

Sentencia C-284/97

NORMA DE TRANSICION-Agotamiento del plazo

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Agotamiento plazo de norma

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Delimitación constitucional/AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Establecimiento general del régimen jurídico por el legislador

Si bien la autonomía busca la autodeterminación de las entidades territoriales en la gestión de sus propios intereses, la propia Constitución la delimita a partir de la concepción unitaria del Estado y de la reserva que hace para el legislador para la regulación de ciertas materias que, como lo relativo al establecimiento del régimen de los servicios públicos, se consideran vitales para los intereses de la comunidad nacional y no sólo de los regionales y locales, en lo relativo a las situaciones generales que deben ser reglamentadas de manera uniforme, sin perjuicio de la especificidad de las regulaciones reglamentarias que deben hacerse por las entidades territoriales. No se afecta en principio la autonomía de las entidades territoriales, porque el legislador establezca de modo general el régimen jurídico de dichos servicios, pues esa fue la voluntad del Constituyente; es decir, que corresponde a éste señalar el marco normativo atinente a las cuestiones básicas que estructuran la naturaleza propia de cada servicio, sus atributos de regularidad, permanencia eficacia y eficiencia, los sujetos que los prestan, las relaciones usuario-entidad prestataria, la manera de establecer las tarifas que se pagan y los subsidios que demanda la universalidad y solidaridad del servicio, el contenido y alcance del control, inspección y vigilancia, atribuido a la Superintendencia de Servicios Públicos, y la financiación de ésta, librando a las entidades territoriales ciertos aspectos de naturaleza reglamentaria en relación con aquéllos asuntos no esenciales no regulados por el legislador, particularmente en los órdenes técnicos y operativos.

SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Establecimiento legislativo del régimen jurídico general

El legislador sí está autorizado para regular la materia a la que aluden las normas acusadas, pues ello hace parte del régimen jurídico general del servicio público que le corresponde

diseñar y, además, percibe que no se afecta la autonomía que constitucionalmente se reconoce a los municipios.

Referencia: Expediente D-1486.

Normas Demandadas:

Ley 142 De 1994 Artículos 6 Y 182.

Actor: Fabio Antonio Cárdenas.

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL.

Santafé de Bogotá, D.C., junio cinco (5) de mil novecientos noventa y siete (1997)

I. ANTECEDENTES.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de la acción pública de inconstitucionalidad, procede la Corte a proferir la decisión correspondiente, en relación con la demanda instaurada por el ciudadano Fabio Antonio Cárdenas, contra los artículos 6 y 182 de la Ley 142 de 1994, afirmando su competencia con fundamento en lo dispuesto en el artículo 241-4 de la Constitución Política.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA.

Se transcribe a continuación el texto de las normas acusadas, así:

LEY 142 DE 1994

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

Artículo 6. Prestación directa de servicios por parte de los municipios. Los municipios prestarán directamente los servicios públicos de su competencia, cuando las características técnicas y económicas del servicio, y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, lo cual se entenderá que ocurre en los siguientes casos:

6.1. Cuando, habiendo hecho los municipios invitación pública a las empresas de servicios públicos, no haya habido empresa alguna que se ofreciera a prestarlo;

6.2. Cuando, no habiendo empresas que se ofrecieran a prestar el servicio, y habiendo hecho los municipios invitación pública a otros municipios, al Departamento del cual hacen parte, a la Nación y a otras personas públicas o privadas para organizar una empresa de servicios públicos que lo preste, no haya habido una respuesta adecuada;

6.3. Cuando, aún habiendo empresas deseosas de prestar el servicio, haya estudios aprobados por el Superintendente que demuestren que los costos de prestación directa para el municipio serían inferiores a los de empresas interesadas, y que la calidad y atención para el usuario serían, por lo menos, iguales a las que tales empresas podrían ofrecer. Las Comisiones de Regulación establecerán las metodologías que permitan hacer comparables diferentes costos de prestación de servicios;

6.4. Cuando los municipios asuman la prestación directa de un servicio público, la contabilidad general del municipio debe separarse de la que se lleve para la prestación del servicio; y si se presta mas de un servicio, la de cada uno debe ser independiente de la de los demás. Además, su contabilidad distinguirá entre los ingresos y gastos relacionados con dicha actividad, y las rentas tributarias o no tributarias que obtienen como autoridades políticas, de tal manera que la prestación de los servicios quede sometida a las mismas reglas que serían aplicables a otras entidades prestadoras de servicios públicos.

En el evento previsto en el inciso anterior, los municipios y sus autoridades quedarán sujetos, en lo que no sea incompatible con la Constitución o con la ley misma, a todo lo que esta Ley dispone para las empresas y sus administradores y, en especial, a las regulaciones de las Comisiones y al control, inspección, vigilancia y contribuciones de la Superintendencia de Servicios Públicos y de las Comisiones. Pero los consejos determinarán si se requiere una junta para que el municipio preste directamente los servicios y, en caso afirmativo, ésta estará compuesta como lo dispone el artículo 27 de esta Ley.

Cuando un municipio preste en forma directa uno o más servicios públicos e incumpla las normas de calidad que las Comisiones de Regulación exijan de modo general, o suspenda el pago de sus obligaciones, o carezca de contabilidad adecuada después de dos años de entrar en vigencia esta Ley o, en fin, viole en forma grave las obligaciones que ella contiene, el

Superintendente, en defensa de los usuarios o para proteger la salud y bienestar de la comunidad, además de sancionar los alcaldes y administradores, podrá invitar, previa consulta al comité respectivo, cuando ellos estén conformados, a una empresa de servicios públicos para que ésta asuma la prestación del servicio, e imponer una servidumbre sobre los bienes municipales necesarios, para que ésta pueda operar.

De acuerdo con el artículo 336 de la Constitución Política, la autorización para que un municipio preste los servicios públicos en forma directa no se utilizará, en caso alguno, para constituir un monopolio de derecho.

Artículo 182. Formación de empresas nuevas. Cuando la Nación o las entidades territoriales hayan estado prestando directamente un servicio público, deberán constituir las empresas de servicios públicos necesarias, dentro del plazo de dieciocho (18) meses contados a partir de la publicación de la presente Ley, salvo en los casos contemplados en el artículo 6° de esta Ley. A ellas podrán aportar todos los bienes y derechos que venían utilizando con ese propósito, y otros adicionales. Las nuevas empresas podrán asumir los pasivos de las entidades oficiales que prestaban el servicio, sin el consentimiento de los acreedores, pero quienes prestaban el servicio seguirán siendo deudores solidarios.

III. LA DEMANDA.

El ciudadano Fabio Antonio Cárdenas, demandó ante la Corte Constitucional la declaración de inexequibilidad de los artículos 6 y 182 de la Ley 142 de 1994, por considerar que estas normas violan los artículos 56 inciso 1o, 287, 313-3 y 334 de la Constitución. El concepto de la violación se expone de la siguiente manera:

Según el art. 287 de la Constitución, las autoridades municipales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, la cual desaparece cuando se las obliga a crear entidades prestatarias de servicios públicos, sin tener en cuenta su conocimiento sobre la realidad socioeconómica del municipio, lo cual es determinante de la necesidad de establecer o no dichas entidades. La ley en consecuencia no puede fijar las condiciones para la creación de entidades de servicios públicos municipales. Por ende, con la previsión contenida en el art. 182 demandado, se convierte al Alcalde en un funcionario sin atribuciones y sin autonomía.

Las normas acusadas violan el numeral 6 del artículo 313 Constitucional, porque según esta

norma, corresponde a los concejos municipales determinar la estructura municipal y crear entidades descentralizadas en el municipio, llámense establecimientos públicos o empresas industriales o comerciales del estado. En tal virtud, señala el demandante:

“...ninguna otra autoridad y mucho menos una Ley de la República como la acusada de inconstitucional puede obligar a que las entidades territoriales pierdan su autonomía cuando han presentado de manera eficaz y continua los servicios públicos en una zona que lógicamente está regida por sus determinaciones y autoridades. En ésta equivocación cabe (sic) el art. 182 de la ley 142, además, hay que tener en cuenta que sólo si un servicio público no cumple con los presupuestos de eficacia y continuidad en la prestación del servicio puede ser intervenido y en este caso, el art. 6 demandado considera que aún prestándose adecuadamente un servicio debe constituirse una empresa industrial y comercial del Estado mediante una invitación pública y aclaro ni siquiera se refiere a una empresa industrial y comercial del Estado sino que traslada ésta facultad a entes privados como lo hace el numeral 61 y a otras entidades del orden Departamental y Nacional que desconocen la realidad Municipal y peor aún, da al Superintendente de Servicios Públicos la posibilidad no sólo de intervenir sino de considerar que las empresas de gaseosas prestan un servicio público. Esta misma disposición, o sea el numeral 64 del art. 6 de la norma mencionada además, olvida que los municipios y sus autoridades están regidos por la Constitución y la Ley y que ésta está subordinada a aquellas, en virtud de la pirámide normativa de Kelsen”.

El art. 344 de la Constitución permite la intervención del Estado en la prestación de los servicios públicos, con el fin de conseguir un mejoramiento en la calidad de vida, pero limita sus acciones al cumplimiento de los principios, derechos y valores que la Carta establece; por lo tanto, las disposiciones que toma la Superintendencia de Servicios Públicos no pueden afectar la autonomía de los municipios en el manejo de los asuntos de su competencia “como son las determinaciones sobre conveniencia u oportunidad, viabilidad y necesidad de la creación de una empresa de servicios públicos como diáfananamente lo establece el art. 313 de la Constitución Nacional en concordancia con el art. 314”.

Las normas demandadas desconocen el inciso 1o del art. 56 de la Constitución, porque los servicios públicos a que dicha ley se refiere son esenciales “y su importancia determina que sólo las autoridades que conocen sobre el terreno los problemas y necesidades municipales,

sean los que puedan en un momento dado tener la competencia para tomar estas determinaciones”.

IV. INTERVENCION DE LA SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS.

La doctora Luz Myriam Talero Plata intervino en el proceso, actuando en calidad de apoderada de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, y solicitó a esta Corporación declarar la constitucionalidad de las normas acusadas. Los apartes más importantes de su intervención se resumen de la siguiente manera:

En la Constitución se recogen una serie de principios en materia de servicios públicos, que son una finalidad social del Estado, con el fin de lograr su prestación eficiente, y así atender al bienestar general y a la calidad de vida de la población. A la regulación de la ley se definió el señalamiento de competencias, responsabilidades, cobertura, calidad, financiación, régimen tarifario y de subsidios y los derechos y deberes de los usuarios.

“La ley persigue como objetivos fundamentales lograr la eficiencia y calidad en la prestación de los servicios públicos, ampliación de la cobertura, invitación a la participación privada, separación de los roles del Estado, racionalización del régimen tarifario y la administración de subsidios en forma eficaz”.

“En estos objetivos, se encuentran involucrados la Nación, los Departamentos y los Municipios, con funciones o competencias concretas e independientes cada una de la otra, pero coordinadas entre sí, así vemos que en cuanto a la competencia atribuida por la ley a la Nación, a esta le corresponde; planificar, asignar, gestionar y controlar el uso del espectro electromagnético y el uso del gas combustible, así mismo dar apoyo financiero, técnico y administrativo a las empresas prestadoras de los servicios públicos que operen en la Nación, como también velar por la protección de los recursos naturales. En igual sentido se encuentra atribuida la competencia de los Departamentos para la prestación de los servicios públicos domiciliarios, para que mediante mecanismos de apoyo y coordinación se asegure la transmisión de electricidad, apoyo financiero, técnico y administrativo a las Empresas de servicios públicos que operen en el Departamento, y promueva la asociación de los Municipios para la prestación de las municipalidades”.

“Debe tenerse en cuenta que corresponde al Alcalde, como primera autoridad del municipio

asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos domiciliarios en su jurisdicción de acuerdo con lo consagrado en el art. 315, numeral 3, y 365 de la Constitución Política. Similar principio es el desarrollado por el artículo 6 de la LSPD, y por el artículo 2 de la ley 60 de 1993”

Para tal efecto el alcalde cuenta con variedad de alternativas, todas con respaldo legal, por las que puede optar para una adecuada prestación de los servicios públicos domiciliarios, las cuales pueden resumiesen (sic) de la siguiente manera:

“a) Prestación de los servicios por parte del municipio, artículo 6 de la LSPD”.

“b) Constitución de una empresa para prestación de tales servicios, artículo 182 de la LSPD., y como ya se dijo anteriormente el objeto de la constitución puede ser una empresa industrial y comercial del municipio, una sociedad de capital público, una sociedad de economía mixta¹, o inclusive se puede permitir la prestación de servicios por parte de una sociedad cuyo capital sea el 100% de capital privado”.

“c) La suscripción de un contrato para gestión de los servicios públicos, dentro de las modalidades establecidas en el artículo 39 de la LSPD., donde se podrá por ejemplo entregar en concesión el sistema de aseo a particulares o comunidades organizadas: Organizaciones sin ánimo de lucro, Juntas de Acción Comunal, Organizaciones Comunitarias o Juntas Veredales, o la suscripción de un contrato para la gestión de un servicio domiciliario”.

“d) Propender, con la ayuda y colaboración del Departamento, por la formación de asociaciones de Municipios vecinos, con el objeto de prestar los servicios públicos domiciliarios de que trata la ley”.

Del contenido normativo de los artículos 38, 209, 315 y 365 de la Constitución, 5.1 y 17 de la ley 142 de 1994, se deduce:

“A. Que las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, por regla general la Constitución y la Ley quiso darles el carácter de “empresas privadas”, con todas sus implicaciones jurídicas, y que sólo en forma excepcional el servicio público puede estar a cargo de empresas Industriales y Comerciales del Estado con su régimen jurídico propio”.

“B. En consecuencia estas Entidades prestadoras de servicios públicos de carácter privado

son independientes en su organización y funcionamiento a los Entes Territoriales, quienes dependen exclusivamente de la administración de cada Municipalidad, que gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, pero siempre sujetos a la Constitución y a la Ley”.

“C. Al Alcalde le corresponde la responsabilidad de asegurar la eficiente prestación de servicios públicos domiciliarios a los habitantes de su territorio, independientemente de la alternativa por la que opten, es entonces apenas lógico que sea el Alcalde en su calidad de representante legal de su municipio el primero en saber a cerca de las medidas de fondo que incidan en la constitución o transformación de las mismas empresas o entidades prestadoras que opere dentro del ámbito su jurisdicción. Lo anterior con el objeto de que él en su calidad de Alcalde, pueda tomar las medidas necesarias, con base especialmente en lo establecidos en los artículos 6 y 182 de la LSPD., en aras de garantizar ante todo la eficiente prestación de los servicios públicos y la continuidad en la prestación de los mismo servicios en favor de los suscriptores”.

Las disposiciones acusadas no violan las normas constitucionales que el demandante invoca. En efecto:

La autonomía de que gozan los municipios está sujeta a la Constitución y a la ley; es ésta la encargada de definir las competencias que le corresponden.

No existe violación de la autonomía de los municipios por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos, pues esta entidad sólo le corresponde ejercer el control, inspección y vigilancia de las entidades que prestan servicios públicos domiciliarios.

VI. INTERVENCION DEL MINISTERIO DE DESARROLLO ECONOMICO.

El ciudadano Carlos Eduardo Serna Barbosa, en su carácter de Jefe de la Oficina Jurídica, actuando en representación del Ministerio de Desarrollo Económico, debidamente facultado para ello, solicitó a la Corte declarar la constitucionalidad de las normas acusadas, con argumentos similares a los que se registran en la intervención de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

VII. CONCEPTO DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION.

En la oportunidad legal el señor Procurador General de la Nación (e) se pronunció sobre la demanda presentada por el actor y solicitó a esta Corporación declarar exequibles las normas impugnadas, con fundamento en las siguientes consideraciones:

El centro de la argumentación de la demanda se reduce a determinar, si el legislador al regular la prestación directa del servicio público domiciliario por los municipios y ordenarles a estos entes la formación de nuevas empresas, desconoció la autonomía que la Constitución les reconoce para reglamentar esta materia y determinar la estructura de la administración local.

Los artículos 365 a 370 de la Constitución, confieren al legislador la facultad general de estructurar el régimen jurídico de los servicios públicos y en especial de los domiciliarios, “como quiera que el Constituyente al reconocer dentro del contexto de la República Unitaria que la ley es un factor unificador y aglutinante de la juridicidad de la Nación, determinó que a través de este instrumento se desarrollará un sistema armónico y coherente que gobernara su regulación, control y vigilancia, sin que ello signifique una intromisión indebida en el ámbito de competencia de los entes territoriales, en punto a la función reglamentaria de los servicios públicos que la Carta les otorga con arreglo a la ley”.

La posibilidad de regular de modo general el servicio público corresponde al legislador, sin perjuicio de la potestad reglamentaria de las entidades territoriales; a la ley le corresponde determinar las competencias y responsabilidades referentes a la prestación de servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad, financiación y el régimen tarifario, en tanto que a dichas entidades les compete “la reglamentación de los mismos para su prestación efectiva, con arreglo al marco jurídico superior”. Empero debe advertirse que su facultad reglamentaria está condicionada además a la ley y por las reglamentaciones especiales que dicta el Presidente de la República (arts. 189-22, 313-1 y 370).

La Constitución, en ningún momento le atribuyó a los departamentos y municipios competencia reguladora en materia de servicios públicos, radicándola en forma exclusiva y excluyente en el Congreso, que es el competente para establecer los principios y condiciones bajo los cuales los entes territoriales pueden prestar directamente los servicios y constituir las empresas requeridas para desarrollar este propósito, con arreglo a la competencia administrativa de carácter reglamentario de que son titulares.

VIII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

1. Alcance del pronunciamiento de la Corte.

La pretensión del actor se dirige a que se declaren inexecutable los arts. 6 y 182 de la ley 142 del 11 de julio de 1994, publicada en la misma fecha en el diario oficial No. 41433.

El art. 182 es en parte una norma de transición. Esta aseveración tiene respaldo no sólo porque ella se encuentra ubicada dentro del título X de dicha ley que alude al régimen de transición, sino en razón de su contenido. En efecto, la referida norma estableció que cuando la Nación o las entidades territoriales hayan estado prestando directamente un servicio público, deberán constituir las empresas públicas necesarias dentro del plazo de 18 meses, contados a partir de la publicación de dicha ley.

No sucede lo mismo con el aparte final de la referida norma, el cual regula lo relativo a los aportes de los bienes y derechos que poseían la Nación y las entidades territoriales en empresas encargadas de la prestación directa de servicios públicos y la posibilidad de asumir los pasivos, pues se trata de una norma permanente aplicable a la constitución de empresas nuevas. Dice el acápite final en referencia:

“A ellas podrán aportar todos los bienes y derechos que venían utilizando con ese propósito, y otros adicionales. Las nuevas empresas podrán asumir los pasivos de las entidades oficiales que prestaban el servicio, sin el consentimiento de los acreedores, pero quienes prestaban el servicio seguirán siendo deudores solidarios”.

El plazo inicialmente previsto en la norma del art. 182 venció el día 11 de enero de 1996. Por consiguiente, considera la Corte que el aparte de la norma alusivo al referido plazo se encuentra agotado en su contenido y por lo tanto ha desaparecido del mundo jurídico, es decir, no se encuentra vigente.

Es de anotar que el art. 3 de la ley 286 de 1996, “por el cual se modifican parcialmente las leyes 142 y 143 de 1994”², estableció lo siguiente:

“Cuando las entidades territoriales hayan estado prestando directamente un servicio público y no se hayan constituido en empresas, de servicios públicos, según lo había establecido el artículo 182 de la Ley 142 de 1994, se les concede un plazo hasta de diez y ocho (18) meses

a partir de la aprobación de la presente ley, para que se conviertan en empresas de servicios públicos”.

La norma transcrita es evidentemente, por su contenido, una nueva disposición, pues regula la situación de las entidades territoriales que habiendo estado prestando un servicio público en la época en que se expidió la ley 142/94, no dieron cumplimiento al aparte normativo de transición del art. 182, en el sentido de constituir las empresas de servicios públicos necesarias dentro del término antes indicado, otorgándoles un nuevo plazo de 18 meses a partir de la aprobación de la ley 286/96.

En las condiciones señaladas es obvio que el aparte normativo del art. 182, concerniente al plazo primario otorgado para constituir las nuevas empresas, se agotó en su contenido y que la disposición últimamente transcrita no tuvo la virtud de prorrogar el referido plazo, y por ende, extender su vigencia, por haber sido expedida cuando ya había expirado el citado término.

Es cierto que la Corte ha sostenido que cuando una norma ha sido derogada y se encuentra produciendo efectos, es procedente pronunciarse sobre su constitucionalidad; pero en el caso que nos ocupa la situación es diferente, porque los efectos de la norma, con respecto a dicho plazo, se agotaron dada su temporalidad.

No existiendo objeto sobre el cual deba recaer la decisión de la Corte, ésta se declarará inhibida para pronunciarse en relación con el segmento ya señalado del art. 182. Por consiguiente, el fallo de la Corte se contraerá a decidir en relación con la censura formulada contra el art. 6 y el aparte final del art. 182.

2. El problema jurídico planteado en la demanda.

Se reduce a determinar si el legislador al expedir las normas acusadas, viola la autonomía que la Constitución le otorga a los municipios en lo relativo a las atribuciones de que son titulares para prestar servicios públicos y para crear, según lo demanden las necesidades locales, empresas que se encarguen de su gestión.

En tal virtud, le corresponde a la Corte analizar los siguientes aspectos: El régimen constitucional, legal y reglamentario de los servicios públicos; el ámbito de la autonomía de

las entidades territoriales, y si el legislador al expedir las normas acusadas desconoció o no dicha autonomía.

3. La solución del problema.

3.1. De conformidad con la Constitución Política de 1991, la “regulación” de las actividades que constituyen servicios públicos le compete a la ley, a la cual se confía la misión de formular las normas básicas relativas a: la naturaleza, extensión y cobertura del servicio, su carácter de esencial o no, los sujetos encargados de su prestación, las condiciones para asegurar la regularidad, permanencia, constancia, calidad y eficiencia en su prestación, las relaciones con los usuarios, en lo que atañe a sus deberes, derechos, al régimen de su protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas que presten el servicio, el régimen tarifario, y la manera como el Estado ejerce el control, la inspección y la vigilancia para asegurar su prestación eficiente (arts. 1, 2, 56, 150-23, 365, 367, 368, 369 y 370 C.P.).

La Corte en varios pronunciamientos se ha referido a la facultad del legislador para establecer el régimen de los servicios públicos, como también al ámbito reglamentario que en relación con esta materia le compete a las entidades territoriales.

Sobre el punto son ilustrativos los siguientes apartes de la sentencia C-517/923, en la cual, luego de reafirmarse la competencia del legislador para establecer el régimen jurídico de dichos servicios, se dijo:

“Ahora bien, no debe perderse de vista que por disposición de la propia Constitución la función que la Carta confiere en los artículos 300-1 y 298 a las asambleas departamentales y en los artículos 311 y 313-1 a los concejos municipales para “reglamentar... la prestación de los servicios” que la ley confie a la respectiva entidad territorial debe entenderse circunscrita a lo que ella misma determine. En efecto, sobre este aspecto deben recordarse los siguientes parámetros que la Carta consagra:

a) La autonomía de que gozan las entidades territoriales para la gestión de sus intereses se enmarca dentro de los contornos que a ella fijan la Constitución y la ley. (artículo 287)”.

“b) Conforme lo dispone el artículo 288 ibídem, corresponde a la ley establecer los

términos en los que, de acuerdo a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, los distintos niveles territoriales ejercerán las competencias que les son atribuidas por la Constitución”.

“Una interpretación teleológica y sistemática de los anteriores principios constitucionales conduce a esta Corte a afirmar que en el campo de los servicios públicos el Constituyente instituyó una competencia concurrente de regulación normativa en cabeza de los niveles central, regional y local, que por su alcance y radio de acción puede caracterizarse así:

a) A la ley le compete establecer por vía general el régimen jurídico de los servicios públicos, esto es, expedir el estatuto básico que defina sus pautas y parámetros generales y que regule los demás aspectos estructurales de los mismos (Arts. 150-23 y 365 C.N.)”

“b) Es propio de los departamentos y municipios desarrollar por la vía del reglamento la preceptiva legal y adecuarla a las particulares peculiaridades propias de su ámbito territorial.

En otros términos, corresponde a las autoridades de esos niveles ejercer la potestad reglamentaria para dar concreción y especificidad a la normación legal de modo que con sujeción a sus parámetros, dispongan lo conducente a la adecuada y eficiente prestación de los servicios públicos según sean las características de las necesidades locales”.

“Tal competencia concurrente constituye nítida expresión de la articulación de los dos niveles a partir de los cuales se organiza el Estado. En efecto, de una parte la ley a través de su capacidad reguladora realiza la unidad jurídico-política de la República al fijar las condiciones aplicables por igual en todo el territorio nacional, sin que al hacerlo, desde luego, le sea dable cercenar o desconocer la facultad decisoria de que gozan las instancias regional y local, vale decir, la autonomía para la gestión de sus propios intereses. Por la otra, las autoridades de los niveles departamental y municipal, al ejercer por la vía reglamentaria una facultad normativa complementaria y de desarrollo de la ley, singularizan y adaptan ese contenido normativo a las particulares condiciones de la unidad territorial, con lo cual expresan la diversidad, que de otro lado, se busca satisfacer con esta estructura institucional”.

Igualmente la Corte sobre la misma temática se manifestó en la sentencia C-263/964, de la siguiente manera:

“La competencia para la “regulación” de las actividades que constituyen servicios públicos se concede por la Constitución a la ley, a la cual se confía la misión de formular las normas básicas relativas a: la naturaleza, extensión y cobertura del servicio, su carácter de esencial o no, los sujetos encargados de su prestación, las condiciones para asegurar la regularidad, permanencia, constancia, calidad y eficiencia en su prestación, las relaciones con los usuarios, en lo que atañe a sus deberes, derechos, al régimen de su protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas que presten el servicio, el régimen tarifario, y la manera como el Estado ejerce el control, la inspección y la vigilancia para asegurar su prestación eficiente.”

Se hace necesario precisar, que la competencia de la ley en lo que guarda relación con el marco normativo general que regula las actividades constitutivas de servicios públicos, que vincula y es aplicable a las entidades territoriales prestatarias de éstos, no excluye la capacidad de regulación de índole administrativa que corresponde a las asambleas y a los concejos para reglamentar la eficiente prestación de los servicios públicos a cargo de los departamentos, los municipios y distritos, con sujeción a la ley y a la Constitución.”

“- Corresponde a la ley fijar las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación, el régimen tarifario que tendrá en cuenta además de los criterios de costos los de solidaridad y redistribución de ingresos, y las entidades competentes para fijar las tarifas.”

“- Cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejan, dichos servicios se prestarán directamente por el municipio. Por su parte, los departamentos cumplirán funciones de apoyo y de coordinación.”

“- Podrán concederse subsidios por la Nación y las entidades descentralizadas “para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas”.

“- Con sujeción a la ley, corresponde al Presidente de la República señalar las políticas generales de administración y eficiencia de los referidos servicios y “ejercer por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el control, la inspección y la vigilancia de las entidades que los presten”.

3.2. Si bien la Constitución consagra la estructura unitaria del Estado, igualmente reconoce como sistema de administración la descentralización con la autonomía de sus entidades territoriales. Dicha autonomía como lo ha reconocido varias veces la Corte no significa autarquía, sino que comporta la atribución de competencias propias y la afirmación de derechos y poderes exigibles y oponibles a las autoridades de los niveles superiores del Estado⁵. De modo que la autonomía que se reconoce a dichos entes debe adecuarse a los términos de la Constitución y de la ley; no le es posible en consecuencia al legislador dictar normas que restrinjan o lesionen el núcleo esencial de la referida autonomía y, por lo tanto, las limitaciones que eventualmente establezca deben ser las necesarias, proporcionadas a los hechos que les sirven de causa y a la finalidad que se pretenda alcanzar en un momento dado.

Si bien la autonomía busca la autodeterminación de las entidades territoriales en la gestión de sus propios intereses, la propia Constitución la delimita a partir de la concepción unitaria del Estado y de la reserva que hace para el legislador para la regulación de ciertas materias que, como lo relativo al establecimiento del régimen de los servicios públicos, se consideran vitales para los intereses de la comunidad nacional y no sólo de los regionales y locales, en lo relativo a las situaciones generales que deben ser reglamentadas de manera uniforme, sin perjuicio de la especificidad de las regulaciones reglamentarias que deben hacerse por las entidades territoriales.

No se afecta en principio la autonomía de las entidades territoriales, porque el legislador establezca de modo general el régimen jurídico de dichos servicios, pues esa fue la voluntad del Constituyente; es decir, que corresponde a éste señalar, en los términos de las normas antes reseñadas, el marco normativo atinente a las cuestiones básicas que estructuran la naturaleza propia de cada servicio, sus atributos de regularidad, permanencia eficacia y eficiencia, los sujetos que los prestan, las relaciones usuario-entidad prestataria, la manera de establecer las tarifas que se pagan y los subsidios que demanda la universalidad y solidaridad del servicio, el contenido y alcance del control, inspección y vigilancia, atribuido a la Superintendencia de Servicios Públicos, y la financiación de ésta, librando a las entidades territoriales ciertos aspectos de naturaleza reglamentaria en relación con aquéllos asuntos no esenciales no regulados por el legislador, particularmente en los órdenes técnicos y operativos.

La norma acusada del art. 6 establece, como regla de principio, que los municipios prestarán directamente los servicios públicos de su competencia, cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, sin que ello autorice la constitución de un monopolio de derecho, lo cual, en parte, es una reiteración de lo dispuesto por el inciso final del art. 367 de la Constitución.

En tales condiciones, dicha norma regula los casos en que a juicio del legislador se considera viable la prestación directa de dichos servicios por los municipios, los cuales se concretan en las siguientes situaciones: cuando mediando invitación pública a empresas de servicios públicos ninguna de éstas se ofreciera a prestarlos, o cuando a falta de éstas y mediando igualmente invitación a otros municipios, al departamento del cual hacen parte o a la Nación u a otras personas publicas o privadas para organizar una empresa de servicios, no existiere ánimo para constituirla, o cuando existiendo empresas interesadas de prestar el servicio, los estudios de la Superintendencia de Servicios Públicos demuestran que por razones económicas, de eficiencia, eficacia y atención del usuario no se justifica excluir al municipio de su prestación.

Por último la citada norma demandada se ocupa de regular las siguientes materias:

-La necesidad de separar la contabilidad del municipio de la que se lleve por la prestación del servicio, así como la distinción entre ingresos y gastos relacionados con dicha actividad y las rentas tributarias y no tributarias que perciben, con el fin de que la gestión de dichos servicios obedezca a reglas uniformes para todos los operadores.

-El sometimiento de las empresas municipales a lo previsto en la Constitución y en la ley 142/94 a lo que se dispone con respecto a las empresas y sus administradores y especialmente a las regulaciones de las Comisiones y al control, inspección y vigilancia y contribuciones de la referida Superintendencia.

-La competencia de los concejos para determinar si se requiere una junta para que los municipios presten directamente los servicios, la cual en caso afirmativo estará conformada como lo prevé dicha ley.

-Las sanciones que en defensa de los usuarios y que para proteger la salud y bienestar de la comunidad puede imponer la Superintendencia a los alcaldes y administradores, cuando se incumplan las prescripciones que la ley contempla para asegurar la prestación de dichos servicios, particularmente en cuanto a su eficacia, eficiencia, regularidad y permanencia, sin perjuicio de que se pueda sustituir al municipio en la prestación del servicio por otra empresa.

De otro lado, el aparte final del art. 182, como se dijo antes establece algunas reglas en cuanto a aportes y asunción de pasivos, cuando se trate de la formación de empresas nuevas.

En conclusión, desde la perspectiva sometida a su análisis, la Corte observa que el legislador sí está autorizado para regular la materia a la que aluden las normas acusadas, pues ello hace parte del régimen jurídico general del servicio público que le corresponde diseñar y, además, percibe que con las disposiciones demandadas no se afecta la autonomía que constitucionalmente se reconoce a los municipios. Como éste fue el punto central de la acusación del demandante, la cosa juzgada que emana de esta sentencia se limitará a los términos de la pretensión del actor.

VI. DECISION.

Con fundamento en las precedentes consideraciones, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero: Por haberse agotado en cuanto a su contenido, declararse INHIBIDA para hacer un pronunciamiento de fondo en relación con el siguiente aparte del art. 182 de la ley 142 de 1994:

“Cuando la Nación o las entidades territoriales hayan estado prestando directamente un servicio público, deberán constituir las empresas de servicios públicos necesarias, dentro del plazo de dieciocho (18) meses contados a partir de la publicación de la presente Ley, salvo en los casos contemplados en el artículo 6° de esta Ley”.

Segundo: Declarar EXEQUIBLE, en los términos de esta sentencia, el art. 6 de la Ley 142 de

1994 y el siguiente aparte del art. 182 de la misma ley:

“A ellas podrán aportar todos los bienes y derechos que venían utilizando con ese propósito, y otros adicionales. Las nuevas empresas podrán asumir los pasivos de las entidades oficiales que prestaban el servicio, sin el consentimiento de los acreedores, pero quienes prestaban el servicio seguirán siendo deudores solidarios”.

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

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR QUE:

Los H. Magistrados Carlos Gaviria Díaz, Alejandro Martínez Caballero y Fabio Morón Díaz, no asistieron a la sesión de Sala Plena celebrada el día 5 de junio de 1997, por encontrarse en comisión oficial en el exterior.

Secretaria General

1" Numeral 6° art.313 de la Constitución. '(...) y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta".

2 Ley 142/94 establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios. Ley 143/94 regula lo relativo a la generación, interconexión, transmisión , distribución y comercialización de electricidad en el territorio nacional.

3 M.P. Ciro Angarita Barón.

4 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

5 Sentencia C-126/93 M.P. Antonio Barrera Carbonell