Función Pública

Sentencia 263 de 1996 Corte Constitucional

SENTENCIAC-263/96

SERVICIOS PUBLICOS-Competencia para regulaciÃ³n

Ver Decreto Nacional 1421 de 1993

La competencia para la "regulaciÃ³n" de las actividades que constituyen servicios pÃºblicos se concede por la ConstituciÃ³n a la ley, a la cual se confÃa la misiÃ³n de formular las normas bÃ¡sicas relativas a: la naturaleza, extensiÃ³n y cobertura del servicio, su carÃ¡cter de esencial o no, los sujetos encargados de su prestaciÃ³n, las condiciones para asegurar la regularidad, permanencia, constancia, calidad y eficiencia en su prestaciÃ³n, las relaciones con los usuarios, en lo que ataÃ±e a sus deberes, derechos, al rÃ©gimen de su protecciÃ³n y sus formas de participaciÃ³n en la gestiÃ³n y fiscalizaciÃ³n de las empresas que presten el servicio, el rÃ©gimen tarifario, y la manera como el Estado ejerce el control, la inspecciÃ³n y la vigilancia para asegurar su prestaciÃ³n eficiente. Se hace necesario precisar, que la competencia de la ley en lo que guarda relaciÃ³n con el marco normativo general que regula las actividades constitutivas de servicios pÃºblicos, que vincula y es aplicable a las entidades territoriales prestatarias de Ã©stos, no excluye la capacidad de regulaciÃ³n de Ãndole administrativa que corresponde a las asambleas y a los concejos para reglamentar la eficiente prestaciÃ³n de los servicios pÃºblicos a cargo de los departamentos, los municipios y distritos, con sujeciÃ³n a la ley y a la ConstituciÃ³n.

EMPRESAS DE SERVICIOS PUBLICOS-AplicaciÃ³n de mecanismos de control de legalidad

Si la ley le ha otorgado a las empresas el repertorio de derechos, prerrogativas y privilegios que se han mencionado, que son propios de las autoridades pÃºblicas, tambiÃ©n pueden serle aplicables los mecanismos del control de legalidad que se han establecido para los actos administrativos que profieren las autoridades administrativas, pues al lado de la prerrogativa pÃºblica el derecho igualmente regula los mecanismos para la protecciÃ³n de los derechos de los administrados.

EMPRESAS DE SERVICIOS PUBLICOS-RelaciÃ³n con el usuario

En la ley 142 de 1992 las relaciones jurÃdicas entre los usuarios y las empresas prestatarias de los servicios pÃºblicos domiciliarios, tienen fundamentalmente una base contractual. El contrato, "uniforme, consensual en virtud del cual una empresa de servicios pÃºblicos los presta a un usuario a cambio de un precio en dinero, de acuerdo a estipulaciones que han sido definidas por ellas para ofrecerlas a un nÃºmero de usuarios no determinados", se rige por las disposiciones de dicha ley, por las condiciones especiales que se pactan con los usuarios, por las condiciones uniformes que seÃ±alan las empresas de servicios pÃºblicos, y por las normas del CÃ³digo del Comercio y del CÃ³digo Civil. Por lo tanto, dicha relaciÃ³n jurÃdica no sÃ³lo se gobierna por las estipulaciones contractuales y el derecho privado, sino por el derecho pÃºblico, contenido en las normas de la ConstituciÃ³n y de la ley que establecen el rÃ©gimen o estatuto jurÃdico de los servicios pÃºblicos domiciliarios, las cuales son de orden pÃºblico y de imperativo cumplimiento, porque estÃ¡n destinadas a asegurar la calidad y la eficiencia en la prestaciÃ³n de los servicios, el ejercicio, la efectividad y la protecciÃ³n de los derechos de los usuarios, y a impedir que las empresas de servicios pÃºblicos abusen de su posiciÃ³n dominante.

SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS-Ambito de competencia

No existe impedimento constitucional para que sea posible integrar como un todo funcional las actividades operativas y ejecutoras con las funciones de control, inspecciÃ³n y vigilancia. La ConstituciÃ³n no ha determinado el alcance de Ã©stas; por lo tanto, puede el legislador determinar cual es el Ã¡mbito de competencia de la Superintendencia al ejercer dichas funciones, obviamente con fundamento en criterios de objetividad, razonabilidad y proporcionalidad. Ello es asi, si se considera que el inciso 2 del art. 365, aun cuando admite la prestaciÃ³n del servicio por particulares, perentoriamente dispone que "en todo caso, el Estado mantendrÃ¡ la regulaciÃ³n, el control y la vigilancia de dichos servicios", y que el art. 365 defiere a la ley el seÃ±alamiento del rÃ©gimen de protecciÃ³n de los derechos de los usuarios.

EMPRESAS DE SERVICIOS PUBLICOS-Control funcional sobre sus actos

Las normas acusadas institucionalizan una forma de control funcional que se ejerce sobre los actos de las empresas y entidades prestatarias de

los servicios pÃºblicos domiciliarios, que implica un poder de revisiÃ³n o reexamen de las decisiones adoptadas por Ã©stas con el fin de verificar si dichas decisiones se ajustan o no a la legalidad, esto es, al marco normativo que deben acatar, el cual estÃ¡ constituido, por la ConstituciÃ³n, la ley, las regulaciones generales del Gobierno sobre administraciÃ³n y control de su eficiencia, las disposiciones regionales o locales que se hayan expedido sobre tales servicios, y los reglamentos internos del servicio, adoptados por las entidades prestatarias de Ã©ste, e igualmente a las estipulaciones del respectivo contrato.

RECURSO DE APELACION ANTE SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS

Se adecuan a las normas constitucionales los segmentos normativos acusados, porque ellos regulan una materia -el recurso de apelaciÃ³n- que se encuadra en la competencia que tiene el legislador para establecer el rÃ©gimen jurÃdico de los servicios pÃºblicos domiciliarios, dentro del cual se comprende la facultad para arbitrar mecanismos para la defensa de los derechos de los usuarios. Y es indudable que el recurso de apelaciÃ³n ante la Superintendencia constituye un medio para la protecciÃ³n de dichos derechos. No puede resultar extraÃ±o, que pueda resolver por intermedio de la Superintendencia los recursos de apelaciÃ³n de los usuarios que tiendan a garantizar sus derechos y el principio de legalidad en las decisiones que emitan las entidades encargadas de la prestaciÃ³n de los referidos servicios. De este modo, la ley ha establecido un mecanismo Ã¡gil y efectivo de soluciÃ³n de los conflictos entre los usuarios y las entidades prestatarias de los servicios, en la propia sede de la administraciÃ³n, que busca, en lo posible, evitar que aquÃ©llos acudan de ordinario a la vÃa jurisdiccional.

PRINCIPIO DE ETICA/PRINCIPIO DE EFICIENCIA

La asignaciÃ³n de la competencia a la Superintendencia para resolver el recurso de apelaciÃ³n, obedece no solamente a criterios de imparcialidad, sino de eficacia y eficiencia, como es la de buscar que un Ã³rgano especializado sea el Ãºnico encargado de decidir los recursos contra los actos de las empresas a nivel nacional, porque ello contribuye a diseÃ±ar una doctrina uniforme que sirva de orientaciÃ³n para el desarrollo de las actividades de aquÃ©llas, sin que ello sea Ã³bice para que se deleguen o desconcentren funciones en oficinas o dependencias regionales de dicha entidad, de modo que los usuarios de la periferia tengan acceso expedito a dicho recurso, garantizÃ¡ndose asÃ el principio de inmediatez.

Referencia: Expediente No. D-1059

Normas acusadas:

Demanda de inconstitucionalidad contra apartes de los artÃculos 154 y 159 de la ley 142 de 1994.

Actor:

JosÃ© Bastos Porras.

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL.

SantafÃ© de BogotÃ¡, D.C. a los trece (13) dÃas del mes de junio de mil novecientos noventa y seis (1996).

I. ANTECEDENTES.

Cumplidos los trÃ¡mites constitucionales y legales propios del proceso a que da lugar la acciÃ³n pÃºblica de inconstitucionalidad, procede la Corte a decidir de mÃ©rito sobre la demanda de inconstitucionalidad formulada por el ciudadano JosÃ© Bastos Porras contra algunos apartes de los artÃculos 154 y 159 de la Ley 142 de 1994, con fundamento en la competencia que le otorga el art. 241-4 de la ConstituciÃ³n PolÃtica.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA.

Se transcriben a continuaciÃ³n las normas de los arts. 154 y 159 de dicha ley, destacando en negrilla los acÃ¡pites que se acusan:

LEY 142 DE 1994

por la cual se establece el rÃ©gimen de servicios pÃºblicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

DECRETA

"ArtÃculo 154. De los recursos. El recurso es un acto del suscriptor o usuario para obligar a la empresa a revisar ciertas decisiones que afectan la prestaciÃ³n del servicio o la ejecuciÃ³n del contrato. Contra los actos de negativa del contrato, suspensiÃ³n, terminaciÃ³n, corte y facturaciÃ³n que realice la empresa proceden el recurso de reposiciÃ³n, y el de apelaciÃ³n en los casos en que expresamente lo consagre la ley.

No son procedentes los recursos contra los actos de suspensiÃ³n, terminaciÃ³n y corte, si con ellos se pretende discutir un acto de facturaciÃ³n que no fue objeto de recurso oportuno.

El recurso de reposiciÃ³n contra los actos que resuelvan las reclamaciones por facturaciÃ³n debe interponerse dentro de los cinco (5) dÃas siguientes a la fecha de conocimiento de la decisiÃ³n. En ningÃºn caso, proceden reclamaciones contra facturas que tuviesen mas de cinco (5) meses de haber sido expedidas por las empresas de servicios pÃºblicos.

De los recursos de reposiciÃ³n y apelaciÃ³n contra los demÃ¡s actos de la Empresa que enumera el inciso primero de este artÃculo, debe hacerse uso dentro de los cinco dÃas siguientes a aquel en que las empresas ponga el acto en conocimiento del suscriptor o usuario, en la forma prevista en las condiciones uniformes del contrato.

Estos recursos no requieren presentaciÃ³n personal ni intervenciÃ³n de abogado aunque se emplee un mandatario. Las empresas deberÃ¡n disponer de formularios para facilitar la presentaciÃ³n de los recursos a los suscriptores o usuarios que deseen emplearlos. La apelaciÃ³n se presentarÃ¡ ante la Superintendencia.

ArtÃculo 159. De la notificaciÃ³n de la decisiÃ³n sobre peticiones y recursos. La notificaciÃ³n de la decisiÃ³n sobre un recurso o una peticiÃ³n se efectuarÃ¡ en la forma prevista en esta ley._El recurso de apelaciÃ³n solo puede interponerse como subsidiario del de reposiciÃ³n ante la Superintendencia.

III. LA DEMANDA.

Considera el actor que los apartes de las normas que se demandan infringen los artÃculos 121 y 370 de la ConstituciÃ³n, porque la exigencia del legislador en el sentido de que el recurso de apelaciÃ³n se surta ante la Superintendencia, como subsidiario del de reposiciÃ³n, constituye una desviaciÃ³n de las funciones de inspecciÃ³n y control que le corresponden al Presidente de la RepÃºblica, a travÃ©s de la Superintendencia de Servicios PÃºblicos Domiciliarios, segÃºn el art. 370 de la ConstituciÃ³n.

Al expresar el art. 365 de la Carta que "En todo caso, el Estado mantendrÃ¡ la regulaciÃ³n, el control y la vigilancia de dichos servicios", se buscÃ³ separar los roles que deben cumplir cada uno de los entes que intervienen en su prestaciÃ³n. "La apelaciÃ³n -dice el actor- como recurso de la vÃa gubernativa, es una segunda instancia para decidir y no, el ejercicio de las funciones de control, inspecciÃ³n o vigilancia".

El artÃculo 367 de la ConstituciÃ³n Ãºnicamente delega a la ley la facultad de establecer las competencias y responsabilidades relativas a la prestaciÃ³n de los servicios pÃºblicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiaciÃ³n, asÃ como la determinaciÃ³n de "las entidades competentes para fijar las tarifas", pero no las autoriza para ser "juez y parte".

La apelaciÃ³n no puede ser resuelta por un organismo extraÃ±o a las mismas empresas, y menos en desarrollo de un mandato constitucional que es bien claro en cuanto a las funciones que le corresponde cumplir a la Superintendencia de Servicios PÃºblicos Domiciliarios.

La apelaciÃ³n hace parte de los recursos de la vÃa gubernativa, los cuales constituyen un mecanismo del control de legalidad de los actos administrativos que se ejerce en forma exclusiva por la AdministraciÃ³n.

Las normas que se acusan, han convertido a la referida Superintendencia en administraciÃ³n, usurpando facultades que constitucionalmente le son ajenas, cuando se la autoriza para dar por terminada la vÃa gubernativa e intervenir en decisiones que nada tienen que ver con sus funciones de control, inspecciÃ³n y vigilancia.

A juicio del actor, la intromisiÃ³n de la Superintendencia en las "decisiones de las empresas particulares, al tener la competencia para resolver el recurso de apelaciÃ³n", complicarÃ¡ el ejercicio de las funciones constitucionales que le son propias, pues tendrÃ¡ que resolver los recursos de alzada que se propongan contra las decisiones de todas la empresas del paÃs, cualquiera que sea el servicio que a Ã©stas les corresponda prestar. Por lo tanto, deberÃ¡ la Superintendencia contar con los recursos tÃ©cnicos, fÃsicos y humanos suficientes para resolver en el tÃ©rmino legal todos esos recursos, con el consiguiente riesgo de que si incumple tendrÃ¡ que responder por los perjuicios que se le causen a las empresas como consecuencia del detrimento patrimonial que ello implica.

Es evidente que las dificultades anotadas, sumadas a la prÃ¡ctica de pruebas que deberÃ¡ realizar la Superintendencia, y a la necesidad de conocer con precisiÃ³n todas las reglamentaciones internas de las empresas y los aspectos particulares de cada servicio, con seguridad impedirÃ¡n que este organismo, por efecto del error de la ley que se acusa, pueda llegar a cumplir eficientemente con las funciones de control, inspecciÃ³n y vigilancia que le asignÃ³ el Constituyente.

IV. INTERVENCIONES.

1. IntervenciÃ³n del Ministerio de Desarrollo EconÃ³mico.

El ciudadano Carlos Eduardo Serna Barbosa, en representaciÃ³n del Ministerio de Desarrollo EconÃ³mico, defendiÃ³ la constitucionalidad de las normas acusadas, con fundamento en las siguientes consideraciones:

- La ConstituciÃ³n dispone que "ninguna autoridad del Estado podrÃ¡ ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la ConstituciÃ³n y la ley" (art. 121), lo cual quiere decir que la atribuciÃ³n de funciones es de origen legal, de manera que cuando los artÃculos demandados disponen que el recurso de apelaciÃ³n se presente, como subsidiario del de reposiciÃ³n, ante la Superintendencia de Servicios PÃºblicos Domiciliarios, se estÃ¡ dentro de la previsiÃ³n del canon constitucional citado.

- El artÃculo 370 de la C.P. faculta al Presidente, por intermedio de la Superintendencia, para ejercer el control, la inspecciÃ³n y vigilancia de las entidades que presten los servicios. Por lo mismo, la Superintendencia es superior de tales entidades, de manera que cuando los artÃculos 154 y 159 de la Ley 142 de 1994 disponen que la Superintendencia conozca de las apelaciones no se quebranta el referido precepto constitucional.

2. IntervenciÃ³n de la Superintendencia de Servicios PÃºblicos Domiciliarios.

Con el fin de defender la constitucionalidad de los apartes normativos acusados, el ciudadano JosÃ© Fernando Castro Caycedo, en su calidad de Superintendente de Servicios PÃºblicos Domiciliarios, expuso, en escrito presentado el 28 de Septiembre de 1995, los siguientes argumentos:

Bajo el rÃ©gimen especial y preferencial que diseÃ±a la ley 142/94 los recursos de apelaciÃ³n que, en forma subsidiaria, interponga el suscriptor o usuario de un servicio pÃºblico, no son conocidos por el inmediato superior del funcionario que dictÃ³ la providencia, debido a que su resoluciÃ³n se le atribuye a la Superintendencia de Servicios PÃºblicos Domiciliarios.

La medida busca neutralizar la constante y creciente corrupciÃ³n que aqueja a la mayorÃa de las entidades prestadoras de servicios pÃºblicos, "acompaÃ±adas de vejÃ¡menes y maltratos a los usuarios de dichos servicios".

El caso planteado en la demanda no constituye el Ãºnico evento en el cual se optÃ³ por establecer la doble instancia. En efecto la ley 142/94 regula dos casos: el relacionado con la impugnaciÃ³n de un vocal de control, la cual es conocida en primera instancia por el personero del lugar en el que se realiza la asamblea de elecciÃ³n, con la posibilidad de apelar la decisiÃ³n ante la Superintendencia, y el relativo a la revisiÃ³n del estrato que se asigne en la nueva estratificaciÃ³n de un ciudadano; Ã©sta corresponde en primera instancia a los comitÃ©s de estratificaciÃ³n, mientras que compete a la Superintendencia decidir el recurso de reposiciÃ³n sobre la decisiÃ³n adoptada.

El legislador fue sabio al diseÃ±ar el referido sistema, fundado en un criterio eminentemente orgÃ¡nico en aras de subsanar la constante imperante en el paÃs, conforme a la cual el ciudadano por diversas razones (de Ãndole econÃ³mica o de informaciÃ³n sobre los procedimientos a seguir), no puede acceder una vez agotada la vÃa gubernativa fÃ¡cilmente a la jurisdicciÃ³n de lo contencioso administrativo.

No se quebrantan los artÃculos 121 y 370 de la ConstituciÃ³n por el hecho de que los recursos legales de reposiciÃ³n y apelaciÃ³n operen, por una parte, en sede de la empresa y, por otra, en la Superintendencia de Servicios PÃºblicos Domiciliarios, como organismo dotado con facultades de policÃa econÃ³mico-administrativa,

El artÃculo 370 de la ConstituciÃ³n para nada hace alusiÃ³n al tema de los recursos, sino que dichos asuntos fueron deferidos al desarrollo de la ley, la cual debÃa reglamentar no sÃ³lo la delegaciÃ³n de funciones presidenciales en la Superintendencia, sino el mandato del artÃculo 369 de la ConstituciÃ³n, concerniente a la proteccIÃ³n de los derechos de los usuarios. En este sentido el legislador optÃ³ por el mecanismo de la segunda instancia en la Superintendencia como medida para salvaguardar los derechos de los ciudadanos.

La moderna teorÃa del Estado y del derecho constitucional han instituido mecanismos de justicia y de resoluciÃ³n de conflictos en proteccIÃ³n del ciudadano o del usuario, con el objeto de garantizar respuestas concretas y rÃ¡pidas frente a su cotidianidad y al ejercicio pleno del derecho y libertades. Como lo afirma Manuel AragÃ³n Reyes "(...) Estos cambios han producido en el derecho no sÃ³lo una transformaciÃ³n cuantitativa debida al aumento de la creaciÃ³n jurÃdica, sino tambiÃ©n un cambio cualitativo, debido al surgimiento de una nueva manera de interpretar el

derecho, cuyo concepto clave puede ser resumido de la siguiente manera: pÃ©rdida de la importancia sacramental del texto legal entendido como emanaciÃ³n de la voluntad popular y mayor preocupaciÃ³n por la justicia material y por el logro de soluciones que consulten la especificidad de los hechos"

A dichas finalidades responde el otorgamiento de la competencia asignada a la Superintendencia para resolver los recursos de apelaciÃ³n que interpongan los usuarios de los servicios pÃºblicos.

V. CONCEPTO DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION.

Por impedimento del SeÃ±or Procurador General de la NaciÃ³n, que fue aceptado por la Corte, rindiÃ³ el correspondiente concepto el seÃ±or Viceprocurador, quien solicitÃ³ a la Corte declarar la exequibilidad de las disposiciones acusadas. Los apartes mas relevantes del referido concepto se destacan asÃ:

La vÃa gubernativa es un mecanismo ideado por el legislador para controlar la legalidad de las decisiones que adopta la administraciÃ³n frente a los administrados. En tal virtud, la vÃa de reclamo en sede administrativa es una forma de control constitucional y legal de la actividad pÃºblica frente al particular.

SeÃ±ala el Viceprocurador que, las empresas particulares o pÃºblicas de servicios pÃºblicos, en estricto sentido, no son autoridades pÃºblicas, pero no puede desatenderse la perspectiva de servicio social o estatal que se les ha autorizado desplegar y la posiciÃ³n singularmente dÃ©bil en que se encuentra el usuario en situaciones cerradas de mercado u oferta, donde el Estado no puede contentarse con dejar al particular atado a los efectos del contrato, aparentemente voluntario, donde la libertad convencional periclita ante la fÃ³rmula preimpresa o el anonimato generado por la tecnologÃa. Ello autoriza la expediciÃ³n de normas tuitivas para asegurar la vigencia de los preceptos superiores que rigen las relaciones entre dichas empresas y los usuarios, sin que sea necesario trasladar a esquemas particulares instituciones como la conocida vÃa gubernativa.

En principio y segÃºn el modelo tradicional le corresponderÃa al superior jerÃ¡rquico del funcionario de la entidad o empresa privada que dictÃ³ el acto administrativo, conocer y resolver el recurso de apelaciÃ³n, una vez resuelto el de reposiciÃ³n, contra la decisiÃ³n proferida por la empresa, en caso de que exista dicho superior jerÃ¡rquico. Sin embargo teniendo en cuenta que el legislador no puede estar atado a una forma especÃfica de proceso, por cuanto el norte jurÃdico que orienta la actividad legislativa debe buscar la efectividad de los postulados en que se funda el Estado Social de Derecho que supone, entre otros, la prestaciÃ³n de servicios pÃºblicos al conglomerado social, el Congreso vÃ¡lidamente tiene la facultad de transponer el recurso de apelaciÃ³n, para adecuarlo a los fines que se pretenden obtener y en esta perspectiva, es dable pensar que no necesariamente el recurso debe obedecer a su concepciÃ³n tradicional, llamada a operar en una lÃ³gica vertical, entendida a partir de una dependencia funcional y estructural jerarquizada e interna. De ahÃ que el legislador considerÃ³ necesario, para salvaguardar los derechos de los usuarios o suscriptores de los servicios pÃºblicos domiciliarios, abandonar la concepciÃ³n tradicional del recurso administrativo de apelaciÃ³n y asignarle la competencia para resolverlo a un ente especializado a nivel tÃ©cnico en materia de servicios pÃºblicos, como es la Superintendencia.

No le asiste razÃ³n al demandante al afirmar que el legislador no podÃa asignarle a la Superintendencia de Servicios PÃºblicos Domiciliarios funciones diversas a las constitucionalmente consagradas de controlar, inspeccionar y vigilar las empresas que prestan servicios pÃºblicos, so pena de quebrantar la preceptiva del artÃculo 121 de la Carta, toda vez que si bien el artÃculo 370 constitucional faculta al Presidente de la RepÃºblica para el ejercicio de las aludidas funciones a travÃ©s de la Superintendencia, ello no quiere significar de manera alguna, que al legislador le estÃ© vedado atribuir otras funciones que considere pertinentes a esa entidad, en virtud de la clÃ¡usula general de competencia, de lo establecido en el artÃculo 367 que defiere a la ley el seÃ±alamiento de las competencias y responsabilidades relativas a la prestaciÃ³n de los servicios pÃºblicos, y del mandato del inciso 3 del artÃculo 116.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

1. Planteamiento del problema.

El actor demanda la inconstitucionalidad parcial de los artÃculos 154 y 159 de la ley 142 de 1994, sobre servicios pÃºblicos domiciliarios, porque, en su sentir, tales disposiciones quebrantan los artÃculos 121 y 370 superiores, en cuanto autorizan el conocimiento y resoluciÃ³n por la Superintendencia de Servicios PÃºblicos Domiciliarios del recurso de apelaciÃ³n contra las decisiones de las empresas encargadas de los servicios pÃºblicos domiciliarios, como subsidiario del de reposiciÃ³n, pues es incompatible con las funciones de control, inspecciÃ³n y vigilancia atribuidas a aquÃ©lla conocer de un recurso gubernativo que no es consustancial a ellas y que corresponde decidir a las propias empresas y no a un organismo externo a Ã©stas que no tiene la condiciÃ³n de superior jerÃ¡rquico. Adicionalmente, considera que existen limitaciones de naturaleza organizacional y operativa que le impiden a la Superintendencia decidir todos los recursos que se interpongan contra las decisiones de las empresas prestatarias de dichos servicios.

La soluciÃ³n del problema planteado obliga a la Corte a analizar los siguientes aspectos: El rÃ©gimen constitucional, legal y reglamentario de los servicios pÃºblicos; los derechos y prerrogativas de autoridad pÃºblica que se reconocen a las empresas de servicios pÃºblicos domiciliarios; la relaciÃ³n del usuario con la entidad prestataria del servicio; y el recurso de apelaciÃ³n ante la Superintendencia de Servicios PÃºblicos Domiciliarios.

2. El rÃ©gimen constitucional, legal y reglamentario de los servicios pÃºblicos.

2.1. Los servicios pÃºblicos son inherentes a la finalidad social del Estado, y si bien su prestaciÃ³n no constituye un deber ineludible y exclusivo de Ã©ste, es su responsabilidad asegurar su funcionamiento continuo, permanente y eficiente.

Si bien inicialmente se considerÃ³ que el Ãºnico prestador de servicios pÃºblicos era el Estado, la ConstituciÃ³n haciendo eco a la evoluciÃ³n de la nociÃ³n en la doctrina y la jurisprudencia hizo viable su gestiÃ³n no sÃ³lo por el Estado, directa o indirectamente, sino por comunidades organizadas y aÃºn por particulares (C.P. art. 365), segÃºn lo aconsejen las conveniencias sociales y las caracterÃsticas tÃ©cnicas y econÃ³micas del servicio.

Las caracterÃsticas especÃficas del servicio y la naturaleza pÃºblica o privada del sujeto que lo presta, determinan el rÃ©gimen jurÃdico aplicable en cada caso, el cual nunca serÃ¡ puro, es decir, exclusivamente de derecho pÃºblico o derecho privado, sino mas bien un derecho mixto que participa de la naturaleza de ambos, sin descartar, dada la calidad de dicho sujeto, que se pueda dar una prevalencia de uno de estos derechos sobre el otro.

La concepciÃ³n social del Estado de Derecho ha determinado una penetraciÃ³n de la sociedad en su actividad, hasta el punto de que no sÃ³lo reconoce, fomenta y hace efectiva la participaciÃ³n de la comunidad en la adopciÃ³n de las decisiones que pueden afectarla y en la vigilancia de su gestiÃ³n, sino que posibilita la intervenciÃ³n directa de sectores importantes y representativos de aquÃ©lla en la prestaciÃ³n de determinados servicios o en la realizaciÃ³n de actividades estatales, o en fin, de tareas o labores de utilidad o interÃ©s pÃºblicos que tienden a hacer realidad sus finalidades sociales.

La competencia para la "regulaciÃ³n" de las actividades que constituyen servicios pÃºblicos se concede por la ConstituciÃ³n a la ley, a la cual se confÃa la misiÃ³n de formular las normas bÃ¡sicas relativas a: la naturaleza, extensiÃ³n y cobertura del servicio, su carÃ¡cter de esencial o no, los sujetos encargados de su prestaciÃ³n, las condiciones para asegurar la regularidad, permanencia, constancia, calidad y eficiencia en su prestaciÃ³n, las relaciones con los usuarios, en lo que ataÃ±e a sus deberes, derechos, al rÃ©gimen de su protecciÃ³n y sus formas de participaciÃ³n en la gestiÃ³n y fiscalizaciÃ³n de las empresas que presten el servicio, el rÃ©gimen tarifario, y la manera como el Estado ejerce el control, la inspecciÃ³n y la vigilancia para asegurar su prestaciÃ³n eficiente (arts. 1, 2, 56, 150-23, 365, 367, 368, 369 y 370 C.P.).

2.2. En lo que concierne con los servicios pÃºblicos domiciliarios, la ConstituciÃ³n determina las reglas generales a las cuales debe someterse el legislador para regular su prestaciÃ³n y para controlar su eficiencia y calidad, en los siguientes tÃ©rminos:

- Corresponde a la ley fijar las competencias y responsabilidades relativas a la prestaciÃ³n de los servicios pÃºblicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiaciÃ³n, el rÃ©gimen tarifario que tendrÃ¡ en cuenta ademÃ¡s de los criterios de costos los de solidaridad y redistribuciÃ³n de ingresos, y las entidades competentes para fijar las tarifas.

- Cuando las caracterÃsticas tÃ©cnicas y econÃ³micas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejan, dichos servicios se prestarÃ¡n directamente por el municipio. Por su parte, los departamentos cumplirÃ¡n funciones de apoyo y de coordinaciÃ³n.

- PodrÃ¡n concederse subsidios por la NaciÃ³n y las entidades descentralizadas "para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de servicios pÃºblicos domiciliarios que cubran sus necesidades bÃ¡sicas".

- Con sujeciÃ³n a la ley, corresponde al Presidente de la RepÃºblica seÃ±alar las polÃticas generales de administraciÃ³n y eficiencia de los referidos servicios y "ejercer por medio de la Superintendencia de Servicios PÃºblicos Domiciliarios, el control, la inspecciÃ³n y la vigilancia de las entidades que los presten".

Se hace necesario precisar, que la competencia de la ley en lo que guarda relaciÃ³n con el marco normativo general que regula las actividades constitutivas de servicios pÃºblicos, que vincula y es aplicable a las entidades territoriales prestatarias de Ã©stos, no excluye la capacidad de regulaciÃ³n de Ãndole administrativa que corresponde a las asambleas y a los concejos para reglamentar la eficiente prestaciÃ³n de los servicios pÃºblicos a cargo de los departamentos, los municipios y distritos, con sujeciÃ³n a la ley y a la ConstituciÃ³n (C.P. arts. 300-1, 313-1 y 322).

2.3. A la Superintendencia de Servicios PÃºblicos Domiciliarios, entidad de creaciÃ³n constitucional (art. 370) se le encomendÃ³ el ejercicio de las funciones presidenciales de control, inspecciÃ³n y vigilancia de las entidades que presten los servicios pÃºblicos domiciliarios.

La adscripciÃ³n constitucional de dichas funciones, autoriza a la Superintendencia para intervenir y revisar, en determinadas circunstancias, las operaciones y decisiones de quienes prestan servicios pÃºblicos domiciliarios, cuando Ã©stas se juzguen contrarias a las previsiones legales, a las regulaciones generales del Gobierno sobre administraciÃ³n y control de su eficiencia, a las disposiciones que a nivel regional o local se hayan expedido sobre tales servicios, y aun a los propios reglamentos internos del servicio, adoptados por las empresas prestatarias de Ã©ste, con sujeciÃ³n a la normatividad superior.

3. Los derechos y prerrogativas de autoridad pÃºblica que se reconocen a las empresas de servicios pÃºblicos domiciliarios.

Diferentes disposiciones de la ley 142 de 1994, con miras a asegurar la organizaciÃ³n, el funcionamiento, la continuidad, la eficiencia y la eficacia del servicio, otorgan a las empresas de servicios pÃºblicos domiciliarios una serie de derechos, privilegios y prerrogativas que son propias del poder pÃºblico, vgr, la calificaciÃ³n como esenciales de los servicios pÃºblicos domiciliarios y, por consiguiente, la prohibiciÃ³n de la huelga en ellos, la posibilidad de adelantar expropiaciones de inmuebles, o la facultad de imponer servidumbres, hacer ocupaciones temporales de inmuebles o remover cultivos u obstÃ¡culos que se encuentren en los mismos, para asegurar la organizaciÃ³n y el funcionamiento del servicio, en los tÃ©rminos de la ley 56 de 1981, asi como la potestad de ejercer la autotutela, propia de las autoridades administrativas, cuando pueden a travÃ©s de decisiones unilaterales o actos administrativos definir una controversia frente al usuario y, por consiguiente, declarar lo que es derecho en un caso concreto, e incluso decidir el recurso de reposiciÃ³n contra dichas decisiones (arts. 4, 56, 57, 106 a 114, 117, 119, 152 a 159).

Consecuente con lo dicho, si la ley le ha otorgado a las empresas el repertorio de derechos, prerrogativas y privilegios que se han mencionado, que son propios de las autoridades pÃºblicas, tambiÃ©n pueden serle aplicables los mecanismos del control de legalidad que se han establecido para los actos administrativos que profieren las autoridades administrativas, pues al lado de la prerrogativa pÃºblica el derecho igualmente regula los mecanismos para la protecciÃ³n de los derechos de los administrados.

4. La relaciÃ³n del usuario con la entidad prestataria del servicio.

La Corte Constitucional en la Sentencia T-540 de 1992 analizÃ³ la relaciÃ³n jurÃdica usuario -entidad prestadora- del servicio pÃºblico, en los siguientes tÃ©rminos:

"La naturaleza jurÃdica de las relaciones entre los usuarios de servicios pÃºblicos y las empresas encargadas de su prestaciÃ³n no es un tema pacÃfico en la doctrina. Por un lado, la tesis privatista, anteriormente vinculada a la distinciÃ³n de actos de autoridad y actos de gestiÃ³n de la administraciÃ³n, hoy en auge en razÃ³n del movimiento que favorece la privatizaciÃ³n de empresas de servicios pÃºblicos, postula la aplicaciÃ³n del derecho privado a muchas prestaciones administrativas, en especial las desempeÃ±adas por concesionarios. La tesis de la naturaleza jurÃ-dico-pÃºblica, de otra parte, sostenida por la doctrina alemana, seÃ±ala que invariablemente la actividad inherente a todos los servicios pÃºblicos no es contractual, sino reglamentaria. Se busca enfatizar la prevalencia de la seguridad jurÃdica sobre las ventajas individuales de la contrataciÃ³n privada en atenciÃ³n a que la prestaciÃ³n de servicios es una actividad dirigida a la realizaciÃ³n del interÃ©s pÃºblico. Ninguna posiciÃ³n unilateral, sin embargo, ha logrado responder cabalmente a las caracterÃsticas de los diversos servicios pÃºblicos".

"La relaciÃ³n jurÃdica entre el usuario y las empresas de servicios pÃºblicos domiciliarios es, en algunos aspectos y respecto de ciertos servicios, una relaciÃ³n legal y reglamentaria, estrictamente objetiva, que se concreta en un derecho a la prestaciÃ³n legal del servicio en los tÃ©rminos precisos de su reglamentaciÃ³n, sin que se excluya la aplicaciÃ³n de normas de derecho privado en materias no reguladas por la ley".

(...)

"La situaciÃ³n jurÃdica del usuario en parte es contractual y en parte reglamentaria, segÃºn lo establezca el propio legislador (CP art. 365). Esta regulaciÃ³n es mÃ¡s intensa y abarca mayor nÃºmero de aspectos de las relaciones entre el Estado y los usuarios cuando el servicio asume un carÃ¡cter acentuadamente mÃ¡s administrativo y se presta directamente por el Estado. Al contrario, tratÃ¡ndose de servicios pÃºblicos prestados por particulares, los aspectos o problemas no previstos en la reglamentaciÃ³n administrativa, salvo si de su naturaleza se deduce lo contrario, deben resolverse aplicando criterios contractualistas, mÃ¡s afines a las actividades desarrolladas por los concesionarios de un servicio pÃºblico".

"No es entonces exÃ³tico que la relaciÃ³n jurÃdica entre usuario y empresa de servicios pÃºblicos sea simultÃ¡neamente estatutaria y contractual. En materia de servicios pÃºblicos domiciliarios, por el contrario, esta es la regla general, debido a que su prestaciÃ³n involucra derechos constitucionales - salud, educaciÃ³n, seguridad social, etc. - y su reglamentaciÃ³n administrativa obedece a intereses pÃºblicos determinados, quedando reservada su gestiÃ³n, control y vigilancia a los organismos del Estado".

En la ley 142 de 1992 las relaciones jurÃdicas entre los usuarios y las empresas prestatarias de los servicios pÃºblicos domiciliarios, tienen fundamentalmente una base contractual. El contrato, "uniforme, consensual en virtud del cual una empresa de servicios pÃºblicos los presta a

un usuario a cambio de un precio en dinero, de acuerdo a estipulaciones que han sido definidas por ellas para ofrecerlas a un nÃºmero de usuarios no determinados", se rige por las disposiciones de dicha ley, por las condiciones especiales que se pactan con los usuarios, por las condiciones uniformes que seÃ±alan las empresas de servicios pÃºblicos, y por las normas del CÃ³digo del Comercio y del CÃ³digo Civil (art. 128, inciso 1 y 132, inciso 1). Por lo tanto, dicha relaciÃ³n jurÃdica no sÃ³lo se gobierna por las estipulaciones contractuales y el derecho privado, sino por el derecho pÃºblico, contenido en las normas de la ConstituciÃ³n y de la ley que establecen el rÃ©gimen o estatuto jurÃdico de los servicios pÃºblicos domiciliarios, las cuales son de orden pÃºblico y de imperativo cumplimiento, porque estÃ¡n destinadas a asegurar la calidad y la eficiencia en la prestaciÃ³n de los servicios, el ejercicio, la efectividad y la protecciÃ³n de los derechos de los usuarios, y a impedir que las empresas de servicios pÃºblicos abusen de su posiciÃ³n dominante.

La relaciÃ³n estatutaria o reglamentaria que aparte de la contractual rige las relaciones usuario - empresa tiene especial significaciÃ³n, cuando la ley 142 en los artÃculos 152 a 159 regula los mecanismos de defensa de los usuarios en sede de las empresas, entre los cuales se encuentra el derecho de peticiÃ³n y los recursos de reposiciÃ³n y apelaciÃ³n, asÃ como los requisitos y la oportunidad para hacer uso de estos, su trÃ¡mite y los Ã³rganos competentes para resolverlos.

5. El recurso de apelaciÃ³n ante la Superintendencia de Servicios PÃºblicos Domiciliarios.

5.1. La administraciÃ³n se encuentra sometida al principio de legalidad, lo cual supone que los actos administrativos que ella expida deben adecuarse o estar conformes con el ordenamiento jurÃdico. La observancia del principio de legalidad, aun cuando es un deber de la administraciÃ³n, no siempre es acatado por Ã©sta. Por tal razÃ³n, se le otorga a los administrados el derecho de utilizar ciertos mecanismos, a travÃ©s de los cuales ejercen un control de legalidad sobre sus decisiones. Dichos mecanismos se utilizan, bien en sede administrativa o jurisdiccional, y son en nuestro medio los recursos de la vÃa gubernativa (reposiciÃ³n o apelaciÃ³n) y las acciones contencioso administrativas.

Desde la Ã³ptica de las actuaciones administrativas, el recurso de apelaciÃ³n ha sido considerado como un medio de impugnaciÃ³n instituido en beneficio de la parte afectada con una decisiÃ³n de un Ã³rgano administrativo, cuya finalidad es la de obtener que el superior jerÃ¡rquico de Ã©ste la revise y proceda a reformarla o a revocarla. SegÃºn nuestro CÃ³digo Contencioso Administrativo, la interposiciÃ³n del recurso de apelaciÃ³n es un presupuesto necesario para el agotamiento de la vÃa gubernativa y un requisito de procedibilidad para el ejercicio de la acciÃ³n contencioso administrativa.

En la forma como aparece diseÃ±ada, la apelaciÃ³n es un recurso jerÃ¡rquico propio de las organizaciones administrativas centralizadas, aunque no se descarta la posibilidad, como lo muestra la realidad, que dentro de organismos o entidades descentralizadas pueda establecerse dicho recurso, o cuando se dan los fenÃ³menos de desconcentraciÃ³n, por adscripciÃ³n de funciones, o de delegaciÃ³n (arts. 209 y 211, inciso final, C.P.), con miras a garantizar la doble instancia en determinadas actuaciones. En todo caso, el referido recurso supone la existencia de una jerarquÃa, esto es, una relaciÃ³n interorgÃ¡nica que se caracteriza por un vÃnculo de subordinaciÃ³n de un Ã³rgano con respecto a otro.

5.2. La jerarquÃa, por consiguiente, determina una relaciÃ³n entre Ã³rganos y por efecto derivado, entre personas, siempre que Ã³rganos y personas hagan parte de una misma esfera de competencia funcional.

El objetivo de esta fÃ³rmula organizativa es mantener y consolidar la unidad en las polÃticas, las acciones y las decisiones dentro de un organismo administrativo y aÃºn con respecto al conjunto de Ã©stos que integran un sector (sector educativo, sector agropecuario, etc). Es mÃ¡s, no se descarta, como se vio antes, que en virtud de la delegaciÃ³n o de la desconcentraciÃ³n de funciones se puedan dar, dentro de un mismo Ã¡mbito de competencia funcional de Ã³rganos que pertenecen a diferentes organismos administrativos, relaciones de naturaleza jerÃ¡rquica, con miras a buscar la unidad en las actividades y en las decisiones administrativas.

El distintivo que caracteriza este sistema de organizaciÃ³n administrativa es la posiciÃ³n de supremacÃa del Ã³rgano superior sobre el inferior y, por ende, la subordinaciÃ³n de Ã©ste en relaciÃ³n con aquÃ©l. En tal virtud, el superior es titular de una serie de potestades, entre las cuales se encuentran, la de ejercer un control sobre la actividad del inferior y la posibilidad de revisar, modificar o revocar sus actos.

5.3. Los servicios pÃºblicos domiciliarios son prestados a travÃ©s de empresas organizadas como sociedades por acciones, bajo un rÃ©gimen jurÃdico especial, cuyo objeto social es la prestaciÃ³n de los servicios de acueducto, alcantarillado, aseo, energÃa elÃ©ctrica, distribuciÃ³n de gas, combustible, telefonÃa fija pÃºblica bÃ¡sica conmutada y de telefonÃa local mÃ³vil en el sector rural (arts. 1 y 17 Ley 142/94).

SegÃºn el art. 15 de la referida ley, dichos servicios tambiÃ©n pueden ser prestados por:

- Las personas naturales o jurÃdicas 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 pÃºblicos.

- Los municipios cuando asuman su prestaciÃ³n en forma directa, a travÃ©s de su administraciÃ³n central.

- Las organizaciones autorizadas para prestar servicios pÃºblicos en municipios menores en Ã¡reas rurales.

- Las entidades descentralizadas de cualquier orden, territorial o nacional, que al momento de expedirse la ley 142/94 estÃ©n prestando cualquiera de dichos servicios pÃºblicos, y que procedan a organizar sociedades por acciones cuyo objeto sea la prestaciÃ³n de Ã©stos, o empresas de carÃ¡cter industrial o comercial, asi como las demÃ¡s entidades autorizadas para ello, durante los perÃodos de transiciones previstos en dicha ley.

5.4. Los arts. 154 y 159 de la ley 142/94, de los cuales hacen parte los segmentos acusados, regulan los recursos que puede interponer el suscriptor o usuario "para obligar a la empresa a revisar ciertas decisiones que afectan la prestaciÃ³n del servicio o la ejecuciÃ³n del contrato".

Contra los actos de negativa del contrato, suspensiÃ³n, terminaciÃ³n, corte y facturaciÃ³n que realiza la empresa procede el recurso de reposiciÃ³n, del cual conoce el Ã³rgano que dictÃ³ la respectiva providencia. El recurso de apelaciÃ³n sÃ³lo tiene cabida en los casos en que expresamente aparezca consagrado y debe ser interpuesto como subsidiario del de reposiciÃ³n y "se presentarÃ¡ ante la Superintendencia".

5.5. Para responder los cargos de inconstitucionalidad que formula el demandante la Corte estima lo siguiente:

a) No cabe duda de que la Superintendencia de Servicios PÃºblicos Domiciliarios, no es superior jerÃ¡rquico de las empresas ni de los demÃ¡s sujetos encargados de la prestaciÃ³n de dichos servicios, bajo la consideraciÃ³n hecha antes de la jerarquÃa entendida como un conjunto de Ã³rganos pertenecientes a un mismo organismo administrativo, ligados por una relaciÃ³n jurÃdica de subordinaciÃ³n con respecto a un jefe superior de la administraciÃ³n.

b) Si bien dicha Superintendencia no ostenta el carÃ¡cter indicado y bajo las circunstancias que se han descrito, sÃ tiene el carÃ¡cter de superior jerÃ¡rquico desde el punto de vista funcional, es decir, como el conjunto organizacional (empresas y entidades prestatarias del servicio y superintendencia) que tienen de acuerdo con la ConstituciÃ³n y la ley la responsabilidad de desarrollar las actividades y ejercer las competencias que les han sido otorgadas para efectos de la eficiente prestaciÃ³n de los servicios pÃºblicos domiciliarios. Se destaca asi la unidad desde el punto de vista funcional entre las actividades operativas y ejecutoras que corresponden a las empresas y demÃ¡s entidades que tienen a su cargo la prestaciÃ³n del servicio, con las funciones de control, inspecciÃ³n y vigilancia asignadas a la Superintendencia.

c) No existe impedimento constitucional para que sea posible integrar como un todo funcional las actividades operativas y ejecutoras con las funciones de control, inspecciÃ³n y vigilancia. La ConstituciÃ³n no ha determinado el alcance de Ã©stas; por lo tanto, puede el legislador determinar cual es el Ã¡mbito de competencia de la Superintendencia al ejercer dichas funciones, obviamente con fundamento en criterios de objetividad, razonabilidad y proporcionalidad. Ello es asi, si se considera que el inciso 2 del art. 365, aun cuando admite la prestaciÃ³n del servicio por particulares, perentoriamente dispone que "en todo caso, el Estado mantendrÃ¡ la regulaciÃ³n, el control y la vigilancia de dichos servicios", y que el art. 365 defiere a la ley el seÃ±alamiento del rÃ©gimen de protecciÃ³n de los derechos de los usuarios.

Referidas a las competencias asignadas a la Superintendencia, la funciÃ³n de control denota la idea de comprobaciÃ³n, fiscalizaciÃ³n, inspecciÃ³n, intervenciÃ³n y vigilancia. Por lo tanto, dentro de Ã©sta se comprende la funciÃ³n de inspecciÃ³n que da la idea de examen, revista o reconocimiento minucioso por quien ejerce la respectiva competencia, asi como la funciÃ³n de vigilancia, que implica la actividad de cuidado, observaciÃ³n, atenciÃ³n, celo y diligencia que se debe desplegar en relaciÃ³n con las acciones que se desarrollan por las entidades encargadas de la prestaciÃ³n de servicios pÃºblicos domiciliarios.

Cuando los doctrinantes del derecho administrativo aluden a las modalidades del control, tomando como referente el objeto sobre el cual recae, distinguen: entre el control que se ejerce sobre los Ã³rganos, esto es, sobre la organizaciÃ³n, que denominan control orgÃ¡nico, e implica un vÃ-nculo entre el Ã³rgano controlador y el Ã³rgano controlado que se manifiesta mediante un poder de supraordenaciÃ³n de aquÃ©l con respecto a Ã©ste, del control que recae sobre los actos, el cual es equivalente a vigilar el funcionamiento de los Ã³rganos, y lo denominan control funcional. Se trata en este evento de verificar o establecer si un acto dictado por un Ã³rgano administrativo se adecua a los criterios de mÃ©rito o conveniencia, o de legitimidad o legalidad, aun cuando el ordenamiento legal lo puede limitar a esto Ãºltimo.

d) El conocimiento del recurso de apelaciÃ³n por la Superintendencia, no resulta por lo dicho ajeno a sus funciones de control, inspecciÃ³n y vigilancia, porque Ã©stas pueden perfectamente aunarse con las que conciernen al rÃ©gimen de protecciÃ³n de los derechos de los usuarios. En efecto, las normas acusadas institucionalizan una forma de control funcional que se ejerce sobre los actos de las empresas y entidades prestatarias de los servicios pÃºblicos domiciliarios, que implica un poder de revisiÃ³n o reexamen de las decisiones adoptadas por Ã©stas con el fin de verificar si dichas decisiones se ajustan o no a la legalidad, esto es, al marco normativo que deben acatar, el cual estÃ¡ constituido, por la ConstituciÃ³n, la ley, las regulaciones generales del Gobierno sobre administraciÃ³n y control de su eficiencia, las disposiciones regionales o locales que se hayan expedido sobre tales servicios, y los reglamentos internos del servicio, adoptados por las entidades prestatarias de Ã©ste, e igualmente a las estipulaciones del respectivo contrato.

e) La ConstituciÃ³n establece que los servicios pÃºblicos estarÃ¡n sometidos al rÃ©gimen jurÃdico que establezca la ley, la cual, ademÃ¡s, "fijarÃ¡ las competencias y responsabilidades relativas a su prestaciÃ³n", y determinarÃ¡, entre otras cosas, los deberes y derechos de los usuarios, y el rÃ©gimen de su protecciÃ³n (arts. 150-23, 365, 367 y 369). Por consiguiente, se adecuan a las normas constitucionales los segmentos normativos acusados, porque ellos regulan una materia -el recurso de apelaciÃ³n- que se encuadra en la competencia que tiene el legislador para establecer el rÃ©gimen jurÃdico de los servicios pÃºblicos domiciliarios, dentro del cual se comprende la facultad para arbitrar mecanismos para la defensa de los derechos de los usuarios. Y es indudable que el recurso de apelaciÃ³n ante la Superintendencia constituye un medio para la protecciÃ³n de dichos derechos.

f) La ConstituciÃ³n advierte que los servicios pÃºblicos son inherentes a la finalidad social del Estado y que es deber de Ã©ste asegurar su prestaciÃ³n en condiciones de eficiencia y calidad. Por lo tanto, sea que el servicio se preste por los municipios, empresas industriales y comerciales oficiales, por comunidades organizadas, o por sociedades comerciales por acciones, el Estado no se desprende de la responsabilidad que le corresponde para que a travÃ©s de las funciones de control, inspecciÃ³n y vigilancia garantice dichas condiciones de eficiencia y calidad. Por lo tanto, no puede resultar extraÃ±o, que pueda resolver por intermedio de la Superintendencia los recursos de apelaciÃ³n de los usuarios que tiendan a garantizar sus derechos y el principio de legalidad en las decisiones que emitan las entidades encargadas de la prestaciÃ³n de los referidos servicios. De este modo, la ley ha establecido un mecanismo Ã¡gil y efectivo de soluciÃ³n de los conflictos entre los usuarios y las entidades prestatarias de los servicios, en la propia sede de la administraciÃ³n, que busca, en lo posible, evitar que aquÃ©llos acudan de ordinario a la vÃa jurisdiccional.

g) Adicionalmente hay que considerar que las normas acusadas tienen su fundamento en el art. 89 de la ConstituciÃ³n, que alude a la protecciÃ³n y aplicaciÃ³n de los derechos, segÃºn el cual:

"AdemÃ¡s de los consagrados en los artÃculos anteriores, la ley establecerÃ¡ los demÃ¡s recursos, las acciones, y los procedimientos necesarios para que puedan propugnar por la integridad del orden jurÃdico, y por la protecciÃ³n de sus derechos individuales, de grupo o colectivos, frente a la acciÃ³n u omisiÃ³n de las autoridades pÃºblicas".

Es evidente que si las empresas de servicios pÃºblicos domiciliarios, como se viÃ³ antes, tienen derechos y ejercitan poderes y prerrogativas propias de las autoridades pÃºblicas, y desempeÃ±an funciones pÃºblicas, sus decisiones unilaterales pueden ser pasibles de recursos parecidos a los que ordinariamente proceden contra los actos de la administraciÃ³n. Por lo tanto, el referido recurso de apelaciÃ³n ante la Superintendencia, que bien hubiera podido denominarse de otra manera (recurso de alzada, impugnaciÃ³n por la vÃa jerÃ¡rquica, o simple reclamaciÃ³n, etc.), que tambiÃ©n encuentra respaldo constitucional en la norma transcrita, tiene como objetivo garantizar la protecciÃ³n de los derechos de los usuarios, en una instancia imparcial, diferente a la misma empresa.

5.6. En relaciÃ³n con el cargo formulado por el demandante, en el que se sostiene la inexequiblidad de las disposiciones impugnadas por carecer la Superintendencia de Servicios PÃºblicos Domiciliarios de la estructura suficiente para resolver los recursos de apelaciÃ³n interpuestos contra los actos de las empresas que presten servicios pÃºblicos en todo el paÃs, considera la Corte, acogiendo el concepto de la ProcuradurÃa, que la tacha de inconstitucionalidad alegada, fundada en un argumento de simple conveniencia, es un asunto referido a la aplicaciÃ³n de la ley que escapa al Ã¡mbito del juicio de constitucionalidad.

5.7. Finalmente advierte la Corte, que la asignaciÃ³n de la competencia a la Superintendencia para resolver el recurso de apelaciÃ³n, obedece no solamente a criterios de imparcialidad, sino de eficacia y eficiencia, como es la de buscar que un Ã³rgano especializado sea el Ãºnico encargado de decidir los recursos contra los actos de las empresas a nivel nacional, porque ello contribuye a diseÃ±ar una doctrina uniforme que sirva de orientaciÃ³n para el desarrollo de las actividades de aquÃ©llas, sin que ello sea Ã³bice para que se deleguen o desconcentren funciones en oficinas o dependencias regionales de dicha entidad, de modo que los usuarios de la periferia tengan acceso expedito a dicho recurso, garantizÃ¡ndose asÃ el principio de inmediatez.

En razÃ³n de lo anterior, la Corte no encuentra argumentos para considerar que los segmentos normativos acusados sean violatorios de las normas que se invocan en la demanda ni de ningÃºn otro precepto constitucional.

VII. DECISION.

Con fundamento en el anÃ¡lisis precedente, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la ConstituciÃ³n,

RESUELVE:

Declarar exequibles los apartes demandados de los artÃculos 154 y 159 de la ley 142 de 1994.

NOTIFIQUESE, COPIESE, COMUNIQUESE, INSERTESE EN LA GACETA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y CUMPLASE.

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado Ponente

EDUARDO CIFUENTES MUÃOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

JULIO CESAR ORTIZ GUTIERREZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-263/96

SERVICIOS PUBLICOS EN EL AMBITO DEL ESTADO SOCIAL DE DERECHO/SERVICIOS PUBLICOS-RelaciÃ³n con el usuario (Salvamento de voto)

Bajo la Ã³ptica del Estado social de derecho al Estado corresponderÃ¡, entonces, una funciÃ³n mucho mÃ¡s activa, dirigida a garantizar condiciones de existencia digna para toda la poblaciÃ³n. Se ha dejado atrÃ¡s la obligaciÃ³n estatal de "proteger a todas las personas... en su vida, honra y bienes". El Estado tiene una funciÃ³n amplia y distinta, definida en nuestra ConstituciÃ³n. Con el Estado social como telÃ³n de fondo, el concepto de servicios pÃºblicos adquiere una dimensiÃ³n que supera la funciÃ³n inicial de definir el Ã¡mbito de lo pÃºblico o para intentar explicar la actividad estatal en ciertos sectores y la cesiÃ³n contractual de ciertas actividades a particulares, para situarse en el plano de la realizaciÃ³n de los derechos de los ciudadanos. El servicio pÃºblico, en cuanto mecanismo de realizaciÃ³n de fines estatales y en cuya realizaciÃ³n deben participar el Estado y los particulares, no adquiere el carÃ¡cter de potestad. Es decir, no es en ejercicio de la potestad estatal (imperium), salvo que exista reserva, que se prestan los servicios pÃºblicos. Se trata de un espacio comÃºn al cual pueden acudir, en los tÃ©rminos seÃ±alados legalmente, empresas pÃºblicas, privadas o mixtas a satisfacer las necesidades vitales y los intereses generales de la poblaciÃ³n. Se explica asÃ el hecho de que entre el usuario y quien presta el servicio pÃºblico pueda existir una relaciÃ³n reglamentaria y legal junto al rÃ©gimen de derecho privado. En efecto, respecto a las condiciones de prestaciÃ³n del servicio, ellas se fijan en la ley, y en cuanto al acceso al servicio, bien puede el legislador disponer que se trate de un contrato regido por el derecho privado. No son entonces "las caracterÃ-sticas especÃficas del servicio y la naturaleza pÃºblica o privada del sujeto" las que determinan el rÃ©gimen jurÃdico aplicable.

SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS-Alcance de las funciones (Salvamento de voto)

El artÃculo 370 de la Carta, concede al Presidente la funciÃ³n de "seÃ±alar, con sujeciÃ³n a la ley, las polÃticas generales de administraciÃ³n y control de eficiencia de los servicios pÃºblicos domiciliarios". Frente a la citada disposiciÃ³n no es admisible sostener que la ConstituciÃ³n no hubiese fijado parÃ¡metros para determinar el alcance de las funciones de la Superintendencia de Servicios PÃºblicos Domiciliarios. Claramente, dichas funciones se orientan a verificar el cumplimiento de las polÃticas generales, que a ella misma corresponderÃ¡ fijar (en el evento de que el Presidente la delegue) y controlar que la prestaciÃ³n sea eficiente, esto es, controlar el funcionamiento de las empresas prestadoras de servicios pÃºblicos domiciliarios, en cuanto empresas, considerando las competencias, las responsabilidades, la cobertura, la calidad y el rÃ©gimen tarifario. Se trata, en definitiva, de controlar la gestiÃ³n de las empresas prestadoras de servicios pÃºblicos domiciliarios que, en ningÃºn caso, puede tornarse en una coadministraciÃ³n.

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA POR USUARIO DE SERVICIOS PUBLICOS-LimitaciÃ³n (Salvamento de voto)

En los eventos en que la Superintendencia de Servicios PÃºblicos Domiciliarios resuelva los recursos de apelaciÃ³n en cuestiÃ³n, tales decisiones tendrÃ¡n el carÃ¡cter de actos administrativos, susceptibles de demandarse ante la jurisdicciÃ³n contencioso administrativa. La posiciÃ³n de la que me aparto no tomÃ³ en consideraciÃ³n esta circunstancia, que trae consigo varios efectos. La jurisdicciÃ³n contencioso administrativa deberÃ¡ entrar a conocer de problemas de Ãndole contractual-privado. En efecto, ya se ha destacado que las relaciones entre los usuarios y los prestatarios del servicio, aunque existan regulaciones, se rigen por las condiciones del contrato. No cabe duda de que "los actos de negativa del contrato, suspensiÃ³n, terminaciÃ³n, corte y facturaciÃ³n" estÃ¡n Ãntimamente ligados con la ejecuciÃ³n del contrato de prestaciÃ³n de servicios pÃºblicos. Si bien desde la perspectiva que nace con el famoso fallo Blanco en el siglo pasado, resulta admisible que al Contencioso Administrativo corresponda el control de la actuaciÃ³n de las empresas prestadoras de servicios pÃºblicos, en cuanto ello entraÃ±aba una actuaciÃ³n estatal, hoy en dÃa, a la luz del Estado social de derecho, resulta del todo ajena y extraÃ±a.

PRINCIPIO DE EFICACIA-Desconocimiento (Salvamento de voto)

La eficacia de los derechos fundamentales exige consideraciones sobre la proporcionalidad de las medidas adoptadas para desarrollarlos. Que un "Ã³rgano especializado" e imparcial conozca los recursos, puede ser constitucional, pero no el mecanismo si resulta claramente ineficiente. En efecto, ademÃ¡s de requerirse una infraestructura que abarque todo el territorio nacional, se genera una estructura paralela a las mismas empresas prestadoras de servicios pÃºblicos, con el consiguiente gasto pÃºblico. Por otra parte, cabe preguntarse si la inmediatez (criterio importante en materia de eficiencia) se logra mÃ¡s con la remisiÃ³n de un recurso a una entidad distinta de aquÃ©lla que presta el servicio y que ya ha conocido del asunto en primera instancia.

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES/PRINCIPIO DE UNIDAD/REGIMEN UNITARIO (Salvamento de voto)

La Corte desperdiciÃ³ una preciosa oportunidad para pronunciarse sobre un tema constitucional de la mÃ¡xima importancia y en torno al cual los avances y precisiones jurisprudenciales son aÃºn tÃmidos. En efecto, el alcance de la autonomÃa territorial y sus relaciones con el principio de unidad, ambos consagrados en el artÃculo 1Â° de la Carta, determinan una serie de tensiones que se sustancian a travÃ©s de una distribuciÃ³n particular de los poderes pÃºblicos y en la forma en que las competencias que Ã©stos ostentan son ejercidas. La consagraciÃ³n conjunta de los principios de unidad y autonomÃa en el artÃculo 1Â° de la ConstituciÃ³n indica que, entre ambos tÃ©rminos, no existe una contradicciÃ³n segÃºn la cual la entrega de poderes autonÃ³micos a las entidades territoriales se hace en detrimento de la unidad del Estado colombiano. Por el contrario, el desarrollo adecuado del principio de autonomÃa territorial sÃ³lo es posible dentro de un rÃ©gimen unitario. En otras palabras, la unidad es consustancial a la autonomÃa y constituye el Ã¡mbito natural en el que Ã©sta puede desenvolverse.

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES EN LA CONSTITUCION POLITICA (Salvamento de voto)

A partir de la Carta de 1991, el modelo territorial que ella establece es de una Ãndole radicalmente distinta. SegÃºn este modelo, la legitimidad del Estado se construye de abajo hacia arriba, a partir de la instancia territorial mÃ¡s cercana a las necesidades del individuo. Este es el sentido del artÃculo 311 de la ConstituciÃ³n, segÃºn el cual el municipio es la "entidad fundamental de la divisiÃ³n polÃtico-administrativa del Estado" a quien corresponde, en primera instancia, la gestaciÃ³n del bienestar de los ciudadanos. En este sentido, la autonomÃa no se concibe ya como una simple concesiÃ³n que el centro hace la periferia, sino como un poder propio de indirizzo politico, que se fundamenta en el poder otorgado por la propia comunidad. En este sentido, la estructura territorial del Estado colombiano es de carÃ¡cter subsidiario: el poder nace del individuo autÃ³nomo cuyas decisiones no pueden ser interferidas por el Estado. Este poder sustenta a su turno la autonomÃa del municipio que, para lograr el bienestar de los individuos que conforman la comunidad local, goza de libertad de opciÃ³n polÃtica frente al departamento y la naciÃ³n. A su turno, el departamento puede dirigir sus destinos de manera autÃ³noma frente a la naciÃ³n, la cual, como se verÃ¡ mÃ¡s adelante al explicar el alcance del principio de subsidiariedad, conserva un rol de garante del funcionamiento general y unitario del Estado. Las instancias superiores de autoridad sÃ³lo estÃ¡n legitimadas para intervenir en los asuntos de las autoridades mÃ¡s pequeÃ±as, cuando Ã©stas sean manifiestamente incapaces o ineficientes para prestar un servicio o adoptar una determinada decisiÃ³n. El nuevo esquema territorial del poder, consagrado en la ConstituciÃ³n de 1991, determina que la facultad de direcciÃ³n polÃtica no se encuentra monopolizada por los Ã³rganos del Estado central.

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-GarantÃa institucional/AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-LÃmites legislativos (Salvamento de voto)

La autonomÃa territorial posee un nÃºcleo esencial, indisponible por parte del Legislador, que, en opiniÃ³n del suscrito Magistrado, reside en el poder de participar, a travÃ©s de Ã³rganos propios en el gobierno y administraciÃ³n de los asuntos propios o, dicho de otro modo, consiste en esa serie de poderes de acciÃ³n dirigidos a la satisfacciÃ³n de los propios intereses. La autonomÃa territorial, en la Carta de 1991, es una garantÃa institucional. Este concepto, originado en el derecho constitucional alemÃ¡n determina que, en la ConstituciÃ³n, existen una serie de instituciones (autonomÃa local, autonomÃa universitaria y opiniÃ³n pÃºblica libre, bÃ¡sicamente) cuya garantÃa es necesaria para la preservaciÃ³n del carÃ¡cter democrÃ¡tico y pluralista del orden jurÃdico-polÃtico y de los valores y principios constitucionales. Sin embargo, la ConstituciÃ³n no conforma esas instituciones, tarea que queda deferida al Legislador ordinario quien, en todo caso, al regularlas no puede desconocer su nÃºcleo bÃ¡sico. En este sentido, la ley sÃ³lo puede establecer como lÃmites a la autonomÃa territorial aquellos que se hallen expresamente contemplados en la ConstituciÃ³n. El Ã¡mbito de actuaciÃ³n de las empresas prestadoras de los servicios pÃºblicos domiciliarios de que trata la Ley 142 de 1994, se encuentra protegido por la garantÃa institucional de la autonomÃa territorial. En tratÃ¡ndose de empresas cobijadas por la mencionada garantÃa, la primera consecuencia que es menester derivar es que no se hallan en relaciÃ³n de subordinaciÃ³n o de jerarquÃa con ninguna autoridad ni del orden departamental y, mucho menos, del orden nacional.

PRINCIPIO DE UNIDAD/SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS-Alcance de la funciÃ³n de control y vigilancia (Salvamento de voto)

La necesaria protecciÃ³n que debe otorgarse al principio de unidad autoriza la existencia de una entidad del sector central como la Superintendencia de Servicios PÃºblicos Domiciliarios, encargada de ejercer el control y vigilancia sobre la prestaciÃ³n de los mencionados servicios. Sin embargo, las funciones de control y vigilancia, en materia de prestaciÃ³n de servicios pÃºblicos domiciliarios, se contraen, exclusivamente, a garantizar la preeminencia del principio unitario a travÃ©s de la imposiciÃ³n de los lÃmites contemplados en la ConstituciÃ³n. Los lÃmites a la autonomÃa autorizados por la Carta, dirigidos a la efectividad de la unidad nacional serÃan, de manera muy genÃ©rica: (1) el principio de igualdad; (2) el principio de solidaridad; y, (3) la libertad de circulaciÃ³n de personas y de bienes.

PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD-Desde punto de vista filosÃ³fico (Salvamento de voto)

Desde el punto de vista filosÃ³fico, el principio de subsidiariedad se fundamenta: (1) en la nociÃ³n de libertad del acto; y, (2) en la insuficiencia de la autoridad menor. SegÃºn el primero de estos fundamentos, la organizaciÃ³n social se basa sobre la libertad y la autonomÃa de las acciones individuales y sociales. En principio, todo individuo u organizaciÃ³n social es autÃ³nomo y suficiente para lograr su propio desarrollo y, por ello, sus acciones deben poder ser desplegadas hasta el mÃ¡ximo posible. Sin embargo, en algunas ocasiones la acciÃ³n individual o social puede ser insuficiente para el logro de sus objetivos y, sÃ³lo en ese momento, es legÃtima la intervenciÃ³n de una autoridad mayor que pueda intervenir para complementar y planificar las acciones de la autoridad inferior, pero nunca para suplantarla o reemplazarla.

PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD (Salvamento de voto)

El principio de subsidiariedad podrÃa resumirse como sigue: tanta libertad como sea posible, tanta autoridad como sea necesaria. Esta formulaciÃ³n del principio pone de presente su carÃ¡cter dual y paradÃ³jico. Por una parte, entraÃ±a una obligaciÃ³n de orden negativo, consistente en el deber de abstenciÃ³n de la autoridad mayor frente a la autonomÃa y libertad de las autoridades menores. De otro lado, conlleva una obligaciÃ³n positiva de intervenir, en forma integral, cuando la autoridad inferior sea insuficiente para llevar a cabo sus cometidos. Sin embargo, es necesario precisar que la intervenciÃ³n, por parte de la instancia superior no se efectÃºa automÃ¡ticamente, tan pronto se constata la insuficiencia de la autoridad menor. Antes de asumir directamente el ejercicio de la actividad frente a la cual la autoridad inferior es insuficiente, la autoridad mayor debe procurar restablecer la capacidad de acciÃ³n del orden inferior, procurando que Ã©ste conserve sus competencias mientras ello sea posible. En este sentido, una transferencia de competencias del nivel inferior al superior sÃ³lo es legÃtima si la incapacidad subsiste a pesar de la ayuda que preste el nivel superior.

ENTIDADES TERRITORIALES-DistribuciÃ³n de competencias/PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD (Salvamento de voto)

Utilizado como principio de interpretaciÃ³n constitucional, en punto a la distribuciÃ³n de competencias entre las entidades territoriales, el principio de subsidiariedad se traduce: (1) en una particular forma de distribuciÃ³n territorial del poder, segÃºn la cual la autoridad estatal se construye a partir del municipio (C.P., artÃculo 311); y, (2) en una particular forma de ejercicio de las competencias de las entidades territoriales, dentro de la cual a la naciÃ³n le estÃ¡ vedado incidir en el nÃºcleo bÃ¡sico de la autonomÃa de las entidades territoriales de menor tamaÃ±o (v.gr., departamentos y municipios). En este sentido, el principio de subsidiariedad no constituye un tÃtulo atributivo de nuevas competencias sino de ejercicio de las ya existentes, lo cual significa que la naciÃ³n no puede, apelando al principio de subsidiariedad, ejercer competencias que la ConstituciÃ³n o la ley no les hayan otorgado. AsÃ entendido, el principio de subsidiariedad se erige en el criterio bÃ¡sico para determinar cuÃ¡ndo es lÃcita la intervenciÃ³n de la naciÃ³n en los asuntos de las entidades territoriales. Una vez establecido que, en un determinado caso, se justifica la intervenciÃ³n de una entidad territorial de orden mayor se procede al anÃ¡lisis de la magnitud e intensidad de la actuaciÃ³n de la entidad mayor a travÃ©s del principio de proporcionalidad. En suma, mientras el principio de subsidiariedad regula el "cuÃ¡ndo"

de una intervenciÃ³n, el principio de proporcionalidad regula el "cÃ³mo".

PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD-Test (Salvamento de voto)

La determinaciÃ³n de cuÃ¡ndo una intervenciÃ³n de la entidad territorial mayor es lÃcita y ajustada al principio de subsidiariedad se efectuarÃa a travÃ©s del siguiente "test": (1) la entidad territorial menor debe ser manifiestamente insuficiente o ineficiente para la prestaciÃ³n de un determinado servicio o la adopciÃ³n de una determinada decisiÃ³n; (2) la entidad territorial superior debe haber intentado, como primera medida de apoyo, el restablecimiento de la capacidad de acciÃ³n de la entidad territorial inferior; (3) debe quedar demostrado que la entidad territorial mayor ha utilizado todos los mecanismos a su alcance para preservar, al mÃ¡ximo posible, la competencia decisoria de la entidad territorial de menor envergadura; y, (4) de haber llegado a asumir la competencia, la entidad territorial superior debe demostrar que la ejerciÃ³ de conformidad con los intereses de la entidad territorial inferior a la que ha suplido.

RECURSO DE APELACION ANTE SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS-Improcedencia (Salvamento de voto)

Es posible analizar las normas acusadas desde el punto de vista del principio de subsidiariedad. Lamentablemente, en este caso, la consagraciÃ³n de un recurso de apelaciÃ³n contra los actos de las empresas prestadoras de servicios pÃºblicos domiciliarios que debe ser resuelto por la Superintendencia de Servicios PÃºblicos Domiciliarios, no cumple ni siquiera con la primera de las condiciones del "test de subsidiariedad" antes seÃ±alado. En efecto, la consagraciÃ³n en la Ley 142 de 1994 de un recurso de orden jerÃ¡rquico frente a los actos de las empresas prestatarias de los servicios pÃºblicos domiciliarios, con la Ãºnica finalidad de establecer un control vertical de legalidad, carece de toda fundamentaciÃ³n que pudiera sustentar la existencia del mencionado recurso, toda vez que no se coligen, desde ningÃºn punto de vista, cuÃ¡les son las insuficiencias de las empresas prestadoras de servicios pÃºblicos domiciliarios del orden territorial que se busca paliar a travÃ©s de una apelaciÃ³n.

Con el acostumbrado respeto, el suscrito Magistrado se permite salvar su voto dentro de la decisiÃ³n adoptada por la Sala Plena de la CorporaciÃ³n, en el sentido de haber declarado exequibles los apartes acusados de los artÃculos 154 y 159 de la Ley 142 de 1994. Las razones que fundamentan el presente voto disidente se consignan a continuaciÃ³n.

Los artÃculos 154 y 159 de la Ley 142 de 1994 consagraron la posibilidad de que los usuarios de los servicios pÃºblicos domiciliarios interpusieran el recurso de apelaciÃ³n -en subsidio del de reposiciÃ³n- contra las decisiones que afecten la prestaciÃ³n del servicio o la ejecuciÃ³n del contrato de prestaciÃ³n de servicios pÃºblicos domiciliarios, proferidas por las empresas prestadoras de dichos servicios, ante la Superintendencia de Servicios PÃºblicos Domiciliarios.

El demandante considerÃ³ que el mencionado recurso vulneraba la ConstituciÃ³n PolÃtica, toda vez que constituÃa una desviaciÃ³n de las facultades de control y vigilancia que el artÃculo 370 de la Carta encomienda al Presidente de la RepÃºblica, las cuales Ã©ste ejerce a travÃ©s de la Superintendencia de Servicios PÃºblicos Domiciliarios. En efecto, la apelaciÃ³n se erige en un acto de gestiÃ³n que excede las funciones de mero control que el Estatuto Superior radica en cabeza del Presidente.

Este salvamento tocarÃ¡ bÃ¡sicamente dos problemas: el concepto de servicio pÃºblico en el Ã¡mbito del Estado social de derecho y la subsidiariedad en el marco de la tensiÃ³n unidad-autonomÃa.

Plano metodolÃ³gico de la sentencia

1. En primer lugar, y antes de entrar en los temas mencionados, debo pronunciarme sobre las razones metodolÃ³gicas que llevan a apartarme de la decisiÃ³n mayoritaria. A partir del planteamiento del problema y de la exposiciÃ³n de las razones en pro de la constitucionalidad de la disposiciÃ³n acusada, se aprecia una inusual interpretaciÃ³n del alcance de la facultad del legislador para regular la temÃ¡tica de los servicios pÃºblicos, de suerte que desaparece toda necesidad de confrontar dicha facultad con los postulados constitucionales.

Si bien la ConstituciÃ³n en relaciÃ³n con numerosos casos fija en la ley la regulaciÃ³n de ciertos asuntos, no es menos cierto que, por una parte, con ello se limita de manera severa la potestad reglamentaria del Presidente de la RepÃºblica y, por otra, ello no sustrae al legislativo de su deber de acatar la ConstituciÃ³n (C.P. artÃculo 4). Sobre esto Ãºltimo es particularmente indicativo el hecho de que en el fundamento 2.2 de la sentencia, al mencionar las reglas fijadas por la ConstituciÃ³n para que el legislador regule los servicios pÃºblicos, se les vacÃa de contenido, dejando en manos de la ley su materializaciÃ³n.

A la Corte, no sobra reiterarlo, corresponde guardar la integridad de la ConstituciÃ³n, de manera que no es admisible que normas de rango legal sirvan de fundamento Ãºltimo para decidir la exequibilidad de una norma sometida a control constitucional. De seguirse con dicha tendencia, la Corte Constitucional, antes que adelantar su labor de control, actuarÃ¡ en favor de la creaciÃ³n de un suprapoder -el legislativo-, desvirtuando las bases mismas del modelo democrÃ¡tico entronizado en el Estado social de derecho.

Regla que se deriva de la sentencia.

2. A juicio de la Corte, la prestaciÃ³n de servicios pÃºblicos, ya sea por parte de entidades estatales o privadas, en cuanto entraÃ±a el cumplimiento de funciones estatales, supone el ejercicio de funciones pÃºblicas que determinan un tipo de relaciÃ³n reglamentaria, que autoriza al legislador, ante la unidad funcional entre los Ã³rganos de control y vigilancia y los entes prestadores de los servicios, y al margen del Ã¡mbito contractual, para que disponga discrecionalmente los mecanismos de vÃa gubernativa que permitan la revisiÃ³n de las decisiones producidas con ocasiÃ³n de la prestaciÃ³n del servicio.

3. Esta doctrina se apoya en que, por una parte, al Estado corresponde la garantÃa de la prestaciÃ³n continua y eficaz de los servicios pÃºblicos. En virtud de ello, su prestaciÃ³n puede producirse a travÃ©s de entidades pÃºblicas, privadas o mixtas.

De otro lado, la ConstituciÃ³n ha delegado en el legislador la facultad de fijar las condiciones generales de prestaciÃ³n del servicio, el rÃ©gimen jurÃdico aplicable, asÃ como la definiciÃ³n del alcance de las facultades de inspecciÃ³n y vigilancia por parte de los organismos de control.

Sin embargo, a pesar de que las condiciones de la prestaciÃ³n del servicio y la naturaleza jurÃdica del ente que lo presta definen la intensidad del rÃ©gimen privado o pÃºblico aplicable, existen elementos connaturales al servicio pÃºblico que son de naturaleza administrativa - reglamentaria.

Frente a los elementos de carÃ¡cter administrativo, es viable la existencia de control superior, que, por mandato de la ley, puede otorgarse al superior jerÃ¡rquico desde el punto de vista funcional -"conjunto organizacional (empresas y entidades prestatarias del servicio y la superintendencia) que tienen de acuerdo con la ConstituciÃ³n y la ley la responsabilidad de desarrollar las actividades y ejercer las competencias que les han sido otorgadas para efectos de la eficiente prestaciÃ³n de los servicios pÃºblicos domiciliarios"-.

La Ley 142 de 1994 otorgÃ³ a las empresas prestatarias de servicios pÃºblicos domiciliarios privilegios y prerrogativas que, a todas luces, corresponden al ejercicio de funciÃ³n pÃºblica, v.g. "la calificaciÃ³n como esenciales de los servicios pÃºblicos domiciliarios y, por consiguiente, la prohibiciÃ³n de la huelga en ellos, la posibilidad de adelantar expropiaciones de inmuebles, o la facultad de imponer servidumbres, hacer ocupaciones temporales de inmuebles o remover cultivos u obstÃ¡culos que se encuentren en los mismos, para asegurar la organizaciÃ³n y el funcionamiento del servicio, en los tÃ©rminos de la ley 56 de 1981, asÃ como la potestad de ejercer la autotutela, propia de las autoridades administrativas, cuando pueden a travÃ©s de decisiones unilaterales o actos administrativos definir una controversia frente al usuario y, por consiguiente, declarar lo que es derecho en un caso concreto, e incluso decidir el recurso de reposiciÃ³n contra dichas decisiones".

En resumen, la prestaciÃ³n de servicios pÃºblicos, corresponde al desempeÃ±o de una tÃpica funciÃ³n administrativa.

Estado social y servicios pÃºblicos.

4. La consagraciÃ³n constitucional del carÃ¡cter social del Estado de derecho colombiano se traduce en serias consecuencias para la apreciaciÃ³n de las relaciones sociales y de la sociedad con el Estado. A partir de su definiciÃ³n no es posible ampararse en una aproximaciÃ³n demoliberal del Estado, en la cual las tensiones sociales se resuelven en el mercado, y en el cual habrÃ¡ de intervenir el Estado para "corregir sus defectos", ya sea de manera directa asumiendo la atenciÃ³n de necesidades sociales, o indirecta a travÃ©s de diversos medios de control.

La nueva dimensiÃ³n del Estado, que se origina con la introducciÃ³n constitucional del elemento social, se apoya en la convicciÃ³n de que el Estado, lejos de ser un contradictor y representar una constante amenaza para la libertad individual y las posibilidades de autorregulaciÃ³n social, se erige en su mÃ¡s poderoso aliado. Las fronteras entre lo pÃºblico y lo privado se diluyen de manera que mÃ¡s allÃ¡ de la definiciÃ³n de esferas hermÃ©ticas, ocasionalmente abiertas, la sociedad se concibe como un universo en el cual interactÃºan, en un ambiente de gradual inherencia mutua y alto intercambio, los diversos actores sociales -Estado, sociedad civil, sector empresarial, sindicatos, juventudes, minorÃas, etc.-, que exigen del Estado una permanente atenciÃ³n para introducir cambios sociales, teniendo como presupuesto teleolÃ³gico la garantÃa de la efectividad de los derechos de los habitantes del territorio. Esta idea no es ajena a la jurisprudencia de la Corte:

"El presupuesto en el que se funda el Estado social de derecho, es el de la Ãntima interconexiÃ³n que se da entre la esfera estatal y la social. La sociedad no se presenta mÃ¡s como una entidad absolutamente independiente y autoregulada, dotada de un orden inmanente ajeno a toda regulaciÃ³n estatal que no fuera puramente adaptativa y promulgada en momentos de crisis. La experiencia histÃ³rica ha demostrado la necesidad de que el Estado tenga una decidida presencia existencial y regulativa en las dimensiones mÃ¡s importantes de la vida social y econÃ³mica, con el objeto de corregir sus disfuncionalidades y racionalizar su actividad, lo que llevado a la prÃ¡ctica ha contribuido a difuminar - hasta cierto punto - las fronteras entre lo estatal y lo social, reemplazÃ¡ndolas por una constante, fluida e interactiva relaciÃ³n entre lo pÃºblico y lo privado.

"El Estado social de derecho se erige sobre los valores tradicionales de la libertad, la igualdad y la seguridad, pero su propÃ³sito principal es

procurar las condiciones materiales generales para lograr su efectividad y la adecuada integraciÃ³n social. A la luz de esta finalidad, no puede reducirse el Estado social de derecho a mera instancia prodigadora de bienes y servicios materiales. Por esta vÃa, el excesivo asistencialismo, corre el riesgo de anular la libertad y el sano y necesario desarrollo personal. En este sentido, los derechos prestacionales, la asunciÃ³n de ciertos servicios pÃºblicos, la seguridad social, el establecimiento de mÃnimos salariales, los apoyos en materia laboral, educativa y de salud pÃºblica, entre otros institutos propios del Estado social de derecho, deben entenderse como fines sociales de la acciÃ³n pÃºblica que se ofrecen a los individuos para que Ã©stos puedan contar con un capacidad real de autodeterminaciÃ³n. Las finalidades sociales del Estado, desde el punto de vista del individuo, son medios para controlar su entorno vital y a partir de allÃ desarrollar libremente su personalidad, sin tener que enfrentarse a obstÃ¡culos cuya superaciÃ³n, dado su origen, exceda ampliamente sus fuerzas y posibilidades."

5. La existencia de una dicotomÃa, radical y profunda, de lo pÃºblico vs. lo privado, propio de una concepciÃ³n liberal, trae consigo consecuencias importantes en la distribuciÃ³n de competencias sociales. Al Estado se le asigna la satisfacciÃ³n de los intereses generales; los cuales, en un primer momento se limitaban a la administraciÃ³n de justicia, comunicaciones (correos y caminos), defensa y rÃ©gimen impositivo, para ampliarse gradualmente en la medida que la contradicciÃ³n capital-trabajo lo requerÃa. AsÃ, finalmente se llega a la posibilidad de un Estado prestador de una amplia gama de servicios, que se concebÃan como del resorte exclusivo del Estado.

En cuanto al sector privado, simplemente se le habÃa reconocido amplios mÃ¡rgenes para que ejerciera libremente su derecho a la libre empresa. Ello conducÃa a que se hubiese entendido que la prestaciÃ³n de servicios publicos, por parte de particulares, constituÃa una mera colaboraciÃ³n, que implicaba de inmediato la "entrega" de potestad estatal y la consiguiente asunciÃ³n de funciones pÃºblicas. El particular dejaba de ser tal y se convertÃa en "Estado".

A esta concepciÃ³n de las relaciones pÃºblico-privado responde el reconocimiento de los derechos humanos de primera generaciÃ³n, en los cuales se busca, precisamente, imponer barreras al sector pÃºblico para que no invada y elimine el privado. El reino de la libertad negativa.

6. En el marco del Estado social de derecho la distinciÃ³n entre lo pÃºblico y lo privado no desaparece, aunque si reviste de otras connotaciones. A partir del reconocimiento de una serie de derechos econÃ³micos, sociales, culturales y colectivos, no puede considerarse la existencia del individuo de manera aislada de la sociedad. El Estado, lo pÃºblico, no debe ser, de manera exclusiva, limitado para que no invada la Ã³rbita privada, sino que, al mismo tiempo, se le exige que actÃºe para que garantice la existencia de una Ã³rbita privada autÃ³noma y viable. Se reconoce, pues, que el individuo es capaz de libertad, pero al mismo tiempo que es incapaz de libertad sin condiciones sociales para ello. El individuo no es mÃ¡s una rueda suelta, sino que vive, convive, influye y se forma en la sociedad.

Entre lo pÃºblico y lo privado no existirÃ¡ mÃ¡s aquella lÃnea tajante. Si bien diariamente se refuerza la proteccIÃ³n jurÃdica de los espacios de Ãndole privada, de manera simultÃ¡nea se expanden los horizontes de lo pÃºblico. Sin embargo, la actividad prestadora de servicios no es del resorte privativo del Estado. La satisfacciÃ³n de los "intereses generales" no es deber exclusivo del Estado, sino que al sector privado se le imponen cargas (funciÃ³n social y ecolÃ³gica de la propiedad, funciÃ³n social de la empresa) y es posible que sea invitado a participar, y no a tÃtulo de "mera colaboraciÃ³n" en la prestaciÃ³n de los servicios. Es decir, se desdibuja la frontera, generÃ¡ndose espacios en los cuales ambos sectores cumplen funciones, ya sean comunes, o disÃmiles en funciÃ³n de un objetivo comÃºn. El Ã¡rea de dicho espacio, dependerÃ¡ de las diversas condiciones propias de cada Estado y sociedad en particular.

7. Bajo la Ã³ptica del Estado social de derecho al Estado corresponderÃ¡, entonces, una funciÃ³n mucho mÃ¡s activa, dirigida a garantizar condiciones de existencia digna para toda la poblaciÃ³n. Se ha dejado atrÃ¡s la obligaciÃ³n estatal de "proteger a todas las personas... en su vida, honra y bienes". El Estado tiene una funciÃ³n amplia y distinta, definida en nuestra ConstituciÃ³n:

"servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la ConstituciÃ³n; facilitar la participaciÃ³n de todos en las decisiones que los afectan y en la vida econÃ³mica, polÃtica, administrativa y cultural de la naciÃ³n; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacÃfica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la repÃºblica estÃ¡n instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demÃ¡s derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares." (C.P. artÃculo 2Âº)

8. De la disposiciÃ³n transcrita, se puede destacar que, por una parte la dignidad humana y la prevalencia del interÃ©s general (C.P. artÃculo 1Âº) que caracterizan el Estado social de derecho en Colombia, estÃ¡ mediada por esta funciÃ³n esencial del Estado. Esta aproximaciÃ³n, por otra parte, hace del Estado social una concepciÃ³n rica en funciones, alcances y formas, que no puede limitarse a una consideraciÃ³n que la caracterice como una versiÃ³n estatal en la que se garantiza la posibilidad de una participaciÃ³n ciudadana en las decisiones estatales, en la vigilancia de su gestiÃ³n, en la prestaciÃ³n de servicios o realizaciÃ³n de actividades estatales, que realizan el fin social, sino que la participaciÃ³n se convierte en un deber (C.P. art. 2 segundo inciso y 40), cuyo cumplimiento deben verificar las autoridades (C.P. art. 2).

9. Con el Estado social como telÃ³n de fondo, el concepto de servicios pÃºblicos adquiere una dimensiÃ³n que supera la funciÃ³n inicial de definir el Ã¡mbito de lo pÃºblico o para intentar explicar la actividad estatal en ciertos sectores y la cesiÃ³n contractual de ciertas actividades a particulares, para situarse en el plano de la realizaciÃ³n de los derechos de los ciudadanos.

El artÃculo 365 de la Carta establece que los servicios pÃºblicos "son inherentes a la finalidad social del Estado". Es decir, los servicios pÃºblicos son instrumentos de realizaciÃ³n de los fines del Estado (artÃculo 2 de la C.P.), medios para el logro de la plena vigencia y eficacia de los derechos constitucionales que apuntan a garantizar condiciones dignas de existencia. Para tal efecto, se le exige al Estado "asegurar su prestaciÃ³n eficiente a todos los habitantes del territorio" (C.P. artÃculo 365), o en otras palabras las "autoridades de la repÃºblica estÃ¡n instituidas ... para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares"(C.P. artÃculo 2Âº).

10. El servicio pÃºblico, en cuanto mecanismo de realizaciÃ³n de fines estatales y en cuya realizaciÃ³n deben participar el Estado y los particulares, no adquiere el carÃ¡cter de potestad. No de otra manera puede entenderse el artÃculo 365 de la C.P. cuando dispone que:

"Si por razones de soberanÃa o de interÃ©s social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayorÃa de una y otra cÃ¡mara, por iniciativa del gobierno decide reservarse determinadas actividades estratÃ©gicas o servicios pÃºblicos, deberÃ¡ indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lÃcita". (Resalta la Corte).

Es decir, no es en ejercicio de la potestad estatal (imperium), salvo que exista reserva, que se prestan los servicios pÃºblicos. Se trata de un espacio comÃºn al cual pueden acudir, en los tÃ©rminos seÃ±alados legalmente, empresas pÃºblicas, privadas o mixtas a satisfacer las necesidades vitales y los intereses generales de la poblaciÃ³n.

11. Se explica asÃ el hecho de que entre el usuario y quien presta el servicio pÃºblico pueda existir una relaciÃ³n reglamentaria y legal junto al rÃ©gimen de derecho privado. En efecto, respecto a las condiciones de prestaciÃ³n del servicio, ellas se fijan en la ley (C.P. art. 365 y 367), y en cuanto al acceso al servicio, bien puede el legislador disponer que se trate de un contrato regido por el derecho privado. No son entonces "las caracterÃsticas especÃficas del servicio y la naturaleza pÃºblica o privada del sujeto" las que determinan el rÃ©gimen jurÃdico aplicable.

12. Desde otro punto de vista, la concesiÃ³n de un servicio pÃºblico es un contrato de Ãndole administrativa, sea que se celebre entre entidades pÃºblicas o entre pÃºblicas y privadas. Sin embargo, el Estado apela en algunos casos, para regular las relaciones entre usuarios y prestatarios a modelos contractuales privados, cuando existen condiciones de competencia. Cosa distinta ocurre en el evento en que el Estado se reserve el servicio, caso en el cual podrÃ¡ adoptar el modelo contractual que considere pertinente, respetando la finalidad del servicio.

Funciones exorbitantes en cabeza de las empresas prestadoras de servicios pÃºblicos domiciliarios.

13. Uno de los principales argumentos de la decisiÃ³n mayoritaria descansa en el hecho de que la Ley 142 de 1994 otorgÃ³ funciones exorbitantes a las empresas prestadoras de servicios pÃºblicos domiciliarios. De ello se deriva la idea segÃºn la cual tales entidades cumplen funciones administrativas, que refuerzan el concepto de unidad funcional. Frente al argumento expuesto en la decisiÃ³n mayoritaria cabe hacer algunas observaciones.

13. En primer lugar, y sin entrar a analizar la entidad de las supuestas funciones exorbitantes, el argumento es circular. En efecto, la estructura lÃ³gica de las razones se apoya en que la constitucionalidad del control jerÃ¡rquico ejercido por la Superintendencia se deriva de la asignaciÃ³n, por vÃa de ley, de competencias exorbitantes a las empresas prestadoras de los servicios pÃºblicos. De ello se deriva que la constitucionalidad de una norma legal, se apoya en otra de igual rango, lo que, como ya se indicÃ³, desconoce el sentido ÃºltimO de la funciÃ³n encomendada a la Corte Constitucional.

14. En segundo lugar, la supuesta existencia de facultades exorbitantes no es tan clara. En efecto, la decisiÃ³n mayoritaria apoya su argumento en los artÃculos 4, 56, 57, 106 a 14, 117, 119 y 152 a 159 de la Ley 142 de 1994. Sin embargo, la lectura integral del rÃ©gimen adoptado en la citada ley, permite descubrir que se distingue entre aquellas facultades reconocidas a la NaciÃ³n y las entidades territoriales y las que se otorgan a las restantes, esto es, a las empresas sometidas a rÃ©gimen privado. En el caso de las primeras, efectivamente se les reconocen facultades tÃpicamente administrativas.

14.1 Los artÃculos 106 a 114 establecen el procedimiento, a todas luces administrativo, que deben cumplir las "autoridades que tengan el propÃ³sito de producir los actos administrativos unilaterales" requeridos para cumplir la ley (ArtÃculo 106 Ley 142 de 1994). En ningÃºn caso se estÃ¡ asignando el carÃ¡cter de autoridad a las empresas prestatarias sometidas al rÃ©gimen privado.

14.2 El artÃculo 117 establece la posibilidad de establecer servidumbres, cuando la prestaciÃ³n del servicio lo requiera. Sin embargo, distingue entre el establecimiento de la misma mediante acto administrativo, lo que se limita a las entidades territoriales y a la NaciÃ³n (artÃculo 118 de la Ley 142 de 1994), y la instauraciÃ³n del proceso de que trata la Ley 56 de 1981, el cual se ventila ante la jurisdicciÃ³n civil ordinaria. A este

Ãºltimo procedimiento deberÃ¡n acudir las empresas prestatarias del servicio sometidas al rÃ©gimen privado.

14.3 Los artÃculos 152 a 159 establecen el procedimiento interno para el ejercicio del derecho de peticiÃ³n y sus recursos. La existencia de dicho procedimiento estÃ¡ previsto en la ConstituciÃ³n, tanto para el sector pÃºblico como para el privado. Dispone el artÃculo 23 que:

ARTICULO 23. Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interÃ©s general o particular y a obtener pronta resoluciÃ³n. El legislador podrÃ¡ reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.

El Estado social de derecho, que reconoce, ante todo, la vigencia de los derechos fundamentales, tiene el deber de otorgar o diseÃ±ar los diversos mecanismos con que cuentan los habitantes del territorio para defender sus derechos. No importa que la amenaza tenga origen en un particular o en el Estado. En este sentido, vale la pena recordar la posibilidad de interponer acciÃ³n de tutela frente a las amenazas contra derechos fundamentales producidas por particulares, por parte de quienes se encuentren en situaciÃ³n de subordinaciÃ³n o indefensiÃ³n.

En resumen, no existe razÃ³n alguna para derivar de las normas legales una supuesta atribuciÃ³n de funciones de carÃ¡cter exorbitante en cabeza de las empresas prestatarias de servicios pÃºblicos sometidas al rÃ©gimen privado. QuizÃ¡s resulte elocuente transcribir el inciso segundo del artÃculo 152 de la Ley 142:

"Las normas sobre prestaciÃ³n, trÃ¡mite y decisiÃ³n de recursos se interpretarÃ¡n y aplicarÃ¡n teniendo en cuenta las costumbres de las empresas comerciales en el trato con su clientela, de modo que, en cuanto la ley no disponga otra cosa, se proceda de acuerdo con tales costumbres". (Resaltado fuera del texto).

Competencia de la Superintendencia de Servicios PÃºblicos Domiciliarios para controlar, inspeccionar y vigilar.

15. El artÃculo 370 de la C.P. dispone la existencia de una Superintendencia de Servicios PÃºblicos Domiciliarios, encargada del control, la inspecciÃ³n y la vigilancia de las entidades que presten servicios pÃºblicos domiciliarios. La posiciÃ³n mayoritaria considera que el silencio de la Carta sobre el alcance de dichas funciones, autoriza al legislador para "determinar cuÃ¡l es el Ã¡mbito de competencia de la Superintendencia al ejercer dichas funciones, obviamente con fundamento en criterios de objetividad, razonabilidad y proporcionalidad", de ahÃ que, para la opiniÃ³n mayoritaria, puede asignÃ¡rsele la funciÃ³n de conocer en segunda instancia de los recursos previstos en las normas acusadas.

16. La Corte Constitucional ha dicho que las superintendencias cumplen funciones atribuidas al Presidente de la RepÃºblica. Dijo la Corte en la Sentencia C-397 de 1995:

"Se trata de organismos en los que se realiza la desconcentraciÃ³n funcional, en cuya virtud se cumplen atribuciones seÃ±aladas por la Carta en cabeza del Presidente de la RepÃºblica pero que Ã©ste no adelanta de manera personal y directa por absoluta imposibilidad fÃsica, por lo cual estÃ¡n a cargo, en concreto, de los superintendentes, dentro del Ã¡mbito que seÃ±ale la ley."

De suerte que existe un parÃ¡metro constitucional para determinar el alcance de las facultades de inspecciÃ³n, vigilancia y control de las superintendencias: las funciones asignadas al Presidente de la RepÃºblica. En consecuencia, el legislador no podrÃ¡ dictar normas en virtud de las cuales a las superintendencias se les confieran funciones que desborden las competencias presidenciales.

17. El artÃculo 370 de la Carta, concede al Presidente la funciÃ³n de "seÃ±alar, con sujeciÃ³n a la ley, las polÃticas generales de administraciÃ³n y control de eficiencia de los servicios pÃºblicos domiciliarios". Frente a la citada disposiciÃ³n no es admisible sostener que la ConstituciÃ³n no hubiese fijado parÃ¡metros para determinar el alcance de las funciones de la Superintendencia de Servicios PÃºblicos Domiciliarios. Claramente, dichas funciones se orientan a verificar el cumplimiento de las polÃticas generales, que a ella misma corresponderÃ¡ fijar (en el evento de que el Presidente la delegue) y controlar que la prestaciÃ³n sea eficiente, esto es, controlar el funcionamiento de las empresas prestadoras de servicios pÃºblicos domiciliarios, en cuanto empresas, considerando las competencias, las responsabilidades, la cobertura, la calidad y el rÃ©gimen tarifario (C.P. artÃculo 367). Se trata, en definitiva, de controlar la gestiÃ³n de las empresas prestadoras de servicios pÃºblicos domiciliarios que, en ningÃºn caso, puede tornarse en una coadministraciÃ³n.

Acceso a la justicia.

18. Uno de los efectos importantes que se deriva de la declaratoria de exequibilidad de las disposiciones acusadas, se refiere al acceso a la justicia por parte de los usuarios de los servicios pÃºblicos domiciliarios. En los eventos en que la Superintendencia de Servicios PÃºblicos Domiciliarios resuelva los recursos de apelaciÃ³n en cuestiÃ³n, tales decisiones tendrÃ¡n el carÃ¡cter de actos administrativos, susceptibles de demandarse ante la jurisdicciÃ³n contencioso administrativa. La posiciÃ³n de la que me aparto no tomÃ³ en consideraciÃ³n esta circunstancia, que trae consigo varios efectos.

La jurisdicciÃ³n contencioso administrativa deberÃ¡ entrar a conocer de problemas de Ãndole contractual-privado. En efecto, ya se ha destacado que las relaciones entre los usuarios y los prestatarios del servicio, aunque existan regulaciones, se rigen por las condiciones del contrato. No cabe duda de que "los actos de negativa del contrato, suspensiÃ³n, terminaciÃ³n, corte y facturaciÃ³n" estÃ¡n Ãntimamente ligados con la ejecuciÃ³n del contrato de prestaciÃ³n de servicios pÃºblicos.

19. Si bien desde la perspectiva que nace con el famoso fallo Blanco en el siglo pasado, resulta admisible que al Contencioso Administrativo corresponda el control de la actuaciÃ³n de las empresas prestadoras de servicios pÃºblicos, en cuanto ello entraÃ±aba una actuaciÃ³n estatal, hoy en dÃa, a la luz del Estado social de derecho, resulta del todo ajena y extraÃ±a.

Eficiencia.

20. Finalmente, la posiciÃ³n mayoritaria considera que el tema de la capacidad de la Superintendencia para resolver los recursos de apelaciÃ³n es "un argumento de simple conveniencia, es un asunto referido a la aplicaciÃ³n de la ley que escapa al Ã¡mbito del juicio de constitucionalidad". Si bien puede admitirse la validez de dichas apreciaciones, no es menos cierto que la eficiencia se traduce en un problema de estirpe constitucional cuando puede afectar el nÃºcleo esencial de los derechos fundamentales.

21. La eficacia de los derechos fundamentales exige consideraciones sobre la proporcionalidad de las medidas adoptadas para desarrollarlos. Que un "Ã³rgano especializado" e imparcial conozca los recursos, puede ser constitucional, pero no el mecanismo si resulta claramente ineficiente. En efecto, ademÃ¡s de requerirse una infraestructura que abarque todo el territorio nacional, se genera una estructura paralela a las mismas empresas prestadoras de servicios pÃºblicos, con el consiguiente gasto pÃºblico. Por otra parte, cabe preguntarse si la inmediatez (criterio importante en materia de eficiencia) se logra mÃ¡s con la remisiÃ³n de un recurso a una entidad distinta de aquÃ©lla que presta el servicio y que ya ha conocido del asunto en primera instancia.

AutonomÃa y unidad

21. En opiniÃ³n del suscrito Magistrado disidente, el *dictum* sobre el cual la CorporaciÃ³n fundamentÃ³ su decisiÃ³n de declarar ajustadas a la ConstituciÃ³n las normas acusadas, desconoce el problema jurÃdico esencial que esta decisiÃ³n planteaba, el cual radicaba en determinar si el recurso de apelaciÃ³n contra los actos de las empresas prestadoras de los servicios pÃºblicos domiciliarios -teniendo en cuenta que estas empresas pertenecen, en la mayorÃa de los casos, al orden territorial-, cuya resoluciÃ³n compete a la Superintendencia de Servicios PÃºblicos Domiciliarios, desconoce la autonomÃa de las entidades territoriales (C.P., artÃculos 1Â° y 287). A mi juicio, la Corte desperdiciÃ³ una preciosa oportunidad para pronunciarse sobre un tema constitucional de la mÃ¡xima importancia y en torno al cual los avances y precisiones jurisprudenciales son aÃºn tÃmidos. En efecto, el alcance de la autonomÃa territorial y sus relaciones con el principio de unidad, ambos consagrados en el artÃculo 1Â° de la Carta, determinan una serie de tensiones que se sustancian a travÃ©s de una distribuciÃ³n particular de los poderes pÃºblicos y en la forma en que las competencias que Ã©stos ostentan son ejercidas.

22. La consagraciÃ³n conjunta de los principios de unidad y autonomÃa en el artÃculo 1Â° de la ConstituciÃ³n indica que, entre ambos tÃ©rminos, no existe una contradicciÃ³n segÃºn la cual la entrega de poderes autonÃ³micos a las entidades territoriales se hace en detrimento de la unidad del Estado colombiano. Por el contrario, el desarrollo adecuado del principio de autonomÃa territorial sÃ³lo es posible dentro de un rÃ©gimen unitario, entendido Ã©ste como mÃ¡s adelante se explicarÃ¡. En otras palabras, la unidad es consustancial a la autonomÃa y constituye el Ã¡mbito natural en el que Ã©sta puede desenvolverse.

23. Uno de los temas que con mayor dificultad se plantea en la teorÃa constitucional contemporÃ¡nea es el de la definiciÃ³n del concepto de autonomÃa territorial. En efecto, el tÃ©rmino no ha tenido una definiciÃ³n unÃvoca, como quiera que su significado ha variado a lo largo de la historia y se ha encuadrado dentro de parÃ¡metros concretos de tiempo y lugar. La dificultad para desentraÃ±ar el significado y alcance de la autonomÃa territorial ha sido aumentada por una serie de definiciones que intentan reducirla a una simple manifestaciÃ³n del derecho al autogobierno. De otro lado, los textos constitucionales tienden a consagrar la autonomÃa en un sentido polisÃ©mico que ataÃ±e a diversas instituciones del Estado y la sociedad. En este sentido, la ConstituciÃ³n colombiana se refiere a la autonomÃa de las entidades territoriales, de las universidades, de las organizaciones sociales, del Banco de la RepÃºblica, etc. (C.P., artÃculos 1Â°, 69, 76, 103, 150-7, 251, 267, 272, 287, 298, 306 y 371).

Se ha considerado que la doctrina italiana es la que ha trabajado el concepto de autonomÃa con mayor juicio y profundidad. La primera formulaciÃ³n teÃ³rica es del maestro Costantino Mortati, para quien la autonomÃa era aquella libertad de determinaciÃ³n otorgada a un sujeto que se concretaba en la facultad de darse a sÃ mismo las normas que regularan su acciÃ³n. Esta teorÃa fue posteriormente criticada por Santi Romano, quien consideraba que definir la autonomÃa tan sÃ³lo como un poder de dictar leyes era insuficiente, toda vez que Ã©sta consistÃa en la posibilidad de que el ente autÃ³nomo se diera un ordenamiento entero y propio. La teorÃa de Romano culminaba con el reconocimiento de la existencia de ordenamientos particulares, que determinaban la posibilidad de ejercer una serie de potestades moldeadas por las necesidades de la realidad jurÃdica dentro de la cual el ordenamiento particular debÃa actuar, sin perjuicio de reconocer la primacÃa de ordenamientos de orden superior. En este orden de ideas, Romano planteaba que, mientras la nociÃ³n de soberanÃa era aneja a los ordenamientos originarios, la

autonomÃa era consustancial a los ordenamientos de orden secundario y la amplitud con que Ã©sta se desplegara dependÃa de la distancia que separara el ordenamiento secundario del originario. Con posterioridad, el profesor Massimo Severo Giannini considerÃ³ que la teorÃa ordinamentalista de Santi Romano no daba cuenta, de manera suficiente, del concepto de autonomÃa, como quiera que lo reducÃa a una mera cuestiÃ³n de formaciÃ³n de reglas jurÃdicas. En opiniÃ³n de Giannini, la definiciÃ³n de lo que ha de considerarse como autonomÃa territorial debe girar en torno a la capacidad de los entes autÃ³nomos para orientar y dirigir a su propia comunidad desde el punto de vista polÃtico y administrativo. Esta capacidad se concreta en la posibilidad de seleccionar opciones que divergen de aquellas que haya adoptado el Estado central en una misma materia. De esta manera, Giannini no reduce la explicaciÃ³n de la autonomÃa a la referencia a la existencia de ordenamientos particulares ni a la disminuciÃ³n de los controles que el centro ejerce sobre las colectividades territoriales autÃ³nomas. El punto central de la autonomÃa consiste, entonces, en la capacidad de direcciÃ³n polÃtica que posee la entidad territorial autÃ³noma.

24. A juicio del suscrito Magistrado, el contenido de la autonomÃa territorial en la ConstituciÃ³n PolÃtica de Colombia se inscribe dentro de la nociÃ³n que, de la misma, estableciÃ³ el profesor Massimo Severo Giannini. En efecto, a tenor de lo establecido en los artÃculos 1Â° y 287 de la Carta, las entidades territoriales gozan de verdaderas facultades de direcciÃ³n polÃtica y administrativa en el Ã¡mbito de sus propios intereses. El modelo autonÃ³mico diseÃ±ado por el Estatuto Superior diverge, en forma esencial, del viejo y desueto modelo napoleÃ³nico de "centralizaciÃ³n polÃtica con descentralizaciÃ³n administrativa" que consagraba la ConstituciÃ³n colombiana de 1886. En efecto, en una estructura territorial basada en un esquema de mera descentralizaciÃ³n administrativa, la legitimidad del Estado se construye desde el centro hacia la periferia, esto es, las potestades de las entidades territoriales son una concesiÃ³n que, por mera liberalidad, el Estado central les concede y que, por ende, pueden ser reasumidas por las autoridades centrales cuando Ã©stas asÃ lo deseen. A partir de la Carta de 1991, el modelo territorial que ella establece es de una Ãndole radicalmente distinta. SegÃºn este modelo, la legitimidad del Estado se construye de abajo hacia arriba, a partir de la instancia territorial mÃ¡s cercana a las necesidades del individuo. Este es el sentido del artÃculo 311 de la ConstituciÃ³n, segÃºn el cual el municipio es la "entidad fundamental de la divisiÃ³n polÃtico-administrativa del Estado" a quien corresponde, en primera instancia, la gestaciÃ³n del bienestar de los ciudadanos. En este sentido, la autonomÃa no se concibe ya como una simple concesiÃ³n que el centro hace la periferia, sino como un poder propio de *indirizzo politico*, que se fundamenta en el poder otorgado por la propia comunidad. En este sentido, la estructura territorial del Estado colombiano es de carÃ¡cter subsidiario: el poder nace del individuo autÃ³nomo (C.P., artÃculo 16) cuyas decisiones no pueden ser interferidas por el Estado. Este poder sustenta a su turno la autonomÃa del municipio que, para lograr el bienestar de los individuos que conforman la comunidad local, goza de libertad de opciÃ³n polÃtica frente al departamento y la naciÃ³n. A su turno, el departamento puede dirigir sus destinos de manera autÃ³noma frente a la naciÃ³n, la cual, como se verÃ¡ mÃ¡s adelante al explicar el alcance del principio de subsidiariedad, conserva un rol de garante del funcionamiento general y unitario del Estado. Las instancias superiores de autoridad sÃ³lo estÃ¡n legitimadas para intervenir en los asuntos de las autoridades mÃ¡s pequeÃ±as, cuando Ã©stas sean manifiestamente incapaces o ineficientes para prestar un servicio o adoptar una determinada decisiÃ³n.

En suma, el nuevo esquema territorial del poder, consagrado en la ConstituciÃ³n de 1991, determina que la facultad de direcciÃ³n polÃtica no se encuentra monopolizada por los Ã³rganos del Estado central. En un Estado como el colombiano, basado en el equilibrio de los principios de unidad y autonomÃa, en donde se garantiza al individuo el libre desarrollo de su personalidad, el municipio es la entidad fundamental de la divisiÃ³n polÃtico-administrativa y las entidades territoriales gozan de autonomÃa para la gestiÃ³n de sus intereses, debe decirse que cada una de las instancias territoriales que lo conforman poseen un poder de direcciÃ³n polÃtica cuya magnitud depende de la intensidad de los intereses cuya salvaguardia les ha sido confiada. En este sentido, la mayor significaciÃ³n de la autonomÃa reside en la posibilidad de coexistencia de opciones polÃticas diversas sobre un mismo asunto. Sin embargo, es en este punto donde entra en juego el principio de unidad del Estado que aparece como un marco dentro del cual deben desarrollarse la diversidad de opciones polÃticas.

25. Como ya antes se mencionÃ³, unidad y autonomÃa no son tÃ©rminos contradictorios y, por el contrario, en el estado actual de desarrollo de la teorÃa constitucional relativa a la forma de Estado, debe considerarse que el Ã¡mbito natural en el que la autonomÃa se desarrolla es el de la unidad estatal. El equilibrio y compatibilizaciÃ³n de ambos tÃ©rminos se logra en la medida en que la autonomÃa que la Carta concede a cada entidad territorial se circunscribe al Ã¡mbito de sus propios intereses, de conformidad con las disposiciones de la ConstituciÃ³n y de la ley (C.P., artÃculo 287). Sin embargo, la modulaciÃ³n de la autonomÃa territorial por parte del Legislador, a travÃ©s del establecimiento de condiciones bÃ¡sicas que garanticen el principio unitario y la primacÃa del interÃ©s general, no puede implicar, en ningÃºn momento, el establecimiento de regÃmenes uniformes cuya consecuencia sea la pÃ©rdida del poder de adoptar opciones polÃticas diversas dirigidas a la satisfacciÃ³n de los intereses propios de cada entidad territorial. En este sentido, la autonomÃa territorial posee un nÃºcleo esencial, indisponible por parte del Legislador, que, en opiniÃ³n del suscrito Magistrado, reside en el poder de participar, a travÃ©s de Ã³rganos propios en el gobierno y administraciÃ³n de los asuntos propios o, dicho de otro modo, consiste en esa serie de poderes de acciÃ³n dirigidos a la satisfacciÃ³n de los propios intereses.

26. A partir de lo dicho con anterioridad, puede afirmarse que la autonomÃa territorial, en la Carta de 1991, es una garantÃa institucional. Este concepto, originado en el derecho constitucional alemÃ¡n determina que, en la ConstituciÃ³n, existen una serie de instituciones (autonomÃa local, autonomÃa universitaria y opiniÃ³n pÃºblica libre, bÃ¡sicamente) cuya garantÃa es necesaria para la preservaciÃ³n del carÃ¡cter democrÃ¡tico y pluralista del orden jurÃdico-polÃtico y de los valores y principios constitucionales. Sin embargo, la ConstituciÃ³n no conforma esas instituciones, tarea que queda deferida al Legislador ordinario quien, en todo caso, al regularlas no puede desconocer su nÃºcleo bÃ¡sico. En este sentido, la ley sÃ³lo puede establecer como lÃmites a la autonomÃa territorial aquellos que se hallen expresamente contemplados en la ConstituciÃ³n. Dicho de otro modo, sÃ³lo en aquellos casos en que la Carta permita al Legislador estatal fijar los alcances del principio unitario serÃ¡ posible la expansiÃ³n de este Ãºltimo mediante la fijaciÃ³n de lÃmites a la autonomÃa de las entidades territoriales. En suma, las

necesidades del interÃ©s general, reflejadas en la garantÃa del principio unitario, se traducen en una serie de poderes concretos constitucionalmente consagrados.

27. Para determinar el nÃºcleo bÃ¡sico o esencial de la autonomÃa territorial debe recurrirse, en forma sistemÃ¡tica, a las disposiciones de los artÃculos 287, 298 y 311 de la ConstituciÃ³n. Por una parte, el artÃculo 287 establece que, dentro de la autonomÃa de que disponen para la gestiÃ³n de sus propios intereses, las entidades territoriales tienen derecho a: (1) gobernarse por autoridades propias; (2) ejercer las competencias que les corresponden; (3) administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para cumplir con sus funciones; y, (4) participar en las rentas nacionales. De otro lado, el artÃculo 311 de la Carta establece que al municipio -entidad esencial de la divisiÃ³n polÃtico-administrativa del Estado- corresponde la prestaciÃ³n de los servicios pÃºblicos que seÃ±ale la ley, la construcciÃ³n de las obras que determine el progreso local, el ordenamiento del territorio local, la promociÃ³n de la participaciÃ³n comunitaria y el mejoramiento social y cultural de los habitantes. Igualmente, el artÃculo 298 de la ConstituciÃ³n determina que los departamentos tienen autonomÃa para la administraciÃ³n de los asuntos seccionales, la planificaciÃ³n, la promociÃ³n del desarrollo econÃ³mico y social. Para el logro de estos objetivos, el departamento ejerce funciones de intermediaciÃ³n entre la naciÃ³n y el municipio, complementa la acciÃ³n de estos Ãºltimos y presta los servicios que determinen las disposiciones constitucionales y legales.

28. El suscrito Magistrado estima que una lectura armÃ³nica de los artÃculos 287, 298 y 311 de la Carta permite concluir que los poderes de acciÃ³n que constituyen el nÃºcleo bÃ¡sico de la autonomÃa territorial radica en la posibilidad de hacer efectivo el mÃnimo vital de los ciudadanos a travÃ©s de la prestaciÃ³n de los servicios pÃºblicos y sociales mÃ¡s esenciales. En efecto, habida cuenta de la estructura subsidiaria del Estado colombiano, el desarrollo y bienestar social de la poblaciÃ³n se gesta al nivel mÃ¡s cercano al ciudadano y, por ello, la ConstituciÃ³n considera que el municipio es la entidad fundamental de la divisiÃ³n polÃtico-administrativa. Las autoridades locales son quienes mejor pueden conocer -dada su cercanÃa- cuÃ¡les son las necesidades de su comunidad, lo cual, a su turno, se refleja en una mÃ¡s eficiente prestaciÃ³n de los servicios sin despilfarro de los recursos pÃºblicos. Puede entonces concluirse que, en los tÃ©rminos de la ConstituciÃ³n, la prestaciÃ³n de los servicios pÃºblicos domiciliarios -en cuanto relacionados de manera inescindible con el logro del bienestar social de una determinada comunidad- es una responsabilidad de orden eminentemente local, sin perjuicio de que el departamento o la naciÃ³n puedan, en determinados casos, asumir su prestaciÃ³n. En este sentido, la prestaciÃ³n de los servicios pÃºblicos domiciliarios por parte de las entidades territoriales queda cobijada por el nÃºcleo esencial de la autonomÃa territorial y, por lo tanto, la intervenciÃ³n del Legislador en la regulaciÃ³n de esa prestaciÃ³n se sujeta a los principios que antes se establecieron. En particular, la conformaciÃ³n legal de la prestaciÃ³n de estos servicios no puede vaciar el contenido de la autonomÃa cercenando las posibilidades decisorias que, sobre el particular, posee la entidad territorial.

29. De esta forma, en opiniÃ³n del suscrito Magistrado disidente, el Ã¡mbito de actuaciÃ³n de las empresas prestadoras de los servicios pÃºblicos domiciliarios de que trata la Ley 142 de 1994, se encuentra protegido por la garantÃa institucional de la autonomÃa territorial. En tratÃ¡ndose de empresas cobijadas por la mencionada garantÃa, la primera consecuencia que es menester derivar es que no se hallan en relaciÃ³n de subordinaciÃ³n o de jerarquÃa con ninguna autoridad ni del orden departamental y, mucho menos, del orden nacional. La necesaria protecciÃ³n que, como antes se anotÃ³, debe otorgarse al principio de unidad autoriza la existencia de una entidad del sector central como la Superintendencia de Servicios PÃºblicos Domiciliarios, encargada de ejercer el control y vigilancia sobre la prestaciÃ³n de los mencionados servicios. Sin embargo, las funciones de control y vigilancia, en materia de prestaciÃ³n de servicios pÃºblicos domiciliarios, se contraen, exclusivamente, a garantizar la preeminencia del principio unitario a travÃ©s de la imposiciÃ³n de los lÃmites contemplados en la ConstituciÃ³n. Los lÃmites a la autonomÃa autorizados por la Carta, dirigidos a la efectividad de la unidad nacional serÃan, de manera muy genÃ©rica: (1) el principio de igualdad (C.P., artÃculo 13); (2) el principio de solidaridad (C.P., PreÃ¡mbulo y artÃculo 1Â°); y, (3) la libertad de circulaciÃ³n de personas y de bienes (C.P., artÃculos 24 y 334).

30. A travÃ©s de los artÃculos 154 y 159 de la Ley 142 de 1994 se estableciÃ³ una particular forma de control y vigilancia, traducida en la posibilidad de que los usuarios interpongan el recurso de apelaciÃ³n contra los actos de las empresas prestadoras de servicios pÃºblicos domiciliarios, ante la Superintendencia de Servicios PÃºblicos Domiciliarios. Para determinar si la introducciÃ³n de esta particular forma de control vulnera la autonomÃa territorial, es necesario someterla a un anÃ¡lisis de proporcionalidad y de subsidiariedad.

31. Desde la perspectiva de la proporcionalidad, no cabe duda de que el recurso de apelaciÃ³n contra los actos de las empresas prestatarias de servicios pÃºblicos domiciliarios posee una finalidad claramente constitucional, toda vez que tiende a hacer efectiva la funciÃ³n de control y vigilancia que sobre este tipo de servicios el artÃculo 370 de la Carta ha encomendado a la naciÃ³n a travÃ©s de la Superintendencia de Servicios PÃºblicos Domiciliarios. De igual forma, la medida se revela claramente idÃ³nea para cumplir con la finalidad constitucional antes anotada. En efecto, los recursos de la vÃa gubernativa constituyen un mecanismo de control y, en especial, la apelaciÃ³n, fundamentada en una relaciÃ³n de orden jerÃ¡rquico, permite que el superior controle a su subordinado a travÃ©s de la revocaciÃ³n o la modificaciÃ³n de la medida contenida en el acto que conoce por vÃa del mencionado recurso. Sin embargo, no ocurre lo mismo desde el punto de vista del anÃ¡lisis de proporcionalidad *sensu strictu*, esto es, la verificaciÃ³n de si la medida guarda una adecuada y razonable proporciÃ³n de medio a fin, como quiera que, al haber seleccionado el recurso de apelaciÃ³n ante la Superintendencia de Servicios PÃºblicos Domiciliarios como medio de control y vigilancia, se optÃ³ por el mÃ¡s extremo, intenso y gravoso de los mecanismos de control a disposiciÃ³n del Legislador. Por una parte, este recurso introduce una relaciÃ³n de orden jerÃ¡rquico entre las entidades prestadoras de servicios pÃºblicos domiciliarios del orden territorial y la Superintendencia de Servicios PÃºblicos Domiciliarios, colocando a las primeras en una relaciÃ³n de subordinaciÃ³n frente a la segunda. Con Ã©sto, se vulnera el nÃºcleo esencial de la autonomÃa territorial, como quiera que la introducciÃ³n de una relaciÃ³n de orden jerÃ¡rquico

subvierte la estructura subsidiaria de la forma de Estado plasmada en la ConstituciÃ³n PolÃtica de 1991. En efecto, como antes se anotÃ³, el poder y las competencias se ejercen de abajo hacia arriba, partiendo de la entidad territorial mÃ¡s cercana al ciudadano. Esto se torna totalmente inocuo cuando se inserta una relaciÃ³n de carÃ¡cter jerÃ¡rquico que tiene como efecto que las decisiones se adopten de arriba hacia abajo. En segundo lugar, la desproporciÃ³n del recurso de apelaciÃ³n, como mecanismo de control y vigilancia, se advierte cuando se tiene en cuenta el efecto de este medio de defensa sobre la autonomÃa de gestiÃ³n de las empresas prestadoras de servicios pÃºblicos domiciliarios, protegida por la garantÃa institucional de la autonomÃa territorial. En efecto, la decisiÃ³n de un recurso de apelaciÃ³n -en cualquier sentido-, por parte de una entidad del orden nacional, se erige en un acto que trasciende los lÃmites que a la preservaciÃ³n del principio unitario ha fijado la Carta PolÃtica. El ejercicio de las funciones de control y vigilancia sobre la actuaciÃ³n de las entidades territoriales autÃ³nomas no puede llegar al punto de sustituirlas en las decisiones de oportunidad relativas a la gestiÃ³n pues, con ello, se destruye de un plumazo su Ã¡mbito de acciÃ³n, como quiera que se sustituye la decisiÃ³n territorial por la nacional. La garantÃa del principio unitario y de la prevalencia del interÃ©s general, que la ConstituciÃ³n ha encomendado a las autoridades del orden nacional, no puede llegar al punto de sustituir el proceso decisorio que corresponde efectuar a las autoridades seccionales y locales dentro del Ã¡mbito de sus propios intereses.

El principio de subsidiariedad (C.P. ArtÃculo 288 inciso 2Â°)

32. Junto con el anÃ¡lisis de la proporcionalidad de las medidas de control consagradas en los artÃculos 154 y 159 de la Ley 142 de 1994, es necesario realizar un juicio de subsidiariedad de las mismas, toda vez que, como antes se anotÃ³, el Estado colombiano posee una estructura de carÃ¡cter subsidiario (C.P., artÃculo 311) y, ademÃ¡s, el ejercicio de las competencias de las entidades territoriales se halla sujeto al mencionado principio (C.P., artÃculo 288). Con esta finalidad, el suscrito Magistrado juzga adecuado -antes de efectuar un anÃ¡lisis estricto de subsidiariedad-, hacer un recuento de los orÃgenes y significado del principio de subsidiariedad.

33. Como primera medida, es necesario aclarar que el principio de subsidiariedad no surge primariamente como mecanismo regulatorio del ejercicio de las competencias de las entidades territoriales, Ã©ste constituye tan sÃ³lo una de las mÃºltiples aplicaciones del principio. En efecto, Ã©ste nace como una respuesta general a la cuestiÃ³n del ejercicio de la autoridad, no sÃ³lo del Estado sino de cualquier Ã¡mbito social en el que Ã©sta se ejerza. AsÃ entendido, el principio de subsidiariedad no es un principio de restricciÃ³n del poder sino de regulaciÃ³n de las competencias que cada Ã¡mbito de autoridad ostenta. La acepciÃ³n originaria del tÃ©rmino subsidiariedad -*subsidium*- indica que la autoridad constituye una reserva, un apoyo que ha de prestarse cuando las necesidades asÃ lo aconsejen.

34. Desde el punto de vista filosÃ³fico, el principio de subsidiariedad se fundamenta: (1) en la nociÃ³n de libertad del acto; y, (2) en la insuficiencia de la autoridad menor. SegÃºn el primero de estos fundamentos, la organizaciÃ³n social se basa sobre la libertad y la autonomÃa de las acciones individuales y sociales. En principio, todo individuo u organizaciÃ³n social es autÃ³nomo y suficiente para lograr su propio desarrollo y, por ello, sus acciones deben poder ser desplegadas hasta el mÃ¡ximo posible. Sin embargo, en algunas ocasiones la acciÃ³n individual o social puede ser insuficiente para el logro de sus objetivos y, sÃ³lo en ese momento, es legÃtima la intervenciÃ³n de una autoridad mayor que pueda intervenir para complementar y planificar las acciones de la autoridad inferior, pero nunca para suplantarla o reemplazarla.

35. En este orden de ideas, el principio de subsidiariedad se expresa a travÃ©s de tres ideas complementarias: (1) la autoridad es de naturaleza secundaria, como quiera que sÃ³lo se justifica ante las necesidades y la insuficiencia de una autoridad de menor envergadura; (2) la autoridad es supletiva, en tanto nunca reemplaza o suplanta a la autoridad menor cuando interviene; y, (3) en caso de intervenir, la autoridad debe hacerlo en forma integral, enderezÃ¡ndose a restablecer la capacidad decisoria de la autoridad inferior. En suma, el principio de subsidiariedad podrÃa resumirse como sigue: tanta libertad como sea posible, tanta autoridad como sea necesaria. Esta formulaciÃ³n del principio pone de presente su carÃ¡cter dual y paradÃ³jico. Por una parte, entraÃ±a una obligaciÃ³n de orden negativo, consistente en el deber de abstenciÃ³n de la autoridad mayor frente a la autonomÃa y libertad de las autoridades menores. De otro lado, conlleva una obligaciÃ³n positiva de intervenir, en forma integral, cuando la autoridad inferior sea insuficiente para llevar a cabo sus cometidos. Sin embargo, es necesario precisar que la intervenciÃ³n, por parte de la instancia superior no se efectÃºa automÃ¡ticamente, tan pronto se constata la insuficiencia de la autoridad menor. Antes de asumir directamente el ejercicio de la actividad frente a la cual la autoridad inferior es insuficiente, la autoridad mayor debe procurar restablecer la capacidad de acciÃ³n del orden inferior, procurando que Ã©ste conserve sus competencias mientras ello sea posible. En este sentido, una transferencia de competencias del nivel inferior al superior sÃ³lo es legÃtima si la incapacidad subsiste a pesar de la ayuda que preste el nivel superior.

36. Utilizado como principio de interpretaciÃ³n constitucional, en punto a la distribuciÃ³n de competencias entre las entidades territoriales, el principio de subsidiariedad se traduce: (1) en una particular forma de distribuciÃ³n territorial del poder, segÃºn la cual la autoridad estatal se construye a partir del municipio (C.P., artÃculo 311); y, (2) en una particular forma de ejercicio de las competencias de las entidades territoriales, dentro de la cual a la naciÃ³n le estÃ¡ vedado incidir en el nÃºcleo bÃ¡sico de la autonomÃa de las entidades territoriales de menor tamaÃ±o (*v.gr.*, departamentos y municipios). En este sentido, el principio de subsidiariedad no constituye un tÃtulo atributivo de nuevas competencias sino de ejercicio de las ya existentes, lo cual significa que la naciÃ³n no puede, apelando al principio de subsidiariedad, ejercer competencias que la ConstituciÃ³n o la ley no les hayan otorgado. AsÃ entendido, el principio de subsidiariedad se erige en el criterio bÃ¡sico para determinar cuÃ¡ndo es lÃcita la intervenciÃ³n de la naciÃ³n en los asuntos de las entidades territoriales. Una vez establecido que, en un determinado caso, se justifica la intervenciÃ³n de una entidad territorial de orden mayor se procede al anÃ¡lisis de la magnitud e intensidad de la actuaciÃ³n de la entidad mayor a travÃ©s del principio de proporcionalidad. En suma, mientras el principio de subsidiariedad regula el "cuÃ¡ndo"

de una intervenciÃ³n, el principio de proporcionalidad regula el "cÃ³mo".

37. De conformidad con lo antes expuesto, la determinaciÃ³n de cuÃ¡ndo una intervenciÃ³n de la entidad territorial mayor es lÃcita y ajustada al principio de subsidiariedad se efectuarÃa a travÃ©s del siguiente "test": (1) la entidad territorial menor debe ser manifiestamente insuficiente o ineficiente para la prestaciÃ³n de un determinado servicio o la adopciÃ³n de una determinada decisiÃ³n; (2) la entidad territorial superior debe haber intentado, como primera medida de apoyo, el restablecimiento de la capacidad de acciÃ³n de la entidad territorial inferior; (3) debe quedar demostrado que la entidad territorial mayor ha utilizado todos los mecanismos a su alcance para preservar, al mÃ¡ximo posible, la competencia decisoria de la entidad territorial de menor envergadura; y, (4) de haber llegado a asumir la competencia, la entidad territorial superior debe demostrar que la ejerciÃ³ de conformidad con los intereses de la entidad territorial inferior a la que ha suplido.

38. Una vez establecidos estos parÃ¡metros, es posible analizar las normas acusadas desde el punto de vista del principio de subsidiariedad. Lamentablemente, en este caso, la consagraciÃ³n de un recurso de apelaciÃ³n contra los actos de las empresas prestadoras de servicios pÃºblicos domiciliarios que debe ser resuelto por la Superintendencia de Servicios PÃºblicos Domiciliarios, no cumple ni siquiera con la primera de las condiciones del "test de subsidiariedad" antes seÃ±alado. En efecto, la consagraciÃ³n en la Ley 142 de 1994 de un recurso de orden jerÃ¡rquico frente a los actos de las empresas prestatarias de los servicios pÃºblicos domiciliarios, con la Ãºnica finalidad de establecer un control vertical de legalidad, carece de toda fundamentaciÃ³n que pudiera sustentar la existencia del mencionado recurso, toda vez que no se coligen, desde ningÃºn punto de vista, cuÃ¡les son las insuficiencias de las empresas prestadoras de servicios pÃºblicos domiciliarios del orden territorial que se busca paliar a travÃ©s de una apelaciÃ³n. La procedencia indiscriminada de un recurso de carÃ¡cter vertical y jerÃ¡rquico como es la apelaciÃ³n parte del supuesto de que, *a priori*, las mencionadas empresas prestadoras son incapaces o ineficientes para resolver los problemas que se busca solucionar a travÃ©s de un recurso de apelaciÃ³n. Otra cosa serÃa si la Ley 142 de 1994 hubiera consagrado una serie de mecanismos, previos a la apelaciÃ³n, a travÃ©s de los cuales hubiera sido la misma empresa prestataria quien, en primera instancia, resolviera los problemas. En este orden de ideas, el recurso de apelaciÃ³n ante la Superintendencia habrÃa sido lÃcito si, y sÃ³lo si, constituyera el Ãºltimo y mÃ¡s radical de los remedios, aplicable, Ãºnicamente, cuando otros mecanismos menos gravosos del orden territorial hubieran revelado su absoluta inidoneidad e incapacidad para resolver el problema de que se trate.

Por los razones antes anotadas, el suscrito Magistrado disidente estima que la demanda contra los artÃculos 154 y 159 de la Ley 142 de 1994 debÃa haber prosperado y las mencionadas normas haber sido declaradas inexequibles.

Fecha *ut supra*,

EDUARDO CIFUENTES MUÃOZ

Magistrado

AclaraciÃ³n de voto a la Sentencia C-263/96

SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS-Inexistencia de relaciÃ³n jerÃ¡rquica/AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES EN LA CONSTITUCION POLITICA (AclaraciÃ³n de voto)

Los nuevos principios superiores que orientan la interpretaciÃ³n del rÃ©gimen territorial en la ConstituciÃ³n, y el derecho constitucional a la autonomÃa del que se hace titulares en la Carta PolÃtica a las entidades territoriales, no son instituciones comparables con las nociones tradicionales de descentralizaciÃ³n territorial o de delegaciÃ³n y menos con la de desconcentraciÃ³n administrativa, con el propÃ³sito de establecer una relaciÃ³n de jerarquÃa asÃ sea funcional entre entes que pertenecen a distintos Ã¡mbitos de competencias como el municipal o local de unas y el nacional centralizado de la rama ejecutiva del poder pÃºblico, y de funciones y de fines y que ostentan diferente naturaleza jurÃdica, como es el caso evidente de las empresas privadas de servicios pÃºblicos domiciliarios.

EMPRESAS DE SERVICIOS PUBLICOS-Actos objeto de recursos/SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS-Actos de control (AclaraciÃ³n de voto)

DebiÃ³ quedar en claro en la sentencia que los actos de las empresas que prestan los mencionados servicios a los que se refieren las partes demandadas de los citados artÃculos de la ley 142 de 1993 como objeto de los recursos que se reconocen, son Ãºnicamente los de la negativa del contrato, la suspensiÃ³n, terminaciÃ³n, corte o facturaciÃ³n, y que ellos son expresiÃ³n tÃpica de actos de gestiÃ³n de una empresa y no son actos administrativos; ademÃ¡s, debiÃ³ advertirse que los actos de las empresas, asÃ como los que se producen en respuesta a los llamados "recurso de reposiciÃ³n y de apelaciÃ³n", en especial los de la Superintendencia de Servicios PÃºblicos Domiciliarios, no hacen un acto complejo y que la finalidad de unos y otros son bien diferentes. La naturaleza que caracteriza al acto de la empresa es bien diferente a la naturaleza de los actos de control de la Superintendencia; tambiÃ©n, las funciones y facultades de Ã©sta son de directo origen constitucional y legal, mientras que los que define la ley como objeto del recurso de reposiciÃ³n ante la empresa son de gestiÃ³n econÃ³mica del servicio; por ello, entiendo que la funciÃ³n de la Superintendencia en el caso de conocer de la "apelaciÃ³n" que se puede interponer como subsidiario del de

reposiciÃ³n, se reduce a definir si es preciso obligar a la empresa a revisar las mencionadas actuaciones que afectan la prestaciÃ³n del servicio o la ejecuciÃ³n del contrato y a modificarlas, reformarlas o a sustituirlas, pero nada mÃ¡s, y mucho menos podrÃa pensarse en la Superintendencia fuese competente para sustituir, revocar, modificar o derogar dichos actos.

Referencia: Expediente D-1059

Demanda de inconstitucionalidad contra apartes de los artÃculos 154 y 159 de la Ley 142 de 1994.

Como tuve oportunidad de manifestarlo en la Sala Plena de la CorporaciÃ³n, coincido plenamente con la decisiÃ³n adoptada en la parte resolutiva de la providencia, pero disiento muy respetuosamente de algunos de los elementos de juicio que aparecen consignados en su parte motiva y que sirven a la Corte para fundamentar la exequibilidad que se decreta.

En efecto, entiendo que las disposiciones acusadas en este caso encuentran claro sustento jurÃdico de rango constitucional en las reglas de la Carta PolÃtica citadas en el fallo, especialmente en lo previsto en sus artÃculos 365 a 370, pero observo que su cabal conformidad con la normatividad superior se halla en una interpretaciÃ³n parcialmente diferente de la que adopta la sentencia acerca de la nociÃ³n de administraciÃ³n pÃºblica y de las instituciones constitucionales previstas por el Constituyente en materia de funciÃ³n administrativa, y, especialmente, en lo que se refiere a la superioridad jerÃ¡rquica que desde el punto de vista funcional se le atribuye a la Superintendencia de Servicios PÃºblicos Domiciliarios, al calificar la relaciÃ³n "entre actividades operativas y ejecutoras que corresponden a las empresas y demÃ¡s entidades que tienen a su cargo la prestaciÃ³n del servicio, con las funciones de control, inspecciÃ³n y vigilancia asignadas a la Superintendencia" como una especie de "jerarquÃa funcional" por encontrar, ademÃ¡s, que entre Ã©stas existe la llamada "unidad funcional".

En verdad, estimo que bajo el amparo de la nueva ConstituciÃ³n las normas examinadas en este caso no pueden definirse ni examinarse a partir del supuesto de que el legislador estableciÃ³ entre las empresas de servicios pÃºblicos domiciliarios y la respectiva Superintendencia una relaciÃ³n jerÃ¡rquica funcional, y menos, juzgarse como si por ellas se hubiese definido una suerte de vÃa gubernativa entre los mencionados entes al emplear los tÃ©rminos "recurso de reposiciÃ³n y recurso de apelaciÃ³n", al advertir que este ÃºltimO procede ante la mencionada Superintendencia, pues con estas consideraciones se permite una especie de antinomia difÃcil de superar en la teorÃa y casi imposible de conciliar en la practica de las instituciones constitucionales examinadas en esta sede judicial.

ObsÃ©rvese que los nuevos principios superiores que orientan la interpretaciÃ³n del rÃ©gimen territorial en la ConstituciÃ³n, y el derecho constitucional a la autonomÃa del que se hace titulares en la Carta PolÃtica a las entidades territoriales, no son instituciones comparables con las nociones tradicionales de descentralizaciÃ³n territorial o de delegaciÃ³n y menos con la de desconcentraciÃ³n administrativa, con el propÃ³sito de establecer una relaciÃ³n de jerarquÃa asÃ sea funcional entre entes que pertenecen a distintos Ã¡mbitos de competencias como el municipal o local de unas y el nacional centralizado de la rama ejecutiva del poder pÃºblico, y de funciones y de fines y que ostentan diferente naturaleza jurÃdica, como es el caso evidente de las empresas privadas de servicios pÃºblicos domiciliarios.

Por ello, no es posible definir este tipo de vÃnculos en materia de control de las actividades relacionadas con la eficiencia de los servicios pÃºblicos domiciliarios en los que el legislador, ciertamente, desarrolla postulados constitucionales ineludibles, bajo la mencionada regla de la jerarquÃa funcional o de la tutela administrativa, y menos de la vÃa gubernativa, y, en contrario, para su cabal entendimiento debe desarrollarse como un objeto relativamente autÃ³nomo de derecho pÃºblico la teorÃa de las instituciones de control especÃfico en materia de servicios pÃºblicos domiciliarios.

RecuÃ©rdese que el artÃculo 154 de la ley 154 advierte que "El recurso es un acto del suscriptor para obligar a la empresa a revisar ciertas decisiones que afectan la prestaciÃ³n del servicio o la ejecuciÃ³n del contrato" y luego define el Ã¡mbito preciso de esas competencias; pero, tÃ©ngase en cuenta que los servicios pÃºblicos domiciliarios podrÃ¡n ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares, y que se prestarÃ¡n directamente por cada municipio cuando las caracterÃsticas tÃ©cnicas y econÃ³micas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, lo cual tambiÃ©n hace imposible concebir o imaginar las relaciones que se establecen en las disposiciones acusadas como de carÃ¡cter jerÃ¡rquico por razones funcionales. (Subrayas fuera del texto).

En efecto, estimo que este tipo de instancias y recursos reconocidos por la ley en materia de servicios pÃºblicos domiciliarios, corresponde a una concepciÃ³n doctrinaria y normativa parcialmente diferente de la que sirviÃ³ a la Corte para definir la constitucionalidad de las partes acusadas de los artÃculos 154 y159 de la Ley 142 de 1993, pues, el rÃ©gimen normativo especial de origen constitucional al que pertenecen las disposiciones legales acusadas, estÃ¡ estrechamente relacionado con la materia autÃ³noma del derecho pÃºblico de la regulaciÃ³n, el control y la vigilancia de los servicios pÃºblicos domiciliarios a que se refiere el artÃculo 365 de la Carta PolÃtica en concordancia con lo seÃ±alado por el artÃculo 370 de la misma normatividad superior y, desde luego, no se reduce ni queda comprendido por las nociones tradicionales de derecho administrativo como la de jerarquÃa funcional y vÃa gubernativa, pues en esta ley se garantiza la existencia de un rÃ©gimen de control, inspecciÃ³n y vigilancia de la eficiencia de los servicios pÃºblicos domiciliarios como quiera que ellos son inherentes a la finalidad social del Estado y pueden ser prestados por particulares, los municipios o sus empresas, y por comunidades organizadas respecto de las cuales no es posible establecer ninguna jerarquÃa funcional con una Superintendencia.

Muy respetuosamente creo que con precisos fines de interpretaciÃ³n sistemÃ¡tica y de coherencia del ordenamiento jurÃdico, y en ejercicio de sus competencias de juez constitucional de las leyes, la Corte debiÃ³ apartarse del sentido habitualmente empleado por los operadores jurÃdicos para estos tÃ©rminos, o cuando menos, debiÃ³ corregir con sus advertencias para este asunto, la utilizaciÃ³n de la presunciÃ³n de continuidad del sentido con el que tradicionalmente ha empleado el legislador estos tÃ©rminos jurÃdicos (reposiciÃ³n y apelaciÃ³n) y definir un alcance diferente para los mismos en correspondencia con los fines propuestos por el legislador concreto en la expediciÃ³n de la ley a la que pertenecen.

En este sentido debiÃ³ quedar en claro en la sentencia que los actos de las empresas que prestan los mencionados servicios a los que se refieren las partes demandadas de los citados artÃculos de la ley 142 de 1993 como objeto de los recursos que se reconocen, son Ãºnicamente los de la negativa del contrato, la suspensiÃ³n, terminaciÃ³n, corte o facturaciÃ³n, y que ellos son expresiÃ³n tÃpica de actos de gestiÃ³n de una empresa y no son actos administrativos; ademÃ¡s, debiÃ³ advertirse que los actos de las empresas, asÃ como los que se producen en respuesta a los llamados "recurso de reposiciÃ³n y de apelaciÃ³n", en especial los de la Superintendencia de Servicios PÃºblicos Domiciliarios, no hacen un acto complejo y que la finalidad de unos y otros son bien diferentes.

Pero ademÃ¡s, la naturaleza que caracteriza al acto de la empresa es bien diferente a la naturaleza de los actos de control de la Superintendencia; tambiÃ©n, las funciones y facultades de Ã©sta son de directo origen constitucional y legal, mientras que los que define la ley como objeto del recurso de reposiciÃ³n ante la empresa son de gestiÃ³n econÃ³mica del servicio; por ello, entiendo que la funciÃ³n de la Superintendencia en el caso de conocer de la "apelaciÃ³n" que se puede interponer como subsidiario del de reposiciÃ³n, se reduce a definir si es preciso obligar a la empresa a revisar las mencionadas actuaciones que afectan la prestaciÃ³n del servicio o la ejecuciÃ³n del contrato y a modificarlas, reformarlas o a sustituirlas, pero nada mÃ¡s, y mucho menos podrÃa pensarse en la Superintendencia fuese competente para sustituir, revocar, modificar o derogar dichos actos.

En este orden de ideas, la Superintendencia no confunde sus funciones administrativas y de control con las de gestiÃ³n de las empresas, ni reÃºne sus actos administrativos de resoluciÃ³n del llamado recurso de apelaciÃ³n con los mencionados actos objeto de control, que son exclusivamente los de negativa del contrato, suspensiÃ³n, terminaciÃ³n, corte o facturaciÃ³n que realice la empresa; de otra parte, los actos de la Superintendencia en el caso del recurso en menciÃ³n no pueden comprender definiciones econÃ³micas de naturaleza contractual, ni sus actos y los de la empresa hacen unidad jurÃdica alguna y por ello no es posible plantear la necesidad de agotar los recursos en una supuesta vÃa gubernativa ante la Superintendencia, para cuestionar la legalidad de aquellos actos de las empresas ante los jueces.

Por tanto, es la jurisdicciÃ³n ordinaria la competente para conocer de los eventuales litigios entre los usuarios y las empresas en el caso de los eventos de negativa del contrato, suspensiÃ³n, terminaciÃ³n, corte y facturaciÃ³n y a pesar de la resoluciÃ³n del llamado recurso de apelaciÃ³n por la Superintendencia, cosa que si podrÃa ocurrir en el evento de establecerse en la ley una irregular modalidad de la llamada unidad funcional y la reconocida jerarquÃa funcional que de ordinario opera en un mismo sector de la administraciÃ³n.

En efecto, creo que la Corte debiÃ³ advertir que en el caso de la ley 142 de 1993 y de este mecanismo jurÃdico de control, inspecciÃ³n y vigilancia de la eficiencia los servicios pÃºblicos domiciliarios y de garantÃa de los derechos de los usuarios de los mismos, asÃ como en la hipÃ³tesis del empleo de los mencionados tÃ©rminos jurÃdicos para el caso que regula en general la norma acusada, se trata, sin duda, de una suerte de desarrollo legislativo de la Carta PolÃtica en una especÃfica materia (CapÃtulo Quinto "De la finalidad social del Estado y de los servicios pÃºblicos" del TÃtulo 13 Del RÃ©gimen econÃ³mico y de la Hacienda PÃºblica") relacionada con aquellos servicios, que implica entre otros propÃ³sitos, un claro y notorio ejercicio de pedagogÃa constitucional del legislador, dirigida a los usuarios de los mencionados servicios y que escapa en buena medida a la Ã³rbita del derecho administrativo en general y se ubica en una esfera normativa parcial del derecho pÃºblico ahora de rango constitucional, cuyo objeto es, precisamente, el cumplimiento de las polÃticas de administraciÃ³n y control de la eficiencia en la prestaciÃ³n de los servicios pÃºblicos domiciliarios, para efectos de cumplir los cometidos constitucionales de orden social en esta materia.

Fecha Ut Supra,

JULIO CESAR ORTIZ GUTIERREZ

Magistrado

Fecha y hora de creación: 2024-06-02 15:07:50