C-357-97

Sentencia C-357/97

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Análisis constitucional debe darse en abstracto/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Cargos deben referirse a su contenido en abstracto y no a sus desarrollos o aplicación/SENTENCIA INHIBITORIA-No indicación de razones por las cuales textos son inconstitucionales

La acción pública de inconstitucionalidad es un mecanismo que busca el cotejo, por la autoridad judicial competente -en Colombia, la Corte Constitucional- entre el precepto legal demandado y los mandatos constitucionales. El análisis que efectúa la Corte debe darse en abstracto, teniendo en cuenta el contenido objetivo de la disposición examinada, y en ningún caso la aplicación concreta que ella tenga, menos todavía cuando la impugnación parte de suposiciones o hipótesis que no se sabe si irán a cristalizarse en hechos. Los cargos que se formulen por un ciudadano contra una norma integrante del orden jurídico, para pedir a esta Corte que la declare inconstitucional, no pueden fundarse, entonces, en sus desarrollos específicos, ni referirse a su ejecución práctica o a los abusos que puedan cometerse por los operadores jurídicos en casos concretos. Puesto que el juicio de constitucionalidad implica la confrontación en abstracto entre el contenido de la disposición acusada y la preceptiva fundamental, las demandas que busquen su inexequibilidad deben aludir a ella en los mismos términos. La Corte, entonces, se declarará inhibida para resolver de fondo sobre las pretensiones de la demanda.

Referencia: Expediente D-1537

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 44, numeral 44.1 (parcial) y 71, numeral 71.1 y parágrafo (parciales) de la Ley 142 de 1994.

Actor: Sergio Regueros Swonkin.

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los cuatro (4) días del mes de agosto de

mil novecientos noventa y siete (1997).

I. ANTECEDENTES

Cumplidos como están los trámites y requisitos exigidos en el Decreto 2067 de 1991, se entra a resolver.

II. TEXTO

El texto acusado es del siguiente tenor literal (se subraya lo demandado):

“LEY 142 DE 1994

(julio 11)

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(…)

Artículo 44. Conflicto de intereses; inhabilidades e incompatibilidades. Para los efectos del funcionamiento de las empresas de servicios públicos y de las autoridades competentes en la materia, se establecen las siguientes inhabilidades e incompatibilidades:

44.1. Salvo excepción legal, no podrán participar en la administración de las comisiones de regulación y de la Superintendencia de Servicios Públicos, ni contribuir con su voto o en forma directa o indirecta a la adopción de sus decisiones, las empresas de servicios públicos, sus representantes legales, los miembros de sus juntas directivas, las personas naturales que posean acciones en ellas, y quienes posean más del 10% del capital de sociedades que tengan vinculación económica con empresas de servicios públicos.

(…)”

Artículo 71. Composición. Las comisiones de regulación estarán integradas por:

71.1. El Ministro respectivo o su delegado, quien la presidirá.

(…)

Parágrafo 1º. A la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento pertenecerá el Ministro de Salud. A la Comisión de Regulación de Energía y Gas Combustible pertenecerá el Ministro de Hacienda. Los Ministros sólo podrán delegar su asistencia en los Viceministros y el Director del Departamento Nacional de Planeación en el Subdirector.

(…)"

III. LA DEMANDA

Considera el actor que las disposiciones impugnadas violan los artículos 13, 209, 333 y 334 la Constitución Política.

Manifiesta que la Empresa Nacional de Telecomunicaciones, TELECOM, a la cual se le aplica la Ley 142 de 1994, está vinculada al Ministerio de Comunicaciones en su condición de empresa industrial y comercial del Estado y que sobre ella dicho Ministerio ejerce el control de tutela. El Ministro de Comunicaciones, a su vez, es miembro integrante y presidente de la Junta Directiva de Telecom y de acuerdo con el numeral 71.1 acusado, es también integrante y presidente de la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, la cual está adscrita a dicho ministerio.

Con ello se está violando el derecho a la igualdad, pues salvo el caso del presidente de la Junta Directiva de Telecom, no se permite que miembros de las juntas directivas de los demás operadores o prestatarios de los servicios participen en la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones. Así mismo, no resulta ajustado a la Carta Política que se ejerza el control de tutela sobre una entidad y al mismo tiempo se regule aquélla. Lo que debió hacerse fue ordenar que dicha comisión fuera integrada por un Ministro ad-hoc.

A su juicio, se está desconociendo igualmente la libre competencia, pues no existe competencia en términos de igualdad si Telecom, además de ser receptora de las regulaciones que se hagan, también participa en la producción de las mismas.

Por último, afirma que dentro de las funciones del Viceministro de Comunicaciones están "las

de velar que Telecom cumpla con los programas y políticas trazadas por el Ministerio y apoyar al Ministro en la coordinación y tutela sobre dicha entidad". Puede el titular de ese despacho delegarlo en la Junta Directiva de Telecom, resultando así inconstitucional el parágrafo del artículo 71 de la Ley 42 de 1994.

IV. INTERVENCIONES

La ciudadana LISSY CIFUENTES SANCHEZ, obrando en su calidad de apoderada del Ministerio de Minas y Energía, presenta escrito orientado a justificar la constitucionalidad de las normas acusadas.

Manifiesta que las razones que llevaron al actor para aducir violación al principio de igualdad, son exclusivamente subjetivas, pues los ministros hacen parte del Gobierno Nacional y no cabe la suposición de que el Ministro de Comunicaciones, al actuar como presidente de la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, enfrente un conflicto de intereses y se torne en una ventaja para la empresa.

La ciudadana NORMA CECILIA QUIROZ VELILLA, actuando en su calidad de apoderada del Ministerio de Comunicaciones, solicita igualmente a la Corte declare la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas, fundamentando su escrito en que aquéllas encuentran respaldo constitucional en el artículo 365 C.P.

Manifiesta que la Carta Política permite, para el Estado, la concurrencia de la prestación de servicios públicos con la regulación, control y vigilancia de los mismos. Además mediante la descentralización, se busca cumplir los fines del Estado Social de Derecho y lo que en el presente caso está haciendo el Ministro de Comunicaciones al presidir la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones se llama acto de gobierno, mientras que son actos administrativos los que ejecuta en la Junta Directiva de Telecom.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Asegura que "la participación de los agentes del Estado en las comisiones de regulación no puede ser considerada como una actividad violatoria de la Constitución Política, sino como un desarrollo del mandato contenido en el artículo 123, inciso segundo, de la Carta, acorde con el cual los servidores públicos están al servicio de la comunidad".

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1 Competencia

Esta Corte es competente para decidir en definitiva sobre la constitucionalidad de la norma acusada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política.

2. Los cargos de inconstitucionalidad contra una norma deben referirse a su contenido, en abstracto, y no a sus desarrollos o aplicación

La acción pública de inconstitucionalidad es un mecanismo que busca el cotejo, por la autoridad judicial competente -en Colombia, la Corte Constitucional- entre el precepto legal demandado y los mandatos constitucionales.

El análisis que efectúa la Corte debe darse en abstracto, teniendo en cuenta el contenido objetivo de la disposición examinada, y en ningún caso la aplicación concreta que ella tenga, menos todavía cuando la impugnación parte de suposiciones o hipótesis que no se sabe si irán a cristalizarse en hechos.

En el caso de la normatividad ahora impugnada, que hace parte de la Ley 142 de 1994, "por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones", tiene por objeto, de una parte, estatuir, en términos generales, aplicables a todas las empresas de servicios públicos, el régimen de conflicto de intereses, inhabilidades e incompatibilidades, y de otra, señalar cómo estarán integradas las comisiones de regulación de tales servicios.

Desde luego, si un ciudadano solicita la declaración de inconstitucionalidad, total o parcial, de cualquiera de esos preceptos -como aquí ocurre-, debe indicar los motivos por los cuales ellos son, a su juicio, inconstitucionales (artículo 2 del Decreto 2067 de 1991), con prescindencia de su aplicación en el caso de una de las empresas de servicios públicos y de una específica comisión de regulación.

De lo contrario, no puede la Corte entrar en el examen material de los preceptos atacados, con miras a establecer si se avienen o no a la Constitución, ya que, estando fundados los cargos en posibles violaciones, producidas, no por las normas acusadas en sí mismas -que

son generales-, sino por la peculiar situación generada en el caso concreto de uno de los sujetos regulados por ellas, la sentencia, en el evento de prosperar las pretensiones del actor, resultaría atribuyendo a tales normas vicios ajenos a su contenido. Y si, por el contrario, se llegara a declarar su constitucionalidad en relación con las glosas que formula el demandante, estaría la Corte deduciendo la validez constitucional a partir de un conocimiento suyo particularizado y por ende incompleto de la disposición.

Los cargos que se formulen por un ciudadano contra una norma integrante del orden jurídico, para pedir a esta Corte que la declare inconstitucional, no pueden fundarse, entonces, en sus desarrollos específicos, ni referirse a su ejecución práctica o a los abusos que puedan cometerse por los operadores jurídicos en casos concretos. Puesto que el juicio de constitucionalidad implica la confrontación en abstracto entre el contenido de la disposición acusada y la preceptiva fundamental, las demandas que busquen su inexequibilidad deben aludir a ella en los mismos términos.

Pese a la importancia de los argumentos que en este caso esgrime el impugnante, cuyas razones jurídicas no se descartan, es menester que se observe, para los fines de proferir sentencia con arreglo a los principios enunciados, su orientación exclusiva al caso de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones, TELECOM, cuya Junta Directiva es presidida por el Ministro de Comunicaciones -que, a su vez, puede delegar tal función en su Viceministro-, y a la simultánea presencia de esos funcionarios en la Comisión de Regulación del servicio público de telecomunicaciones.

Es evidente para la Corte que lo que allí ocurra, en punto de posibles conflictos de intereses, inhabilidades o incompatibilidades de los enunciados servidores públicos -aun en la hipótesis de hallar fundados los razonamientos del demandante- no necesariamente se proyecta a las demás empresas de servicios públicos, a sus juntas directivas, a las autoridades que las presiden, a las comisiones de regulación correspondientes, ni a los integrantes de las mismas, por lo cual sería desatinado, con base en los presupuestos y argumentaciones de la demanda, por certeros que sean, definir si las normas generales vulneran o no la Carta Política.

La Corte, entonces, se declarará inhibida para resolver de fondo sobre las pretensiones de la demanda.

DECISION

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

RESUELVE:

DECLARASE INHIBIDA para proferir fallo de mérito.

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

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO FABIO MORON DIAZ

Magistrado Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General