

Sentencia C-1120/05

INTERVENCION DEL ESTADO EN ACTIVIDADES ECONOMICAS-Fines

REGULACION ECONOMICA-Formas

COMISIONES DE REGULACION DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Facultad reguladora

ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA Y ACTIVIDAD JUDICIAL-Diferencias

ACTO JURISDICCIONAL Y ACTO ADMINISTRATIVO-Características

COMISIONES DE REGULACION DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Función de resolución de conflictos/ COMISIONES DE REGULACION DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Función de carácter administrativo/ COMISIONES DE REGULACION DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Inexistencia de trato diferente en resolución de conflictos de empresas de servicios públicos domiciliarios

Del examen de las funciones de resolución de conflictos entre las empresas de servicios públicos domiciliarios, a cargo de las Comisiones de Regulación, de que tratan las normas demandadas, resulta que: i) Son funciones de regulación de la prestación de los mencionados servicios. En efecto, las facultades de resolver tanto los conflictos por razón de los contratos o servidumbres (Num. 73.8 del Art. 73) como los conflictos acerca de quién debe servir a usuarios específicos o en qué regiones deben prestar sus servicios (Num. 73.9 del Art. 73) son desarrollo de la función general prevista en el inciso 1º del mismo artículo, en virtud del cual a las comisiones de regulación corresponde 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. ii) Por otra parte, las decisiones que deben adoptar las Comisiones de Regulación en la solución de los mencionados conflictos tienen carácter de actos administrativos. De lo anterior se concluye que las funciones de resolución de conflictos de que tratan las normas acusadas son de naturaleza administrativa, no sólo desde el punto de vista formal u orgánico sino también material, y por ende no son de naturaleza judicial. Los apartes normativos impugnados no establecen un trato diferente entre las empresas de servicios públicos domiciliarios y las demás personas, respecto de la administración de justicia, por no ser los conflictos entre las primeras objeto de una decisión judicial, sino de una decisión administrativa reguladora de la prestación de dichos servicios. Ello significa que el trato otorgado por el legislador a dichas empresas en relación con la resolución de los mencionados conflictos es distinto porque su situación es distinta de la de las personas que no prestan esos servicios, por lo cual no es procedente efectuar el examen de igualdad conforme a la jurisprudencia constitucional.

Referencia: expediente D-5754

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

Demandante: Gabriel Jaime Velásquez Restrepo

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAUJO RENTERIA

Bogotá, D. C., primero (1°) de noviembre de dos mil cinco (2005).

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

S E N T E N C I A

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Gabriel Jaime Velásquez Restrepo presentó demanda de inconstitucionalidad contra los Arts. 73 (parcial) y 74 (parcial) de la Ley 142 de 1994.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones demandadas, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 41.433 de 11 de julio de 1994 y se subraya lo 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:

(...)

TÍTULO V.

REGULACION, CONTROL Y VIGILANCIA DEL ESTADO EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS

(...)

CAPÍTULO III.

DE LAS COMISIONES DE REGULACIÓN

(...)

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.

(...)

III. DEMANDA

El actor considera que los apartes demandados vulneran los Arts. 13, 29 y 229 de la Constitución Política, con los siguientes argumentos:

Afirma que los apartes demandados tienen un contenido común que se cuestiona: la facultad radicada en cabeza de las comisiones de regulación para resolver los conflictos de intereses de las empresas de servicios públicos. Este contenido lesiona los derechos fundamentales a la igualdad y al debido proceso en cuanto discrimina a las empresas de servicios públicos frente a las demás personas en relación con la posibilidad de dirimir sus conflictos jurídicos a través del juez natural y de los mecanismos dispuestos por la administración de justicia.

Indica que para que este mecanismo que la ley ha radicado en las comisiones de regulación

opere, basta que alguna de las partes en conflicto, esto es, de las empresas de servicios públicos domiciliarios, lo solicite expresamente. No obstante, la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones puede actuar oficiosamente.

Manifiesta que la facultad conferida a las comisiones de regulación no comporta una delegación de la función jurisdiccional conforme al Art. 116 superior. Es claro que ellas actúan en ejercicio de una función administrativa y el acto que profieren para dirimir o resolver el conflicto entre los operadores es típicamente administrativo y como tal está sujeto al control de legalidad por la vía jurisdiccional, según expresamente lo advierten los mencionados segmentos normativos.

Sostiene que las normas demandadas pretenden radicar en una unidad administrativa de la rama ejecutiva la función de administrar justicia a través de su ejercicio administrativo. Agrega que la potestad de decir el derecho está reservada como materia exclusiva de la rama jurisdiccional y, por tanto, se genera una usurpación de funciones.

Asevera que a pesar de que en Colombia todas las personas, conforme a los Arts. 29 y 229 de la Constitución tienen derecho a acceder directa e inmediatamente a la administración de justicia con el fin de que sus controversias sean resueltas por el juez natural, las empresas de servicios públicos sólo pueden hacerlo subsidiariamente, cuando no interviene la comisión de regulación por petición de una de las partes u oficiosamente.

Expone que la sujeción del acto administrativo dictado por la comisión de regulación a control jurisdiccional otorga a las empresas de servicios públicos una garantía inferior a la que confiere directa e inmediatamente la jurisdicción, en cuanto origina una mayor onerosidad procesal, por los gastos adicionales, la necesidad de desvirtuar la presunción de legalidad de aquel acto, el carácter ejecutivo y ejecutorio del mismo conforme al Código Contencioso Administrativo (Art. 64) y el término de caducidad de 4 meses para instaurar la acción correspondiente según dicho código (Art. 136).

Enuncia que no se conoce, por cuanto el legislador no lo hizo explícito, la razón o finalidad perseguida al consagrar esta particular forma de resolución de conflictos. No obstante, la doctrina acepta que ello se explica por la agilidad y oportunidad de la adopción de dichas decisiones en el sector de los servicios públicos domiciliarios. Expone que la lesión de los derechos fundamentales de las empresas de servicios públicos domiciliarios no se justifica con dichas agilidad y oportunidad, mucho menos cuando no se cuenta con elementos serios para corroborarlo.

Señala que la medida resulta desproporcionada, ya que la finalidad perseguida puede alcanzarse sin sacrificar derechos fundamentales, por ejemplo, delegando funciones jurisdiccionales en las comisiones de regulación, estableciendo un procedimiento preferente o suprimiendo la segunda instancia.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención de la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones

Mediante escrito presentado el 2 de Junio de 2005, la ciudadana Mónica Trujillo Tamayo, obrando en representación de la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, solicita a la Corte que declare la exequibilidad de las normas demandadas, con las siguientes razones:

En primer lugar considera que la Corte debe dictar fallo inhibitorio porque a su juicio el actor

omite exponer razonadamente la relación entre la atribución de competencias administrativas a las Comisiones de Regulación para solucionar conflictos y el derecho de libre acceso a la Administración de Justicia y el principio del juez natural.

A continuación manifiesta que las disposiciones demandadas no vulneran el derecho a la igualdad por cuanto los operadores de servicios públicos domiciliarios no están en la misma situación de hecho que otros particulares, lo cual ha sustentado la expedición de un régimen especial al que se sujeta la prestación de dichos servicios. Señala que no sólo por la naturaleza del servicio público domiciliario sino también por los instrumentos seleccionados por el legislador para el cumplimiento de sus fines, las relaciones entre los operadores son sustancialmente diversas a las de otros colombianos, teniendo en cuenta que la propiedad por parte de aquellos tiene que cumplir una función social, las actividades son de interés general y están sometidas en forma amplia a la intervención del Estado y los contratos son altamente regulados por la ley.

De otro lado, afirma que, siguiendo los lineamientos de la jurisprudencia constitucional, no existe discriminación porque, si las situaciones fueran iguales, el trato diferente obedece a un fin constitucionalmente válido y está motivado objetiva y razonablemente, por lo cual no es posible afirmar que se viola el derecho de igualdad.

Respecto de la intervención de las comisiones de regulación en los conflictos que surjan entre empresas por razón de los contratos o servidumbres que existan entre ellas (Art. 73, Num. 73.8, L. 142/94), señala que la relación entre operadores que califica los sujetos que intervienen en el eventual conflicto se encuentra referida fundamentalmente al acceso y uso compartido de los bienes necesarios para la prestación del servicio, lo que correspondería, en materia de telecomunicaciones, a la interconexión de redes y al acceso y uso de las instalaciones necesarias para establecerla. Agrega que dicha relación puede establecerse de común acuerdo mediante un contrato o imponerse a través de una servidumbre especial de manera unilateral por la Administración.

Afirma que el Art. 11 de la Ley 142 de 1994 establece el derecho-deber de los operadores a obtener y a dar interconexión, actividad que la misma ley declara como derivada de la función social de la propiedad de los prestadores de servicios públicos domiciliarios, lo que reitera su connotación de utilidad pública e interés social. Sostiene que la interconexión también se encuentra prevista en la normatividad transnacional como un derecho-deber de los operadores y tiene clara incidencia en la garantía de la sana y leal competencia y en el derecho de los usuarios a comunicarse con usuarios de todas las redes y servicios de telecomunicaciones.

Expone que de aspectos como los anteriores deriva un importante grado de intervención del Estado, con una facultad residual de las partes de establecer voluntaria y libremente aquello que permita la regulación. Expresa que la obtención de los objetivos de la interconexión es indispensable para cumplir la finalidad del servicio público y que otorgar competencias de solución de conflictos a una autoridad reguladora resulta ser un mecanismo adecuado y proporcional para la garantía de la interconexión.

En lo concerniente a la facultad de las comisiones de regulación para resolver los conflictos que surjan entre empresas acerca de quién debe servir a usuarios específicos o en qué regiones deben prestar sus servicios (Art. 73, Num. 73.9, Ley 142/94) plantea que se trata de controversias que surgen de un deber legal de los operadores de servicios públicos domiciliarios (Art. 40 L. 142/94), que permite alcanzar objetivos de interés social como es la prestación de aquellos en

áreas de exclusividad a fin de garantizar el acceso de personas de menores recursos.

Igualmente, sobre la competencia de tales comisiones para resolver conflictos con el fin de garantizar los principios de libre y leal competencia en el sector y de eficiencia en el servicio, asevera que la existencia de autoridades de regulación como instrumentos legítimos para intervenir ciertos sectores tiene justificación en la necesidad de que se siga la evolución de éstos, se permita el flujo y evolución de la actividad y se oriente su dinámica hacia el cumplimiento de sus fines, como lo ha expuesto en sus fallos la Corte Constitucional.

Enuncia que, de estimarse que los operadores de servicios públicos domiciliarios se encuentran en la misma situación de hecho que otras personas y que establecer una instancia administrativa de solución de conflictos es darles un trato diferente, los apartes acusados no quebrantan el principio de igualdad, pues persiguen un fin constitucionalmente válido, como es la garantía de la continuidad y eficiencia en la prestación de aquellos, y la intervención de las autoridades reguladoras constituye un medio adecuado, idóneo, necesario y proporcionado para el logro de dicho fin.

De otro lado, sostiene que las normas impugnadas no violan los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia porque las competencias son de naturaleza administrativa y no judicial y las decisiones tienen control judicial de legalidad.

Afirma que si bien, en principio, las competencias de solución de conflictos corresponden a las instancias judiciales, en el caso particular no se trata de la atribución de facultades jurisdiccionales, ni aun excepcionales previstas en el Art. 116 de la Carta Política, sino de una típica función administrativa que, en consecuencia, no sustituye ni deroga las competencias judiciales, cuando éstas resultan procedentes.

Concluye que la asignación de competencias a las Comisiones de Regulación para resolver conflictos en los términos de los Arts. 73 y 74 de la Ley 142 de 1994 no se opone a la Constitución, constituye el desarrollo de la libertad de configuración normativa del legislador y permite hacer efectivo el cumplimiento de los principios de protección administrativa en la prestación de los servicios públicos domiciliarios, como son la continuidad y la eficiencia, la intercomunicación de los usuarios y la sana y leal competencia entre los operadores.

2. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Por medio de escrito recibido el 8 de Junio de 2005, el ciudadano Carlos Andrés Ortiz Martínez, actuando en nombre del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, pide a la Corte que declare exequibles las normas demandadas, alegando lo siguiente:

Manifiesta que conforme a lo dispuesto en el Art. 365 de la Constitución, corresponde al Estado la regulación de los servicios públicos. Indica que la función de resolución de conflictos asignada a las Comisiones de Regulación se enmarca dentro de la función de regular la prestación de los servicios públicos domiciliarios, y no dentro de la función jurisdiccional, en desarrollo de la intervención del Estado en la economía. Añade que dichas comisiones emiten actos administrativos sometidos al control de legalidad por parte de la jurisdicción contencioso administrativa.

Arguye que teniendo en cuenta que la solución de conflictos sin necesidad de acudir a la congestionada administración de justicia implica una solución más ágil de las controversias planteadas entre las empresas de servicios públicos domiciliarios, que las Comisiones de

Regulación son entes técnicos ampliamente conocedores de la materia y que, en todo caso, se preserva la garantía del control de legalidad por parte de la jurisdicción y el respeto del principio del juez natural, las disposiciones acusadas pretenden evitar que dichas empresas se entrapen en disputas jurídicas que afectarían la adecuada prestación de dichos servicios, en detrimento de la calidad de vida y el interés general de toda la población.

3. Intervención de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA

A través de escrito radicado el 8 de Junio de 2005, el ciudadano César José Barrero Berardinelli, obrando en nombre de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA, solicita a la Corte que declare exequibles las disposiciones demandadas, con los siguientes fundamentos:

Considera que la facultad de resolver conflictos que el legislador otorgó a las Comisiones de Regulación se inscribe en un marco más amplio que está determinado por la facultad del Estado de intervenir en la economía mediante diversos mecanismos. Añade que ejercer la función reguladora no implica tan sólo desarrollar normas generales aplicables a un cierto mercado; regular implica también ejercer otras facultades, mediante las cuales se interviene igualmente el mercado.

Señala que corresponde al Estado garantizar el funcionamiento de los servicios públicos domiciliarios en forma continua y eficiente y que la potestad de regulación de aquel es reconocida en la Constitución y ha sido respaldada por la jurisprudencia constitucional. Agrega que las funciones de las comisiones son administrativas y que por tanto no se infringe el derecho de acceso a la administración de justicia.

4. Intervención de la Comisión de Regulación de Energía y Gas – CREG

Mediante escrito presentado el 8 de Junio de 2005, el ciudadano Luis Alfonso Rojas Rosillo, actuando en representación de la Comisión de Regulación de Energía y Gas – CREG, solicita a la Corte que declare inexecutable el Art. 73, Num. 73.8, y declare executable el Art. 73, Num. 73.9, de la Ley 142 de 1994, aduciendo lo siguiente:

Enuncia que en nuestro Estado de Derecho, por regla general las autoridades administrativas no están instituidas para resolver los conflictos entre dos o más partes por razón del ejercicio de derechos patrimoniales nacidos de relaciones jurídicas establecidas por sus declaraciones de voluntad, como los derechos que nacen de los contratos, o de la existencia de una servidumbre. Si excepcionalmente tuvieran asignada por la ley esta facultad, deberían actuar en ejercicio de la función propia de las autoridades jurisdiccionales, como lo exige la Constitución Política, y no como autoridad administrativa según lo dispuso la norma demandada.

Expresa que según lo dispuesto en el Art. 116 de la Constitución la solución de conflictos entre dos personas, de derecho público o privado, por parte de un tercero, está reservada a quienes ejercen funciones jurisdiccionales. Excepcionalmente, las autoridades administrativas pueden ejercer función jurisdiccional en aquellas materias precisas que les asigne la ley.

Indica que bajo ciertas circunstancias resulta conveniente que en algunos sectores económicos existan entidades especializadas que puedan resolver conflictos entre particulares, que constituya una herramienta eficaz para que los interesados obtengan pronta y efectiva solución de sus controversias, como sucede, por ejemplo, con las funciones jurisdiccionales asignadas por la ley a la Superintendencia de Industria y Comercio en temas relacionados con la competencia desleal.

Asevera que lo mismo podría avizorarse en el caso de las Comisiones de Regulación, que por ser entes técnicos especializados en cada sector, podrían tener el conocimiento suficiente para resolver conflictos entre agentes o empresas sobre temas muy especializados. Pero en la forma como le fue atribuida esta función a aquellas, lejos de constituir una herramienta eficaz para la solución de dichas controversias, es un mecanismo ineficaz, como lo ha advertido la propia CREG en sus decisiones, que suscita profunda y constante controversia por la imposibilidad en la mayoría de los casos de establecer límites que permitan diferenciar, en los conflictos entre particulares por razón de contratos o servidumbres, la competencia de los jueces y lo que podrían conocer las autoridades administrativas, por ser un asunto reservado a la jurisdicción.

Estima que en tanto el Art. 73, Num. 73.8, de la Ley 142 de 1994 atribuye competencia a las comisiones de regulación para que en ejercicio de funciones administrativas profieran decisiones propias de la jurisdicción, resulta violatorio de la Constitución Política, Arts. 113, 116 y 121.

Por otra parte, respecto de la impugnación contra el Art. 73, Num. 73.9, de la Ley 142 de 1994, expone que la Ley 142 de 1994, Arts. 2, 10 y 11, entre otros, estableció que los servicios públicos domiciliarios se rigen por los principios de libre iniciativa y de libre competencia, en virtud de los cuales las empresas debidamente constituidas pueden prestar los servicios en cualquier parte del país en igualdad de condiciones (Art. 23) y los usuarios pueden escoger libremente al prestador del servicio (Art. 9, Num. 9.2).

Sostiene que, con base en estos principios, los conflictos que corresponde resolver a las comisiones de regulación son los que se pueden presentar porque se desconocen aquellos, porque, por ejemplo, un municipio está interesado en prestar el servicio directamente en los casos en que la Ley 142 de 1994 (Arts. 5 y 6) le atribuyen tal responsabilidad o porque se trate de un área de servicio exclusivo (Art. 40).

Señala que en esos casos, si bien se trata de resolución de conflictos, no se está en presencia de aquellos cuya definición esté reservada a la rama judicial, por lo que no se viola norma constitucional alguna.

5. Intervención de la Academia Colombiana de Jurisprudencia

Por medio de escrito presentado el 8 de Junio de 2005, el ciudadano Juan Rafael Bravo Arteaga, actuando en representación de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, manifiesta que el Art. 73, Num. 73.8, de la Ley 142 de 1994 es contrario al Art. 116 de la Carta Política, y que en cambio no existe incompatibilidad entre los Arts. 73, Num. 73.9, y 74, Num. 3, Lit. b), de la Ley 142 de 1994 y la Constitución. Fundamenta su aserto en lo siguiente:

Aduce que conforme al Art. 370 de la Constitución, le corresponde al Presidente de la República señalar las políticas que aseguren la eficiencia de los servicios públicos domiciliarios y ejercer el control, la inspección y la vigilancia de las empresas prestadoras de dichos servicios. Agrega que la Ley 142 de 1994 creó las Comisiones de Regulación de tales servicios, con el objeto de que a través de ellas el Presidente de la República ejerciera las funciones asignadas por la citada disposición constitucional.

Afirma que en el presente caso la atribución establecida para las Comisiones de Regulación de Servicios Públicos, de resolver conflictos entre empresas por razón de los contratos o servidumbres que existan entre ellas, resulta claramente imprecisa para satisfacer las exigencias del Art. 116 de la Constitución, ya que no se determina qué tipo de contratos ni qué tipos de

servidumbres constituyen la materia que puede ser objeto de decisión jurisdiccional por parte de las mencionadas comisiones.

En cuanto a la facultad que establece el Art. 73, Num. 73.9, de la Ley 142 de 1994 para que las Comisiones Reguladoras puedan resolver los conflictos acerca de quién debe servir a usuarios específicos o en qué regiones deben prestar sus servicios, expresa que la materia es precisa, son asuntos íntimamente relacionados con las atribuciones de las Comisiones Reguladoras para asegurar un buen servicio público, lo cual determina que para las partes en conflicto y para la comunidad constituya una garantía la intervención de una autoridad especializada. Por tanto, dicha disposición se ajusta a la Constitución.

En lo referente a la facultad establecida para la Comisión Reguladora de Telecomunicaciones en el Art. 74, Num. 3, Lit. b), de la Ley 142 de 1994, para resolver los conflictos en los cuales se requiera la intervención de las autoridades con el fin de garantizar los principios de libre y leal competencia en el sector y de eficiencia en el servicio, enuncia que existe precisión sobre la materia, la cual está íntimamente relacionada con las funciones de la comisión y que por el conocimiento que debe tener ese órgano sobre los temas de su competencia se garantizan los derechos de los particulares. Por esta razón, considera que la norma es exequible.

6. Intervenciones extemporáneas

La ciudadana Marina Rojas Maldonado, obrando en nombre de la Universidad Santo Tomás, presentó el 10 de Junio de 2005 escrito de intervención, el cual no será tenido en cuenta por ser extemporáneo.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Mediante el Concepto No. 3867 presentado el 7 de Julio de 2005, el Procurador General de la Nación, Edgardo José Maya Villazón, solicita a la Corte que declare la exequibilidad del Num. 9 del Art. 73 y del Lit. b) del Num. 3 del Art. 74 de la Ley 142 de 1993, en relación con los cargos formulados en la demanda, y que declare la exequibilidad condicionada del Num. 8 del Art. 73, con fundamento en lo siguiente:

Manifiesta que las funciones de las comisiones de regulación de que tratan las disposiciones demandadas son de naturaleza administrativa, como lo afirma el demandante, teniendo en cuenta que: i) la función de administrar justicia se radica excepcionalmente en órganos de la Administración de conformidad con el Art. 116 superior, de suerte que su asignación debe ser expresa o tener la función claramente características judiciales, lo cual no ocurre en este caso; ii) no se trata de funciones que correspondan a los jueces de la República, excepto en relación con el Num. 8 del Art. 73; iii) las mismas normas demandadas prevén que las decisiones de las comisiones de regulación están sujetas a control judicial de legalidad.

Expresa que la Carta otorgó al legislador, en los Arts. 150, Num. 23, 365 y 367 amplias facultades para establecer el régimen jurídico de los servicios públicos y garantizar el control y la vigilancia de quienes los presten.

Señala que en cuanto se trate de aspectos que deban ser resueltos por una autoridad administrativa, no tiene reparo alguno con relación a las facultades conferidas a las comisiones de regulación, pero no cuando se trata de conflictos surgidos de contratos entre empresas prestadoras de servicios públicos. Dictamina que debe distinguirse entre las facultades que pueden derivar directamente de las funciones generales de las comisiones de regulación y la

facultad de resolver conflictos de las empresas en razón de los contratos existentes entre ellas.

Afirma que entre las primeras se encuentran las facultades asignadas a las comisiones de regulación en el Art. 73, Num. 9, para resolver los conflictos relacionados con los usuarios o las regiones en las cuales las empresas deben prestar el servicio público, bajo el criterio de menores costos, y en el Art. 74, Num. 3, a la Comisión Reguladora de Telecomunicaciones para resolver conflictos entre operadores en caso de que se requiera su intervención para garantizar la libre y leal competencia en el sector y la eficiencia en el servicio. Añade que en tales casos se requiere una decisión administrativa que posteriormente puede ser debatida ante la jurisdicción contenciosa administrativa.

Opina que la facultad atinente a la resolución de conflictos por razón de contratos requiere la declaración de constitucionalidad condicionada de la norma, por cuanto, por una parte, la función no deriva de manera directa de las funciones de las comisiones reguladoras y, por otra parte, el procedimiento presenta inconsistencias que dan lugar a vulneraciones de los derechos fundamentales.

Sostiene que en principio los conflictos contractuales deben ser resueltos por la jurisdicción, a la cual pueden acudir las partes libremente, a menos que hayan fijado un procedimiento diferente. Agrega que de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo del Art. 39 de la Ley 142 de 1994, los contratos entre las empresas de servicios públicos se rigen por las normas del Derecho Privado y su conocimiento corresponde a la jurisdicción ordinaria.

Indica que como la actuación de la comisión de regulación no es requisito de procedibilidad, permite que se adelanten dos procedimientos simultáneamente, de modo que pueden adoptarse decisiones contradictorias que vulneran la seguridad jurídica.

Enuncia que no se podría alegar que la finalidad del procedimiento es garantizar la continuidad, calidad y efectividad en la prestación de los servicios públicos, pues siendo facultativo de las partes no se aplica en todos los casos, lo que puede vulnerar el derecho a la igualdad.

Expone que si bien la facultad de una autoridad administrativa para resolver conflictos no es en sí misma inconstitucional, presenta importantes inconsistencias por falta de regulación del legislador, que pueden conllevar vulneración de derechos fundamentales y que no puede ser subsanada por la regulación del ejecutivo, por tratarse de una materia de reserva legal.

Concluye que tratándose de conflictos contractuales, sólo resulta aceptable la intervención de la comisión cuando se solicite de común acuerdo por las partes; en caso contrario debe aplicarse el procedimiento previsto en el contrato o acudirse a la jurisdicción ordinaria.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE

Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda, conforme a lo dispuesto en el artículo 241, Num. 4, de la Constitución, por estar dirigida contra unas disposiciones que forman parte de una ley.

Problema jurídico planteado

2. Corresponde a la Corte establecer si al disponer el Art. 73 de la Ley 142 de 1994 que las Comisiones de Regulación de servicios públicos domiciliarios tendrán competencia para resolver

los conflictos que surjan entre empresas por razón de los contratos o servidumbres que existan entre ellas y acerca de quién debe servir a usuarios específicos o en qué regiones deben prestar sus servicios, y al atribuir el Art. 74 de la misma ley a la Comisión Reguladora de Telecomunicaciones la función de resolver los conflictos que se presenten entre operadores para garantizar los principios de libre y leal competencia en el sector y de eficiencia en el servicio, se vulneran los principios de igualdad y del juez natural y el derecho de acceso a la administración de justicia.

Para tal efecto la Corte hará unas consideraciones sobre las funciones de las Comisiones de Regulación de servicios públicos domiciliarios y a continuación examinará los cargos formulados.

Funciones de las Comisiones de Regulación de servicios públicos domiciliarios

3. La Constitución Política consagra en su Art. 1º que Colombia es un Estado Social de Derecho y en su Art. 2º establece que las autoridades de la República están instituidas, entre otros fines, para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Por su parte, el Art. 333 superior contempla la libertad económica, dentro de los límites del bien común, y señala que la empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones.

Sobre la base de dicha libertad, el Art. 334 íbidem establece que la dirección general de la economía estará a cargo del Estado y que éste intervendrá, por mandato de la ley, entre otras actividades, en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.

En armonía con estos preceptos, la Constitución destina el Capítulo 5 (Arts. 365-370) del Título XII, que trata del régimen económico y de la hacienda pública, a la finalidad social del Estado y de los servicios públicos.

En dichas disposiciones consagra que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y que es deber de éste asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Señala que los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas o por particulares y que en todo caso aquel mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios (Art. 365).

Así mismo, establece que el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado (Art. 366) y que la ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación, y el régimen tarifario que tendrá en cuenta además de los criterios de costo, los de solidaridad y redistribución de ingresos (Art. 367).

También prevé que la ley determinará los deberes y derechos de los usuarios, el régimen de su protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten el servicio (Art. 369) y que corresponde al Presidente de la República señalar, con sujeción a la ley, las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios y ejercer por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el control, la inspección y vigilancia de las entidades que los presten (Art. 370).

En armonía con estas disposiciones, el Art. 150, Num. 23, de la Constitución preceptúa que el Congreso de la República tiene la función de expedir las leyes que regirán la prestación de los servicios públicos, y el Art. 189, Num. 22, estatuye que corresponde al Presidente de la República ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos.

4. En desarrollo de las mencionadas disposiciones superiores, el legislador expidió la Ley 142 de 1994, “por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”.

En dicha ley se previó, en relación con las Comisiones de Regulación de servicios públicos domiciliarios:

“ARTÍCULO 68. DELEGACIÓN DE FUNCIONES PRESIDENCIALES A LAS COMISIONES. El Presidente de la República señalará las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios, que le encomienda el artículo 370 de la Constitución Política, y de los demás a los que se refiere esta ley, por medio de las comisiones de regulación de los servicios públicos, si decide delegarlas, en los términos de esta ley.

“Las normas de esta ley que se refieren a las comisiones de regulación se aplicarán si el Presidente resuelve delegar la función aludida; en caso contrario, el Presidente ejercerá las funciones que aquí se atribuyen a las comisiones”.

“Artículo 69. Organización y naturaleza. Créanse como unidades administrativas especiales, con independencia administrativa, técnica y patrimonial, y adscritas al respectivo ministerio, las siguientes Comisiones de regulación:

“69.1. Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, adscrita al Ministerio de Desarrollo Económico.

“69.2. Comisión de Regulación de Energía y Gas Combustible, adscrita al Ministerio de Minas y Energía.

“69.3. Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, adscrita al Ministerio de Comunicaciones.

“Parágrafo. Cada comisión será competente para regular el servicio público respectivo.”.

Igualmente, la citada ley regula la estructura orgánica de las comisiones de regulación (Art. 70), la composición de las mismas (Art. 71), el manejo de los recursos (Art. 72), las funciones y facultades generales (Art. 73) y las funciones especiales de cada una de ellas (Art. 74).

De otro lado, según lo dispuesto en el Art. 38 de la Ley 489 de 1998, las unidades administrativas especiales sin personería jurídica forman parte integrante de la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional.

5. La función de regulación de las actividades económicas por parte de las autoridades del Estado es una modalidad de la potestad de intervención del mismo en ellas, cuyo propósito general es lograr la efectividad de los fines sociales de aquel y corregir los defectos o imperfecciones del mercado. Sobre este tema la Corte Constitucional ha expresado:

“Los órganos de regulación han de ejercer sus competencias con miras a alcanzar los fines que

justifican su existencia en un mercado inscrito dentro de un Estado social y democrático de derecho. Estos fines se pueden agrupar en dos clases, a pesar de su variedad y especificidad. La primera clase comprende los fines sociales que el mercado por sí mismo no alcanzará, según las prioridades de orden político definidas por el legislador y de conformidad con el rango temporal que éste se ha trazado para alcanzarlos. La segunda clase abarca los fines económicos atinentes a procurar que el mercado funcione adecuadamente en beneficio de todos, no de quienes dentro de él ocupan una posición especial de poder, en razón a su predominio económico o tecnológico o en razón a su acceso especial al proceso de toma de decisiones públicas tanto en el órgano legislativo como en los órganos administrativos clásicos.

“La regulación, en tanto que mecanismo de intervención del Estado, busca garantizar la efectividad de los principios sociales y el adecuado funcionamiento del mercado (...).” [1]

Acerca de las formas de regulación económica, la misma sentencia indicó:

“Dadas las especificidades de la función de regulación y las particularidades de cada sector de actividad socio-económica regulado, dicha función se puede manifestar en facultades de regulación y en instrumentos muy diversos. En un extremo se encuentra la facultad normativa de regulación, consistente en la adopción de normas que concreten reglas de juego dentro de ámbitos precisos predeterminados, en cumplimiento del régimen fijado por el legislador. En otro extremo se ubican facultades que, en principio, carecen de efectos jurídicos como la de divulgar información relativa al sector con el fin de incidir en las expectativas de los agentes económicos y consumidores o usuarios dentro del mismo, lo cual podría llevarlos a modificar su comportamiento. Entre estos extremos se pueden identificar múltiples facultades encaminadas al ejercicio de la función de regulación. Estas comprenden la facultad de conocer información proveniente de los agentes regulados con el fin de que el órgano de regulación cuente con todos los elementos de juicio para adoptar sus decisiones; la facultad de rendir conceptos a petición de un interesado, de oficio o por mandato de la ley; la facultad de emitir recomendaciones; la facultad de adoptar medidas individuales como autorizaciones o permisos; la facultad de efectuar el seguimiento del comportamiento de un agente regulado para advertirle que reoriente sus actividades dentro de los fines señalados por la ley o para dirigirle órdenes de hacer o no hacer después de haber seguido el procedimiento establecido en el régimen vigente; la facultad de presentar denuncias o iniciar acciones judiciales; la facultad de imponer sanciones administrativas respetando el debido proceso y el derecho de defensa; la facultad de definir tarifas dentro del régimen establecido por el legislador, en fin. Corresponde al legislador en ejercicio de su poder de configuración y respetando los límites constitucionales determinar qué facultades son adecuadas para que el órgano de regulación correspondiente cumpla sus funciones en aras de promover el interés general y de alcanzar los fines públicos que justifican su existencia.

“A estos elementos de la función estatal de regulación, se puede sumar otro que ha conducido a que el esquema de regulación adoptado por el constituyente o el legislador adquiera rasgos específicos. En efecto, en algunos sectores, se presenta la necesidad de proteger los derechos de las personas. Cuando ello ocurre, la función de regulación se orienta en sus aspectos estructurales, instrumentales y procedimentales al cumplimiento de esa finalidad primordial. Es lo que sucede en el sector de los servicios públicos donde la Constitución ha protegido específicamente los derechos de los usuarios (artículos 78 y 369 C.P.). Ello conduce a que en estos ámbitos la función de regulación estatal esté orientada constitucionalmente al logro de unos fines sociales también específicos como los de redistribución y solidaridad en el ámbito de los

servicios públicos domiciliarios (artículo 367 C.P.) o el de acceso universal en todos los servicios (artículo 365 C.P.)”.

6. Específicamente acerca del contenido de las funciones de las Comisiones de Regulación de servicios públicos domiciliarios, con referencia al Art. 370 de la Constitución, o sea, para señalar las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios, esta corporación, al examinar la constitucionalidad del Art. 14, Num. 14.18, y el párrafo del Art. 69 de la Ley 142 de 1994[2], expresó:

“Y también debe advertirse que ni de la autorización legal al Presidente para delegar ni del hecho mismo de que delegue puede desprenderse una aptitud o capacidad normativa de las comisiones que pueda equipararse a la ley o competir con ella ni tampoco la atribución de reglamentar las leyes en materia de servicios públicos, la que es exclusiva del Presidente de la República en los términos del artículo 189, numeral 11, de la Constitución, y por tanto indelegable. Así, pues, los actos de regulación de las comisiones están en un todo sujetos a la ley, a los decretos reglamentarios que expida el Presidente y a las políticas que fije el Gobierno Nacional en la respectiva área; además es claro que, al estar las comisiones adscritas a los ministerios de Desarrollo Económico, Minas y Energía y Comunicaciones, de conformidad con la norma que se estudia, cada una de ellas está subordinada a las orientaciones y políticas del correspondiente Ministro, toda vez que, al tenor del artículo 208 de la Carta, a los ministros corresponde ser jefes de la administración en sus respectivas dependencias. Lo anterior sin perjuicio de repetir que el Presidente de la República, según el artículo 189 constitucional, es suprema autoridad administrativa.

“(…)

“En materia de servicios públicos domiciliarios, debe resaltarse que la regulación -como función presidencial delegable en las referidas comisiones- no es lo que ha considerado alguna parte de la doctrina, es decir, un instrumento normativo para “completar la ley”, o para llenar los espacios que ella pueda haber dejado, y menos para sustituir al legislador si éste nada ha dispuesto, pues ello significaría la inaceptable y perniciosa posibilidad de entregar al Presidente de la República -y, más grave todavía, a sus delegatarios- atribuciones de legislador extraordinario, distintas a las señaladas por la Carta, en manifiesta contravención de los postulados del Estado de Derecho, entre los cuales se encuentran el principio de separación de funciones de los órganos del Estado (artículo 113 Ibidem), el carácter singular del Presidente como único funcionario que puede ser revestido de facultades extraordinarias temporales y precisas (art. 150, numeral 10, C.P.) y las estrictas condiciones exigidas por la Constitución para que a él sean transferidas transitoria y delimitadamente las funciones legislativas.

“En efecto, “completar” según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, significa “añadir a una magnitud o cantidad las partes que le faltan”, y ello implica que "regular" ha sido erróneamente asimilado a "legislar", en tanto ha sido entendida como la función de llenar los vacíos legales. Y como se vio, el artículo 370 de la Constitución condiciona la potestad reguladora del Presidente a que ella se haga “con sujeción a la ley”, no "para completar la ley”.”

“(…)

“En suma, el campo de la regulación debe restringirse al desarrollo, con arreglo a la ley, los

reglamentos y las políticas gubernamentales, de las actividades de intervención y dirección técnica, en materias que, por involucrar intereses superiores, no se pueden abandonar al libre juego del mercado. De suerte que, en economías en las que aquél presenta más imperfecciones, se hace necesaria una mayor regulación; ésta se reconoce como indispensable, pero no como una modalidad de imposición al usuario ni para hacer más gravosas y difíciles sus condiciones ante quienes prestan los servicios públicos -sea el propio Estado o los particulares-, sino, al contrario, para promover las condiciones que faciliten la efectividad de sus derechos y garantías, la fijación de controles tarifarios y de calidad de los servicios, las reglas mínimas que deben observar los prestadores de los mismos y la introducción del equilibrio y la armonía en las actividades que, en competencia, adelantan las empresas, las que necesitan de una permanente función interventora del Estado.

“Así pues, para la Corte resulta claro que la regulación de los servicios públicos domiciliarios, a la luz de los preceptos superiores y siguiendo la definición legal, es tan sólo una forma de intervención estatal en la economía para corregir los errores de un mercado imperfecto y delimitar el ejercicio de la libertad de empresa, así como para preservar la sana y transparente competencia, con el fin de lograr una mejor prestación de aquéllos, y sin que tal función implique la asunción de competencias legislativas o reglamentarias. Las atribuciones pertinentes se deben ejercer respetando la ley, el reglamento y las directrices del Gobierno, a través de los respectivos ministros.

“La regulación es básicamente un desarrollo de la potestad de policía para establecer los contornos de una actividad específica, en un ámbito en el que han desaparecido los monopolios estatales. Aquélla tiene como fines primordiales asegurar la libre competencia y determinar aspectos técnico-operativos que buscan asegurar la prestación eficiente de los servicios”.

“(…)

“Al tenor de los criterios precedentes, la Corte sólo encuentra una interpretación de los artículos 14-18 y 69 de la citada Ley, que resulta acorde con el Ordenamiento Superior y, en consecuencia, declarará constitucionales esas normas, pero bajo el entendido de que la facultad reguladora asignada a las comisiones se debe ejercer sólo respecto de las materias expresamente señaladas en el primer aparte del artículo 370 de la Carta -y siempre que se dé la previa delegación por parte del Presidente de la República (artículos 211 C.P. y 68 de la Ley 142 de 1994), facultad que esta Corporación encontró acorde con la Constitución (Cfr. sentencias C-272 de 1998. M.P.: Dr. Alejandro Martínez Caballero y C-444 de 1998. M.P.: Dr. Hernando Herrera Vergara)-, es decir para "señalar, con sujeción a la ley, las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios".

“Repite la Corte que no se trata de funciones legislativas o de atribuciones de creación de normatividad paralela a la ley, o encaminada a cubrir sus vacíos, ni tampoco de una sustitución de la propia ley ni de la potestad reglamentaria, exclusiva del Presidente de la República. Solamente sobre la base de estos criterios se declara la exequibilidad de las indicadas normas, pues bajo cualquier otro entendido son inconstitucionales”. [3]

Examen de los cargos formulados

7. Según la demanda, al disponer el Art. 73 de la Ley 142 de 1994 que las Comisiones de

Regulación de servicios públicos domiciliarios tendrán competencia para resolver los conflictos que surjan entre empresas por razón de los contratos o servidumbres que existan entre ellas y acerca de quién debe servir a usuarios específicos o en qué regiones deben prestar sus servicios, y al atribuir el Art. 74 de la misma ley a la Comisión Reguladora de Telecomunicaciones la función de resolver los conflictos que se presenten entre operadores para garantizar los principios de libre y leal competencia en el sector y de eficiencia en el servicio, se vulneran los principios de igualdad y del juez natural y el derecho de acceso a la administración de justicia.

Señala el actor que materialmente se trata de funciones judiciales, y no administrativas, y que como tales deben ser ejercidas por los jueces, o por autoridades administrativas en virtud de atribución expresa por parte del legislador de conformidad con lo previsto en el Art. 116 de la Constitución.

8. Respecto de la distinción entre la actividad administrativa y la actividad judicial, desde el punto de vista del contenido o materia, la Corte Constitucional ha señalado que aunque ha existido y existe controversia, en últimas lo que permite diferenciarlas, por referirse ambas a la aplicación o ejecución de la ley y tener por tanto un alcance particular, es el carácter provisional de la primera, sujeta por regla general al control de la segunda, y la índole definitiva de ésta. Al respecto ha dicho:

“9- La doctrina jurídica ha tenido muchas dificultades para precisar qué se entiende por función administrativa por dos razones básicas. De un lado, por cuanto no es fácil diferenciarla de las otras tareas clásicas del Estado, a saber de la legislación y, en especial, de la función judicial con la cual comparte muchos rasgos. Por ejemplo, un autor de la talla de Kelsen -y en este punto es seguido por muchos otros doctrinantes-, ha sostenido que no existe materialmente ninguna diferencia entre la labor administrativa y la labor judicial pues ambas son la producción de una norma singular (sentencia o decisión administrativa) dentro del marco de posibilidades establecido por una norma general (ley). Para Kelsen, la diferencia entre la administración y la jurisdicción tiene razones históricas y no conceptuales, y se relaciona más con la naturaleza de los órganos que ejecutan el derecho: la aplicación es administrativa si es desarrollada por funcionarios jerárquicamente organizados, mientras que es judicial si los aplicadores gozan de independencia funcional. Así las cosas, según estas corrientes, la única diferencia material que se puede establecer es entre la legislación, que consiste en crear normas generales y abstractas, y la ejecución, que produce normas individuales dentro de los marcos permitidos por la norma general. Por ello Kelsen concluye que la función administrativa sólo puede definirse residualmente, esto es, como aquella actividad del Estado que no es ni legislación ni jurisdicción”.

“(…)

“11- Para responder a esa pregunta, la Corte debe estudiar qué sentido tiene que la ley atribuya a un acto singular de un determinado órgano estatal una naturaleza administrativa. Ahora bien, esa caracterización tiene como consecuencia, entre otras cosas, que éste, por oposición a los actos jurisdiccionales, no tiene la fuerza de cosa juzgada, pues no sólo es revocable y modificable por la propia administración, como es obvio, dentro de ciertas condiciones sino que, además, puede ser revisado por las autoridades judiciales, en virtud del principio de legalidad. Por el contrario, el acto jurisdiccional, una vez ejecutoriado, es definitivo, pues tiene la virtud de la cosa juzgada. Por eso, amplios sectores de la moderna doctrina jurídica consideran que si bien es muy difícil encontrar elementos sustantivos que distingan un acto administrativo de uno jurisdiccional, pues ambos en el fondo son la producción de una norma singular dentro del marco de posibilidades

establecido por una norma general, lo cierto es que existen elementos formales que permiten establecer una diferencia entre ambos tipos de actos[4]. De un lado, por sus efectos, pues el acto administrativo no goza de fuerza de cosa juzgada mientras que el jurisdiccional es definitivo, por lo cual el primero puede ser revocado, incluso estando ejecutoriado, a menos que exista una situación jurídica consolidada, mientras que el acto jurisdiccional, una vez resueltos los recursos ordinarios y, excepcionalmente, los extraordinarios, es irrevocable. De otro lado, estos actos también se diferencian por la naturaleza del sujeto que los emite, pues sólo puede producir actos judiciales un funcionario que tenga las características de predeterminación, autonomía, independencia e inamovilidad propia de los jueces, En efecto, lo propio del juez es que no sólo debe estar previamente establecido por la ley (juez natural) sino que, además, debe ser ajeno a las partes en la controversia (imparcial), sólo está sujeto al derecho y no a instrucciones de sus superiores o de los otros poderes (independiente), y goza de una estabilidad suficiente para poder ejercer su independencia y autonomía (inamovilidad)[5]. Por el contrario, el funcionario administrativo carece de algunos de esos rasgos.”

9. Del examen de las funciones de resolución de conflictos entre las empresas de servicios públicos domiciliarios, a cargo de las Comisiones de Regulación, de que tratan las normas demandadas, resulta que:

i) Son funciones de regulación de la prestación de los mencionados servicios, conforme a los criterios expresados en las consideraciones generales de esta sentencia, y, más ampliamente, son funciones de intervención del Estado en las actividades económicas con fundamento en lo dispuesto en el Art. 334 de la Constitución.

En efecto, las facultades de resolver tanto los conflictos por razón de los contratos o servidumbres (Num. 73.8 del Art. 73) como los conflictos acerca de quién debe servir a usuarios específicos o en qué regiones deben prestar sus servicios (Num. 73.9 del Art. 73) son desarrollo de la función general prevista en el inciso 1º del mismo artículo, en virtud del cual a las comisiones de regulación corresponde 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.[7]

En estas condiciones, tales funciones de resolución de conflictos quedan materialmente comprendidas en las de regulación de la prestación de los servicios públicos domiciliarios a cargo de las comisiones de regulación, con el fin de señalar las políticas generales de administración y control de eficiencia de los mismos, con fundamento en lo dispuesto en el Art. 370 superior y de acuerdo con el contenido de las atribuciones de regulación señalado en repetidas ocasiones por esta corporación.

Lo mismo puede afirmarse sobre los conflictos entre operadores en los casos en que se requiera garantizar los principios de libre y leal competencia en el sector y de eficiencia en el servicio, cuya resolución asigna el Art. 74, Num. 74.3, de la Ley 142 de 1994 como función especial a la Comisión Reguladora de Telecomunicaciones.

ii) Por otra parte, las decisiones que deben adoptar las Comisiones de Regulación en la solución de los mencionados conflictos tienen carácter de actos administrativos que ponen fin a la actuación administrativa y están sometidas al control de legalidad por parte de la jurisdicción, como expresamente lo señalan los numerales acusados 73.8 y 73.9 del Art. 73 de la Ley 142 de

1994, y aunque en el Art. 74, Num. 74.3, Lit. b), de la misma ley no se hace el mismo señalamiento, debe entenderse así conforme a las reglas generales contenidas en el Código Contencioso Administrativo.

De lo anterior se concluye que las funciones de resolución de conflictos de que tratan las normas acusadas son de naturaleza administrativa, no sólo desde el punto de vista formal u orgánico sino también material, y por ende no son de naturaleza judicial. Esta actividad de la Administración Pública o de órganos administrativos corresponde a la denominada función arbitral de los mismos, en cuyo ejercicio actúan como árbitros de los conflictos entre particulares o entre éstos y otro órgano administrativo.

Por consiguiente, los apartes normativos impugnados no establecen un trato diferente entre las empresas de servicios públicos domiciliarios y las demás personas, respecto de la administración de justicia, por no ser los conflictos entre las primeras objeto de una decisión judicial, sino de una decisión administrativa reguladora de la prestación de dichos servicios. Ello significa que el trato otorgado por el legislador a dichas empresas en relación con la resolución de los mencionados conflictos es distinto porque su situación es distinta de la de las personas que no prestan esos servicios, por lo cual no es procedente efectuar el examen de igualdad conforme a la jurisprudencia constitucional.

En este orden de ideas, tales disposiciones no vulneran tampoco el principio del juez natural, que forma parte integrante del principio del debido proceso judicial, ni el derecho de acceso a la administración de justicia.

Por estas razones, la Corte declarará exequibles los apartes demandados, por los cargos examinados en la presente sentencia.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E:

DECLARAR EXEQUIBLES, por los cargos examinados en esta sentencia, los Arts. 73, Nums. 73.8 y 73.9, y 74, Num. 74.3, Lit. b), de la Ley 142 de 1994.

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

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

[1] Sentencia C-150 de 2003, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa; Salvamento Parcial de Voto de Alfredo Beltrán Sierra y Clara Inés Vargas Hernández; Salvamento de Voto de Jaime Araújo Rentería.

[2] El Art 14 de la Ley 142 de 1994 establece: "Para interpretar y aplicar esta ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones: (...) 14.18. Regulación de los servicios públicos domiciliarios. La facultad de dictar normas de carácter general o particular en los términos de la Constitución y de esta ley, para someter la conducta de las personas que prestan los servicios públicos domiciliarios a las reglas, normas, principios y deberes establecidos por la ley y los reglamentos".

Por su parte, el parágrafo del Art. 69 de la misma ley dispone: "Cada comisión será competente para regular el servicio público respectivo."

[3] Sentencia C- 1162 de 2000, M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

[4] Sobre este punto, en la doctrina internacional, ver Hans Kelsen. Teoría General del derecho y del Estado. México: Utaria, 1950, p 288 y ss. Ver igualmente Y en la doctrina nacional, ver Leopoldo Uprimny. "La ambigüedad e inconveniencia de los términos 'jurisdicción', 'función jurisdiccional' y 'rama jurisdiccional del poder público" en Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia. Bogotá: enero, junio de 1997, No 215-216-217, pp 376 y ss, y 409 y ss.

[5] Sobre las garantías orgánicas que debe tener un juez para cumplir sus funciones, ver, entre otros, Luigi Ferrajoli. Derecho y razón. Madrid: Trotta, 1995, pp apartado 40.

[6] Sentencia C-189 de 1998, M. P. Alejandro Martínez Caballero.

[7] En este sentido tienen relevancia especial los Arts. 34 y 133 de la misma Ley 142 de 1994,

que tratan, respectivamente, de la prohibición de prácticas discriminatorias, abusivas o restrictivas y del abuso de la posición dominante.



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Compilación Jurídica MINTIC

n.d.

Última actualización: 5 de diciembre de 2023 - (Diario Oficial No. 52.582 - 17 de noviembre de 2023)



MINTIC