



Sentencia 599 de 1996 Corte Constitucional

SENTENCIA C-599/96

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR SERVIDOR

PUBLICO/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR PERSONA JURIDICA

La no invocación en la demanda por parte del actor de su calidad de ciudadano, no impide la admisión de aquella, cuando quien la presenta ejerce un cargo público para cuyo desempeño se exige acreditar dicha condición. Igualmente, ha señalado que si el demandante actúa en representación de una persona jurídica, esta Corporación debe permitirle el acceso a la justicia constitucional, siempre y cuando sea ciudadano en ejercicio.

SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS

-Control y vigilancia de entidades/PERSONERO MUNICIPAL EN EMPRESA DE SERVICIOS PUBLICOS-Control disciplinario sobre empleados públicos

Si es la misma Constitución la que le asigna al Presidente de la República la tarea de ejercer el control, la inspección y vigilancia de las entidades que prestan servicios públicos domiciliarios, actividades que debe realizar por intermedio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, mal puede la ley atribuir dicha potestad a una autoridad distinta. Este control administrativo que realiza la Superintendencia es distinto del control disciplinario que la Constitución les asigna a los Personeros Municipales y a la Procuraduría General de la Nación, pues este último se dirige a investigar y sancionar la conducta oficial de los funcionarios o empleados públicos por incumplir los deberes propios del cargo ya sea por omisión o por extralimitación de funciones, como por infringir la Constitución y las leyes. Estos dos controles tienen origen constitucional y no se excluyen entre sí, puesto que su finalidad es distinta, además de que los sujetos sobre los que recae cada uno también difiere, en el primer caso versa sobre las "entidades" que prestan servicios públicos mientras que en el segundo, sobre los empleados públicos o las personas que desempeñen funciones públicas en tales empresas. Bien pueden los Personeros Municipales abrir procesos disciplinarios, contra los empleados públicos o trabajadores oficiales de las empresas de servicios públicos en el municipio respectivo, por violar los derechos de los usuarios, mas no sancionar a las citadas entidades.

UNIDAD NORMATIVA

-Aplicación

Dado que la disposición que se declara inexecutable conforma unidad normativa con otro artículo de la misma ley, ésta última correrá igual suerte que la primeramente citada.

Referencia: EXPEDIENTE D-1301

Demanda de inconstitucionalidad contra el aparte final del artículo 82 de la ley 142 de 1994.

Magistrado Ponente:

Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ

Santafé de Bogotá, D.C., seis (6) de noviembre de mil novecientos noventa y seis (1996).

I. ANTECEDENTES

Demandante: RAFAEL RINCÓN PATIÑO

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano RAFAEL RINCON PATIÑO presenta demanda contra el aparte final del artículo 82 de la Ley 142 de 1994, por infringir distintos preceptos del Estatuto Superior.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales estatuidos para procesos de esta índole, procede la Corte a decidir.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

El aparte demandado es el que aparece subrayado.

"Ley 142 de 1994

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

".....

"ARTÍCULO 82. Función sancionatoria de los Personeros Municipales. Sin perjuicio de la facultad sancionatoria de la Procuraduría y de la facultad de asumir cualquier investigación iniciada por un Personero Municipal, éste último podrá imponer multas de hasta diez salarios mínimos mensuales a las empresas que presten servicios públicos en el municipio, por las infracciones a esta ley, o a las normas legales a las que deban estar sujetas, en perjuicio de un usuario residente en el municipio. Si el valor del perjuicio excede el de esa multa, la competencia para sancionar corresponderá al superintendente. Si la jurisdicción de lo contencioso administrativo anula más de tres de las multas impuestas en un año, el Ministerio Público deberá abrir investigación disciplinaria contra el personero.

III. LA DEMANDA

El demandante considera que el aparte subrayado del artículo 82 de la ley 142 de 1994, vulnera los artículos 1, 2, 83, 113 y 369 de la Carta, por las siguientes razones:

El artículo 1 de la Constitución, resulta violado por que "los servidores del Estado tienen plena autonomía para resolver los asuntos sometidos a su conocimiento, y a éstos no se les puede deducir responsabilidad disciplinaria por la interpretación y aplicación del derecho, evitando que la decisión adoptada surja por presiones o temores, ejercidos en contra del funcionario fallador. Es decir, que el servidor público al ejecutar sus atribuciones no puede abrigar temores o amenazas, que pongan en peligro su independencia, para tomar la decisión final. En el presente caso se lesiona la autonomía del personero cuando tiene latente una amenaza de apertura de un proceso disciplinario, en el evento de que el tribunal contencioso administrativo anule más de tres de las multas impuestas a las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, durante el término de un año".

Al restringirse la autonomía del Personero, se "hace nugatoria la eficiencia y eficacia de los postulados del Estado social de derecho, al desproteger a los usuarios en el contacto con las empresas, ante la inexistencia de mecanismos idóneos para ejercer el control; prerrogativa ésta que tiene sustento en el artículo 369 de la Carta Política y en el artículo 11 de la ley 142 de 1994".

Por otra parte, considera que se infringe el artículo 2o. de la Carta pues, si bien es cierto que la facultad otorgada a los Personeros Municipales para sancionar a las empresas prestadoras de servicios públicos, tiene como finalidad hacer efectivos los postulados del Estado social de derecho, el aparte demandado permite que dicha competencia se afecte al restringirse la plena autonomía e independencia que tienen tales funcionarios para ejercer esas medidas, debido a la "amenaza de una apertura de investigación disciplinaria en su contra", en caso de que se declare la nulidad de tres de las resoluciones mediante las cuales impusieron multas a las citadas empresas, desprotegiendo de esta forma a los usuarios de los servicios públicos.

Agrega el actor que la norma acusada también lesiona el principio de la buena fe contenido en el artículo 83 de la Constitución, porque cuando un Personero impone una multa a una empresa prestadora de un servicio público domiciliario, se debe presumir que lo ha hecho de buena fe y no lo contrario, esto es, de mala fe. "Correlativamente, con la violación del postulado de la buena fe, se vulneran los principios rectores de la función pública, consagrados en el artículo 209 de la Carta Política, dado que se desconoce la presunción y se parte de la base que la actuación del servidor público no concuerda con dichos principios."

Por último, sostiene el actor que el artículo 113 de la Constitución también resulta lesionado, por cuanto el Personero al adelantar el proceso contra las empresas que prestan servicios públicos domiciliarios, "debe tener la total autonomía e independencia para proferir el respectivo fallo, sin interferencias ni presiones para orientar en uno u otro sentido la decisión o para abstenerse de adelantar la indagación". Así mismo, se mengua el principio de colaboración armónica que debe existir entre los órganos del poder público, "dado que el Personero Municipal no ejercerá cabalmente la potestad sancionatoria, ante el temor de verse involucrado en un proceso disciplinario, originado en dicha actuación administrativa."

IV. INTERVENCION CIUDADANA

Dentro del término de fijación en lista se presentaron varios escritos, unos de coadyuvancia y otros de impugnación. Veamos:

1. El ciudadano HUGO PALACIOS MEJIA, dentro del término legal, presentó un escrito en el que solicita la exequibilidad del aparte acusado. Son estos algunos de sus argumentos:

- En primer término, considera que la demanda debió rechazarse y, en consecuencia, no puede decidirse de fondo, pues el demandante la presentó en su doble condición de Personero Municipal de Medellín y Presidente de la Asociación Nacional de Personerías y no en su calidad de "ciudadano" como lo ordena el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución.

- No obstante lo anterior, procede a contradecir los cargos de la demanda así: el artículo 1o. de la Constitución no consagra la "plena autonomía de los servidores del Estado, sino una regla bien distinta: aquella según la cual Colombia es un Estado social de derecho. Ser 'Estado de derecho' implica, entre otras cosas, que los servidores públicos están sujetos al derecho, y tal sujeción se opone, radicalmente, a la 'plena autonomía'..."

- El aparte impugnado del artículo 82 de la ley 142 de 1994 no implica que la simple interpretación y aplicación del derecho den lugar a responsabilidad disciplinaria, como lo afirma el actor. "El supuesto de hecho de la norma es bien distinto: consiste en que la jurisdicción de lo contencioso administrativo haya anulado más de tres de las multas impuestas en un año, lo cual, sin necesidad de mayor análisis, sugiere

razonablemente que existe una alta probabilidad de que el respectivo Personero esté aplicando en forma descuidada sus facultades sancionatorias."

- En cuanto al principio de la buena fe, afirma que "la orden de abrir una investigación disciplinaria no es, en sí misma, una sanción: se trata de un sistema de control de calidad de la administración pública, previsto en la Constitución (numeral 6 del artículo 277) y en la Ley." Además, no es cierto que "la única, o la principal fuente de responsabilidades disciplinarias sea la mala fe. Por el contrario, la mala fe es usualmente, fuente de responsabilidades penales. La responsabilidad disciplinaria surge, a menudo, frente a conductas irregulares, descuidadas, pero en las que no interviene la mala fe." En este sentido concluye que la norma no se basa en la presunción de mala fe, sino por el contrario en un hecho objetivo, como lo es la anulación. La norma no supone nada sobre la buena fe del personero. Los servidores del Estado no sólo deben obrar con buena fe, "sino con diligencia, y con conocimiento de las reglas técnicas y jurídicas de la función que se desempeña."

- Sobre la vulneración del artículo 113 de la Carta, señala que "no puede aceptarse, como criterio de organización de un Estado de derecho, que los Personeros, o cualquier otro funcionario, no ejercerán cabalmente sus atribuciones por verse amenazados por una sanción disciplinaria. El concepto de 'servicio público' está unido, indisolublemente, en los Estados de derecho, al de 'responsabilidad', y, recientemente, a los de eficiencia, eficacia y economía. Es así como a nadie extraña que los servidores públicos estén sujetos, entre otras leyes, a la 200 de 1995 (Código Disciplinario Único), sin que por ello pueda deducirse que no cumplirán sus funciones por temor de verse sujetos a una investigación disciplinaria."

2. El doctor RICARDO GUTIERREZ VELAZQUEZ, Jefe de la Oficina Jurídica de la Superintendencia de Servicios Públicos presentó un escrito en el que solicita a la Corte la declaratoria de exequibilidad de la parte impugnada del artículo 82 de la ley 142 de 1994, con fundamento en los argumentos que a continuación se resumen:

-Las razones expuestas por el actor para pedir la inconstitucionalidad de un aparte del artículo 82 de la ley 142 de 1994 contrarían el artículo 95 de la Constitución, toda vez que el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Carta implican responsabilidades y, en este caso, el demandante pretende "conservar la facultad sancionatoria, pero desechar, bajo justificaciones de aparente inconstitucionalidad, la responsabilidad inherente a la misma."

- La disposición demandada no debe entenderse como un factor de presión o amenaza frente a las actuaciones del Personero, sino por el contrario, como una disposición que busca que su decisión sea adoptada en forma diligente.

- "La norma acusada en su redacción vigente, busca lograr un equilibrio entre los diferentes agentes económicos aptos para asumir la prestación de un servicio público domiciliario, y los diferentes entes encargados de ejercer las funciones de control, de forma tal que las infracciones sean sancionadas en su justa medida."

3. El Ministro de Desarrollo Económico, por intermedio de apoderado, presentó un escrito en el que coadyuva la demanda, pues considera que la disposición acusada "hace nugatoria la eficiencia y eficacia del ejercicio de la facultad sancionatoria por parte de los Personeros, por lo que ella expresa, coharta (sic) y condiciona". Además, de que "avala y legaliza la transgresión de normas procedimentales o sustanciales prevalentes, en detrimento del interés general o privado, invitando permisivamente a su violación hasta por tres veces, cuando bastaría tan sólo una, siempre y cuando que de las razones o argumentos determinados por el Contencioso Administrativo se redujera (sic) tal violación, y que conllevarán (sic) a las sanciones pertinentes, para que en caso de establecerlo así, los controles constitucionales actuaran, incluso dando traslado a las autoridades penales y administrativas para lo de su competencia, controles, que de por sí bastan para vigilar, investigar y sancionar la conducta de los funcionarios públicos, entre ellos la de los Personeros."

4. El Defensor del Pueblo presentó un escrito en el que solicita la declaración de inexecutable de la norma demandada, con fundamento en los siguientes argumentos:

- Aparte de compartir los cargos formulados por el demandante, sostiene que "para la aplicación de los derechos, principios y valores consagrados en la Carta Política, el mismo ordenamiento constitucional ha previsto los mecanismos de protección de carácter instrumental que aseguran la efectividad del derecho sustancial y la garantía constitucional del debido proceso. Entre esos mecanismos constitucionales se encuentra el de la responsabilidad extracontractual patrimonial del Estado, consecuencia de la conducta dolosa y gravemente culposa de un agente suyo -art 90 C.N.-, y el de la responsabilidad penal y disciplinaria de las autoridades públicas por conductas irregulares -art. 92 C.N.-". De acuerdo con estas disposiciones se podría sostener la constitucionalidad de lo impugnado, pues la conducta del Personero "aparentemente constituiría una conducta si no dolosa o culposa, por lo menos irregular, que podría dar lugar a la investigación disciplinaria a que se refiere la norma demandada. Sin embargo, es preciso señalar que la cuantificación de las actuaciones que la jurisdicción contencioso administrativa debe estudiar y declarar nulas para que opere la norma, no solamente redundan en perjuicio de la efectividad del poder disciplinario propio de la Procuraduría General de la Nación, sino que establece una especie de responsabilidad objetiva en contra de los Personeros Municipales".

- Por tanto, la norma acusada debe declararse inexecutable por violar el principio de autonomía e independencia que informan el control disciplinario del Ministerio Público (art. 277-6 C.N.), "en la medida que el supuesto de la norma es limitante -más de tres multas impuestas en un año y anuladas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo-. Podríamos pensar que por debajo de este supuesto numérico el poder disciplinario de la Procuraduría General de la Nación no operaría"; y también porque "iniciar un juicio de responsabilidad con base en un fundamento numérico y con el carácter de obligatorio -deberá abrir investigación contra el Personero- crea una especie de responsabilidad objetiva en contra de una clase de servidores públicos, esto es, imputándoles responsabilidad con fundamento en una conducta, hecho o circunstancia previamente definida, sin que se tenga en cuenta si medió o no el elemento culpabilidad o voluntariedad, o simplemente la

intención de dañar o causar daño."

V. CONCEPTO FISCAL

El Procurador General de la Nación (E), doctor José León Jaramillo Jaramillo, rindió el concepto de rigor, en el que solicita a la Corte declarar inexecutable el aparte demandado del artículo 82 de la ley 142 de 1994. A continuación se resumen algunos apartes de dicho escrito.

- Las actuaciones de los funcionarios que ejercen un control administrativo "cuando se dirigen a la imposición de una sanción, deben someterse a una estricta observancia del principio de legalidad, tal como lo mandan de manera explícita los artículos 6 y 29 de la Carta Política, en virtud de cuyas preceptivas, de una parte los servidores públicos son responsables tanto por infringir la ley, como por omitir o extralimitarse en el ejercicio de sus funciones y, de otra, en punto del debido proceso, se demanda la preexistencia de la ley descriptiva de la falta y del procedimiento para aplicar la debida sanción, como requisito *sine qua non* en procedimientos judiciales y administrativos". Lo anterior significa que las autoridades públicas "sólo se encuentran habilitadas para actuar dentro de los precisos linderos trazados por la normatividad, en aplicación de un principio de libertad restringida, opuesto a la cláusula general de libertad establecida para regir la actividad de los particulares."

- Luego señala que "la formulación de un acto administrativo cualquiera implica la observancia de una serie de requisitos complementarios al postulado de la legalidad, e incluso derivados de éste, los cuales apuntan, entre otros objetivos, a preservar la moralidad y la imparcialidad de la administración y que son, por esa razón, de ineluctable cumplimiento". De ahí que el Código Contencioso Administrativo disponga en relación con la expedición de dichos actos, "la prohibición de incurrir en determinados vicios, so pena de que el acto pierda validez y, en consecuencia, deje de producir efectos jurídicos".

- Por tal razón considera que "no resulta acertado afirmar que la eventual anulación de un acto incida en la interpretación que de las disposiciones sustantivas efectúe la autoridad administrativa, en este caso el Personero Municipal, en su papel de operador jurídico".

- Más adelante agrega que la potestad sancionatoria que consagra la norma demandada corresponde al "ejercicio de una competencia autonómica en cabeza de un servidor local, en este caso quien cumple funciones de Ministerio Público a nivel municipal y cuyo justiprecio en punto a la evaluación de la decisión que se debe adoptar, por habilitación legal, es de su exclusivo resorte y, por ende, se presume informada por los principios de la buena fe y la legalidad que se ven desvirtuados por la preceptiva acusada, con quebranto entonces del Ordenamiento Superior como lo alega el impugnante."

Y concluye afirmando que "independientemente de la órbita en que se produzca un acto que luego resulte nulo por determinación de la jurisdicción contenciosa, la conducta desplegada en tal aspecto por el servidor público sólo sería reprochable disciplinariamente cuando ella se adecue en el escenario de responsabilidad subjetiva que demanda la Constitución para efectos de acarrear una sanción de tal naturaleza. Uno sólo de tales actos daría ocasión, sin previsión expresa al respecto, para que se ponga en movimiento la actividad disciplinaria según los mandatos de la ley 200 de 1995 (Código Disciplinario Unico)."

CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia.

Por dirigirse la acusación contra un precepto que forma parte de una ley, compete a esta Corporación decidir sobre su constitucionalidad, al tenor de lo dispuesto en el artículo 241-4 del Estatuto Superior.

2. Demanda de inconstitucionalidad presentada por un servidor público.

Se afirma en una de las intervenciones que la Corte ha debido rechazar la demanda puesto que fue presentada por el Personero de Medellín en su calidad de tal y como Presidente de la Asociación Nacional de Personeros, sin que "en ninguna parte de su escrito el señor Rincón afirme obrar en la única forma que la Constitución autoriza: como ciudadano", violando así el artículo 241-4 de la Carta.

La Corte en diversas oportunidades se ha pronunciado sobre este punto dejando en claro que la no invocación en la demanda por parte del actor de su calidad de ciudadano, no impide la admisión de aquella, cuando quien la presenta ejerce un cargo público para cuyo desempeño se exige acreditar dicha condición. Igualmente, ha señalado que si el demandante actúa en representación de una persona jurídica, esta Corporación debe permitirle el acceso a la justicia constitucional, siempre y cuando sea ciudadano en ejercicio. En efecto, en sentencia reciente expresó:

"Así, pues, la posibilidad concreta de actuar ante la jurisdicción constitucional mediante el ejercicio de la acción pública corresponde a aquellos nacionales que hayan accedido a la condición de ciudadanos por haber cumplido la edad exigida por el ordenamiento jurídico (dieciocho años mientras la ley no determine otra), siempre que no hayan sido sancionados judicialmente con la suspensión (artículo 98 C.P.) o la pérdida absoluta de los derechos políticos (artículo 175, numeral 2, C.P.), castigo este último reservado por la Carta a los funcionarios cobijados por fuero constitucional especial, dadas sus altas responsabilidades.

La jurisprudencia ha sido constante en señalar que los derechos políticos son ejercidos, en las expresadas condiciones, únicamente por personas naturales, ya que a la luz de la Carta no son concebibles actividades como el voto, el desempeño de cargos públicos, la participación en plebiscitos o referendos o la presentación de demandas de inconstitucionalidad por parte de personas jurídicas.

De ese modo, ni las personas jurídicas privadas ni las públicas -como los departamentos, los distritos y municipios o las entidades descentralizadas- pueden acudir a la Corte Constitucional para pedir que una determinada norma sea declarada inexecutable.

No obstante, aunque la señalada línea jurisprudencial debe ahora reiterarse, la Corte no puede dejar de advertir que si, aun invocando la representación de una persona jurídica, quien presenta la demanda es un ciudadano en ejercicio, el tribunal encargado de guardar la supremacía y la integridad de la Constitución y a cuya responsabilidad se ha confiado la interpretación auténtica de los principios y preceptos fundamentales mal podría negarle el ejercicio de uno de sus derechos -con rango de fundamental, según el artículo 40 de la Constitución y de acuerdo con reiterada doctrina sentada a partir de la Sentencia T-03 del 11 de mayo de 1992-, impidiendo mediante rechazo de la demanda o por sentencia inhibitoria el efectivo acceso a la administración de justicia constitucional por la sola circunstancia de no haber declarado en forma expresa, mediante fórmula sacramental, que hace uso de su condición de ciudadano para incoar la acción que la Constitución le ofrece con el objeto de que pueda por sí misma defender el orden jurídico. Ello chocaría sin duda con el criterio amplio, informal y participativo que predomina en la Carta Política de 1991 y haría prevalecer, contra expresa norma superior, las formalidades vacías e innecesarias sobre los contenidos prevalentes del derecho sustancial (artículo 228 C.P.).

Lo dicho aparece de bulto cuando se tiene en cuenta que ciertos cargos, ejercidos en representación de personas públicas -como es el de alcalde, que aquí nos ocupa- suponen la posesión del estado de ciudadanía (artículo 99 C.P.), por lo cual, si quien suscribe la demanda se encuentra desempeñando uno de ellos, debe admitirse que es ciudadano y que hace uso de su propio derecho, así no lo invoque de manera expresa

(lo subrayado no es del texto)

Circunstancia distinta sería la de una persona que, sin demostrar su ciudadanía, o sin ser titular de ella, dijera representar a una persona jurídica, ya que entonces, al verificar la inexistencia del requisito constitucional, la demanda debería ser rechazada.

Además de lo dicho, debe recordarse que esta Corte ha sostenido en forma reiterada la posibilidad de que los servidores públicos ejerzan la acción de inconstitucionalidad."(Sent. C-275/96. M.P. José Gregorio Hernández Galindo)

En el caso bajo examen, el demandante no obstante que dice actuar en su condición de Personero Municipal de Medellín -para cuyo desempeño es requisito indispensable demostrar la calidad de ciudadano- y también como Presidente de la Asociación Nacional de Personerías -ASONALPER-, invocó expresamente su calidad de "ciudadano en ejercicio" como se lee en el folio 1 de la demanda; pero aún si no lo hubiera hecho ha de entenderse que en esta calidad ejerce la acción, según la jurisprudencia antes transcrita. En consecuencia, no hay reparo por este aspecto.

3. La acusación

Para efectos del análisis de la demanda es necesario recordar que la ley 142 de 1994 "Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios", autoriza en el artículo 82, parcialmente impugnado, a los Personeros Municipales para imponer multas hasta de diez salarios mínimos mensuales a las "empresas que presten servicios públicos en el municipio", por las infracciones a dicha ley y demás normas legales a las que deban someterse, "en perjuicio de un usuario residente en el municipio", sin menoscabo de la facultad sancionatoria que le corresponde a la Procuraduría y de la potestad que ésta tiene de asumir cualquier investigación iniciada por un Personero Municipal. En caso de que el valor del perjuicio exceda el de la multa, la competencia para sancionar corresponderá al Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios.

Y en el aparte que es objeto de acusación se establece: "Si la jurisdicción de lo contencioso administrativo anula más de tres de las multas impuestas en un año, el Ministerio Público deberá abrir investigación disciplinaria contra el Personero". Siendo así, considera la Corte que no es posible el estudio de este fragmento sin determinar primero si la competencia que se les atribuye a los Personeros Municipales para imponer tales multas se adecua o no al ordenamiento superior, pues mal podría la Sala declarar constitucional la consecuencia que se deriva del ejercicio de una potestad sancionatoria sin examinar previamente si quien la cumple está debidamente facultado para hacerlo.

4. El Ministerio Público y los Personeros Municipales.

El Ministerio Público, de conformidad con nuestro ordenamiento constitucional, es un organismo de control, integrado por: el Procurador General de la Nación, quien es el supremo director, el Defensor del Pueblo, los Procuradores Delegados y agentes del Ministerio Público ante las autoridades jurisdiccionales, *los Personeros Municipales* y los demás funcionarios que determine la ley (arts. 117 y 118 C.N.). Los Personeros Municipales son funcionarios de período elegidos por los Concejos Municipales.

Al Ministerio Público y, obviamente, a los Personeros Municipales como parte integrante de éste, el Constituyente les ha asignado el cumplimiento de las siguientes funciones: a) la guarda y promoción de los derechos humanos; b) la protección del interés público; y c) la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas (art. 118 C.N.). Las tareas específicas que les compete cumplir al Procurador General de la Nación y al Defensor del Pueblo, se encuentran descritas en los artículos 277, 278 y 282 del mismo Ordenamiento.

Los Personeros Municipales, en desarrollo de este mandato, cumplen tareas de veedores ciudadanos, defensores del pueblo y agentes del Ministerio Público, pues tienen a su cargo la vigilancia del cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos, promoviendo las acciones a que hubiere lugar; la defensa de los intereses de la sociedad; la vigilancia del ejercicio eficiente y diligente de las funciones administrativas municipales; la investigación y sanción de los empleados municipales, velar por el ejercicio eficaz del derecho de petición; intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales y administrativas en defensa del orden jurídico, del patrimonio público o de los derechos y garantías fundamentales; interponer acciones de tutela por delegación del Defensor del Pueblo; la defensa de intereses colectivos interponiendo acciones populares y de cumplimiento, la divulgación, promoción y defensa de los derechos humanos, etc. (art. 178 ley 136/94)

5. ¿A quién compete ejercer el control y vigilancia de las empresas de servicios públicos?

La regulación de los servicios públicos es tarea propia del legislador tal como lo ordenan los artículos 150-23 y 365 de la Constitución, en cuyos textos se lee: "Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: "Expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos"; "..... 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. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios....." (Resalta la Corte)

A nivel territorial les compete a las Asambleas Departamentales y a los Concejos Municipales reglamentar en sus respectivos territorios la prestación de tales servicios. (arts. 298, 300-1, 311 y 313-1 C.N.)

Así las cosas, existe en este campo una competencia concurrente; por una parte a la ley "le compete establecer por vía general el régimen jurídico de los servicios públicos, esto es, expedir el estatuto básico que defina sus pautas y parámetros generales y que regule los demás aspectos estructurales de los mismos (arts. 150-23 y 365 C.N.)". Y a los departamentos y municipios "desarrollar por la vía del reglamento la preceptiva legal y adecuarla a las particulares peculiaridades propias de su ámbito territorial. En otros términos, corresponde a las autoridades de esos niveles ejercer la potestad reglamentaria para dar concreción y especificidad a la normación legal de modo que con sujeción a sus parámetros, dispongan lo conducente a la adecuada y eficiente prestación de los servicios públicos según las características de las necesidades locales."¹

Igualmente, es la ley la que debe determinar las responsabilidades relacionadas con la prestación de los servicios públicos domiciliarios, como lo ordena el artículo 367 superior: "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 costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos..."

En lo que respecta a la protección de los derechos de los usuarios, es también el legislador quien ha de señalarlos, al tenor de lo dispuesto en el artículo 369 de la Carta: "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. Igualmente definirá la participación de los municipios o de sus representantes, en las entidades y empresas que les presten servicios públicos domiciliarios."

Finalmente el Constituyente, en forma expresa, le atribuye al Presidente de la República la inspección, control y vigilancia de las empresas de servicios públicos al consagrar: "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 C.N.) (Resalta la Corte). Precepto que está en concordancia con el artículo 189-22 ibidem, que señala: Corresponde al Presidente de la República... "Ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos."

Las entidades autorizadas para prestar servicios públicos y, en consecuencia, sujetas al control y vigilancia de la Superintendencia de Servicios Públicos, son las que aparecen señaladas en el artículo 15 de la ley demandada, a saber: 1.- las empresas de servicios públicos; 2.- las personas naturales o jurídicas que produzcan para ellas mismas, o como consecuencia o complemento de su actividad principal, los bienes y servicios propios del objeto de las empresas de servicios públicos; 3.- los municipios cuando asuman en forma directa, a través de su administración central, la prestación de los servicios públicos, conforme a lo dispuesto en esta ley; 4.- las organizaciones autorizadas conforme a esta ley para prestar servicios públicos en municipios menores en zonas rurales y en áreas o zonas urbanas específicas; 5.- las entidades autorizadas para prestar servicios públicos durante los períodos de transición previstos en esta ley; 6.- las entidades descentralizadas de cualquier orden territorial o nacional que al momento de expedirse esta ley, estén prestando cualquiera de los servicios públicos y se ajusten a lo establecido en el parágrafo del artículo 17.

En desarrollo de las atribuciones de control y vigilancia, la Superintendencia inspecciona el funcionamiento de las empresas de servicios públicos, evalúa la gestión financiera, técnica y administrativa, verifica que las obras, equipos y procedimientos que éstas utilicen cumplan con los requisitos técnicos; vela por la adecuada prestación del servicio, su calidad y eficiencia, vigila que dichas entidades cumplan las normas que las rigen, interviene para defender la participación y los derechos de los usuarios, vigila y controla el cumplimiento de los contratos con los usuarios, etc., además de contar con facultades sancionatorias, para los casos en que se infrinja la Constitución y la ley.

Ahora bien: si es la misma Constitución la que le asigna al Presidente de la República la tarea de ejercer el control, la inspección y vigilancia de las entidades que prestan servicios públicos domiciliarios, actividades que debe realizar por intermedio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, mal puede la ley atribuir dicha potestad a una autoridad distinta, como ocurre en el caso de estudio.

En efecto, como ya se ha expresado, en la norma que es objeto de demanda parcial, se faculta a los Personeros Municipales para imponer multas hasta de diez salarios mínimos mensuales a las empresas que presten servicios públicos en el municipio, por las infracciones a la ley (142/94) o a las normas legales a que deban estar sujetas, en perjuicio de un usuario residente en el municipio. Quiere esto significar que una de las funciones atinentes al control y vigilancia de dichas entidades, que constitucionalmente, compete en forma exclusiva a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, por obra del legislador, se ha trasladado a los Personeros Municipales, con clara violación del artículo 370 del Estatuto Supremo, razón por la cual será declarada inexecutable, la norma legal que tal cosa dispone.

Este control administrativo que realiza la Superintendencia sobre las entidades prestadoras de servicios públicos es distinto del control disciplinario que la Constitución les asigna a los Personeros Municipales y a la Procuraduría General de la Nación, pues este último se dirige a

investigar y sancionar la conducta oficial de los funcionarios o empleados públicos por incumplir los deberes propios del cargo ya sea por omisión o por extralimitación de funciones, como por infringir la Constitución y las leyes. Estos dos controles tienen origen constitucional y no se excluyen entre sí, puesto que su finalidad es distinta, además de que los sujetos sobre los que recae cada uno también difiere, en el primer caso versa sobre las "entidades" que prestan servicios públicos (art. 370 C.N.) mientras que en el segundo, sobre los empleados públicos o las personas que desempeñen funciones públicas en tales empresas (arts. 118, 277 y 278 C.N.).

En consecuencia, bien pueden los Personeros Municipales abrir procesos disciplinarios, de acuerdo con las normas de competencia, contra los empleados públicos o trabajadores oficiales de las empresas de servicios públicos en el municipio respectivo, por violar los derechos de los usuarios, mas no sancionar a las citadas entidades por que el control, inspección y vigilancia de éstas por mandato constitucional (art. 370) le corresponde a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, que tiene poderes sancionatorios para ejercer la defensa de los derechos de los usuarios, cuando han sido lesionados por las empresas de servicios públicos, como se lee en los artículos 79 y 80 de la ley 142 de 1994, que prescriben:

Corresponde a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios: ".....79.1 Vigilar y controlar el cumplimiento de las leyes y actos administrativos a los que estén sujetos quienes presten servicios públicos *en cuanto el cumplimiento afecte en forma directa e inmediata a usuarios determinados; y sancionar sus violaciones*, siempre y cuando esta función no sea competencia de otra autoridad; 79.2 *Vigilar y controlar el cumplimiento de los contratos entre las empresas de servicios públicos y los usuarios y apoyar las labores que en este mismo sentido desarrollan los comités municipales de desarrollo y control social de los servicios públicos domiciliarios, y sancionar sus violaciones*". Y en el artículo 80.4 establece: "*Sancionar a las empresas que no respondan en forma oportuna y adecuada las quejas de los usuarios.*"

Las sanciones que puede imponer la Superintendencia dependen de la naturaleza y gravedad de la falta, y consisten en amonestaciones, multas hasta por el equivalente a dos mil salarios mínimos mensuales, orden de suspender de inmediato todas o algunas de las actividades del infractor, y cierre de los inmuebles utilizados para desarrollarlas, orden de separar a los administradores o empleados de una empresa de servicios públicos de los cargos que ocupan, y prohibición a los infractores de trabajar en empresas similares, hasta por diez años, solicitud a las autoridades para que decreten la caducidad de los contratos que haya celebrado el infractor, cuando el régimen de tales contratos lo permita, o la cancelación de licencias así como la aplicación de las sanciones y multas previstas pertinentes, prohibición al infractor de prestar directa o indirectamente servicios públicos, hasta por diez años, toma de posesión de la empresa de servicios públicos, o la suspensión temporal o definitiva de sus autorizaciones y licencias, cuando las sanciones previstas atrás no sean efectivas o perjudiquen indebidamente a terceros.

Vale la pena recordar que la Procuraduría General de la Nación, según la ley 201 de 1995 (arts. 56 a 59) cuenta con una dependencia que se llama Procuraduría Delegada para la vigilancia del ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas, labor que a nivel territorial también ejercen los Personeros Municipales, encargada de atender las quejas de los usuarios de los servicios públicos, para propiciar las acciones que sean necesarias en relación con la calidad de la gestión de las empresas responsables de prestarlos e intervenir para que las personas de menores ingresos tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos; velar por la defensa y efectividad de los derechos del consumidor; adelantar las acciones tendientes a asegurar que los servicios públicos se presten en términos de eficiencia y calidad; realizar acciones encaminadas a asegurar la plena satisfacción de los usuarios de los servicios públicos en general para que éstos se ajusten a los requisitos de calidad y a las normas dictadas por las respectivas autoridades.

Ante estas circunstancias, considera la Corte que los "usuarios" de los servicios públicos domiciliarios que son aquellas personas naturales o jurídicas que se benefician con la prestación del servicio, bien como propietarios del inmueble en donde éste se presta, o como receptores directos del servicio, no resultan perjudicados ni desprotegidos por el retiro del ordenamiento del precepto acusado, pues tanto la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios como la Procuraduría General de la Nación y las Personerías Municipales cuentan con mecanismos apropiados para defender sus derechos en este campo.

En este orden de ideas, no hay lugar a analizar el aparte acusado del artículo 82 de la ley 142 de 1994, pues la disposición a la que pertenece será retirada del ordenamiento jurídico por lesionar los artículos 118, 189-22 y 370 del Estatuto Superior.

6. Unidad normativa

Dado que la disposición que se declara inexecutable conforma unidad normativa con el artículo 63.5 de la misma ley, en el que se autoriza a los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios, para "solicitar al Personero la imposición de multas hasta de diez salarios mínimos mensuales, a las empresas que presten servicios públicos domiciliarios en su territorio por las infracciones a esta ley, o a las normas especiales a las que deben estar sujetas, cuando de ella se deriven perjuicios para los usuarios", ésta última correrá igual suerte que la primeramente citada.

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

RESUELVE:

id="sp1*">Declarar INEXEQUIBLES los artículos 63.5 y 82 de la ley 142 de 1994.

Cópiese, notifíquese, comuníquese a quien corresponda, publíquese, insértese en la gaceta de la corte constitucional, archívese el expediente y cúmplase.

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

NOTA DE PIE DE PÁGINA

Sent. C-517/92 M.p. Ciro Angarita Barón

Fecha y hora de creación: 2026-05-01 12:04:30