

Sentencia C-1123/04

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Necesidad de correspondencia entre acusación y texto demandado

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Exposición de razones conducentes para el debate

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos que deben tener las razones del concepto de violación

PRINCIPIO PRO ACTIONE EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Alcance

Con base en la jurisprudencia constitucional se ha considerado que “la apreciación del cumplimiento de tales requerimientos ha de hacerse en aplicación del principio pro actione de tal manera que se garantice la eficacia de este procedimiento vital dentro del contexto de una democracia participativa como la que anima la Constitución del 91. Esto quiere decir que el rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido al actor y que la duda habrá de interpretarse a favor del demandante, es decir, admitiendo la demanda y fallando de fondo.”

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Formulación aparente de cargos

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-No correspondencia entre acusación formulada y texto de disposiciones demandadas

Referencia: expediente D-5211

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 140 y 142 (parciales) de la Ley 142 de 1994.

Actor: Edgardo José Hernández Montero

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D. C., nueve (9) de noviembre de dos mil cuatro (2004).

La Sala Plena de la Corte Constitucional en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos de trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

## SENTENCIA

### I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, el ciudadano Edgardo José Hernández Montero demandó la inconstitucionalidad de los artículos 140 y 142 parciales de la Ley 142 de 1994.

### II. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones objeto del proceso y se subraya lo acusado:

“Ley 142 de 1994

(julio 11)

Por el cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones

### CAPITULO III.

#### EL CUMPLIMIENTO Y LA PRESTACION DEL SERVICIO

ARTICULO 140.- (Modificado Ley 689/01, Artículo 19) 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.

(...)

ARTICULO 142. Restablecimiento 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.

(...)”.

### III. LA DEMANDA

Sostiene el demandante que las normas acusadas vulneran los artículos 116, 228 y 250 de la Constitución Política por cuanto se interpretan y se aplican como una autorización directa para que en la imposición de sanciones pecuniarias las empresas de servicios públicos domiciliarios, se constituyan en juez y parte.

Facultades que autorizan a dichas empresas a imponer sanciones pecuniarias y de orden penal e investigar y juzgar delitos, desempeñando así una función jurisdiccional que no es propia de estas entidades lo cual contraviene los mandatos constitucionales.

En este sentido, considera que también se desconoce el artículo 8-1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que ha de aplicarse en el ordenamiento colombiano de conformidad con lo establecido en el artículo 93 de la Carta Política. Recuerda que según dicha norma “1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de

un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.”

Arguye que las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios no cuentan con la competencia, autonomía, independencia e imparcialidad que les permitan imponer multas de carácter pecuniario a sus usuarios, por ello las normas que les otorgan dicha facultad resultan contrarias a la Constitución.

Señala que en la práctica, con la aplicación de las facultades que le atribuyen las normas acusadas a las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios se vulneran derechos como la vida, los derechos inalienables de la persona y la familia, la seguridad y salubridad públicas y la violación del domicilio, la intimidad personal y familiar, el debido proceso, el buen nombre, la dignidad y el honor.

#### IV. INTERVENCIONES

La Corte precisa que el 11 de junio y el 7 de julio de 2004 fueron radicadas la intervención del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial así como la de los ciudadanos Franco Barrios del Valle, Alfonso de la Rosa Rodríguez, Marlene Arzuza de Moncada, Bernardo Charrys Reyes, Adalberto Álvarez Navarro, Jaime de J. Álvarez Lerma, Jorge Eliécer Bolaño Muñoz, Niesto Fester Guillermo, Adalberto Meza Roca y Nibia Molinares Parra, respectivamente, en las cuales plantean sus argumentos sobre las normas parcialmente demandadas. Dichos escritos no serán tenidos en cuenta por haber sido presentados de forma extemporánea conforme se indica en la constancia de la Secretaría General de esta Corporación.<sup>1</sup>

##### 1. Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico -CRA-

La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico solicita declarar la exequibilidad de los apartes normativos demandados.

Explica el interviniente, que la demanda está fundada en una interpretación equivocada de las normas cuestionadas, puesto que para el actor éstas le permiten a las empresas de

servicios públicos domiciliarios conducir investigaciones y juicios de conductas delictivas, lo cual no surge de su contenido legal, dado que a las sanciones a que hacen referencia dichos textos normativos son a las derivadas del contrato de condiciones uniformes dentro de las cuales no se encuentran las de carácter penal.

En este sentido precisa que el asunto constitucional a dilucidar no es la facultad de dichas empresas para imponer sanciones penales sino la de sancionar pecuniariamente a los usuarios.

En lo referente al aparte demandado del artículo 140 de la Ley 142 de 1994, considera que éste no merece reproche de constitucionalidad alguno puesto que en él simplemente se reconoce un hecho evidente cual es el de reconocer que las personas prestadoras de servicios públicos tienen la facultad de ejercer los derechos que la ley y el contrato les conceden.

Así, señala que dicha disposición no consagra una facultad especial en cabeza de las personas prestadoras, ni les otorga, en sí misma, poderes exorbitantes frente al usuario ya que simplemente reconoce que tanto la ley como el acuerdo de voluntades les otorgan derechos que pueden ser legítimamente ejercidos por éstas.

En lo que concierne al texto normativo demandado del artículo 142 ídem, sostiene que el precepto faculta a las personas prestadoras para imponer las sanciones previstas en el contrato de condiciones uniformes, y condiciona la reconexión del servicio al pago (entre otros) de tales sanciones, si la suspensión o el corte fueron imputables al suscriptor o usuario.

Agrega que en consideración a la necesaria continuidad en la prestación del servicio, la ley excepcionalmente ha investido a las personas prestadoras de ciertas facultades propias de la función administrativa y que en el caso de la norma analizada, surgen del contrato de condiciones uniformes y que si bien son extrañas al Derecho Privado ello no implica que el poder sancionatorio que se les reconoce haga titular a las empresas de servicios públicos de función jurisdiccional.

Concluye que la facultad de imponer sanciones que le asiste a las personas prestadoras se encuadra en una estructura de descentralización especializada o por colaboración la cual, en

todo caso, está sujeta a los controles propios de la función administrativa para la necesaria protección de los usuarios.

## 2. Ministerio de Minas y Energía

El Ministerio de Minas y Energía solicita a la Corte que se declare inhibida para pronunciarse de fondo acerca de los preceptos acusados por carecer la demanda de cargos de constitucionalidad ciertos y específicos. En su defecto, pide la declaratoria de constitucionalidad de las normas acusadas parcialmente.

Respecto de la solicitud de inhibición, considera que el argumento del actor radica en que los apartes acusados han sido interpretados “ERRADA Y ARBITRARIAMENTE”, por parte de las empresas prestadoras del servicio y de las entidades de control, y que por dicha interpretación resultan inconstitucionales, lo cual de conformidad con la jurisprudencia de la Corte hace manifiesta la ausencia de cargos ciertos y específicos.

De otra parte, para justificar la exequibilidad de las normas acusadas considera que es extensa la normatividad en la que se apoyan las empresas de servicios públicos para cobrar multas a los usuarios incumplidos con lo pactado en el contrato de condiciones uniformes, esto es, aquellos a quienes se les imputa fraude en conexiones, acometidas, medidores o líneas. En este sentido trae a colación el artículo 7-11 de la Resolución CREG-108 de 1997 y el artículo 1592 del Código Civil sobre la cláusula penal que puede ser pactada en los contratos.

Adicionalmente, señala que la Ley 142 de 1992 establece todo un sistema de control a las decisiones de carácter sancionatorio, que en ningún caso son de naturaleza penal, que incluso permite al usuario acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, con lo cual quedan garantizados los derechos de los usuarios, lo cual respalda la constitucionalidad de los preceptos acusados.

## 3. Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios solicita a la Corte que se declare inhibida para pronunciarse de fondo acerca de los preceptos acusados por carecer la demanda de cargos de constitucionalidad ciertos y específicos. Subsidiariamente insta a la

exequibilidad de las normas parcialmente acusadas.

A juicio del interviniente, la demanda adolece de un argumento razonado y concreto que conforme el contenido del concepto de violación constitucional desde los puntos de vista formal y material.

Explica que el demandante en su intento de argumentación señala que las empresas de servicios públicos domiciliarios no pueden actuar como juez y parte al sancionar a sus usuarios, en virtud del contrato de condiciones uniformes, y para ello simplemente cita como violadas normas constitucionales cuyo contenido material es muy distinto al que fundamenta la autorización legal para establecer cláusulas penales contractuales, y finalmente no explica la forma en que los apartes de las normas demandadas violan efectivamente la Carta Política.

Para justificar la constitucionalidad de las disposiciones acusadas, recuerda que no puede ser contrario a la Constitución que las empresas de servicios públicos domiciliarios puedan ejercer los derechos subjetivos que nacen de la relación contractual entre la empresa y el usuario. De igual manera, considera que tampoco merece reproche alguno que dichas entidades puedan sancionar pecuniariamente a sus usuarios en los eventos establecidos en la ley, dado que dicha facultad es de naturaleza contractual a la cual se adhieren éstos voluntariamente al convertirse parte del referido contrato, dentro de los postulados de la autonomía de la voluntad y que en todo caso no implica renuncia o menoscabo al debido proceso.

Finalmente afirma que el hecho que las disposiciones acusadas permitan a las empresas de servicios públicos domiciliarios incluir en sus contratos el procedimiento y cláusulas sancionatorias pecuniarias ya referenciadas, en nada atenta contra la autonomía de la administración de justicia, que en todo caso a través de la jurisdicción de lo contencioso administrativo conoce, en última instancia, de los conflictos que con ocasión de la aplicación de lo acordado contractualmente se presenten. Así mismo, afirma que las sanciones penales que surjan con ocasión de un incumplimiento contractual le corresponde al juez penal conocerlas de manera autónoma, donde el prestador de servicios públicos puede actuar como denunciante.

#### 4. Ministerio de Comunicaciones

El Ministerio de Comunicaciones pide a la Corte Constitucional se declare la exequibilidad de las normas demandadas.

Para el interviniente, el actor confunde la actividad jurisdiccional con las facultades de corte administrativo asignadas a los prestadores de servicios públicos domiciliarios, ya que estas últimas son las que le permiten a los prestadores de servicios actuar como juez y parte. Señala que es atendiendo la naturaleza de los servicios que se prestan, que los operadores de servicios públicos domiciliarios pueden realizar toda una gama de actividades sin las cuales dicha prestación podría tornarse imposible debido a las dificultades operativas que surgirían.

Por lo anterior, considera que el núcleo del ataque que se intenta en este proceso debió darse en otro marco, no en el del ejercicio de la función jurisdiccional, marco que es extraño a las normas demandadas, puesto que la ley tiene libertad para configurar las características de todo el espectro de aspectos y situaciones relacionadas con la prestación de los servicios públicos domiciliarios, de modo que las normas atacadas resultan de la libertad de configuración legislativa y del correcto desarrollo de aspectos de interés general inherentes a esa prestación, todo de acuerdo con el marco constitucional previsto por la Carta Superior para aquellos.

## 5. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público pide a la Corte se declare inhibida para hacer pronunciamiento de fondo sobre la demanda o subsidiariamente declarar la exequibilidad de los preceptos acusados.

El interviniente advierte de la demanda que el actor pretende utilizar la acción de inconstitucionalidad para conjurar una contienda que se presenta entre los usuarios de la Costa Caribe y las empresas de servicios públicos. Colige de lo anterior, que la demanda es inepta dado que el actor no señala las normas constitucionales que estima violadas ni las razones de su violación, por lo cual debe haber decisión inhibitoria.

No obstante, considera que de existir pronunciamiento de fondo, la demanda debe despacharse desfavorablemente puesto que las normas demandadas buscan un fin inherente al Estado social de derecho, como herramienta de desarrollo económico y social. En este

sentido, explica que las normas acusadas son producto de la autorización constitucional para que la ley regulara de forma amplia los diferentes aspectos del régimen de servicios públicos domiciliarios dentro de los cuales se encuentran las facultades de los prestadores de dichos servicios como manifestación de la denominada descentralización por colaboración.

En lo referente a la facultad que otorgan los textos demandados de imponer sanciones de tipo pecuniario, considera que las empresas de servicios públicos hacen uso de ellas “con el fin de garantizar su viabilidad financiera, pues hay regiones del país como en el caso de la Costa Atlántica donde los montos de la cartera vencida en el sector energético, alcanzan niveles verdaderamente preocupantes (...) lo cual trae como consecuencia que estas empresas se encuentren limitadas para efectuar las inversiones y los mantenimientos necesarios, poniendo en peligro la calidad y la continuidad en la prestación del servicio de energía eléctrica, situación ésta que sí atenta contra los principios constitucionales que pretende salvaguardar el actor incoando la presente demanda”<sup>2</sup>

De esta manera concluye que las normas impugnadas “no están otorgando facultades a un cocontratante común y corriente, facultades sancionatorias propias de la jurisdicción; en primer lugar, puesto que si bien, no es una relación esencialmente exorbitante, por tratarse de un contrato cuyo objeto lleva implícito la satisfacción de uno de los fines esenciales del Estado, merece una regulación especial; y en segundo término, lo establecido en los artículos 140 y 142 de la Ley 142 de 1994, no comporta necesariamente una sanción, sino la consecuencia prevista y conocida por el usuario derivada de su incumplimiento contractual, facultad que no es privativa de ningún funcionario judicial como argumenta el actor”<sup>3</sup>

## V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación encargado, solicita a esta Corporación declarar la exequibilidad de los apartes normativos acusados.

En sustento de lo anterior, afirma que en relación con el artículo 140 objeto de estudio, las condiciones uniformes que señalan las empresas de servicios públicos en sus contratos, encuentran soporte constitucional y legal en las facultades que excepcionalmente se otorgan a los particulares prestadores del servicio, y se rigen por los principios contractuales del derecho privado, sin perder de vista que el fin último de estos contratos es asegurar la eficiencia y continuidad de la prestación del servicio y, por ende, el interés general.

Asegura, que las condiciones uniformes son propias de esa clase de convenios también llamados contratos por adhesión y se establecen para garantizar la prestación eficiente del servicio, protegiendo así la viabilidad económica de las empresas prestadoras, lo cual no obsta para exigir en estos contratos el equilibrio contractual, máxime cuando se celebran entre una parte fuerte y una débil.

En cuanto a la interpretación dada por el demandante al artículo 142 de la norma demandada asegura la vista fiscal que no corresponde ni a su tenor, ni a su espíritu, ni al querer del legislador, quien en aras de asegurar la prestación de los servicios públicos, ha otorgado ciertas facultades a las empresas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios, con claro fundamento constitucional, reguladas por las leyes que rigen esta materia y en particular por los contratos uniformes.

Explica que las sanciones a las que hace referencia el artículo 142 de la ley de servicios públicos domiciliarios, son las derivadas únicamente del contrato uniforme que se desarrolla bajo el control del Estado y dentro del marco constitucional y legal señalado, y nada tienen que ver con sanciones de carácter penal como lo afirma el demandante, quien fundamenta su pretensión de inconstitucionalidad en una apreciación subjetiva y personal sobre los alcances de la norma demandada.

## VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISION

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241 numeral 4º de la Constitución Política, la Corte es competente para conocer de la presente demanda por estar los preceptos demandados contenidos en una ley de la República.

### 2. Planteamiento del problema jurídico

La demanda de inconstitucionalidad instaurada 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, versa sobre la presunta violación de dichos apartes normativos a los artículos 116, 228 y 250 de la Constitución Política.

Dos son los argumentos que soportan los reproches que formula el demandante, el primero alude a que dichas disposiciones se interpretan y se aplican como 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. En segundo lugar, que en ejercicio de dichas funciones las mencionadas empresas desempeñan una función jurisdiccional que no le es propia, lo cual transgrede los mandatos constitucionales.

Aunque todos los intervinientes así como el Señor Procurador General de la Nación consideran que la demanda está fundada en una errada interpretación de los textos acusados, sólo los Ministerios de Minas y Energía y de Hacienda y Crédito Público con la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios solicitaron a la Corte inhibirse de hacer pronunciamiento de fondo.

Estas entidades de manera subsidiaria y las demás como solicitud principal piden la declaratoria de exequibilidad de los textos acusados, posición que también es la del Ministerio Público. A juicio de éstos, las facultades sancionatorias de las empresas de servicios públicos domiciliarios son meramente administrativas y por ende de carácter pecuniario y no penal. Así mismo, precisan que respecto de dicho poder sancionatorio existe un control no sólo en sede de la empresa sino ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, prerrogativas que se justifican en la finalidad social de los servicios públicos domiciliarios y en la viabilidad económica de las empresas como una forma de descentralización por colaboración.

Corresponde a la Corte Constitucional, entonces, en primer lugar determinar, ante el reiterado reparo de los intervinientes, si los reproches que el demandante endilga a los apartes normativos acusados configuran un cargo de inconstitucionalidad. Teniendo en cuenta lo anterior, habrá de resolverse si debe adoptarse decisión inhibitoria como lo solicitan algunos de ellos o si por el contrario debe hacerse un pronunciamiento de fondo sobre la acción instaurada.

3. Requisitos de la demanda de inconstitucionalidad. Necesidad de correspondencia entre la acusación formulada y el texto de la norma demandada

La Corte Constitucional a través de múltiples pronunciamientos ha fijado una doctrina sobre los requisitos que debe cumplir toda demanda de inconstitucionalidad. El rastreo y síntesis de dichas decisiones fue realizado por esta Corporación en la sentencia C-1052/014 a partir de cuyas consideraciones se resolverá el segundo de los problemas jurídicos planteados.

En efecto, en dicha sentencia se explicó cómo “la presentación de una demanda de inconstitucionalidad ante la Corte da inicio a un diálogo entre el ciudadano, las autoridades estatales comprometidas en la expedición o aplicación de las normas demandadas y el juez competente para juzgarlas a la luz del Ordenamiento Superior.” Se ha dicho entonces, que esto supone como mínimo la exposición de razones conducentes para hacer posible el debate.

En lo referente a los requisitos que deben tener las razones plasmadas en el concepto de la violación se exige que éstas sean “claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes”. Sobre la noción de cada uno de estos requisitos se dijo en la mencionada sentencia:<sup>5</sup>

La claridad de la demanda es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, pues aunque “el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, [por regla general], releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental”<sup>6</sup>, no lo excusa del deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa.

Adicionalmente, las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertas significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente<sup>7</sup> “y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita”<sup>8</sup> e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda<sup>9</sup>. Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; “esa técnica de control difiere, entonces, de aquella [otra] encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden”<sup>10</sup>.

De otra parte, las razones son específicas si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través “de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada”<sup>11</sup>. El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales”<sup>12</sup> que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad<sup>13</sup>.

La pertinencia también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales<sup>14</sup> y doctrinarias<sup>15</sup>, o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que “el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico”<sup>16</sup>; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia<sup>17</sup>, calificándola “de inocua, innecesaria, o reiterativa”<sup>18</sup> a partir de una valoración parcial de sus efectos.

Finalmente, la suficiencia que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; así, por ejemplo, cuando se estime que el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado ha sido quebrantado, se tendrá que referir de qué procedimiento se trata y en qué consistió su vulneración (artículo 2 numeral 4 del Decreto 2067 de 1991), circunstancia que supone una referencia mínima a los hechos que ilustre a la Corte sobre la fundamentación de tales

asertos, así no se aporten todas las pruebas y éstas sean tan sólo pedidas por el demandante. Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional. (Resaltado fuera de texto)

No obstante, con base en la jurisprudencia constitucional se ha considerado que “la apreciación del cumplimiento de tales requerimientos ha de hacerse en aplicación del principio pro actione de tal manera que se garantice la eficacia de este procedimiento vital dentro del contexto de una democracia participativa como la que anima la Constitución del 91. Esto quiere decir que el rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido al actor y que la duda habrá de interpretarse a favor del demandante, es decir, admitiendo la demanda y fallando de fondo.”<sup>19</sup>

Este principio fue precisamente el que se aplicó en el estudio de la demanda, para efectos de decidir sobre su admisión<sup>20</sup>, análisis en el que se estimó que la misma reunía los requisitos exigidos en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991. Empero, con ocasión de la adopción de la decisión constitucional, 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”.

Nótese que el presupuesto del que parte el demandante es equivocado puesto que dicha disposición nada dice sobre el ejercicio, por parte de las empresas de servicios públicos domiciliarios, de facultades jurisdiccionales y mucho menos que dichas empresas se “constituyan en juez y parte”.

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.

Al respecto cabe anotar, que la Corte Constitucional no puede hacer el análisis de constitucionalidad de las expresiones acusadas cuando lo que se ataca es una regla diferente de la señalada en la demanda como inconstitucional, mediante deducciones o inferencias creadas por la accionante y no imputables a la norma puesta en tela de juicio.<sup>21</sup>

Lo anterior permite afirmar que le asiste razón a los intervinientes y al Señor Procurador General de la Nación, al sostener que el fundamento del aparente cargo de

inconstitucionalidad resulta ser incierto e impertinente en la medida en que la demanda recae sobre una proposición jurídica que no es real, sino deducida por el actor.

En consecuencia, al no existir correspondencia entre la acusación formulada y el texto de las disposiciones parcialmente demandadas, la Corte se declarará inhibida para pronunciarse de fondo en el asunto de la referencia.

## VII. DECISION

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

## RESUELVE

Declararse INHIBIDA para pronunciarse sobre la constitucionalidad de 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 de la misma ley.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

JAIME ARAUJO RENTERIA

Presidente

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

1 Folios 152 y 159 del expediente.

2 Folio 140 del expediente.

3 ibídem.

4 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

5 Las notas al pie de página que siguen hasta el número 19, corresponden a las citas originales de la Sentencia C-1052/01.

6 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-143 de 1993 M.P. José Gregorio Hernández. Estudió la Corte en aquella ocasión la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 16 y 20 de la Ley 3a de 1986, 246, 249 y 250 del Decreto 1222 de 1986. En el mismo sentido puede consultarse la Sentencia C-428 de 1996 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

7 Así, por ejemplo en la Sentencia C-362 de 2001; M.P. Alvaro Tafur Galvis, la Corte también se inhibió de conocer la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 5º del Decreto 2700 de 1991, pues “del estudio más detallado de los argumentos esgrimidos por el demandante, como corresponde a la presente etapa procesal, puede deducirse que los cargos que se plantean aparentemente contra la norma atacada no lo son realmente contra ella”.

8 Sentencia C-504 de 1995; M.P. José Gregorio Hernández Galindo. La Corte se declaró inhibida para conocer de la demanda presentada contra el artículo 16, parcial, del Decreto 0624 de 1989 “por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales”, pues la acusación carece de objeto, ya que alude a una disposición no consagrada por el legislador.

9 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-1544 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo. La Corte se inhibe en esta oportunidad de proferir fallo de mérito respecto de los artículos 48 y 49 de la Ley 546 de 1999, por presentarse ineptitud sustancial de la demanda, debido a que el actor presentó cargos que se puedan predicar de normas jurídicas distintas a las demandadas. En el mismo sentido C-113 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-1516 de 2000 M.P. Cristina Pardo Schlesinger, y C-1552 de 2000 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

10 En este mismo sentido pueden consultarse, además de las ya citadas, las sentencias C-509 de 1996 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-1048 de 2000 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C-011 de 2001 (M.P. Alvaro Tafur Galvis), entre otras.

11 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-568 de 1995 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. La Corte se declara inhibida para resolver la demanda en contra de los artículos 125, 129, 130 y 131 de la Ley 106 de 1993, puesto que la demandante no estructuró el concepto de la violación de los preceptos constitucionales invocados.

12 Estos son los defectos a los cuales se ha referido la jurisprudencia de la Corte cuando ha señalado la ineptitud de una demanda de inconstitucionalidad, por inadecuada presentación del concepto de la violación. Cfr. los autos 097 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) y 244 de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) y las sentencias C-281 de 1994 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C-519 de 1998 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-013 de 2000 (M.P.

Alvaro Tafur Galvis), C-380 de 2000 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-177 de 2001 (M.P. Fabio Morón Díaz), entre varios pronunciamientos.

13 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-447 de 1997 M.P. Alejandro Martínez Caballero. La Corte se declara inhibida para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad del inciso primero del artículo 11 del Decreto Ley 1228 de 1995, por demanda materialmente inepta, debido a la ausencia de cargo.

14 Cfr. la Sentencia C-447 de 1997, ya citada.

15 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-504 de 1993; M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y Carlos Gaviria Díaz. La Corte declaró exequible en esta oportunidad que el Decreto 100 de 1980 (Código Penal). Se dijo, entonces: “Constituye un error conceptual dirigir el cargo de inconstitucionalidad contra un metalenguaje sin valor normativo y, por tanto, carente de obligatoriedad por no ser parte del ordenamiento jurídico. La doctrina penal es autónoma en la creación de los diferentes modelos penales. No existe precepto constitucional alguno que justifique la limitación de la creatividad del pensamiento doctrinal – ámbito ideológico y valorativo por excelencia -, debiendo el demandante concretar la posible antinomia jurídica en el texto de una disposición que permita estructurar un juicio de constitucionalidad sobre extremos comparables”. Así, la Corte desestimaba algunos de los argumentos presentados por el actor que se apoyaban en teorías del derecho penal que reñían con la visión contenida en las normas demandadas y con la idea que, en opinión del actor, animaba el texto de la Constitución.

16 Cfr. Ibíd. Sentencia C-447 de 1997.

17 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-269 de 1995 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Este fallo que se encargó de estudiar la Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 61 de 1993 artículo 1° literales b y f, es un ejemplo de aquellos casos en los cuales la Corte desestima algunos de los cargos presentados por el actor, puesto que se limitan a presentar argumentos de conveniencia.

18 Son estos los términos descriptivos utilizados por la Corte cuando ha desestimado demandas que presentan argumentos impertinentes a consideración de la Corte. Este asunto también ha sido abordado, además de las ya citadas, en la C-090 de 1996 (M.P. Antonio

Barrera Carbonell), C-357 de 1997 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C-374 de 1997 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo) se desestiman de este modo algunos argumentos presentados por el actor contra la Ley 333 de 1996 sobre extinción de dominio, C-012 de 2000 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), C-040 de 2000 (M.P. Fabio Morón Díaz), C-645 de 2000 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-876 de 2000 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-955 de 2000 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C-1044 de 2000 (M.P. Fabio Morón Díaz), C-052 de 2001 (M.P. Alvaro Tafur Gálvis), C-201 de 2001 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

19 Corte Constitucional. Sentencia C-1052 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

20 Folios 54 a 56 del expediente.

21 Sobre este mismo particular puede estudiarse la Sentencia C-1544 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.