

Sentencia C-560/04

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD-Naturaleza pública e informal

Existen claros fundamentos superiores para asumir la acción de inconstitucionalidad como una acción pública e informal. Lo primero, en cuanto se trata de una manifestación de un derecho fundamental como el de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político; manifestación a través de la cual cualquier ciudadano puede solicitar que aquellas normas que son contrarias a la Carta sean expulsadas del ordenamiento. Y lo segundo, en cuanto el constituyente ha supeditado la interposición de esa acción a la sola acreditación de la calidad de ciudadano; es decir, para ello no exige ni una formación profesional especializada ni tampoco la exigencia de presupuestos formales.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Condiciones para la proposición/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Exigencias mínimas

El artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 ha establecido unos requisitos para el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad. Sin embargo, estos, más que presupuestos formales, constituyen más bien condiciones para la proposición, ante el Tribunal Constitucional, de un debate en términos racionales. Es decir, tales presupuestos se circunscriben a unas exigencias mínimas que permitan conocer lo que es objeto de demanda, las normas superiores infringidas y el motivo de la vulneración, pues si ellas no se atienden no es posible que el Tribunal adelante el juicio técnico de confrontación entre una norma legal y el Texto Superior con miras a su exclusión o no del sistema jurídico. De este modo, si bien la acción de inconstitucionalidad tiene un carácter público e informal, ello no exime al demandante de la necesidad de formular un razonamiento mínimo demostrativo del cargo, Y tal razonamiento debe realizarse de manera objetiva, esto es, confrontando con la Carta Política los enunciados normativos demandados o las reglas de derecho efectivamente contenidas en tales enunciados.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Compatibilidad entre la naturaleza pública e informal y la motivación razonable

COMISIONES DE REGULACIÓN-Decisiones susceptibles del control de legalidad ante la jurisdicción

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Incumplimiento del deber de plantear de manera objetiva un razonamiento mínimo demostrativo del cargo

Referencia: expediente D-4954

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 73 (parcial) y 74 (parcial) de la Ley 142 de 1994.

Actor: Gabriel Jaime Velásquez Restrepo

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D. C., primero (1º) de junio de dos mil cuatro (2004).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en relación con la demanda de inconstitucionalidad que, en uso de su derecho político, presentó el ciudadano Gabriel Jaime Velásquez Restrepo contra los artículos 73 (parcial) y 74 (parcial) de la Ley 142 de 1994.

I. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

A continuación se transcribe el texto de la disposición objeto de proceso:

“LEY No.142 DE 1994

(11 de julio)

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

Artículo 73. Funciones y facultades generales.

Las comisiones de regulación tienen la función de regular los monopolios en la prestación de los servicios públicos, cuando la competencia no sea, de hecho, posible; y, en los demás casos, la de promover la competencia entre quienes presten servicios públicos, para que las operaciones de los monopolistas o de los competidores sean económicamente eficientes, no impliquen abuso de la posición dominante, y produzcan servicios de calidad. Para ello tendrán las siguientes funciones y facultades especiales:

73.1. Preparar proyectos de ley para someter a la consideración del gobierno, y recomendarle la adopción de los decretos reglamentarios que se necesiten.

a) Competir deslealmente con las de servicios públicos;

b) Reducir la competencia entre empresas de servicios públicos;

c) Abusar de una posición dominante en la provisión de bienes o servicios similares a los que éstas ofrecen.

73.3. Definir los criterios de eficiencia y desarrollar indicadores y modelos para evaluar la gestión financiera, técnica y administrativa de las empresas de servicios públicos y solicitar las evaluaciones que considere necesarias para el ejercicio de sus funciones.

73.4. Fijar las normas de calidad a las que deben ceñirse las empresas de servicios públicos en la prestación del servicio.

73.5. Definir en qué eventos es necesario que la realización de obras, instalación y operación de equipos de las empresas de servicios públicos se someta a normas técnicas oficiales, para promover la competencia o evitar perjuicios a terceros, y pedirle al ministerio respectivo que las elabore, cuando encuentre que son necesarias.

73.6. Establecer la cuantía y condiciones de las garantías de seriedad que deben prestar quienes deseen celebrar contratos de aporte reembolsable.

73.7. Decidir los recursos que se interpongan contra sus actos, o los de otras entidades, en los casos que disponga la ley en lo que se refiere a materias de su competencia.

73.8. Resolver, a petición de cualquiera de las partes, los conflictos que surjan entre empresas, por razón de los contratos o servidumbres que existan entre ellas y que no corresponda decidir a otras autoridades administrativas. La resolución que se adopte estará sujeta al control jurisdiccional de legalidad.

73.9. Resolver, a petición de cualquiera de las partes, los conflictos que surjan entre empresas, y que no corresponda decidir a otras autoridades administrativas, acerca de quién debe servir a usuarios específicos, o en qué regiones deben prestar sus servicios. La resolución que se adopte estará sujeta al control jurisdiccional de legalidad. La resolución debe atender, especialmente, al propósito de minimizar los costos en la provisión del servicio.

73.10. Dar concepto sobre la legalidad de las condiciones uniformes de los contratos de servicios públicos que se sometan a su consideración; y sobre aquellas modificaciones que puedan considerarse restrictivas de la competencia. Las comisiones podrán limitar, por vía general, la duración de los contratos que celebren las empresas de servicios públicos, para evitar que se limite la posibilidad de competencia.

73.11. Establecer fórmulas para la fijación de las tarifas de los servicios públicos, cuando ello corresponda según lo previsto en el artículo 88; y señalar cuando hay suficiente competencia como para que la fijación de las tarifas sea libre.

73.12. Determinar para cada bien o servicio público las unidades de medida y de tiempo que deben utilizarse al definir el consumo; y definir, con bases estadísticas y de acuerdo con parámetros técnicos mediables y verificables, apropiados para cada servicio, quiénes pueden considerarse "grandes usuarios".

73.13. Ordenar que una empresa de servicios públicos se escinda en otras que tengan el mismo objeto de la que se escinde, o cuyo objeto se limite a una actividad complementaria, cuando se encuentre que la empresa que debe escindirse usa su posición dominante para impedir el desarrollo de la competencia en un mercado donde ella es posible; o que la

empresa que debe escindirse otorga subsidios con el producto de uno de sus servicios que no tiene amplia competencia a otro servicio que sí la tiene; o, en general, que adopta prácticas restrictivas de la competencia.

73.14. Ordenar la fusión de empresas cuando haya estudios que demuestren que ello es indispensable para extender la cobertura y abaratar los costos para los usuarios.

73.15. Ordenar la liquidación de empresas monopolísticas oficiales en el campo de los servicios públicos y otorgar a terceros el desarrollo de su actividad, cuando no cumplan los requisitos de eficiencia a los que se refiere esta Ley.

73.16. Impedir que quienes captan o producen un bien que se distribuye por medio de empresas de servicios públicos adopten pactos contrarios a la libre competencia en perjuicio de los distribuidores; y exigir que en los contratos se especifiquen los diversos componentes que definen los precios y tarifas.

73.17. Dictar los estatutos de la comisión y su propio reglamento, y someterlos a aprobación del Gobierno Nacional.

73.18. Pedir al Superintendente que adelante las investigaciones e imponga las sanciones de su competencia, cuando tenga indicios de que alguna persona ha violado las normas de esta Ley.

73.19. Resolver consultas sobre el régimen de incompatibilidades e inhabilidades al que se refiere esta Ley.

73.20. Determinar, de acuerdo con la ley, cuándo se establece el régimen de libertad regulada o libertad vigilada o señalar cuándo hay lugar a la libre fijación de tarifas.

73.21. Señalar, de acuerdo con la ley, criterios generales sobre abuso de posición dominante en los contratos de servicios públicos, y sobre la protección de los derechos de los usuarios en lo relativo a facturación, comercialización y demás asuntos relativos a la relación de la empresa con el usuario.

73.22. Establecer los requisitos generales a los que deben someterse las empresas de servicios públicos para utilizar las redes existentes y acceder a las redes públicas de interconexión; así mismo, establecer las fórmulas tarifarias para cobrar por el transporte e interconexión a las redes, de acuerdo con las reglas de esta Ley.

73.23. Definir cuáles son, dentro de las tarifas existentes al entrar en vigencia esta Ley, los factores que se están aplicando para dar subsidios a los usuarios de los estratos inferiores, con el propósito de que esos mismos factores se destinen a financiar los fondos de solidaridad y redistribución de ingresos, y cumplir así lo dispuesto en el numeral 87.3 De esta Ley.

73.24. Absolver consultas sobre las materias de su competencia.

73.25. Establecer los mecanismos indispensables para evitar concentración de la propiedad accionaria en empresas con actividades complementarias en un mismo sector o sectores

afines en la prestación de cada servicio público

73.26. Todas las demás que le asigne la ley y las facultades previstas en ella que no se hayan atribuido a una autoridad específica.

Salvo cuando esta Ley diga lo contrario en forma explícita, no se requiere autorización previa de las comisiones para adelantar ninguna actividad o contrato relacionado con los servicios públicos; ni el envío rutinario de información. Pero las comisiones, tendrán facultad selectiva de pedir información amplia, exacta, veraz y oportuna a quienes prestan los servicios públicos a los que esta Ley se refiere, inclusive si sus tarifas no están sometidas a regulación. Quienes no la proporcionen, estarán sujetos a todas las sanciones que contempla el artículo 81 de la presente Ley. En todo caso, las comisiones podrán imponer por sí mismas las sanciones del caso, cuando no se atiendan en forma adecuada sus solicitudes de información.

Artículo 74. Funciones especiales de las comisiones de regulación.

Con sujeción a lo dispuesto en esta Ley y las demás disposiciones que la complementen, serán además, funciones y facultades especiales de cada una de las comisiones de regulación las siguientes:

74.1. De la Comisión de Regulación de Energía y Gas Combustible.

a) Regular el ejercicio de las actividades de los sectores de energía y gas combustible para asegurar la disponibilidad de una oferta energética eficiente, propiciar la competencia en el sector de minas y energía y proponer la adopción de las medidas necesarias para impedir abusos de posición dominante y buscar la liberación gradual de los mercados hacia la libre competencia. La comisión podrá adoptar reglas de comportamiento diferencial, según la posición de las empresas en el mercado.

b) Expedir regulaciones específicas para la autogeneración y cogeneración de electricidad y el uso eficiente de energía y gas combustible por parte de los consumidores y establecer criterios para la fijación de compromisos de ventas garantizadas de energía y potencia entre las empresas eléctricas y entre éstas y los grandes usuarios;

c) Establecer el reglamento de operación para realizar el planeamiento y la coordinación de la operación del sistema interconectado nacional y para regular el funcionamiento del mercado mayorista de energía y gas combustible;

d) Fijar las tarifas de venta de electricidad y gas combustible; o delegar en las empresas distribuidoras, cuando sea conveniente dentro de los propósitos de esta Ley, bajo el régimen que ella disponga, la facultad de fijar estas tarifas.

e) Definir las metodologías y regular las tarifas por los servicios de despacho y coordinación prestados por los centros regionales y por el centro nacional de despacho.

74.2. De la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico:

a) Promover la competencia entre quienes presten los servicios de agua potable y

saneamiento básico o regular los monopolios en la prestación de tales servicios, cuando la competencia no sea posible, todo ello con el propósito de que las operaciones de los monopolistas y de los competidores sean económicamente eficientes, se prevenga el abuso de posiciones dominantes y se produzcan servicios de calidad. La comisión podrá adoptar reglas de comportamiento diferencial, según la posición de las empresas en el mercado.

b) Establecer, por vía general, en qué eventos es necesario que la realización de obras, instalaciones y operación de equipos destinados a la prestación de servicios de acueducto, alcantarillado y aseo se sometan a normas técnicas y adoptar las medidas necesarias para que se apliquen las normas técnicas sobre calidad de agua potable que establezca el Ministerio de Salud, en tal forma que se fortalezcan los mecanismos de control de calidad de agua potable por parte de las entidades competentes.

74.3. De la Comisión Reguladora de Telecomunicaciones:

a) Promover la competencia en el sector de las telecomunicaciones, y proponer o adoptar las medidas necesarias para impedir abusos de posición dominante, pudiendo proponer reglas de comportamiento diferenciales según la posición de las empresas en el mercado.

b) Resolver los conflictos que se presenten entre operadores en aquellos casos en los que se requiera la intervención de las autoridades para garantizar los principios de libre y leal competencia en el sector y de eficiencia en el servicio.

c) Establecer los requisitos generales a que deben someterse los operadores de servicios de telefonía básica de larga distancia nacional e internacional para ejercer el derecho a utilizar las redes de telecomunicaciones del estado; así mismo, fijar los cargos de acceso y de interconexión a estas redes, de acuerdo con las reglas sobre tarifas previstas en esta Ley.

d) Reglamentar la concesión de licencias para el establecimiento de operadores de servicios de telefonía básica de larga distancia nacional e internacional, y señalar las fórmulas de tarifas que se cobrarán por la concesión.

e) Definir, de acuerdo con el tráfico cursado, el factor de las tarifas de servicios de telefonía básica de larga distancia nacional e internacional, actualmente vigentes, que no corresponde al valor de la prestación del servicio. Parte del producto de ese factor, en los recaudos que se hagan, se asignará en el Presupuesto Nacional, previo concepto del Consejo Nacional de Política Económica y Social, para el "Fondo de Comunicaciones del Ministerio", que tendrá a su cargo hacer inversión por medio del fomento de programas de telefonía social, dirigidos a las zonas rurales y urbanas caracterizadas por la existencia de usuarios con altos índices de necesidades básicas insatisfechas. Se aplicarán a este fondo, en lo pertinente, las demás normas sobre "fondos de solidaridad y redistribución de ingresos" a los que se refiere el artículo 89 de esta Ley. En el servicio de larga distancia internacional no se aplicará el factor de que trata el artículo 89 y los subsidios que se otorguen serán financiados con recursos de ingresos ordinarios de la Nación y las entidades territoriales;

f) Proponer al mismo consejo la distribución de los ingresos de las tarifas de concesiones de servicio de telefonía móvil celular y de servicios de larga distancia nacional e internacional, para que este determine en el proyecto de presupuesto qué parte se asignará al fondo atrás

mencionado y qué parte ingresará como recursos ordinarios de la nación y definir el alcance de los programas de telefonía social que elabore el Fondo de Comunicaciones.

I. LA DEMANDA

1. La primera de las normas demandadas dispone que las Comisiones de Regulación ejercen sus competencias de heterocomposición “a petición de cualquiera de las partes” y no por el consenso de todas y cada una de las partes en conflicto. Tal determinación desconoce la naturaleza esencialmente dispositiva que rige los mecanismos alternativos de resolución de conflictos en el ordenamiento constitucional y de acuerdo con la cual los métodos de justicia alternativa están supeditados al poder habilitante de las partes. Con este proceder, se restringe el alcance de los artículos 228 y 229 de la Carta, que garantizan el derecho de todas las personas a acceder a la administración de justicia.

2. La segunda de las normas demandadas le permite a la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones ejercer competencias de heterocomposición de manera oficiosa. De esa forma, se faculta a una autoridad administrativa para que resuelva, a su arbitrio y discreción, si el conflicto debe ser resuelto y, si ello es así, que sea resuelto en los términos que ella considere oportunos. Con ello se priva a las partes del derecho a acceder al juez natural.

I. INTERVENCIONES

A. Del Ministerio de Minas y Energía

El Ministerio de Minas y Energía le solicita a la Corte proferir un fallo inhibitorio ya que la demanda no cumple los requisitos necesarios para decidir de fondo. De manera subsidiaria, solicita se declare la exequibilidad de los preceptos demandados pues el artículo 116, inciso tercero, permite que se confieran atribuciones judiciales a autoridades administrativas. Y en el caso presente, afirma, ello se ha hecho por medio de una ley, en materias precisas y sin atribuir a la administración la instrucción de sumarios o el juzgamiento de delitos.

B. De la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico

Esta Comisión le solicita a la Corte declarar exequibles las normas demandadas pues la Constitución le reconoce al Estado la facultad de intervenir en la economía y de hacerlo por diversos mecanismos, uno de los cuales es la resolución de conflictos, tal como lo disponen las normas demandadas en el ámbito de los servicios públicos. De esa manera, la resolución de tales conflictos no constituye un mecanismo alternativo de solución de controversias sino una manifestación del poder regulador del Estado como concreción de su facultad de intervenir en la economía. Por lo tanto, no es cierto que se vulneren los artículos 116, 228 y 229 de la Carta pues las normas demandadas no son una aplicación de ellas sino un desarrollo de la facultad reguladora del Estado.

C. Del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Este Ministerio le solicita a la Corte declarar la exequibilidad de los preceptos demandados.

Para ello argumenta que el actor confunde las funciones asignadas a las Comisiones de Regulación, que son eminentemente administrativas, con funciones judiciales en materia de resolución alternativa de conflictos. Por ello, al tratarse de funciones administrativas no relativas a la resolución de conflictos judiciales entre las partes - entre las que se encuentra la facultad de imponer sanciones administrativas respetando el debido proceso y el derecho de defensa- no resultan invocables los artículos 116, 228 y 229 de la Carta. Además, en esos casos nada impide que las partes acudan a los jueces cuando se trate de controversias susceptibles de solucionarse por esa vía y ejercer el control de legalidad sobre los actos proferidos por la administración en cumplimiento de sus funciones.

D. De la Escuela Superior de Administración Pública

La ESAP le solicita a la Corte declarar exequibles las normas acusadas pues ellas se refieren a funciones administrativas derivadas de la facultad que le asiste al Estado de intervenir en la economía y no a funciones judiciales. Además, la actuación cumplida por la administración en ejercicio de esa facultad es susceptible de control de legalidad ante la jurisdicción contencioso administrativa. Por lo tanto, no se puede afirmar la inexecutable de las disposiciones demandadas por su contrariedad con preceptos superiores referidos a la administración de justicia.

E. De la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones

Esta Comisión le solicita a la Corte proferir un fallo inhibitorio pues, afirma, el demandante incumplió con el deber que le asiste de indicar los motivos por los cuales considera vulnerados los artículos constitucionales invocados. De manera subsidiaria, la Comisión le solicita a la Corte declarar exequibles las normas demandadas pues las facultades por ellas conferidas no son de carácter judicial sino administrativo, los miembros de las Comisiones de Regulación no tienen la calidad de autoridades judiciales sino administrativas y sus actos son de la misma índole y, por lo mismo, revocables y cuestionables ante la jurisdicción contenciosa. Si esto es así, afirma, las facultades conferidas por las normas demandadas hallan su razón de ser en la atribución del Estado de intervenir en la economía y en la potestad de regulación que le asiste en el ámbito de los servicios públicos. Por lo tanto, concluye, a ellas no les resultan aplicables los artículos 116, 228 y 229 de la Carta y por ello no puede afirmarse su inexecutable.

F. Del Ministerio de Comunicaciones

Este Ministerio le solicita a la Corte declarar la exequibilidad de las disposiciones demandadas. Para fundamentar su solicitud, esa dependencia manifiesta que el actor confunde los mecanismos de justicia alternativa con la adopción de medidas de corte regulatorio orientadas a garantizar la eficacia de los servicios públicos, la que podría ponerse en juego como consecuencia de los intereses privados de los operadores. Tales medidas deben adoptarse con estricta sujeción al ordenamiento jurídico, son judicialmente controlables y se ajustan a los servicios públicos como inherentes a la finalidad del Estado social de derecho. Tratándose, entonces, de funciones administrativas y no de funciones judiciales, carece de sentido el cargo que se formula por violación de los artículos constitucionales que regulan a estas últimas y no a aquellas.

G. De la ciudadana Martha Clemencia Cediel de Peña

Esta ciudadana le solicita a la Corte declarar la exequibilidad de los preceptos acusados. Para el efecto, plantea los siguientes argumentos:

1. La función interventora del Estado en materia de servicios públicos se caracteriza por concebir a estos como actividades que atienden necesidades colectivas; una fuerte presencia estatal que se explica en función del nexo existente entre tales actividades y el ejercicio de derechos fundamentales; el cumplimiento de las funciones de garantía, regulación, vigilancia y control y el ordenamiento de toda la actividad inherente a los servicios públicos con el fin de racionalizar su ejercicio y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

2. El reparto de competencias estatales en materia de servicios públicos tiene las siguientes características: El ordenamiento de los servicios públicos se encuentra contenido en la Constitución, la ley, el reglamento y las decisiones regulatorias específicas; por mandato del constituyente, están sometidas a reserva legal material todas las regulaciones tendientes a la fijación de las condiciones para la provisión de los servicios - objeto, sujetos, modalidad de prestación, régimen de habilitaciones, condiciones técnicas y económicas generales -; el Presidente ejerce dos tipos de funciones normativas, las reglamentarias que le son propias y aquellas cuyo objeto es la definición de las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios, con sujeción a la ley, las cuales puede delegar en las Comisiones de Regulación u otras entidades, si así lo estima conveniente y el cumplimiento, por parte de las Comisiones de Regulación, de las funciones regulatorias que le han sido delegadas por el Presidente de la República en materia de servicios públicos domiciliarios y las atribuidas por la Ley 489 de 1998 - artículo 48- y por el Decreto 1130 de 1999 - artículo 37-.

3. Las facultades de regulación de las comisiones constituyen una expresión del poder de ordenación con el que cuenta la administración para establecer los contornos de una actividad específica en la que han desaparecido los monopolios; están sometidas a los principios de igualdad, proporcionalidad y respeto a la libertad individual; su fin primordial es el de asegurar la libre competencia y determinar aspectos técnico - operativos que buscan garantizar la prestación eficiente de los servicios y deben someterse tanto a la ley como a los reglamentos.

4. Las facultades otorgadas por la ley a la CRT para resolver los conflictos que surjan entre empresas con ocasión de la prestación de servicios públicos, se ajustan a la Carta dado que es una función típicamente administrativa que admite controles por parte de la rama jurisdiccional y que se encamina a asegurar la debida prestación de los servicios públicos.

5. Si la función de regular está fundada en la necesidad de encontrar y mantener un equilibrio entre intereses legítimos contrapuestos en contextos socio - económicos de gran dinamismo, es apenas obvio que deben disponerse instrumentos para orientar las actividades socio - económicas reguladas hacia los fines de interés general señalados por el constituyente y el legislador, sin impedir el acceso de las empresas a la justicia. Y eso fue lo que hizo el legislador a través de los artículos demandados.

H. De la Comisión de Regulación de Energía y Gas

Esta Comisión le hace dos solicitudes a la Corte. Por una parte, pide que se declare inexecutable el artículo 73.8 de la Ley 142 de 1994, pues le atribuyó a las Comisiones de Regulación la función de resolver conflictos surgidos entre las empresas por razón de contratos y servidumbres, función esta de carácter judicial que no se ejerce a través de actos administrativos y que no está sujeta a control de legalidad. Ya que esa norma le atribuye esa función a las Comisiones de Regulación, pero no como función judicial sino como función administrativa, su contrariedad con la Carta es evidente. Y, por otra parte, la Comisión le solicita a la Corte que declare executable el artículo 73.9 demandado pues esta norma se limita a resolver conflictos que versan específicamente sobre quién debe prestar los servicios públicos domiciliarios a usuarios específicos o en qué regiones las empresas en disputa deben prestar los servicios. Como estos conflictos son de naturaleza administrativa y no tocan con competencias judiciales, pueden ser conocidos por entidades administrativas y por ello la norma es compatible con la Carta.

I. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación le solicita a la Corte declarar executivos los preceptos demandados. Como fundamento de su solicitud expone que las funciones que las normas acusadas les confieren a las Comisiones de Regulación no son de naturaleza judicial sino de índole administrativa; que las decisiones que ellas profieran constituyen actos cuestionables ante la jurisdicción contencioso administrativa y que tales funciones y facultades guardan plena concordancia con la finalidad que la ley, en desarrollo de claros preceptos constitucionales, les atribuye a tales Comisiones. Por lo tanto, el actor incurre en un error manifiesto al atribuirle a las normas demandadas una naturaleza y unos efectos que no le corresponden y al apoyar la demanda en cargos que parten de ese equivocado entendimiento.

I. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

A. Competencia de la Corte

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4o. de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues la disposición acusada forma parte de una ley de la República, en este caso, de la Ley 142 de 1994.

B. Consideraciones

1. De acuerdo con el actor, los artículos 73.8, 73.9 y 74.3.b) de la Ley 142 de 1994 vulneran los artículos 116, 228 y 229 de la Carta Política porque le atribuyen funciones judiciales a las comisiones de regulación desconociendo la naturaleza esencialmente dispositiva de los mecanismos alternativos de solución de conflictos y de acuerdo con la cual los métodos de justicia alternativa están supeditados al poder habilitante de las partes. En suma, tales disposiciones son inexecutivas, afirma, porque permiten que las comisiones de regulación resuelvan conflictos de índole judicial no por el mutuo consenso de las partes sino a solicitud de una de ellas o aún de manera oficiosa, permisión esta que restringe injustificadamente el

derecho de todas las personas a acceder a la administración de justicia.

El Ministerio de Minas y Energía y la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones le solicitaron a la Corte, como petición principal, proferir un fallo inhibitorio, dado que el actor no cumplió las exigencias mínimas impuestas por el ejercicio del control de constitucionalidad.

Esas dependencias, como petición subsidiaria, y la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Escuela Superior de Administración Pública, el Ministerio de Comunicaciones, la ciudadana Martha Clemencia Cediell de Peña y el Procurador General de la Nación le solicitaron a la Corte declarar exequibles los preceptos demandados. El argumento fundamental es común a todos estos intervinientes: El actor considera que las disposiciones demandadas le atribuyen funciones judiciales a las comisiones de regulación y que lo hacen desconociendo normas superiores relativas a la prestación del servicio de la justicia. No obstante, afirman, esas disposiciones no le atribuyen a las comisiones de regulación funciones judiciales sino funciones administrativas y por ello carece de fundamento la confrontación que se hacen con los artículos 116, 228 y 229 de la Carta. El Procurador es enfático en el punto y concluye que el actor incurre en un error al atribuirle a las normas demandas una naturaleza y unos efectos que no le corresponden y al apoyar la demanda en cargos que parten de ese equivocado entendimiento.

Sólo la Comisión de Regulación de Energía y Gas hizo un planteamiento diferente: Le solicitó a la Corte declarar inexecutable el artículo 73.8 de la Ley 142 de 1994 por atribuir a las comisiones de regulación una función judicial y declarar executable el artículo 73.9 por atribuir a tales entidades funciones administrativas.

2. La Corte se ocupa de dar respuesta a la solicitud formulada por el Ministerio de Minas y Energía y por la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones en el sentido de proferir un fallo inhibitorio por la ineptitud sustancial de la demanda. Para estas entidades intervinientes, el actor se limitó a indicar las normas legales demandadas y las normas superiores que considera vulneradas pero se abstuvo de indicar, de manera razonable, los motivos por los cuales consideraba que concurría tal vulneración.

La Corte advierte que el argumento expuesto por el Ministerio de Minas y Energía y por la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones es retomado, aunque con un enfoque diferente, por los restantes intervinientes - con la excepción ya indicada- y por el Procurador General de la Nación. En efecto, en tanto que para aquellas entidades el actor no fundamenta adecuadamente el cargo por atribuirles a las normas demandadas un contenido que no tienen y tal situación debe conducir a la Corte a proferir un fallo inhibitorio; para aquellos intervinientes y para el Ministerio Público, el actor sí incurre en ese yerro pero, a pesar de esa circunstancia, la decisión debe ser de fondo: Se debe declarar la executable de los preceptos demandados pues no vulneran los artículos 116, 228 y 229 de la Carta.

3. De acuerdo con el artículo 40 superior, todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político y una de las manifestaciones de ese derecho, según el numeral 6º de esa disposición, consiste en interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley. Y, por otra parte, el artículo 242, numeral 1º, dispone

que cualquier ciudadano podrá ejercer las acciones públicas de constitucionalidad previstas en el artículo 241.

Como puede advertirse, existen claros fundamentos superiores para asumir la acción de inconstitucionalidad como una acción pública e informal. Lo primero, en cuanto se trata de una manifestación de un derecho fundamental como el de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político; manifestación a través de la cual cualquier ciudadano puede solicitar que aquellas normas que son contrarias a la Carta sean expulsadas del ordenamiento. Y lo segundo, en cuanto el constituyente ha supeditado la interposición de esa acción a la sola acreditación de la calidad de ciudadano; es decir, para ello no exige ni una formación profesional especializada ni tampoco la exigencia de presupuestos formales.

Con todo, el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 ha establecido unos requisitos para el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad. Sin embargo, estos, más que presupuestos formales, constituyen más bien condiciones para la proposición, ante el Tribunal Constitucional, de un debate en términos racionales. Es decir, tales presupuestos se circunscriben a unas exigencias mínimas que permitan conocer lo que es objeto de demanda, las normas superiores infringidas y el motivo de la vulneración, pues si ellas no se atienden no es posible que el Tribunal adelante el juicio técnico de confrontación entre una norma legal y el Texto Superior con miras a su exclusión o no del sistema jurídico.

De este modo, si bien la acción de inconstitucionalidad tiene un carácter público e informal, ello no exime al demandante de la necesidad de formular un razonamiento mínimo demostrativo del cargo. Y tal razonamiento debe realizarse de manera objetiva, esto es, confrontando con la Carta Política los enunciados normativos demandados o las reglas de derecho efectivamente contenidas en tales enunciados. Esto por cuanto el Tribunal Constitucional no puede, por vía de la acción de inconstitucionalidad, realizar un juicio técnico de confrontación entre el Texto Fundamental y reglas de derecho inexistentes, es decir, extraídas no de los enunciados cuestionados sino del criterio subjetivo del actor.

4. Sobre este particular, esto es, la compatibilidad existente entre la índole pública e informal de la acción de inconstitucional y la motivación razonable exigida al actor como un presupuesto para el surgimiento del debate propuesto ante el Juez Constitucional, la Corte en la Sentencia C-183-02, hizo varias consideraciones que resultan aplicables al caso hoy sometido a consideración:

3. La acción de inconstitucionalidad tiene una naturaleza pública e informal pues materializa la facultad que le asiste a todo ciudadano de cuestionar la validez del derecho producido en la instancia legislativa del poder público.

Se trata de una acción pública, de un derecho ciudadano que se explica por la racionalidad del Estado Constitucional pues ya que el Texto Fundamental recoge los contenidos mínimos del acuerdo que posibilita la convivencia y que esos contenidos vinculan a todos los poderes públicos, cualquier ciudadano se encuentra legitimado para cuestionar una norma por su contrariedad con esa Carta Política y para pretender legítimamente que ella sea excluida del ordenamiento jurídico.

Por otra parte, se trata de una acción informal que no está sometida a mayores exigencias pues entre más formalismos se le imprima, entre más se especialice el lenguaje para interponerla, menor será el número de ciudadanos habilitados para accionar en defensa del Texto Superior y es claro que con ello se restringiría ilegítimamente el carácter democrático de ese medio de control constitucional.

4. Sin embargo, a pesar de esa particular naturaleza de la acción pública de inconstitucionalidad, el actor no está exento del cumplimiento de las mínimas exigencias impuestas por la ley pues esas exigencias operan como condiciones que posibilitan el surgimiento del debate jurídico que es consustancial al proceso de constitucionalidad y se encaminan a aportar los supuestos racionales en los que se apoya el planteamiento del problema que ha de decidir el Tribunal Constitucional. Por eso, en caso de incumplirse tales exigencias, ese debate no puede suscitarse por ausencia de los supuestos que lo apoyan y, en esas condiciones, el Tribunal, tras evidenciar las limitaciones de la demanda interpuesta, debe declararse inhibido para pronunciarse de fondo.

De allí por qué el actor deba dar cumplimiento al artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 señalando en la demanda las normas acusadas como inconstitucionales, transcribiéndolas o allegando un ejemplar de su publicación oficial; indicando las normas constitucionales que se consideran infringidas; exponiendo las razones por las cuales ellas se consideran violadas y, cuando sea necesario, precisando el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado, la forma en que fue quebrantado y la razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda.

Adviértase cómo esas exigencias remiten al planteamiento de un razonamiento mínimo demostrativo del cargo, razonamiento que debe exponerse de manera objetiva, esto es, indicando las razones de la contrariedad entre el Texto Fundamental y la norma demandada.

De allí por qué en sede de control constitucional no puedan esgrimirse criterios subjetivos o de inconveniencia pues estos son ajenos a la naturaleza del debate constitucional ya que éste es un juicio técnico de confrontación entre el Texto Superior y una norma legal y no puede dar cabida a la personal percepción que el actor tenga de los preceptos demandados o de su inconveniencia en el universo jurídico. Como lo ha expuesto esta Corporación:

‘Cuando el ciudadano pone en movimiento el control constitucional por la vía de la acción, se le impone la carga procesal de señalar las normas constitucionales violadas y también el concepto de su violación. Esto último comporta la obligación de determinar con toda claridad de qué modo las normas acusadas contradicen o vulneran los preceptos de la Constitución, con el fin de destruir la presunción de constitucionalidad, sin perjuicio de que la Corte pueda extender el análisis de constitucionalidad frente a normas no invocadas expresamente en la demanda. Pero lo que no puede ser admitido es que bajo una interpretación que haga el demandante del contexto de un cuerpo normativo se puedan deducir, por vía indirecta, presuntas violaciones de la Constitución, por la manera en que el legislador reguló una determinada materia’.

En esa dirección, la Corte ha resaltado como el criterio subjetivo del actor es incompatible con la argumentación del cargo de inexecutable:

‘..la argumentación de la inconstitucionalidad es un requisito material sine qua non de la

demanda, pues no sólo concreta el derecho ciudadano a participar en el control político (C.P. arts. 40-9 y 241) sino que centra el debate jurídico en argumentos constitucionalmente relevantes. En efecto, esta Corporación ya había dicho que “la formulación de un cargo constitucional concreto contra la norma demandada es uno de los requisitos materiales que debe cumplir el demandante”¹, puesto que “el ataque indeterminado y sin motivos no es razonable y se opone a la inteligencia que debe caracterizar al hombre”.

Ahora bien, lo anterior sugiere un interrogante ¿cómo debe ser la argumentación del cargo? En primer lugar, es necesario aclarar que el control constitucional en Colombia no exige un formalismo o una técnica especial que deba ser estrictamente cumplida por el demandante, pues la acción pública de inconstitucionalidad tan sólo exige un grado de motivación razonable que permita inferir una acusación constitucional. Por consiguiente, en criterios generales, las razones de la demanda deben explicar de manera coherente (i) una contradicción entre la norma impugnada y la Constitución (ii), la cual debe originarse directamente de lo acusado (iii), puesto que la incompatibilidad debe encontrarse en la norma y no en un juicio subjetivo de la misma. Ahora bien, esta última condición no significa que la Corte Constitucional debe desconocer diferentes interpretaciones de la norma, pues son relevantes en el juicio constitucional todas las interpretaciones posibles que surgen objetiva y directamente de la norma, pero no le sirven al proceso constitucional aquellos entendimientos derivados única y exclusivamente del criterio subjetivo del operador jurídico. Finalmente, las razones de la inconstitucionalidad deben ser estrictamente jurídicas (iv), pues la protección y supremacía de la Carta Colombiana se desarrolla a partir de un modelo jurisdiccional, en donde el juez constitucional realiza una comprobación de la contradicción entre dos normas, una de las cuales prevalece formal y materialmente’

En suma, entonces, la acción de inconstitucionalidad tiene una naturaleza pública e informal pero a esa índole no se opone el cumplimiento, por parte del actor, de las mínimas exigencias impuestas en la ley. De allí por qué, en caso de incumplirse tales exigencias, no se suscite el debate inherente al proceso de constitucionalidad y deba optarse por una decisión inhibitoria (Sentencia C-183-02).

5. En el caso presente, el actor demanda los artículos 73.8, 73.9 y 74.3.b) de la Ley 142 de 1994. A continuación, la Corte retoma el encabezado de ese artículo y los apartes demandados:

Artículo 73. Funciones y facultades generales.

Las comisiones de regulación tienen la función de regular los monopolios en la prestación de los servicios públicos, cuando la competencia no sea, de hecho, posible; y, en los demás casos, la de promover la competencia entre quienes presten servicios públicos, para que las operaciones de los monopolistas o de los competidores sean económicamente eficientes, no impliquen abuso de la posición dominante, y produzcan servicios de calidad. Para ello tendrán las siguientes funciones y facultades especiales:

73.8. Resolver, a petición de cualquiera de las partes, los conflictos que surjan entre empresas, por razón de los contratos o servidumbres que existan entre ellas y que no corresponda decidir a otras autoridades administrativas. La resolución que se adopte estará sujeta al control jurisdiccional de legalidad.

73.9. Resolver, a petición de cualquiera de las partes, los conflictos que surjan entre empresas, y que no corresponda decidir a otras autoridades administrativas, acerca de quién debe servir a usuarios específicos, o en qué regiones deben prestar sus servicios. La resolución que se adopte estará sujeta al control jurisdiccional de legalidad. La resolución debe atender, especialmente, al propósito de minimizar los costos en la provisión del servicio.

Artículo 74. Funciones especiales de las comisiones de regulación.

Con sujeción a lo dispuesto en esta Ley y las demás disposiciones que la complementen, serán además, funciones y facultades especiales de cada una de las comisiones de regulación las siguientes:

74.3. De la Comisión Reguladora de Telecomunicaciones:

b) Resolver los conflictos que se presenten entre operadores en aquellos casos en los que se requiera la intervención de las autoridades para garantizar los principios de libre y leal competencia en el sector y de eficiencia en el servicio.

Pues bien. El actor manifiesta que las normas jurídicas demandadas que se acaban de citar, vulneran los artículos 116, 228 y 229 de la Carta. Y el cargo lo circunscribe a la restricción ilegítima del derecho al acceso a la administración de justicia.

No obstante, la Corte advierte, siguiendo el tenor literal de una de las normas demandadas - Artículo 73.8 de la Ley 142 de 1994-, que las decisiones proferidas por las comisiones de regulación son susceptibles de control de legalidad ante la jurisdicción contencioso administrativa.

De acuerdo con esto, si esas decisiones son susceptibles de control de legalidad ante la jurisdicción, no se advierte el motivo por el cual el actor afirma que con la atribución a las comisiones de regulación de la facultad para proferir tales decisiones se restringe ilegítimamente el derecho de acceso a la administración de justicia.

Es decir, si es la misma ley la que, de manera expresa y clara, reconoce la facultad de cuestionar la legalidad de tales decisiones por vía judicial, no se advierten, al menos en principio, razones que conduzcan a afirmar que las normas demandadas restringen de manera ilegítima el citado derecho. De allí que, si el actor afirma que la atribución de esas facultades restringe ese derecho y que en razón de tal restricción las normas demandadas contrarían la Carta Política, aquél se encontraba en el deber de indicar las razones que sustentaban tal afirmación.

O, lo que es lo mismo: Frente al tenor literal de una de las normas acusadas, la simple afirmación de vulneración de la Carta por la restricción del derecho de acceso a la administración de justicia, es insuficiente para el planteamiento del cargo. En lugar de ello, la exigencia impuesta por la ley en cuanto al planteamiento de un razonamiento mínimo demostrativo del cargo le imponía al actor ser más específico en su formulación. Y esto es entendible pues sólo si se exponen esas razones particulares le es posible al Tribunal, en un caso como el planteado, emprender el juicio técnico de confrontación entre lo demandado y

la Carta Política.

Entonces, la Corte encuentra que el actor debió ser mucho más específico en la formulación del razonamiento mínimo demostrativo del cargo. Esto es, debió indicar el motivo por el cual concurría la restricción ilegítima de ese derecho fundamental muy a pesar de que una de las normas demandadas prevé la viabilidad del control judicial de las decisiones proferidas por las comisiones de regulación. Como no procedió de esa manera, el demandante incumplió el deber de plantear, de manera objetiva, un razonamiento mínimo demostrativo del cargo.

VI. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Declararse INHIBIDA para fallar en relación con la demanda interpuesta contra los artículos 73.8, 73.9 y 74.3.b) de la Ley 142 de 1994.

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

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General (E)

1 Corte Constitucional. Sentencia C-447 de 1997. M. P: Alejandro Martínez Caballero.