C-493-97

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR APODERADO/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR PERSONA JURIDICA-Improcedencia

Las personas jurídicas se encuentran excluidas de la posibilidad de incoar la acción de inconstitucionalidad, lo cual, sin embargo, no impide que la demanda sea admitida y fallada cuando aquel que como apoderado de una persona jurídica solicita la declaración de inexequibilidad de una disposición es ciudadano en ejercicio.

SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Características

Los servicios públicos domiciliarios son una especie del género servicios públicos y se caracterizan, en líneas generales, por llegar al usuario mediante un sistema de redes físicas o humanas con puntos terminales en las viviendas y sitios de trabajo, y por cumplir la finalidad específica de satisfacer las necesidades esenciales de las personas. Bajo esta categoría, la ley 142 de 1994, que se ocupa de su régimen, ha agrupado los servicios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, telefonía pública básica conmutada, telefonía móvil rural y distribución de gas combustible.

SERVICIOS PUBLICOS-Corresponde al legislador determinación de régimen jurídico

Tratándose de los servicios públicos en general, el Constituyente defirió al legislador la determinación de su régimen jurídico, como surge del artículo 150-23 de la Constitución, conforme al cual corresponde al Congreso expedir leyes que rijan la prestación de los servicios públicos, y del artículo 365 que reitera esa reserva legal, dejando en claro la posibilidad de que su prestación puede ser asumida por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas o por particulares, pero manteniendo aquel, en todo caso, su regulación, control y vigilancia.

SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Naturaleza de la relación jurídica

En materia de servicios públicos domiciliarios, de acuerdo con lo regulado por el legislador y con el propio contenido de la Constitución Política, algunos de cuyos aspectos más relevantes se han destacado, la naturaleza de la relación jurídica entre la empresa que los presta y el usuario no es solamente contractual sino también estatutaria, “debido a que su prestación

involucra derechos constitucionales – salud, educación, seguridad social, etc. – y su reglamentación administrativa obedece a intereses públicos determinados, quedando reservada su gestión, control y vigilancia a los organismos del Estado".

SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Alcance expresión usuarios

Aún cuando la Constitución Política se refiere a los "usuarios" de los servicios públicos domiciliarios, no le confiere a la expresión un específico sentido a partir del cual deba ser entendida o interpretada y, por lo mismo, es evidente que le corresponde al legislador al momento de regular, dentro de la órbita de sus competencias, el régimen de los servicios públicos y de definir las consiguientes responsabilidades, conferirle a esa palabra algún significado de entre los diversos posibles. Justamente, el legislador plasmó en la ley 142 de 1994 algunas definiciones, siendo del caso destacar que el suscriptor es, "la persona natural o jurídica con la cual se ha celebrado un contrato en condiciones uniformes de servicios públicos", y que el usuario es "la persona natural o jurídica que se beneficia con la prestación de un servicio público, bien como propietario del inmueble en donde este se presta, o como receptor directo del servicio" y añade la ley que "A este último usuario se denomina también consumidor" (art. 14.31y 33). Aparece, entonces, con nitidez, que el propietario es también usuario de los servicios públicos domiciliarios y que esa comprensión subyace al establecimiento de la solidaridad en las obligaciones surgidas con ocasión de un contrato del que, por disposición de la propia ley, son partes la empresa prestadora y los usuarios. Aparece, entonces, con nitidez, que el propietario es también usuario de los servicios públicos domiciliarios y que esa comprensión subyace al establecimiento de la solidaridad en las obligaciones surgidas con ocasión de un contrato del que, por disposición de la propia ley, son partes la empresa prestadora y los usuarios.

SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Carácter oneroso

Un entendimiento tan absoluto del principio de buena fe priva de todo contenido a otros principios como el de eficiencia en la prestación de los servicios públicos que supone el establecimiento de las garantías enderezadas a obtener el pago de las tarifas, garantía de cuya efectividad depende la reposición de los costos, la continuidad en la prestación y el mejoramiento de la calidad de los servicios, entre otros objetivos. El equilibrio y la ponderación entre los principios es, en sentir de la Corte, la alternativa más razonable.

Referencia: Expediente No. D-1625

Acción pública de inconstituciona-lidad en contra del artículo 130 (parcial) de la ley 142 de 1994, “Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”.

Actor:

JUAN PABLO MANOTAS, actuando como apoderado de la CORPORACION LONJA DE PROPIEDAD RAIZ DE BARRANQUILLA.

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ.

Santafé de Bogotá, D.C., Octubre dos (2) de mil novecientos noventa y siete (1997).

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano JUAN PABLO MANOTAS, quien manifiesta obrar en su condición de apoderado judicial de la CORPORACION LONJA DE PROPIEDAD RAIZ DE BARRANQUILLA, representada por su “directora ejecutiva”, DOLORES MARIA PONCE CABALLERO, y en ejercicio del poder que para tal efecto le fue conferido, solicitó a esta Corporación la declaración de inexequibilidad del artículo 130 (parcial) de la ley 142 de 1994, “Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”.

Por auto del 10 de abril de 1997, el Magistrado Sustanciador decidió admitir la demanda y ordenó fijar en lista el negocio, correr traslado del expediente al despacho del señor Procurador General de la Nación, para efectos de recibir el concepto fiscal de su competencia y enviar las comunicaciones respectivas al señor Presidente de la República y a los señores ministros de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo Económico, de Minas y Energía y de Comunicaciones, así como al señor Director del Departamento Administrativo Nacional de Planeación y al señor Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios.

Una vez cumplidos todos los trámites propios de esta clase de actuaciones, procede la Corte a decidir.

I. EL TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

Se transcribe a continuación el artículo 130 de la ley 142 de 1994, destacando el segmento acusado:

“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 130. Partes del contrato. Son partes del contrato la empresa de servicios públicos, y los usuarios.

“El propietario del inmueble, el suscriptor y los usuarios del servicio son solidarios en sus obligaciones y derechos en el contrato de servicios públicos.

“Las deudas derivadas de la prestación de los servicios públicos podrán ser cobradas ejecutivamente ante los jueces competentes o bien ejerciendo jurisdicción coactiva por las empresas oficiales de servicios públicos. La factura expedida por la empresa y debidamente firmada por el representante legal de la entidad, prestará mérito ejecutivo de acuerdo a las normas del derecho civil y comercial”.

I. LA DEMANDA

Según el demandante la preceptiva acusada vulnera los artículos 369, 58, 83 y 15 de la Constitución Política.

Sostiene el libelista que las facultades del legislador se reducen a "reglamentar la Constitución", sin "sobrepasarse en sus dictámenes" y que la parte demandada del artículo 130 de la ley 142 de 1994 desborda el marco fijado por el artículo 369 superior, por cuya virtud se defiere a la ley la determinación de los derechos y deberes de los usuarios de servicios públicos, pues "pretende vincular al pago de los servicios públicos a los propietarios de los inmuebles en los cuales se prestan, sin ser usuarios necesariamente de dichos servicios".

La violación del artículo 58 de la Carta Política la hace consistir el demandante en que, a su juicio, cuando el Estatuto Fundamental alude a los derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, le otorga una especial jerarquía al libro cuarto del Código Civil "en lo tocante a los derechos adquiridos con respecto a los contratos", y la ley 142 de 1994 es de naturaleza administrativa y "está sometida al código civil en cuanto no puede desconocer ni vulnerar los derechos adquiridos con arreglo a dicho código" que establece un régimen contractual de conformidad con el cual de las obligaciones que surgen de un contrato sólo son responsables las partes que lo celebran y "si el propietario no usuario no celebra el contrato de servicio público o no suscribe sus modificaciones o adiciones, no es responsable de las obligaciones que de dicho contrato se deriven".

En cuanto hace a la vulneración del artículo 83 superior, apunta el actor que el artículo 130 de la ley 142 de 1994, en lo acusado, desconoce la buena fe del suscriptor del contrato de servicios, pues al añadir "nuevos deudores al contrato", se parte de una desconfianza en que el suscriptor pague. Pero, además, en criterio del libelista, las relaciones entre el propietario y el suscriptor o usuario también están gobernadas por el principio de la buena fe, de modo que la vinculación solidaria del propietario no usuario o no suscriptor al pago de los servicios, equivale a una sanción que se le impone "por haber cedido la tenencia de su inmueble a deudores morosos…" y ello desconoce la buena fe del propietario que cede la tenencia con la firme convicción de que el cesionario pagará el importe de los servicios.

Agrega el demandante que la violación del artículo 15 de la Constitución Política es indirecta, debido a que "puede conducir al propietario no usuario a ejercer control sobre la intimidad

del usuario, en orden a conocer directa y personalmente su índole moral, su estado financiero, etc., para tratar de asegurarse de que el usuario sí es idóneo realmente para cumplir con el pago de los servicios" y puntualiza, finalmente, que no es viable pensar que se le imponga al propietario no usuario una sanción por negligencia "porque como ni la Constitución ni la ley pueden obligar al propietario a conocer infaliblemente la idoneidad moral y de pago del usuario o inquilino, no hay fundamento alguno para presumir que el propietario posee dichos conocimientos".

I. INTERVENCIONES OFICIALES

1. Del señor ministro de Desarrollo Económico

El ciudadano Carlos Eduardo Serna Barbosa, intervino en nombre y representación del señor Ministro de Desarrollo Económico, para defender la constitucionalidad de la norma demandada.

En primer término, el interviniente se refiere a la ley 142 de 1994 que define al usuario como la persona natural o jurídica que se beneficia con la prestación de un servicio público, bien sea como propietario del inmueble o como receptor directo del servicio, evento en el cual se denomina consumidor, y concluye que no es inconstitucional vincular a la obligación generada como consecuencia de la prestación de un servicio público a los propietarios de los inmuebles que se benefician de tales servicios, sin ser usuarios de los mismos e indica, a título de ejemplo, que "cuando un inmueble se da en arrendamiento el propietario del mismo generalmente no le comunica a la empresa prestadora del servicio tal situación a efecto de que ésta le facture el servicio a ese arrendatario que se está beneficiando de tal servicio público y que lo convierte automáticamente en usuario, pero cuando ese arrendatario – usuario, no cumple con la obligación que se generó con la prestación del servicio, la herramienta que en primera instancia utiliza la empresa prestadora del servicio público es la de suspender el servicio, suspensión ésta que afecta directamente al inmueble y también a su propietario".

La Constitución Política defiere al Legislador la regulación de la prestación de los servicios públicos y, adicionalmente, según el artículo 1568 del Código Civil, la solidaridad debe ser expresamente declarada en todos los casos en que no la establezca la ley, de donde se desprende que "la ley puede establecer la solidaridad como en efecto se hizo en el inciso segundo del artículo 130 de la ley 142 de 1994 entre suscriptor, propietario y usuario", quienes, dentro de los procesos que llegaren a iniciarse gozan del derecho de defensa y en particular del de proponer las excepciones pertinentes.

1. Del señor Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios

En nombre del señor Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios, la ciudadana Adriana Chaves Ramos presentó un escrito en el que justifica la constitucionalidad de la preceptiva demandada.

Estima la interviniente que el Congreso de la República tiene competencia para regular los servicios públicos domiciliarios y específicamente el tema de las responsabilidades, por así disponerlo el artículo 367 de la Carta.

De otra parte, la ciudadana Chaves Ramos recuerda que la solidaridad contemplada en el segmento acusado tiene un fundamento legal y que el deudor solidario que paga o extingue la deuda, en los términos del artículo 1579 del Código Civil, se subroga en la acción del acreedor.

Sobre el tema de los derechos adquiridos, la apoderada del Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios señala que "en ningún momento se puede equiparar o afirmar que el Código Civil tiene el mismo rango de la Constitución" y que siendo el propietario la persona que corre con los riesgos inherentes a su propiedad, para sustraerse de sus obligaciones tiene la posibilidad de ceder expresamente los respectivos derechos, ante la empresa prestadora de servicios públicos, sin que eso implique discusión acerca de derechos adquiridos o del derecho de dominio sobre el inmueble que es en últimas, y dada una especial comprensión del concepto de domiciliaridad, el que recibe la prestación de los servicios, en cuanto tal.

Respecto del principio de la buena fe, la interviniente apunta que la empresa confía en que el usuario pague lo que le corresponde por el servicio y que el propietario o poseedor es el usuario primario, de modo que a la empresa no le interesa conocer al consumidor, ni tiene importancia para ella la relación contractual existente entre usuario y consumidor.

La solidaridad establecida en el Artículo 130 de la ley 142 de 1994 lo es en derechos y en obligaciones. Ante un daño o una prestación deficiente del servicio, la empresa tiene la obligación de brindar atención, con independencia de que se trate del propietario o del consumidor, luego es obvio que también haya solidaridad en las obligaciones.

En lo atinente a la violación del derecho a la intimidad, considera la interviniente que el pago de un servicio es el principal modo de extinción de la obligación adquirida por el usuario y que no es válido, entonces, entenderlo como una sanción, fuera de lo cual, estima de importancia tener en cuenta que la legislación en materia de arrendamientos permite al arrendador "un derecho de inspección sobre todo lo relacionado con el inmueble, incluyendo el pago de los servicios públicos", y que, al mismo tiempo, conforme a una costumbre comercial las inmobiliarias suelen solicitar documentos a los posibles arrendatarios, con miras a la justificación de su solvencia económica, "sin que con ello se menoscabe el derecho a la intimidad, quedando, en todo caso, al libre albedrío de los interesados facilitar o no la información que se les pide".

1. Del señor Ministro de Hacienda y Crédito Público

Como apoderado del señor ministro de Hacienda y Crédito Público y en su propio nombre, el ciudadano Manuel Avila Olarte se opuso a las pretensiones de la demanda, con base en los argumentos que se resumen a continuación.

A juicio del interviniente la competencia del Congreso para regular el tema de los servicios públicos domiciliarios no sólo encuentra sustento en el artículo 369 de la Carta, sino que también se halla claramente consignada en el artículo 150-23, de acuerdo con cuyas voces corresponde al Congreso "expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos", así pues, "no se puede considerar que la ley 142 de 1994 desarrolle únicamente el artículo 369 de la Carta, sino que debe desarrollar todos y

cada uno de los mandatos de la misma, incluido, desde luego, el artículo 150-23…".

Considera el apoderado del ministro de Hacienda y Crédito Público que es equivocado estimar que la ley debe limitarse a reglamentar la Constitución Política, pues fuera de que la relación entre la ley y la Constitución no es análoga a la existente entre la ley y el reglamento, no es posible derivar la inconstitucionalidad pretendida de la simple consideración de que la Carta utiliza unas palabras y la ley otras, que es lo que surge del énfasis que el actor pone en el vocablo "usuario", empleado por el constituyente, para contrastarlo con las palabras "propietarios y suscriptores", usadas por el legislador.

Así mismo, considera equivocado conferirle a las leyes civiles una jerarquía superior a la de las leyes ordinarias, ya que tal preeminencia carece de todo sustento constitucional y tampoco juzga acertada la relación que el demandante establece entre los derechos adquiridos y el libro cuarto del Código Civil, "toda vez que el derecho de las obligaciones no tiene como sustento la teoría de los derechos adquiridos sino el principio de la libertad, desde el punto de vista teórico", y comenta que si bien es cierto el derecho de las obligaciones tiene fundamento constitucional, esa circunstancia no muta su naturaleza legal.

Se refiere luego el interviniente al principio de la buena fe y destaca que se refiere a un aspecto subjetivo, atinente al grado de confianza que existe entre dos sujetos, mientras que "las obligaciones que surgen del contrato de servicios públicos, tienen naturaleza objetiva, por cuanto en el mismo existen un conjunto de prestaciones recíprocas a que están obligados quienes tienen un interés determinado en el mencionado contrato", y la solidaridad a la que alude la norma demandada "no se deduce de una presunción de mala fe en sentido subjetivo, sino del interés -objetivo-" que tiene cada uno de los sujetos en el respectivo contrato; de ahí que el principio de buena fe "debe ponderarse con otros principios constitucionales, para adquirir su pleno sentido".

En cuanto a la vulneración del artículo 15 superior, señala el interviniente que el cargo no es directo y que por ello no resulta procedente la declaración de inconstitucionalidad y, finalmente, puntualiza que el demandante hace una lectura incompleta de la norma demandada, de la cual surge que "el propietario no es el único que responde de manera solidaria respecto de los deberes que implica el contrato de servicios públicos…".

1. Del señor Ministro de Comunicaciones

Obrando en calidad de apoderada del señor Ministro de Comunicaciones, la ciudadana Betty Rubio Méndez se hizo presente ante la Corte, mediante escrito en el que justifica la constitucionalidad de la norma demandada.

Aduce la interviniente que al Congreso de la República le asiste la facultad para regular los servicios públicos domiciliarios y que al hacerlo, mediante la preceptiva acusada, no vulneró la Carta, pues, "todo derecho lleva consigo un deber", y si el propietario cuenta con los servicios públicos en su inmueble, "él es el primer beneficiado y como tal debe garantizar el pago así no sea quien los consume o usufructúe".

Continúa la apoderada del señor Ministro de Comunicaciones señalando que en todos los contratos se exigen garantías y que en este sentido el contrato de servicios públicos no es la excepción, por ello, merced a la solidaridad se introduce un criterio de equidad entre las partes y "de no ser así, estaría en desventaja la entidad que presta el servicio".

El propietario, entonces, es quien suscribe el contrato de servicios públicos y no puede eximirse del pago amparándose en que no es usuario o invocando la buena fe que no resulta quebrantada por el hecho de buscar garantes, además, cuando reporta beneficios, verbi gratia, la percepción de una renta por un inmueble que cuenta con servicios públicos, es obvio que el propietario sea llamado a garantizar el pago de esos servicios, circunstancia que tampoco es asimilable a una sanción y que de ningún modo afecta la intimidad del usuario.

1. Otras intervenciones

Vencido el término e fijación en lista el señor gerente de la Empresa de Energía de Bogotá y el señor ministro de Minas y Energía, mediante apoderado, presentaron escritos justificativos de la constitucionalidad de la norma acusada.

V. EL MINISTERIO PUBLICO.

El señor Procurador General de la Nación, rindió en término el concepto de su competencia y en él solicita a la Corte “declarar la constitucionalidad del inciso segundo del artículo 130 de la ley 142 de 1994”.

Como cuestión preliminar, destaca el señor Procurador General de la Nación que el demandante es ciudadano colombiano y actúa en esa calidad, pese a que manifiesta obrar también en representación de la Corporación Lonja de Propiedad Raíz de Barranquilla.

Se detiene luego el Jefe del Ministerio Público en consideraciones relativas a los servicios públicos domiciliarios, su naturaleza y clasificación, así como a las definiciones de suscriptor y usuario e igualmente se refiere a las distintas clases de inmuebles, e indica que las acometidas y redes internas necesarias para la prestación de los servicios públicos domiciliarios son inmuebles por destinación y, por ende, conforman, “una sola unidad para el efecto de los contratos de servicios públicos domiciliarios, los que inicialmente tienen por objeto el inmueble, salvo que en los negocios se pacte otra cosa”.

A continuación el señor Procurador desarrolla el concepto de solidaridad e indica que el legislador, mediante ese mecanismo, busca proteger a las personas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios y hace énfasis en que esa decisión legislativa es justificada.

En efecto, el propietario del inmueble disfruta de los servicios públicos y deriva de ellos beneficios, por cuanto obtiene un mínimo de valorización y mayores ingresos, en la medida en que puede ofrecer, por ejemplo, a los arrendatarios, un bien en condiciones de salubridad y comodidad, en ausencia de las cuales el inmueble sería inhabitable.

Además, en términos de equidad, la prestación eficiente e ininterrumpida de servicios definidos como esenciales, hace indispensable que en favor de quien presta el servicio se disponga una protección especial, pues el cumplimiento se tornaría imposible, si no “se le otorgaran garantías para el cobro del servicio prestado”.

Advierte el señor Procurador que no le asiste razón al demandante al querer independizar la condición de propietario del inmueble y la de suscriptor, no obstante lo cual, en el artículo 128 de la ley 142 de 1994, se prevé “como excepción al principio general de responsabilidad solidaria del suscriptor, a partir del momento en que acredite ante la empresa, en la forma en que lo determinen las comisiones de regulación, que entre él y quienes efectivamente

consumen el servicio existe una actuación de policía o proceso judicial relacionado con la tenencia, la posesión material o la propiedad del inmueble, casos en los cuales se facilitará la celebración del contrato directamente con los consumidores".

Finalmente, el señor Procurador, al referirse a la presunta violación del artículo 15 superior, anota que el control de constitucionalidad "es de carácter abstracto y la labor de comparación que entraña, opera en un plano estrictamente normativo, por lo cual las cuestiones relacionadas con la aplicabilidad de las reglas jurídicas es en todo extraña a la labor del juez de la Carta".

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera. La Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer de la demanda de la referencia, ya que la preceptiva acusada hace parte de una ley de la República.

Segunda. Demanda de inconstitucionalidad presentada por el apoderado de una persona jurídica.

Llama la atención de la Corte que la demanda que en esta oportunidad ocupa su atención, haya sido presentada por el demandante en ejercicio de un poder conferido por una persona jurídica.

Esta Corporación, atendiendo al carácter político del derecho a instaurar la acción de inconstitucionalidad, puso de presente que su ejercicio corresponde exclusivamente a las personas naturales, dado que la titularidad de los derechos de esa categoría tiene como presupuesto la nacionalidad que, a su turno, constituye fundamento de la condición de ciudadano, exigible siempre que se trate de actuar ante la jurisdicción constitucional.1

Las personas jurídicas, entonces, se encuentran excluidas de la posibilidad de incoar la acción de inconstitucionalidad, lo cual, sin embargo, no impide que la demanda sea admitida y fallada cuando aquel que como apoderado de una persona jurídica solicita la declaración de inexequibilidad de una disposición es ciudadano en ejercicio. Así lo ha entendido la Corporación, en los términos que se ratifican:

“No obstante, aunque la señalada línea jurisprudencial debe ahora reiterarse, la Corte no puede dejar de advertir que si, aún invocando la representación de una persona jurídica, quien presenta la demanda es un ciudadano en ejercicio, el tribunal encargado de guardar la supremacía y la integridad de la Constitución y a cuya responsabilidad se ha confiado la interpretación auténtica de los principios y preceptos fundamentales mal podría negarle el ejercicio de uno de sus derechos -con rango fundamental, según el artículo 40 de la Constitución y de acuerdo con reiterada doctrina sentada a partir de la sentencia T-03 de 1992-, impidiendo mediante rechazo de la demanda o por sentencia inhibitoria el efectivo acceso a la administración de justicia constitucional por la sola circunstancia de no haber declarado en forma expresa, mediante fórmula sacramental, que hace uso de su condición de ciudadano para incoar la acción que la Constitución le ofrece con el objeto de que pueda por sí misma defender el orden jurídico. Ello chocaría sin duda con el criterio amplio, informal y participativo que predomina en la Carta Política de 1991 y haría prevalecer, contra expresa norma superior, las formalidades vacías e innecesarias sobre los contenidos prevalentes del derecho sustancial (art. 228 C.P.)”.2

En el caso bajo examen, el demandante hizo expresa mención de su condición de ciudadano colombiano y se identificó con su cédula de ciudadanía, de modo que lo procedente es pasar al estudio de los cargos planteados en el libelo demandatorio.

Tercera. La materia

1. Los servicios públicos, en especial los domiciliarios y su regulación por el legislador

Con la finalidad de resolver sobre la constitucionalidad del inciso segundo del artículo 130 de la ley 142 de 1994, por cuya virtud, en materia de servicios públicos domiciliarios se establece la solidaridad del propietario del inmueble, del suscriptor y de los usuarios en las obligaciones y derechos surgidos del respectivo contrato, es pertinente recordar que en plena concordancia con el Estado Social de Derecho por ella instituido, la Carta Política de 1991, con el propósito de asegurar las condiciones mínimas que hagan posible la procura existencial de todos los asociados, les otorgó a los servicios públicos el carácter de inherentes a la finalidad social de la organización política.

Los servicios públicos domiciliarios son una especie del género servicios públicos y se caracterizan, en líneas generales, por llegar al usuario mediante un sistema de redes físicas o humanas con puntos terminales en las viviendas y sitios de trabajo, y por cumplir la finalidad específica de satisfacer las necesidades esenciales de las personas. Bajo esta categoría, la ley 142 de 1994, que se ocupa de su régimen, ha agrupado los servicios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, telefonía pública básica conmutada, telefonía móvil rural y distribución de gas combustible (art. 14.21).

Tratándose de los servicios públicos en general, el Constituyente defirió al legislador la determinación de su régimen jurídico, como surge del artículo 150-23 de la Constitución, conforme al cual corresponde al Congreso expedir leyes que rijan la prestación de los servicios públicos, y del artículo 365 que reitera esa reserva legal, dejando en claro la posibilidad de que su prestación puede ser asumida por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas o por particulares, pero manteniendo aquel, en todo caso, su regulación, control y vigilancia (art. 365 C.P.).

En materia de servicios públicos domiciliarios la Carta Política otorga a la ley la definición de las competencias y responsabilidades relativas a su prestación y, así mismo, de su cobertura, calidad, financiación y también del régimen tarifario que, según la voces del artículo 367 superior, "tendrá en cuenta, además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos".

2. Las empresas de servicios públicos, el contrato de servicios públicos y la relación de las empresas con los usuarios

Atendiendo a los postulados propios de la libertad de empresa, la ley 142 de 1994, reconoció, en su artículo 10, el derecho de las personas a organizar y operar empresas que tengan por objeto la prestación de los servicios públicos, las cuales deberán ser sociedades por acciones, de participación pública, privada o mixta, con excepción de las entidades territoriales de cualquier orden territorial o nacional, "cuyos propietarios no deseen que su capital esté representado en acciones", pues en tal evento, "deberán adoptar la forma de empresa industrial y comercial del estado" (art. 17).

Las relaciones entre los usuarios de los servicios públicos domiciliarios y las empresas que de ellos se encargan tienen por base un contrato que, en términos de la ley 142 de 1994, es

uniforme y consensual, “en virtud del cual una empresa de servicios públicos los presta a un usuario a cambio de un precio en dinero, de acuerdo a estipulaciones que han sido definidas por ella para ofrecerlas a muchos usuarios no determinados”.

Debe precisarse, sin embargo, que en materia de servicios públicos domiciliarios, de acuerdo con lo regulado por el legislador y con el propio contenido de la Constitución Política, algunos de cuyos aspectos más relevantes se han destacado, la naturaleza de la relación jurídica entre la empresa que los presta y el usuario no es solamente contractual sino también estatutaria, “debido a que su prestación involucra derechos constitucionales – salud, educación, seguridad social, etc. – y su reglamentación administrativa obedece a intereses públicos determinados, quedando reservada su gestión, control y vigilancia a los organismos del Estado”.3

3. El carácter oneroso de los servicios públicos domiciliarios, los usuarios de los mismos y sus responsabilidades

Cabe destacar que tanto de la noción que del contrato de servicios públicos da le ley, como del régimen constitucional de los mismos, se desprende una característica importante y es el carácter oneroso de esos servicios. Ya la Corte ha hecho énfasis en que pese a quedar “supérstite en pocos servicios”, actualmente la idea de gratuidad ha sido abandonada, siendo los servicios públicos, por regla general onerosos y “surgiendo la obligación para las personas y los ciudadanos de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado, dentro de conceptos de justicia y equidad (numeral 9º artículo 95 y artículo 368 ibídem).4

El ataque formulado por el demandante en contra de la constitucionalidad del inciso segundo del artículo 130 de la ley 142 de 1994 se centra en la obligación de pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que, solidariamente, se impone por la ley al propietario del inmueble, al suscriptor y a los usuarios de los respectivos servicios. A juicio del actor el legislador “extralimitó sus facultades” al vincular a los propietarios al pago de los servicios, ya que el artículo 369 de la Constitución le confiere facultad para determinar los deberes y derechos de los usuarios y, en su criterio, los propietarios no siempre son usuarios.

Frente a este argumento cabe, en primer término, reiterar la facultad que el Constituyente discernió al legislador para regular los servicios públicos y en particular los deberes y

derechos de los usuarios, debiendo destacarse que la circunstancia de que se le haya otorgado tal reserva en ningún caso releva al legislador de su elemental deber de acatar la preceptiva superior, pese a que se halle asistido por la libertad de configuración que, en ciertos supuestos y a tono con el principio de pluralismo, le permite escoger entre varias opciones, sin que ello, de por sí, implique vulneración de la Carta.

Con acierto ha puntualizado esta Corporación que "La relación de la ley con la Constitución no puede, en consecuencia, ser análoga a la existente entre la ley y el reglamento. El legislador, en estricto rigor, no ejecuta la Constitución sino que actúa y adopta libremente políticas legales -que en el tiempo pueden incluso ser contrarias entre sí en desarrollo del principio básico del pluralismo- y lo hace dentro de los marcos y espacios de actuación que la Carta habilita para el efecto y siempre que no la quebrante".5

El demandante le otorga al vocablo "usuarios" un significado bastante preciso que, en su sentir, tan sólo cobija a las personas que en forma directa reciben los servicios, es decir, que son consumidores de los mismos y pretende que ese entendimiento es el prohijado por el Constituyente o el único que se desprende de las previsiones constitucionales y que a él ha debido atenerse el legislador al regular la solidaridad en las obligaciones derivadas del contrato de servicios públicos que, en su criterio, no tenía por qué extenderse al propietario del inmueble que no sea consumidor directo de los servicios.

En contra de la apreciación del demandante, observa la Corte que aún cuando la Constitución Política se refiere a los "usuarios" de los servicios públicos domiciliarios, no le confiere a la expresión un específico sentido a partir del cual deba ser entendida o interpretada y, por lo mismo, es evidente que le corresponde al legislador al momento de regular, dentro de la órbita de sus competencias, el régimen de los servicios públicos y de definir las consiguientes responsabilidades, conferirle a esa palabra algún significado de entre los diversos posibles.

Justamente, el legislador plasmó en la ley 142 de 1994 algunas definiciones, siendo del caso destacar que el suscriptor es, "la persona natural o jurídica con la cual se ha celebrado un contrato en de condiciones uniformes de servicios públicos", y que el usuario es "la persona natural o jurídica que se beneficia con la prestación de un servicio público, bien como propietario del inmueble en donde este se presta, o como receptor directo del servicio" y añade la ley que "A este último usuario se denomina también consumidor" (art. 14.31y 33).

Aparece, entonces, con nitidez, que el propietario es también usuario de los servicios públicos domiciliarios y que esa comprensión subyace al establecimiento de la solidaridad en las obligaciones surgidas con ocasión de un contrato del que, por disposición de la propia ley, son partes la empresa prestadora y los usuarios (Ley 142 de 1994, art. 130).

La Corte Constitucional se ha referido al usuario de los servicios públicos domiciliarios entendiendo por tal a la persona que los usa, "es decir quien disfruta del uso de cierta cosa", y en verdad esta acepción tampoco pone la razón de parte del demandante, pues si bien no se discute que hay ocasiones en las que el propietario de un inmueble no es el consumidor directo de los servicios, ello no le quita su carácter de usuario, por cuanto aún en esas circunstancias el propietario reporta un conjunto de beneficios concretos de los cuales se vería privado si su bien no contara con las instalaciones y las redes que, al hacer posible la prestación, lo dotan de las condiciones mínimas que lo tornan habitable y apto para incorporarse al tráfico jurídico.

Razón le asiste al señor Procurador General de la Nación cuando apunta que para la obtención de un beneficio derivado de la prestación de los servicios públicos, el propietario no requiere ser el directo receptor, pues obtiene "como mínimo una valorización del bien y en otros casos, mayores ingresos como ocurre al celebrar un contrato de arrendamiento pudiendo ofrecer a sus arrendatarios el goce y disfrute de condiciones de salubridad y comodidad, que de otra forma harían inhabitable el inmueble"

Dos consideraciones adicionales se encuentran vinculadas con los anteriores argumentos. La primera de ellas tiene que ver con la justificación de la previsión legal que hace al propietario solidario en el cumplimiento de las obligaciones propias del contrato de servicios públicos, pues en la medida en que la prestación de los mismos reporta en su favor beneficios tangibles la disposición no sólo está justificada sino que es también razonable y, por ende, ajustada a la Carta. En este orden de ideas, puede pensarse, entonces, que, dados esos beneficios, lo arbitrario no es vincular al propietario a la satisfacción de las obligaciones pertinentes sino liberarlo de todas ellas.

La segunda consideración se refiere a la naturaleza "domiciliaria" de los servicios públicos que se comentan. Lo domiciliario es, según el Diccionario de la Real Academia Española, lo "perteneciente al domicilio" o lo que "se ejecuta y se cumple en el domicilio del interesado",

acepciones estas que sin perjuicio de la finalidad de los servicios públicos domiciliarios que es la satisfacción concreta de necesidades personales, sugieren una vinculación de los mentados servicios con el inmueble, aspecto que contribuye a explicar por qué el propietario puede ser llamado a responder aún cuando no sea consumidor directo y por qué existe también una solidaridad en los derechos, por cuya virtud los consumidores directos, así no sean propietarios, están habilitados para exigir que el servicio les sea prestado eficientemente o que la empresa prestadora repare un daño que se haya presentado.

En este sentido, aun cuando tienen sus características propias, bien vale la pena recordar la existencia de las llamadas obligaciones "propter rem", denominadas también obligaciones reales por oposición a las obligaciones comunes que tienen vigencia en el Derecho Civil, y que implican una carga que se impone al que tiene el derecho de propiedad u otros derechos reales principales sobre una cosa, de donde le viene la denominación de obligaciones "propter rem".

De otra parte, cabe anotar que una regulación pormenorizada que tuviera en cuenta la mayoría de los negocios jurídicos que una persona estaría en condiciones de realizar con un bien inmueble de su propiedad, para asignar en cada evento una consecuencia jurídica distinta en relación con el cumplimiento de las obligaciones anejas al contrato de servicios públicos, fuera de no ser exigible al legislador, en caso de resultar posible lo haría incurrir en un casuismo que, además de afectar la autonomía personal, incidiría en forma negativa sobre las condiciones de operación de unas empresas que necesitan recuperar los costos en los que han incurrido y que están abocadas a garantizar a los usuarios una prestación eficiente, continua e ininterrumpida de los servicios a su cargo, sin tomar en consideración que las dificultades para obtener el pago de servicios ya prestados son enormes y que al hacerlas todavía mas difíciles, sustrayendo al propietario de sus obligaciones, se surtiría un efecto contrario a las finalidades sociales que la Constitución y la ley, en consonancia con ella, le asignan a los servicios públicos, piénsese, por ejemplo, en el criterio de redistribución de ingresos.

Los inconvenientes que se derivarían de suprimirles a las empresas públicas la posibilidad de obtener el pago de personas que, como los propietarios, mantienen con el bien una relación más durable, permanente y de mayor entidad que la simple tenencia, serían más graves que los que eventualmente tendrían que soportar los titulares del derecho de dominio, quienes en

el caso de ser compelidos a efectuar el pago, por obra de la solidaridad se subrogan en las acciones del acreedor, al paso que evitan el corte del servicio y el pago de los derechos de reconexión que les resultarían más gravosos.

Dispone además el propietario de la opción que le ofrece el artículo 128 de la ley 142 de 1994, de acuerdo con cuyo tenor literal "las comisiones de regulación podrán señalar, por vía general los casos en los que el suscriptor podrá liberarse temporal o definitivamente de sus obligaciones contractuales, y no será parte del contrato a partir del momento en que acredite ante la empresa, en la forma en que lo determinen las comisiones, que entre él y quienes efectivamente consumen el servicio existe actuación de policía o proceso judicial relacionado con la tenencia, la posesión material o la propiedad del inmueble. En estos casos se facilitará la celebración del contrato con los consumidores".

4. Los otros cargos formulados

No es acertado el cargo planteado por el demandante y tampoco le asiste razón cuando estima que la disposición demandada desconoce los derechos adquiridos conforme a la legislación civil que, a su juicio, habría sido ubicada por el Constituyente en un plano superior que el correspondiente a las leyes ordinarias que, por lo tanto, no podrían modificarla como lo hace el aparte demandado, variando la regla según la cual de las obligaciones surgidas de un contrato solamente son responsables las partes que concurrieron a su celebración.

Sea lo primero advertir que las leyes civiles carecen de la preeminencia que el actor les atribuye y que no es de recibo colocarlas en un plano superior erigiéndolas en parámetro para juzgar la constitucionalidad del resto de las leyes ordinarias, ya que para su expedición el Constituyente no previó procedimientos agravados como si acontece, por ejemplo con las leyes estatutarias o con las leyes orgánicas, cuyo desconocimiento es susceptible de generar inconstitucionalidad en razón del especial tratamiento que el propio Constituyente les dispensó.

Tampoco es acertado que se confundan las disposiciones constitucionales que le sirven de fundamento a un determinado sector del ordenamiento jurídico con la normatividad expedida por el legislador al amparo de esas bases constitucionales que no le transmiten a la legislación ordinaria la supremacía que les es inherente, pues, de ser cierto lo afirmado por el demandante, devendría inútil la distinción entre la función legislativa y la función

constituyente y entre la Constitución y la ley.

Así pues, el examen de constitucionalidad de la preceptiva acusada supone su comparación con el contenido de la Constitución Política sin que en ese ejercicio sea viable interponer en medio de esos extremos una pauta de apreciación diferente.

En lo referente a la violación del artículo 83 de la Constitución, fincada en que, supuestamente, el legislador presumió la mala fe del consumidor directo de los servicios públicos domiciliarios en cuanto "añadió nuevos deudores" por no confiar en que pagara las tarifas, baste precisar que un entendimiento tan absoluto del principio de buena fe priva de todo contenido a otros principios como el de eficiencia en la prestación de los servicios públicos que supone el establecimiento de las garantías enderezadas a obtener el pago de las tarifas, garantía de cuya efectividad depende la reposición de los costos, la continuidad en la prestación y el mejoramiento de la calidad de los servicios, entre otros objetivos. El equilibrio y la ponderación entre los principios es, en sentir de la Corte, la alternativa más razonable.

Es pertinente agregar, finalmente, que el cargo consistente en la violación del derecho a la intimidad de los consumidores de los servicios públicos domiciliarios por las averiguaciones que acerca de su idoneidad moral y económica acostumbra efectuar el propietario del inmueble no está llamado a prosperar, porque esa hipótesis no hace parte de la norma que se demanda sino que es una inferencia que el demandante funda en ella, y es bien sabido que el control de constitucionalidad opera con base en el cotejo de las disposiciones inferiores con la Constitución, de modo que situaciones concretas que eventualmente pudieran originarse en la norma demandada, pero que no la integran, no pueden tenerse por fundamento de la confrontación normativa que realiza la Corte.

VII. DECISION

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el inciso segundo del artículo 130 de la ley 142 de 1994, que dice:

"El propietario del inmueble, el suscriptor y los usuarios del servicio son solidarios en sus

obligaciones y derechos en el contrato de servicios públicos".

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

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General.

1 Cf. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-003 de 1993. M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

2 Cf. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-275 de 1996. M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo. Sobre el particular, también puede consultarse la sentencia N: C-599 de 1996. M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz.

3 Cf. Corte Constitucional. Sentencia No. T-540 de 1992. M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

4 Cf. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-580 de 1992. M.P. Dr. Fabio Morón Díaz.

5 Cf. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-531 de 1993. M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.