempo. Es oneroso ya que implica que por la prestación del servicio público domiciliario, el usuario debe pagar a la empresa respectiva una suma de dinero. Es de adhesión, en el entendido que las cláusulas que regulan el contrato, por lo general, son redactadas previa y unilateralmente por la empresa de servicios públicos, sin ofrecerle a los usuarios la posibilidad de deliberar y discutir sobre el contenido de las mismas. Finalmente, como previamente se señaló su naturaleza es mixta, pues las disposiciones jurídicas que lo regulan corresponden a una relación reglamentaria y contractual." (Sentencia C-075 de 2006, Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil)

38 "ARTÍCULO 136 [ley 142 de 1994]. CONCEPTO DE FALLA EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO. La prestación continua de un servicio de buena calidad, es la obligación principal de la empresa en el contrato de servicios públicos.// El incumplimiento de la empresa en la prestación continua del servicio se denomina, para los efectos de esta ley, falla en la prestación del servicio.// La empresa podrá exigir, de acuerdo con las

condiciones uniformes del contrato, que se haga un pago por conexión para comenzar a cumplir el contrato; pero no podrá alegar la existencia de controversias sobre el dominio del inmueble para incumplir sus obligaciones mientras el suscriptor o usuario cumpla las suyas."

39 Sentencia C-558 de 2001, M.P. Jaime Araujo Rentería.

40 Sentencia Ibídem.

41 Sentencia 51 de la Corte Suprema de Justicia, del 14 de abril de 1983, Magistrado Ponente: Manuel Gaona Cruz, citada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-214 de 1994, Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell.

42 Al respecto pueden consultarse, entre otras, las sentencias C-214 de 1994, Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell y C-229 de 1995, Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

43 "Derecho Administrativo Sancionador". Ossa Arbeláez Jaime, Legis Editores S.A., Bogotá, 2000.

44 Sentencia C-597 de 1996, Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

45 Ibídem.

46 Sentencia C-214 de 1994, Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell.

47 Sentencia C-506 de 2002, Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.

48 Ibídem.

49 Sentencia C-597 de 1996, Ibíd.

50 Sentencia C-827 de 2001, Magistrado Ponente: Álvaro Tafur Galvis.

51 Ibídem.

52 "Principios de Derecho Administrativo". Juan Alfonso Santamaría Pastor, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, Tomo II, Segunda Edición, 2000.

53 Ver Ramón Parada Vásquez, "Derecho Administrativo", Tomo I, Marcial Pons, Madrid, 1996. Luis Morell Ocaña, "Curso de Derecho Administrativo, Tomo II "La actividad de las administraciones públicas. Su control administrativo y jurisdiccional", Arandazi, Madrid, 1996.

54 Sentencia C-827 de 2001, Magistrado Ponente: Alvaro Tafur Galvis.

55 En el mismo sentido, en la Sentencia T-145 de 1993, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz., la Corte sostuvo: "El Constituyente colombiano hizo extensivo el derecho al debido proceso a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas (CP 29). Las garantías mínimas del debido proceso penal son aplicables, con algunas atenuaciones, a las actuaciones administrativas sancionatorias. (...) La no total aplicabilidad de las garantías del derecho penal al campo administrativo obedece a que mientras en el primero se protege el orden social en abstracto y su ejercicio persigue fines retributivos, preventivos y resocializadores, la potestad sancionatoria de la administración se orienta más a la propia protección de su organización y funcionamiento, lo cual en ocasiones justifica la aplicación restringida de estas garantías - quedando a salvo su núcleo esencial - en función de la importancia del interés público amenazado o desconocido.". Sobre el mismo tema puede consultarse, entre otras, la sentencia C-597 de 1996, Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

56 Sentencia C-710 de 2001, Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño.

57 Sobre el tema, la Corte Constitucional ha señalado: "Cuando se trata del derecho administrativo sancionador, el principio de legalidad de las sanciones administrativas sólo exige que una norma con fuerza material de ley contemple una descripción genérica de las conductas sancionables, las clases y cuantía de las sanciones, pero con posibilidad de remitir a los actos administrativos la descripción pormenorizada de las conductas reprochables, sin que pueda decirse en este caso que las normas de carácter reglamentario complementan los enunciados legales, pues se trata de una remisión normativa contemplada específicamente por la disposición legal de carácter sancionador". Sentencia C-860 de 2006, Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto.

58 Sentencia C-052 de 1997, Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz.

59 Bajo tal premisa, la Corte Constitucional ha avalado en distintas oportunidades el contenido de normas que establecen sanciones de tipo administrativo mediante el uso de conceptos indeterminados. Así, por ejemplo, en la sentencia C-921 de 2001 esta Corporación se pronunció respecto de la demanda de constitucionalidad presentada en contra de los numerales 23 y 24 del artículo 5 del Decreto 1259 de 1994; a juicio del actor, dichas normas comportaban una vulneración del principio de legalidad por cuanto facultaban a la Superintendencia Nacional de Salud para imponer sanciones por el desconocimiento de las instrucciones u órdenes que ella misma impartiera.

En esa oportunidad, esta Corporación consideró que la norma acusada era respetuosa del principio de reserva legal y, adicionalmente, del principio de tipicidad, como quiera que en ella se establecían los sujetos sobre los cuales podía recaer la sanción, el monto de la sanción pecuniaria, el procedimiento que debía seguirse para su imposición y la formulación genérica de la conducta a sancionar, esto es, el

desconocimiento de las órdenes expedidas por la Superintendencia.

60 A partir de tal consideración, la Corte Constitucional ha declarado la inexequibilidad de disposiciones normativas que, por ser demasiado imprecisas, constituyan una violación del principio de legalidad. En este sentido, por ejemplo, al efectuar el juicio de constitucionalidad del artículo 52 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, el cual trasladaba al ejecutivo la facultad de señalar las sanciones a imponer por la infracción de las disposiciones que dicte en ejercicio de su función de regulación de las actividades financiera y aseguradora, sin definir las infracciones ni precisar el monto de la multa, esta Corporación consideró: "10- Uno de los principios esenciales en el derecho sancionador es el de la legalidad, según el cual las conductas sancionables no sólo deben estar descritas en norma previa (tipicidad) sino que, además, deben tener un fundamento legal, por lo cual su definición no puede ser delegada en la autoridad administrativa. Además, es claro que el principio de legalidad implica también que la sanción debe estar predeterminada ya que debe haber certidumbre normativa previa sobre la sanción a ser impuesta pues, como esta Corporación ya lo había señalado, las normas que consagran las faltas deben estatuir 'también con carácter previo, los correctivos y sanciones aplicables a quienes incurran en aquéllas' 11- Las sanciones administrativas deben entonces estar fundamentadas en la ley, por lo cual, no puede transferírse al Gobierno una facultad abierta en esta materia, como lo hace el artículo 52 del EOSF.". (Sentencia C-1161 de 2000, M.P.: Alejandro Martínez Caballero.)

En este orden de ideas, la Corte sostuvo que para establecer cuando se produce una vulneración del principio de legalidad, es necesario verificar si la norma legal permite determinar los elementos del tipo en forma razonable, esto es, si a partir de la ley es posible concretar su alcance, bien sea en virtud de remisiones normativas o de criterios técnicos, lógicos, empíricos, o de otra índole, que permitan prever, con suficiente precisión, el alcance de los comportamientos prohibidos y sancionados; de encontrarse que el concepto es a tal punto abierto, que no puede ser concretado en forma razonable, entonces dichos conceptos desconocen el principio de legalidad, pues la definición del comportamiento prohibido queda abandonada a la discrecionalidad de las autoridades administrativas, que valoran y sancionan libremente la conducta sin referentes normativos precisos.

Bajo tal consideración, la Corte concluyó que, en este caso, la norma comportaba una vulneración del principio de tipicidad y, por tal razón, declaró la inexequibilidad de la disposición.

61 Sentencia C-213 de 2007, Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto.

62 Sentencia T-537 de 2004, Magistrada Ponente: Clara Inés Vargas Hernández.

63 Sentencia C-181 de 2002, Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.

64 Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.

65 Ibídem.

66 Artículo 1 de la Constitución Política.

67 Al respecto, puede consultarse, entre otras, las sentencias T-881 de 2002, Magistrado Ponente: Eduardo Montealegre Lynett.

68 Ibídem.

69 Sentencia C-389 de 2002, Magistrada Ponente: Clara Inés Vargas Hernández.

70 Artículo 150 de la Ley 142 de 1994.

71 Sentencia C-389 de 2002, Magistrada Ponente: Clara Inés Vargas Hernández.

72 Magistrado Ponente: Jorge Arango Mejía.

73 Magistrada Ponente: Clara Inés Vargas Hernández.

74 Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño.

75 Magistrado Ponente: Jaime Araujo Rentería.

76 Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.

77 Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.

78 Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto.

79 Se trata de la sentencia T-437 de 1994, decisión en la cual la Corte otorgó el amparo transitorio para proteger el derecho al buen nombre y a la honra de la actora quien había interpuesto acción de tutela contra la sanción pecuniaria impuesta por una empresa prestadora del servicio de energía eléctrica.

80 De conformidad con el artículo 66 del Código Contencioso Administrativo una de las causales de pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos es la desaparición de sus fundamentos de hecho o de derecho.

81 Salvo los artículos 17 y 18 de la Ley 126 de 1938 preceptos que en todo caso no tienen ninguna relación con la materia reglamentada en el Decreto 1303 de 1989.

82 La disposición en comento prevé: "Artículo 54º. Sanciones pecuniarias. En el contrato de condiciones uniformes se deberá establecer en forma clara y concreta, qué conductas del usuario se consideran incumplimiento de éste y dan lugar a la imposición de sanciones pecuniarias por parte de la empresa, la manera de establecer su cuantía y el procedimiento para demostrar dichas conductas y para imponer la sanción a que haya lugar. En todo caso, la actuación deberá adelantarse con la garantía plena del derecho que tiene el usuario a la defensa, y con sujeción a lo que los Códigos Civil y de Comercio y la Ley 142 de 1994, en su artículo 133, prevén en relación con la carga de la prueba. // Parágrafo 1º. Cuando no haya otra forma de establecer el consumo realizado, se tomará el mayor valor de la carga o capacidad instalada o, en su defecto, el nivel de carga promedio del estrato socioeconómico correspondiente al respectivo usuario, y se multiplicará por el factor de utilización y por el tiempo de permanencia de la anomalía, tomado en horas. De no ser posible establecer con certeza la duración de la misma, se tomará como rango 720 horas, multiplicado por seis meses como máximo. El factor de utilización para cada caso y el nivel de carga promedio del estrato socioeconómico, serán establecidos por la empresa. // Parágrafo 2º. Además de cobrar el consumo realizado en esa forma, la empresa podrá aplicar una sanción pecuniaria máxima equivalente al consumo no autorizado, valorado a las tarifas vigentes al momento en que éste haya sido encontrado".

83 En la sentencia C-1162 de 2000 sostuvo esta Corporación: "En materia de servicios públicos domiciliarios, debe resaltarse que la regulación - como función presidencial delegable en las referidas comisiones- no es lo que ha considerado alguna parte de la doctrina, es decir, un instrumento normativo para 'completar la ley', o para llenar los espacios que ella pueda haber dejado, y menos para sustituir al legislador si éste nada ha dispuesto, pues ello significaría la inaceptable y perniciosa posibilidad de entregar al Presidente de la República -y, más grave todavía, a sus delegatarios- atribuciones de legislador extraordinario, distintas a las señaladas por la Carta, en manifiesta contravención de los postulados del Estado de Derecho, entre los cuales se encuentran el principio de separación de funciones de los órganos del Estado, el carácter singular del Presidente como único funcionario que puede ser revestido de facultades extraordinarias temporales y precisas y las estrictas condiciones exigidas por la Constitución para que a él sean transferidas transitoria y delimitadamente las funciones legislativas. En efecto, 'completar' según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, significa 'añadir a una magnitud o cantidad las partes que le faltan', y ello implica que 'regular' ha sido erróneamente asimilado a 'legislar', en tanto ha sido entendida como la función de llenar los vacíos legales. Y como se vio, el artículo 370 de la Constitución condiciona la potestad reguladora del Presidente a que ella se haga 'con sujeción a la ley', no 'para completar la ley'."

84 Magistrada Ponente: Clara Inés Vargas Hernández.

85 Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia de julio 8 de 2001. M.P. Olga Inés Navarrete Barrero: "... el Decreto 1303 de 1989 es una norma especial que, como tal es de preferente aplicación frente a las disposiciones de la ley 142 de 1994, que si bien estableció el régimen de los servicios públicos domiciliarios, no se refirió a todos los aspectos relativos a esta prestación quedando vigentes, por lo tanto, las disposiciones de carácter especial y aquellas que no fueran contradictorias con sus mandatos. De conformidad con lo anterior, las normas de la ley 142 de 1994 son complementarias de las contenidas en el Decreto 1303 de 1989 que, en cuanto no sean contrarias, mantienen su vigencia y deben interpretarse sistemáticamente como un todo, por cuanto no existe contradicción entre las prescripciones de la ley 142 de 1994 y las disposiciones del Decreto 1303 de 1989 explicadas para el caso concreto, las cuales contemplan situaciones que fueron cobijadas por la primera y mantienen, por tanto, su vigencia y eficacia".

86 Resolución N° 108 de 1997 "Por la cual se señalan criterios sobre la protección de los derechos de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica, y se dictan otras disposiciones".

Art. 54: "En el contrato de condiciones uniformes se deberá establecer en forma clara y concreta, qué conductas del usuario se consideran incumplimiento de éste y dan lugar a la imposición de sanciones pecuniarias por parte de la empresa, la manera de establecer su cuantía y el procedimiento para demostrar dichas conductas y para imponer la sanción a que haya lugar".

87 Sentencia T-270 de 2004: "Debe recordarse que el ejercicio de la autoridad que ostentan las empresas de servicios públicos se ajusta a la Carta Política dependiendo de la proporcionalidad y racionalidad de las medidas y decisiones que adopten éstas frente a los usuarios y usuarias y, sobre todo, del estricto cumplimiento de las reglas del debido proceso (Art. 29 C.P.)".

88 Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto.

89 En la sentencia se hace referencia a las sentencias T-457 de 1994, T-1204 de 2001, T-270 de 2004 y T-455 de 2005.

90 Sentencia T-224 de 2006, Magistrada Ponente: Clara Inés Vargas Hernández.

91 Sentencia T-292 de 2006. En materia de servicios públicos domiciliarios, debe resaltarse que la regulación -como función presidencial delegable en las referidas comisiones- no es lo que ha considerado alguna parte de la doctrina, es decir, un instrumento normativo para "completar la ley", o para llenar los espacios que ella pueda haber dejado, y menos para sustituir al legislador si éste nada ha dispuesto, pues ello significaría la inaceptable y perniciosa posibilidad de entregar al Presidente de la República -y, más grave todavía, a sus delegatarios- atribuciones de legislador extraordinario, distintas a las señaladas por la Carta, en manifiesta contravención de los postulados del Estado de Derecho, entre los cuales se encuentran el principio de separación de funciones de los órganos del Estado, el carácter singular del Presidente como único funcionario que puede ser revestido de facultades extraordinarias temporales y precisas y las estrictas condiciones exigidas por la Constitución para que a él sean transferidas transitoria y delimitadamente las funciones legislativas. En efecto, "completar" según el Diccionario

de la Real Academia de la Lengua Española, significa "añadir a una magnitud o cantidad las partes que le faltan", y ello implica que "regular" ha sido erróneamente asimilado a "legislar", en tanto ha sido entendida como la función de llenar los vacíos legales. Y como se vio, el artículo 370 de la Constitución condiciona la potestad reguladora del Presidente a que ella se haga "con sujeción a la ley", no "para completar".

92 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.

De conformidad con lo anterior, las normas de la Ley 142 de 1994 son complementarias de las contenidas en el decreto 1303 de 1989 que, en cuanto no sean contrarias, mantienen su vigencia y deben interpretarse sistemáticamente como un todo, por cuanto no existe contradicción entre las prescripciones de la Ley 142 de 1994 y las disposiciones del Decreto 1303 de 1989 aplicadas al caso concreto, las cuales contemplan situaciones que no fueron cobijadas por la primera y mantiene, por lo tanto, su vigencia y eficacia..."

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".

93 Magistrado Ponente: Álvaro Tafur Galvis.

94 Magistrado Ponente: Jaime Araujo Rentería.

95 Magistrado Ponente: Nilson Pinilla Pinilla.

96 En vía de ejemplo, en la sentencia T-041 de 2007 anteriormente citada, el Magistrado Jaime Córdoba Triviño presentó una aclaración de voto por cuanto, si bien estuvo de acuerdo con la decisión adoptada en el caso concreto, a su juicio la Corte debe mantener la posición conforme a la cual las empresas de servicios públicos domiciliarios sí tienen competencia para imponer sanciones pecuniarias. Sobre el tema, expresó: "(...) se argumenta que las empresas de servicios públicos carecen de potestad sancionatoria frente a eventuales conductas irregulares de sus usuarios, pues no existe fundamento legal, razón por la cual se califica las actuaciones de la Empresa como auténticas vías de hecho administrativas. // Si bien es cierto la sentencia apoya esa conclusión en decisiones recientes de las Salas Séptima y Octava de Revisión de la Corte, en especial las Sentencias T- 558 y 815 de 2005, en las que se reitera la tesis de la carencia de fundamento legal de la potestad sancionatoria de las empresas prestadoras de servicios públicos, lo cierto es que en otras decisiones, pero de modo particular en la Sentencia T-270 de 2004 proferida por la Sala Cuarta de Revisión, con ponencia del suscripto Magistrado, se llega a conclusión diversa, pues se sostiene que diversas normas (Decreto 1303 de 1989, la ley 142 de 1994 en su artículo 142 y la Resolución 108 de 1997 de la Comisión de Regulación de Energía y Gas) permiten concluir que dichas empresas tienen facultades para imponer las sanciones correspondientes a los usuarios en las hipótesis expresamente previstas, siempre y cuando se sujeten al debido proceso en especial a la garantía del derecho de defensa y dependiendo de la proporcionalidad y racionalidad de las medidas impuestas. // Por manera que en mi criterio debe mantenerse la tesis ya expresada por la Corte en esta Sentencia, reiterada luego por la Sala Novena de Revisión mediante Sentencia T-224 de 2006 - Magistrada Ponente doctora Clara Inés Vargas Hernández-. Adicionalmente, respecto de la misma decisión, el Magistrado Manuel José Cepeda Espinosa presentó salvamento especial de voto.

97 Al respecto, puede consultarse LOZANO CUTANDA, Blanca, "La extinción de las sanciones administrativas y tributarias", Estudio Preliminar de Ramón Parada, Editorial Marcial Pons, Ediciones Jurídicas S.A., Madrid, 1990.

98 El artículo 1592 define la cláusula penal como "aquella en que una persona, para asegurar el cumplimiento de una obligación, se sujeta a una pena que consiste en dar o hacer algo en caso de no ejecutar o retardar la obligación principal."

99 "Artículo 867. Cuando se estipule el pago de una prestación determinada para el caso de incumplimiento, o de mora, se entenderá que las partes no pueden retractarse.

Cuando la prestación principal esté determinada o sea determinable en una suma cierta de dinero la pena no podrá ser superior al monto de aquella.

Cuando la prestación principal no esté determinada ni sea determinable en una suma cierta de dinero, podrá el juez reducir equitativamente la pena, si la considera manifiestamente excesiva habida cuenta del interés que tenga el acreedor en que se cumpla la obligación. Lo mismo hará cuando la obligación principal se haya cumplido en parte."

100 Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño.

101 Publicada en el Diario Oficial No. 46700 de 25 de julio de 2007.

102 Sentencia C-539 de 2008, Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto.

103 Cabe destacar que, mediante Memorando número 20071300011223 de 12 de febrero de 2007, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios adoptó la posición según la cual las empresas de servicios públicos no tienen facultad para la imposición de sanciones pecuniarias, modificando así el criterio que inicialmente había sostenido.

104 En efecto, mediante sentencia de 30 de julio de 2008, la Sección Tercera del Consejo de Estado decidió la acción de simple nulidad formulada en contra del artículo 54 de la Resolución No. 108 de 1997 proferida por la Comisión de Regulación de Energía y Gas, el cual establecía la facultad de las empresas de servicios públicos domiciliarios para sancionar pecuniariamente a los usuarios.

El Consejo de Estado declaró nulo el artículo acusado, bajo la consideración de que la facultad de imponer sanciones pecuniarias, en tanto ejercicio de una potestad sancionatoria, debe tener origen legal y no puede fundarse en normativas de menor rango.

105 Sentencia C-043 de 2004, Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.

106 Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.

107 El artículo 365 de la Constitución Política establece que: "Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional".

108 Al respecto se puede consultar, entre otras, las sentencias C-236 de 1996, Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell; C-558 de 2001, Magistrado Ponente: Jaime Araujo Rentería y, particularmente, la sentencia T-1150 de 2001, Magistrado Ponente: Álvaro Tafur Galvis.

109 Sentencia C-075 de 2006, Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil.

110 Sentencia C-1162 de 2000, Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo.

111 Ibídem.

112 En relación con los expedientes T-1.621.898, T-1.828.809, T-1.828.810, T-1.828.811 y T-1.836.549, la Sala se referirá a la procedencia de la acción de tutela, en el acápite correspondiente al caso concreto.

113 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.

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

115 Sentencia T-270 de 2004, Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño.

116 Sobre el tema puede consultarse, entre otras, la sentencia T-854 de 2006, Magistrado Ponente: Álvaro Araujo Rentería.

117 En la decisión de 28 de agosto de 2006.

118 En la decisión de 8 de octubre de 2004.

119 En la decisión de 29 de septiembre de 2006

120 En la decisión de 16 de marzo de 2006.

121 Al respecto, pueden consultarse, entre otras, las siguientes sentencias: T-1016 de 1999, Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz;

T-270 de 2004, Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño y T-712 de 2004, Magistrado Ponente: Rodrigo Uprimny Yepes.

122 "ARTÍCULO 154. DE LOS RECURSOS. El recurso es un acto del suscriptor o usuario para obligar a la empresa a revisar ciertas decisiones que afectan la prestación del servicio o la ejecución del contrato. Contra los actos de negativa del contrato, suspensión, terminación, corte y facturación que realice la empresa proceden el recurso de reposición, y el de apelación en los casos en que expresamente lo consagre la ley.

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

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

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

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

123 Como se señaló en el acápite de hechos de la presente providencia, en todos los expedientes objeto de revisión (salvo en los identificados con los números de radicado T-1.621.898, T-1.828.809, T-1.828.810, T-1.828.811 y T-1.836.549), se discute si las empresas de servicios públicos domiciliarios tienen facultad para imponer sanciones de contenido pecuniario, lo que fue reseñado en el texto de la sentencia. En consecuencia, en el presente cuadro únicamente se detallan los argumentos adicionales expuestos por los demandantes.

124 Folio 36, cuaderno 1.

125 Folio 61, cuaderno 1.

126 Folio 82, cuaderno 1.

127 Folio 42, cuaderno 1.

128 Folio 11, cuaderno 1.

129 Folio 48, cuaderno 1.

130 Folio 6, cuaderno 1.

131 Folio 13, cuaderno 1.

132 Folio 18, cuaderno 1.

133 Folio 33, cuaderno 1.

134 Folio 33, cuaderno 1.

135 Folio 56, cuaderno 1.

136 Folio 49, cuaderno 1.

137 Folio 25, cuaderno 2.

138 La primera decisión, a folio 59 del cuaderno 1; la segunda, a folio 124 del mismo cuaderno.

139 Folio 5, cuaderno 1.

140 Folio 81, cuaderno 1.

141 Folio 5, cuaderno 1.

142 Folio 19, cuaderno 1.

143 Folio 25, cuaderno 1.

144 Folio 13, cuaderno 1.

145 Folio 4, cuaderno 1.

146 Folio 51, cuaderno 1.

-
- 147 Folio 18, cuaderno 1.
 - 148 Folio 30, cuaderno 1.
 - 149 Folio 75, cuaderno 1.
 - 150 Folio 54, cuaderno 1.
 - 151 Folio 38, cuaderno 1.
 - 152 Folio 26, cuaderno 1.
 - 153 Folio 12, cuaderno 1.
 - 154 Folio 67, cuaderno 1.
 - 155 Folio 23, cuaderno 1.
 - 156 Folio 23, cuaderno 1.
 - 157 Folio 23, cuaderno 1.
 - 158 Folio 90, cuaderno 2.
 - 159 Folio 15, cuaderno 1.
 - 160 Folio 143, cuaderno 1.
 - 161 Folio 19, cuaderno 1.
 - 162 Folio 40, cuaderno 1.
 - 163 Folio 67, cuaderno 1.
 - 164 Folio 22, cuaderno 1. La liquidación se encuentra en el folio 24.
 - 165 Folio 3 y 39, cuaderno 1.
 - 166 La Decisión de 2004, a folio 8 del cuaderno 1; la de 2006, a folio 41 del mismo cuaderno.
 - 167 Folio 5, cuaderno 1.
-

Fecha y hora de creación: 2025-12-07 02:20:28