Sentencia C-513/19

Referencia: Expediente D-13012

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 154 de la Ley 142 de 1994, *"por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones"*

Demandantes:
Daniel Alejandro Benítez Flórez, Daniel Felipe Zambrano Núñez, Karolina Baquero Puerta y Pablo Ernesto Medrano Moreno

Magistrado Sustanciador:
LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá DC, veintinueve (29) de octubre de dos mil diecinueve (2019)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución, los señores Daniel Alejandro Benítez Flórez, Daniel Felipe Zambrano Núñez, Karolina Baquero Puerta y Pablo Ernesto Medrano Moreno presentaron demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 154 (parcial) de la Ley 142 de 1994, *"por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones"*.

En Auto del 22 de enero de 2019, el Magistrado Sustanciador resolvió admitir la demanda, ordenó su fijación en lista y, simultáneamente, corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia. De igual manera, dispuso comunicar la iniciación del presente proceso de constitucionalidad al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, a la Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos y Comunicaciones (ANDESCO), a la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), a la Confederación Colombiana de Consumidores, a la Defensoría del Pueblo y a las Facultades de Derecho de las siguientes Universidades: Rosario, Sergio Arboleda, Libre, Jorge Tadeo Lozano, Externado, del Norte y Nariño, para que, si lo consideraban conveniente, intervinieran con el propósito de impugnar o defender la disposición acusada.

Una vez recibido el concepto del Procurador General de la Nación y cumplido el resto de los trámites previstos en el artículo 242 del Texto Superior y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación, se transcribe el texto del precepto demandado, conforme con su publicación en el Diario Oficial No. 41.433 del 11 de julio de 1994, resaltando los apartes cuestionados por los accionantes:

"**LEY 142 DE 1994**
(julio 11)

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

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

(…)

"**Artículo 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 prestación del servicio o la ejecución del contrato. Contra los actos de negativa del contrato, suspensión, terminación, corte y facturación que realice la empresa proceden el recurso de reposición, y el de apelación en los casos en que expresamente lo consagre la ley.

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

El recurso de reposición contra los actos que resuelvan las reclamaciones por facturación debe interponerse dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de conocimiento de la decisión. En ningún caso, proceden reclamaciones contra facturas que tuviesen más de cinco (5) meses de haber sido expedidas por las empresas de servicios públicos.

De los recursos de reposición y apelación contra los demás actos de la empresa que enumera el inciso primero de este artículo debe hacerse uso dentro de los cinco días siguientes a aquel en que la empresa ponga el acto en conocimiento del suscriptor o usuario, en la forma prevista en las condiciones uniformes del contrato.

Estos recursos no requieren presentación personal ni intervención de abogado aunque se emplee un mandatario. Las empresas deberán disponer de formularios para facilitar la presentación de los recursos a los suscriptores o usuarios que deseen emplearlos. La apelación se presentará ante la superintendencia."

III. MÉTODO UTILIZADO PARA EL ANÁLISIS DE LOS CARGOS DE LA DEMANDA

En criterio de los accionantes, los apartes cuestionados del artículo 154 de la Ley 142 de 1994 son contrarios al artículo 13 de la Constitución, a partir de dos cargos que se formulan de manera separada. Por tal razón, esta sentencia adelantará el examen de cada uno de ellos siguiendo el mismo esquema de presentación esbozado por los accionantes, incluyendo luego el resumen de las intervenciones y del concepto del Procurador General de la Nación, para finalizar con las respectivas consideraciones de la Corte.

IV. PRONUNCIAMIENTO DE LA CORTE

4.1. PRIMER CARGO: *Violación del derecho a la igualdad en cuanto al término para interponer recursos contra decisiones de las empresas de servicios públicos domiciliarios*

4.1.1. Fundamento de la demanda[1]

El primer cargo se dirige contra la parte inicial del inciso tercero y la totalidad del inciso cuarto del artículo 154 de la Ley 142 de 1994, relacionados con el término que tienen los usuarios para interponer los recursos de reposición y apelación contra las decisiones adoptadas por las empresas de servicios públicos domiciliarios. En concreto, los preceptos en cita disponen que:

[1] En el presente acápite se resumen los argumentos expuestos en la demanda, a partir de la concreción de los cargos formulados en el escrito de corrección.

> "El recurso de reposición contra los actos que resuelvan las reclamaciones por facturación debe interponerse dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de conocimiento de la decisión. (…) De los recursos de reposición y apelación contra los demás actos de la empresa que enumera el inciso primero de este artículo debe hacerse uso dentro de los cinco días siguientes a aquel en que la empresa ponga el acto en conocimiento del suscriptor o usuario, en la forma prevista en las condiciones uniformes del contrato."

Para los accionantes, tales apartes vulneran el derecho a la igualdad de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios (acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica y gas natural), por establecer un término diferente e inferior al previsto para los usuarios de los servicios de comunicaciones (telefonía e internet, fija o móvil, y televisión) en la Resolución 5111 de 2017 de la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC)[2], siendo que ambas regulaciones tienen el propósito común de fijar el plazo para interponer los recursos contra las decisiones de las empresas prestadoras de servicios.

A fin de ilustrar las características comunes de ambos grupos de usuarios que deberían tener un tratamiento normativo igual, los accionantes presentan el siguiente cuadro[3]:

CRITERIO	LEY 142 DE 1994	RESOLUCIÓN 5111 DE 2017
Destinatarios de la norma	Usuarios de servicios públicos domiciliarios: acueducto, alcantarillado, gas,	Usuarios de servicios públicos de telefonía móvil y fija, acceso a internet fijo y móvil, y televisión cerrada[5]

[2] *"Por la cual se establece el Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Servicios de Comunicaciones, se modifica el Capítulo 1 del Título II de la Resolución CRC 5050 de 2016 y se dictan otras disposiciones"*, específicamente en el artículo 2.1.24.5 se dispone que: *"**Artículo 2.1.24.5. Recursos para telefonía e internet.** Cuando el operador de servicios de telefonía y/o de internet, no resuelva a favor del usuario la petición o queja, que ha presentado el usuario (en relación con actos de negativa del contrato, suspensión del servicio, terminación del contrato, o corte y facturación); tiene derecho a solicitar dentro de los 10 días hábiles siguientes a que le sea notificada la decisión, que el operador revise nuevamente su solicitud (lo cual se llama recurso de reposición). // En caso (sic) que el operador insista en su respuesta total o parcialmente, la PQR será remitida a la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), para que decida al respecto (lo cual se llama recurso de reposición y en subsidio de apelación). // En el momento en que el operador dé respuesta a la PQR deberá informarle al usuario, el derecho que tiene de presentar recurso de reposición y en subsidio de apelación. // El usuario puede presentar el recurso de reposición a través de cualquiera de los medios de atención. Si lo presenta por escrito esto es en medio físico o electrónico, el operador le suministrará en la oficina física o a través de la página web, según corresponda, un formato (Anexo 2.2 del Título "Anexos Título II" de la presente Resolución) en el que el usuario podrá escoger si desea presentar únicamente recurso de reposición, o recurso de reposición y en subsidio apelación. // Si el usuario presenta el recurso de reposición de manera verbal, el operador le preguntará si desea presentar únicamente recurso de reposición, o recurso de reposición y en subsidio apelación, de lo cual debe guardar evidencia. // Si el usuario presenta recurso de reposición y en subsidio de apelación, el operador deberá en los 5 días hábiles siguientes a la fecha en que le notifique la decisión frente al recurso de reposición, remitir el expediente completo a la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) para que resuelva el recurso de apelación."*

[3] El cuadro se transcribe idéntico al del escrito de corrección de la demanda, salvo las notas al pie en las que se citan apartes de los artículos 154 de la Ley 142 de 1994 y 2.1.24.5 de la Resolución 5111 de 2017.

[5] Resolución 5111 de 2017. *"**Artículo 2.1.1.1. Ámbito de aplicación.** Este régimen aplica a todas las relaciones surgidas entre los usuarios y los operadores (entendidos estos en el presente Régimen como: los proveedores de redes y servicios de telefonía móvil y fija, acceso a internet fijo y móvil, y operadores de*

	telefonía fija básica conmutada[4]	
Situación fáctica que regula la norma	Solicitud del usuario o suscriptor para que la empresa revise ciertas decisiones que afectan la prestación del servicio o la ejecución del contrato, concretamente la norma menciona*: "los actos de negativa del contrato, suspensión, terminación, corte y facturación que realice la empresa"*	Solicitud del usuario o suscriptor para que la empresa revise ciertas decisiones que afectan la prestación del servicio o la ejecución del contrato, concretamente la norma menciona: *"actos de negativa del contrato, suspensión del servicio, terminación del contrato, o corte y facturación*"
Recursos procedentes	Recursos de reposición y apelación	Recursos de reposición y apelación
Término para interponer los recursos	**<u>5 días hábiles</u>** siguientes a la fecha de conocimiento de la decisión	**<u>10 días hábiles</u>** siguientes a la que le sea notificada la decisión

A continuación, proponen el desarrollo de un *test intermedio de igualdad*, con fundamento en la naturaleza del derecho involucrado y en la libertad de configuración legislativa, en el que argumentan lo siguiente:

(i) La norma acusada se sustenta en el principio de seguridad jurídica como *fin constitucionalmente legítimo*, pues consagra un plazo para que los usuarios de los servicios públicos domiciliarios presenten recursos contra los actos proferidos por las empresas prestadoras.

(ii) El *medio elegido* (término de cinco días) es *necesario* para conseguir el fin mencionado, *pero incorpora una afectación mayor* para los usuarios de servicios públicos domiciliarios que tan solo cuentan con la mitad del plazo del que gozan los usuarios de los servicios de comunicaciones (10 días) para presentar los recursos de reposición y apelación.

---

televisión cerrada), en el ofrecimiento de servicios de comunicaciones, en la celebración del contrato, durante su ejecución y en la terminación del mismo (…)".

[4] Ley 142 de 1994. *"**Artículo 1o. Ámbito de aplicación de la ley.** Esta ley se aplica a los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, (…); a las actividades que realicen las personas prestadoras de servicios públicos de que trata el artículo 15 de la presente ley, y a las actividades complementarias definidas en el Capítulo II del presente título y a los otros servicios previstos en normas especiales de esta ley".*

(iii) La *medida* es *desproporcionada* en sentido estricto, toda vez que (a) termina protegiendo a las empresas prestadoras que son la parte *"más fuerte"* de la relación contractual; (b) establece una barrera de acceso a la justicia para los usuarios en general y para las personas de escasos recursos en particular; y (c) pone en situación de desventaja a los usuarios de los servicios públicos domiciliarios con respecto a los usuarios de otro tipo de servicios.

Finalmente, los accionantes agregan que la norma legal acusada termina beneficiando a las empresas prestadoras, en la medida en que los usuarios tienen menos tiempo para presentar y sustentar sus recursos, por lo que en varios casos, ante su formulación extemporánea, las decisiones en materia de suspensión, corte o terminación del servicio adquieren firmeza, lo que impide que el afectado pueda acudir en apelación ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, cerrando, además, la oportunidad de acudir ante la jurisdicción contenciosa administrativa para debatir su legalidad, ya que uno de los requisitos del medio de control nulidad y restablecimiento del derecho es el agotamiento de los recursos obligatorios en sede administrativa, de acuerdo con lo previsto en el numeral 2, artículo 161 del CPACA[6]. Por lo anterior, solicitan la declaratoria de inexequibilidad de la disposición acusada.

4.1.2. Intervenciones

4.1.2.1. Intervención del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

El apoderado del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo intervino en el proceso para solicitar la declaratoria de exequibilidad de la norma legal demandada, al señalar que existe plena claridad en el ordenamiento jurídico respecto del término previsto para presentar los recursos de reposición y apelación contra las decisiones de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, por lo que no se advierte la necesidad de que el juez constitucional intervenga en la materia.

4.1.2.2. Intervención de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

4.1.2.2.1. El jefe de la Oficina Asesora Jurídica (E) de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios solicita inicialmente a la Corte declararse inhibida para proferir un fallo de fondo, al considerar que no cabe la comparación que se propone por los accionantes, por las siguientes razones:

(i) En primer lugar, el interviniente explica que los agentes encargados de regular los términos comparados por los accionantes son distintos, pues mientras en materia de servicios públicos domiciliarios el plazo de cinco días es dispuesto por el legislador, a través de la Ley 142 de 1994; el que fijó el

[6] *"**Artículo 161. Requisitos previos para demandar**. La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos (…) // **2.** Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo particular deberán haberse ejercido y decidido los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios. El silencio negativo en relación con la primera petición permitirá demandar directamente el acto presunto. // Si las autoridades administrativas no hubieran dado oportunidad de interponer los recursos procedentes, no será exigible el requisito al que se refiere este numeral."*

lapso de 10 días para los usuarios de los servicios de comunicaciones fue la comisión de regulación de dicho sector, previa asignación de tal competencia por parte del legislador, de conformidad con el artículo 53 de la Ley 1341 de 2009[7]. De ahí que, en la práctica, no puede equipararse un término legal con el dispuesto en la Resolución 5111 de 2017, al ser esta última una norma de inferior jerarquía.

(ii) En segundo lugar, los sectores que se pretenden confrontar son diferentes, ya que en el caso de los servicios públicos domiciliarios (por su carácter de esenciales) se someten a un contrato de condiciones uniformes; al paso que los servicios de comunicaciones admiten una modalidad contractual abierta, a través de ofertas que reflejan las necesidades de los clientes.

(iii) En tercer lugar, el régimen de los servicios públicos domiciliarios prevé la aplicación del subsidio cruzado[8], circunstancia que no se predica de los servicios de comunicaciones.

Por lo anterior, a juicio del interviniente, es claro que jurídicamente ambos servicios son distintos y no equiparables, por lo que es imposible proceder a su comparación, como lo pretenden los accionantes.

4.1.2.2.2. Ahora bien, en caso de que la Corte decida adelantar el examen de fondo[9], se estima por el agente de la Superintendencia que el precepto legal acusado es exequible, por una parte, porque el legislador goza de un amplio margen de configuración para señalar términos distintos dirigidos a interponer recursos por parte de los usuarios de servicios públicos, sin desconocer con ello el artículo 29 de la Constitución Política, ni el mandato del artículo 369 del mismo Texto Superior, en el que se atribuye al Congreso la determinación del régimen de protección de los derechos y deberes de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios[10].

Y, por la otra, porque al efectuar el denominado *test intermedio de igualdad*, se advierte que la norma legal acusada (a) *persigue un fin constitucionalmente legítimo*, consistente en preservar el derecho a la contradicción y el principio de seguridad jurídica; (b) *el plazo previsto es necesario para cumplir con dicho fin*, pues no solo brinda certeza sobre el término para cuestionar una factura, sino que a la vez asegura su firmeza jurídica; y, finalmente, (c) *la medida no es*

---

[7] *"**Artículo 53. Régimen jurídico.** El régimen jurídico de protección al usuario, en lo que se refiere a servicios de comunicaciones, será el dispuesto en la regulación que en materia de protección al usuario expida la CRC y en el régimen general de protección al consumidor y sus normas complementarias en lo no previsto en aquella. (...)"*

[8] El subsidio cruzado responde a las tarifas diferenciales por el esquema de estratificación socioeconomía del usuario.

[9] La distinción que se hace en el presente resumen se debe precisamente a que el interviniente agrupa en su escrito, al mismo tiempo, razones de inhibición como de exequibilidad. Sin ir más lejos, la solicitud que se formula a la Corte es la siguiente: *"Respecto al primer cargo se declare inhibida (...) y por ende se declare exequible la norma acusada".* Folio 209 del cuaderno principal.

[10] En el aparte pertinente, la norma en cita dispone que: *"**Artículo 369.** La ley determinará los deberes y derechos de los usuarios, el régimen de su protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten el servicio. (...)".*

desproporcionada, ya que guarda armonía con los propósitos perseguidos y no se basa en criterios sospechosos de discriminación[11].

4.1.2.3. Intervención de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia -ANDI-

En oficio del 28 de mayo de 2019, el Presidente y Representante Legal de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) solicitó declarar la exequibilidad de los apartes acusados del artículo 154 de la Ley 142 de 1994, toda vez que el legislador actuó de manera razonable al acoger el mismo término previsto en el artículo 51 del Código Contencioso Administrativo de la época para la interposición de los recursos en la vía gubernativa[12]. Por lo demás, no cabe referir a la existencia de una inconstitucionalidad por el hecho de que el Congreso adopte plazos diferenciales en leyes especiales, más aún cuando la comparación que se propone es frente a una norma jurídica de inferior jerarquía, como lo es la Resolución 5111 de 2017 de la CRC.

4.1.2.4. Intervención de la Asociación Colombiana de Distribuidores de Energía Eléctrica -ASOCODIS-

4.1.2.4.1. En oficio del 16 de mayo de 2019, el Director Ejecutivo de la Asociación Colombiana de Distribuidores de Energía Eléctrica (ASOCODIS) solicita a la Corte emitir un pronunciamiento inhibitorio o, en su defecto, declarar la constitucionalidad de los segmentos acusados del artículo 154 de la Ley 142 de 1994.

De entrada, el interviniente descarta la aplicación del *test* de igualdad, pues no es procedente la comparación que se realiza por los accionantes, con base en las siguientes razones:

(i) Los usuarios de servicios públicos domiciliarios y los usuarios de servicios de telefonía e internet son sujetos diferenciados entre los cuales no cabe exigir un tratamiento igual. Primero, por el tratamiento normativo distinto al que se someten con ocasión de la relación jurídica que sustenta cada vínculo. Y, segundo, porque los usuarios son la misma persona, a partir del servicio que reciben.

---

[11] Textualmente, se dijo que: *"(…) el término concedido congrega los requisitos de proporcionalidad, respeto al debido proceso y acceso a la justicia para los usuarios, pues su finalidad, precisamente, en la de establecer criterios ciertos para la adecuada defensa y contradicción de las decisiones que profieren las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios. // Por otra parte, para determinar si una norma es desventajosa hacia un grupo de personas es necesario determinar, en estricto sentido, el trato que se le da a los destinatarios de la misma y por lo tanto se deberá realizar un examen de rigor, en donde se determine que la norma está basada en criterios sospechosos considerados discriminatorios por raza, sexo, religión, orientación política, etc. No obstante, una vez evaluado el contenido del artículo 154 de la Ley 142 de 1992, podemos advertir con claridad que del contenido de la misma no se hace distinción alguna de personas, razas, religión, orientación política, o sexual; por el contrario, ésta se orienta a dar cumplimiento al mandato constitucional relacionado de manera estrecha con el derecho fundamental al debido proceso y al principio de acceso a la justicia, para que las decisiones en sede empresarial puedan ser controvertidas".* Folio 207 del cuaderno principal.

[12] Se trata del artículo 51 del Decreto 01 de 1984, en cuyo aparte pertinente disponía que: *"De los recursos de reposición y apelación habrá de hacerse uso, por escrito, en la diligencia de notificación personal, o dentro de los cinco (5) días siguientes a ella, o a la desfijación del edicto, o la publicación, según el caso. (…)".*

(ii) En el caso concreto, no es la ley la que fija el término para interponer los recursos por parte de los usuarios de servicios de comunicaciones, sino una norma de inferior jerarquía, esto es, la Resolución No. 5111 de 2017 de la CRC, que está subordinada a la ley y que no opera como parámetro de control constitucional. En este orden de ideas, los demandantes pretenden "construir una desigualdad frente a la ley, tomando como parámetro de comparación un acto que no tiene tal categoría"[13], por lo que, en el fondo, lo que se pretende es que, "a través del juicio de inconstitucionalidad, una norma, el artículo 154 demandado, desaparezca del ordenamiento jurídico por oponerse a una Resolución de la CRC, la cual (...) [está] subordinada a la ley (…)"[14].

4.1.2.4.2. En caso de que la Corte considere que hay lugar a la aplicación del juicio de igualdad, el representante de ASOCODIS afirma que, a diferencia del criterio expuesto en la demanda, la intensidad debe ser *leve*, teniendo en cuenta el amplio margen de configuración con el que cuenta el legislador en temas procesales, en especial, para establecer los plazos o términos que tienen las personas para ejercer sus derechos. Así las cosas, es suficiente con cotejar que la medida adoptada por el Congreso sea adecuada e idónea para alcanzar un fin que no esté prohibido en la Constitución.

Sobre esta base, el interviniente argumenta que el artículo 154 de la Ley 142 de 1994 (i) tiene el propósito de garantizar el derecho de los usuarios de servicios públicos domiciliarios a impugnar los actos que los afecten emitidos por las empresas de servicios públicos, lo cual constituye un fin legítimo al amparo del artículo 29 del Texto Superior. Por lo demás, (ii) el medio escogido, esto es, la facultad de presentar recursos de reposición y apelación en el término de cinco días siguientes al conocimiento de la decisión, es adecuado e idóneo, al tratarse de la vía procesal tradicional empleada por el legislador para ejercer los derechos de defensa y contradicción ante las decisiones de las autoridades, aunado a que la norma prevé amplias garantías para su ejercicio, tales como, (a) la posibilidad de radicarlos sin presentación personal; (b) la de avalar su formulación directa o a través de mandatario, sin necesidad de abogado; y (c) la de obligar a las empresas a dar formularios para facilitar su interposición.

Por consiguiente, los preceptos demandados superan el *test* propuesto y salvo que la Corte profiera un fallo inhibitorio, la decisión debe ser la de declarar su exequibilidad.

4.1.2.5. Intervención de la Universidad Libre

En oficio del 29 de mayo de 2019, el director y un profesor miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre solicitaron a la Corte declarar inexequible la expresión *"cinco (5) días"* contenida en los incisos tercero y cuarto del artículo 154 de la Ley 142 de 1994.

[13] Folios 148 y 149 del cuaderno principal.
[14] *Idem*.

Y, como medida alternativa, piden condicionar su alcance a que se entienda que el término para interponer los recursos es de diez días.

En general, se argumenta que las normas acusadas contemplan un trato desigual injustificado en cuanto al tiempo y oportunidad para interponer recursos contra decisiones de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, en comparación con el término de diez días previsto en la ya mencionada Resolución 5111 de 2017, para los usuarios de los servicios de comunicaciones. Tal situación, además de generar una vulneración del derecho a la igualdad, constituye un agravante para el ejercicio abusivo de la posición dominante que tienen las empresas del sector, así como una lesión al acceso efectivo a la administración de justicia, con ocasión del escaso plazo concedido.

4.1.3. Concepto del Procurador General de la Nación

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte declarar exequibles los apartes impugnados del artículo 154 de la Ley 142 de 1994. Para comenzar, aclara que el artículo 53 de la Ley 1341 de 2009 señala que el régimen de protección de los usuarios de los servicios de comunicaciones será el que fije la regulación que expida la CRC; motivo por el cual, en ejercicio de dicha atribución, se expidió el artículo 2.1.24.5 de la Resolución 5111 de 2017, en el que se fija el término de 10 días para que dichos usuarios puedan interponer recursos de reposición y apelación contra las decisiones del operador.

Para la Vista Fiscal, es claro que, ante tal realidad, lo que se propone es la comparación de dos leyes especiales que desarrollan servicios públicos distintos, a saber: (i) la Ley 142 de 1994 que refiere a los servicios públicos domiciliarios, y (ii) la Ley 1341 de 2009 que dispone el marco de prestación de los servicios de comunicaciones. En criterio del Procurador, no cabe duda de que se trata de regímenes diferentes y específicos, aplicables según el tipo de servicio público que corresponda, tal como lo consagra el artículo 73 de la referida Ley 1341 de 2009 cuando señala que: *"A las empresas que prestan los servicios de telefonía pública básica conmutada, telefonía local móvil en el sector rural y larga distancia* ***no les será aplicable la Ley 142 de 1994****"*[15].

Por tal razón, en ejercicio de la libertad de configuración normativa en materia de servicios públicos (CP arts. 150.23, 365 - 370), el legislador definió esquemas distintos de fijación de los términos para que los usuarios interpongan recursos en contra de las decisiones que se adopten por quienes actúan como operadores, siendo razonable el plazo de cinco días previsto en el artículo 154 de la Ley 142 de 1994, en lo que atañe a los servicios públicos domiciliarios, al no afectar las garantías del debido proceso. Incluso, más allá de lo anterior, en este caso, "no cabe deducir la inconstitucionalidad de una norma procesal, a partir de su mera comparación con otro procedimiento de igual jerarquía o inferior, para el que se prevén unas reglas diferentes de trámite."[16] A juicio del Procurador, en un escenario como el expuesto, alegar

[15] Énfasis por fuera del texto original.
[16] Folio 220 del cuaderno principal.

"un criterio de igualdad absoluta respecto de los términos para interponer recursos en todas las normas que regulen procedimientos, desconocería las particularidades propias de cada [uno de ellos]"[17], lo que conllevaría negar el margen de configuración del legislador.

Finalmente, en lo que atañe al juicio de igualdad propuesto en la demanda, la Procuraduría sostiene que el trato diferenciado para interponer recursos entre los usuarios de servicios públicos domiciliarios y los usuarios de servicios de comunicaciones tiene fundamento en que ambos sectores no comparten las mismas características, pues en el caso de los primeros existe un contrato de condiciones uniformes; mientras que, para los segundos, el vínculo acordado se ajusta a las necesidades de los usuarios. En adición a lo anterior, los servicios domiciliarios tienen el carácter de esenciales, su interrupción puede poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la población, y su régimen permite la aplicación de subsidios cruzados, circunstancias que no se predican de los servicios de comunicaciones.

En este sentido, la Vista Fiscal concluye que "la decisión de establecer la oportunidad para presentar recursos en contra de las decisiones de las empresas de servicios públicos domiciliarios corresponde al legislador, y solo puede ser declarada inconstitucional si resulta manifiestamente injustificada", lo cual no ocurre en esta oportunidad, puesto que, de conformidad con lo previsto en los artículos 365 y 369 del Texto Superior[18], "no existe ninguna obligación (…) para establecer un término uniforme para la interposición de los recursos de todos los usuarios de todos los servicios públicos"[19].

4.1.4. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

4.1.4.1. Planteamiento del problema jurídico

De acuerdo con los argumentos expuestos en la demanda, en las distintas intervenciones y teniendo en cuenta el concepto de la Vista Fiscal, le corresponde a esta Corporación establecer si los apartes acusados contenidos en los incisos 3 y 4 del artículo 154 de la Ley 142 de 1994 desconocen el derecho a la igualdad, al fijar un término de cinco (5) días para interponer recursos en contra de las decisiones de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, a pesar de que la Resolución 5111 de 2017 de la CRC establece un plazo de diez (10) días para los usuarios de los servicios de comunicaciones.

4.1.4.2. Sobre la aptitud de la demanda y el juicio de igualdad

4.1.4.2.1. La Corte ha establecido de manera reiterada que aun cuando la acción de inconstitucionalidad es pública e informal, los demandantes tienen unas

[17] *Idem*.
[18] La referencia a estos artículos se hace a los apartes que consagran la potestad de configuración normativa del legislador. Así, el artículo 365 señala que: *"Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley (…)";* mientras que el artículo 369 destaca que: *"La ley determinará los deberes y derechos de los usuarios, el régimen de su protección (…)"*.
[19] Folio 221 del cuaderno principal.

cargas mínimas que deben satisfacer para que se pueda promover el juicio dirigido a confrontar el texto de un precepto legal con la Constitución. Precisamente, el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 establece los siguientes requisitos que deben contener las demandas de inconstitucionalidad: (i) el señalamiento de las normas acusadas, bien sea a través de su transcripción literal o de la inclusión de un ejemplar de una publicación oficial de las mismas; (ii) la indicación de las normas constitucionales que se consideran infringidas; (iii) la exposición de las razones por las cuales dichos textos se estiman violados; (iv) cuando ello resultare aplicable, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y (v) la razón por la cual esta Corporación es competente para conocer de la demanda.

En lo referente a las razones de inconstitucionalidad, este Tribunal ha insistido en que el demandante tiene la carga de formular un cargo concreto de naturaleza constitucional contra la disposición acusada[20]. En este contexto, en la Sentencia C-1052 de 2001[21], la Corte señaló que las razones presentadas deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes.

Son *claras* cuando existe un hilo conductor en la argumentación que permite comprender el contenido de la demanda y las justificaciones en las que se soporta. Son *ciertas* cuando la acusación recae sobre una proposición jurídica real y existente, y no sobre una deducida por el actor o implícita. Son *específicas* cuando el actor expone las razones por las cuales el precepto legal demandado vulnera la Carta Fundamental. Son *pertinentes* cuando se emplean argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no de estirpe legal, doctrinal o de mera conveniencia. Y son *suficientes* cuando la acusación no solo es formulada de manera completa, sino que, además, es capaz de suscitar en el juzgador una duda razonable sobre la exequibilidad de las disposiciones acusadas.

Así las cosas, antes de pronunciarse de fondo, la Corte debe verificar si los accionantes han formulado materialmente un cargo, pues de no ser así existiría una ineptitud sustantiva de la demanda que, conforme con la reiterada jurisprudencia de esta Corporación, impediría un pronunciamiento de fondo y conduciría a una decisión inhibitoria, ya que este Tribunal carece de competencia para adelantar de oficio el juicio de constitucionalidad. Sobre este punto, en la Sentencia C-447 de 1997[22], se sostuvo que:

> "Si un ciudadano demanda una norma, debe cumplir no sólo formalmente sino también materialmente estos requisitos, pues si no lo hace hay una ineptitud sustancial de la demanda que, conforme a reiterada jurisprudencia de esta Corporación, impide que la Corte se pronuncie de fondo. En efecto, el artículo 241 de la Constitución consagra de manera expresa las funciones de la Corte, y señala que a ella le corresponde la guarda de la integridad y supremacía de la

[20] Al respecto, se pueden consultar las sentencias C-447 de 1997, C-509 de 1996 y C-236 de 1997.
[21] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.
[22] M.P. Alejandro Martínez Caballero.

> Constitución en los estrictos y precisos términos del artículo. Según esa norma, no corresponde a la Corte Constitucional revisar oficiosamente las leyes sino examinar aquellas que han sido demandadas por los ciudadanos, lo cual implica que el trámite de la acción pública sólo puede adelantarse cuando efectivamente haya habido demanda, esto es, una acusación en debida forma de un ciudadano contra una norma legal".

Si bien por regla general el examen sobre la aptitud de la demanda se debe realizar en la etapa de admisibilidad, el ordenamiento jurídico permite que este tipo de decisiones se adopten en la sentencia[23], teniendo en cuenta que en algunas ocasiones no es evidente el incumplimiento de las exigencias mínimas que permiten adelantar el juicio de constitucionalidad, lo que motiva un análisis con mayor detenimiento y profundidad por parte de la Sala Plena[24].

4.1.4.2.2. En lo que respecta a la alegación de vulneración del *derecho a la igualdad*, como lo ha reseñado la jurisprudencia de la Corte, cabe recordar que el citado mandato tiene un triple rol en el ordenamiento constitucional: el de valor, el de principio y el de derecho[25]. En tanto valor, la igualdad es una norma que establece fines o propósitos, cuya realización es exigible a todas las autoridades públicas y en especial al legislador, en el desarrollo de su labor de concreción de los textos constitucionales. En su rol de principio, se ha considerado que dicha garantía opera como un mandato de optimización que dispone un deber ser específico, que admite su incorporación en reglas concretas derivadas del ejercicio de la función legislativa o que habilita su uso como herramienta general en la resolución de controversias sometidas a la decisión de los jueces. Finalmente, en tanto derecho, se manifiesta en una facultad subjetiva que impone deberes de abstención –como la prohibición de discriminación–, al mismo tiempo que exige obligaciones puntuales de acción, como ocurre con la consagración de tratos favorables para grupos puestos en situación de debilidad manifiesta.

Ahora bien, como ha sido resaltado por este Tribunal, la igualdad carece de un contenido material específico, esto significa que "a diferencia de otros principios constitucionales o derechos fundamentales, no protege ningún ámbito concreto de la esfera de la actividad humana, sino que puede ser alegado

---

[23] Decreto 2067 de 1991, art. 6.

[24] Sobre el particular, la Corte ha dicho que: "[Si] bien el momento procesal ideal para pronunciarse sobre la inexistencia de cargos de inconstitucionalidad es la etapa en la que se decide sobre la admisibilidad de la demanda, por resultar más acorde con la garantía de la expectativa que tienen los ciudadanos de recibir un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad de las disposiciones demandadas por ellos, esta decisión también puede adoptarse al momento de proferir un fallo, pues es en esta etapa procesal en la que la Corte analiza con mayor detenimiento y profundidad las acusaciones presentadas por los ciudadanos en las demandas de inconstitucionalidad". Sentencia C-874 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil. En el mismo sentido se pueden consultar las Sentencias C-954 de 2007, C-623 de 2008, C-894 de 2009, C-055 de 2013 y C-281 de 2013. En esta última expresamente se expuso que: "Aun cuando en principio, es en el auto admisorio donde se define si la demanda cumple o no con los requisitos mínimos de procedibilidad, ese primer análisis responde a una valoración apenas sumaria de la acción, llevada a cabo únicamente por cuenta del magistrado ponente, razón por la cual, la misma no compromete ni define la competencia del pleno de la Corte, que es en quien reside la función constitucional de decidir de fondo sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes y los decretos con fuerza de ley (CP art. 241-4-5)." M.P. Mauricio González Cuervo.

[25] Sentencias T-406 de 1992, T-881 de 2002, C-818 de 2010 y C-250 de 2012.

ante cualquier trato diferenciado injustificado"[26]. De ahí surge uno de los principales atributos que la identifica como lo es su *carácter relacional*.

En este sentido, es claro que la igualdad puede aplicarse a múltiples ámbitos del quehacer humano, y no solo a uno o alguno de ellos. Esta circunstancia, en lo que atañe al deber de dar un mismo trato, comporta el surgimiento de dos mandatos particulares y específicos cuyo origen responde a la finalidad que le es inherente, esto es, (i) el de dar un mismo trato a supuestos de hecho equivalentes, siempre que no haya razones suficientes para darles un trato diferente; y (ii) el de dar un trato desigual a supuestos de hecho distintos.

Los antedichos mandatos, conforme al grado de semejanza o de identidad, se pueden precisar en cuatro reglas: (a) la de dar el mismo trato a situaciones de hecho idénticas; (b) la de dar un trato diferente a situaciones de hecho que no tienen ningún elemento en común; (c) la de dar un trato paritario o semejante a situaciones de hecho que presenten similitudes y diferencias, cuando las primeras sean más relevantes que las segundas; y (d) la de dar un trato diferente a situaciones de hecho que presenten similitudes y diferencias, cuando las segundas sean más relevantes que las primeras[27].

En todo caso, en atención a su carácter relacional, el análisis que surge de la invocación del derecho a la igualdad origina un juicio tripartito, ya que involucra el examen del precepto legal demandado, la revisión del supuesto o régimen jurídico respecto del cual se alega el trato diferenciado injustificado, y la consideración de la situación en la que se encuentran. Por ello, ante la dificultad de este examen, la Corte suele emplear herramientas metodológicas como el juicio integrado de igualdad[28]. Este se compone de dos etapas de análisis, previa fijación del criterio de comparación o *tertium comparationis*, o lo que es lo mismo, el punto de referencia en el que se determinan los sujetos o supuestos de hecho que van a compararse. Así, en primer lugar, este juicio implica la necesidad de definir si en el plano fáctico y/o en el plano jurídico se confrontan sujetos o situaciones susceptibles de equipararse, ya sea por ser similares o por responder a una misma naturaleza.

Una vez establecida la diferencia de trato entre situaciones o personas que resulten comparables, se procede, como segunda parte del juicio de igualdad, a determinar si dicha diferencia está constitucionalmente justificada, esto es, si los sujetos o supuestos objeto de análisis ameritan un trato diferente a partir de los mandatos consagrados en la Constitución. Este examen consiste en valorar los motivos y razones que fueron expresados para sustentar la medida estudiada y para obtener el fin pretendido. Para tal efecto y como metodología se analizan tres aspectos: (i) la finalidad buscada por la medida, (ii) el medio empleado y (iii) la relación entre el medio y el fin[29].

---

[26] Sentencia C-818 de 2010, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. Esta providencia ha sido reiterada en varias oportunidades, como se destaca en las Sentencias C-250 de 2012 y C-743 de 2015.
[27] Sentencias C-862 de 2008, C-818 de 2010, C-250 de 2012, C-015 de 2014, C-239 de 2014, C-240 de 2014, C-811 de 2014 y C-329 de 2015.
[28] Sentencia C-093 de 2001, M.P. Alejandro Martínez Caballero.
[29] Cabe aclarar que la jurisprudencia ha desarrollado este juicio a partir de tres niveles de intensidad: estricto, intermedio y leve. Para determinar cuál es el grado de intensidad adecuado en el examen de un asunto sometido

En este sentido, en la Sentencia C-748 de 2009[30], la Corte condensó las dos etapas del juicio de igualdad, en los siguientes términos: (1) lo primero que debe advertir el juez constitucional es si, en relación con un criterio de comparación o *tertium comparationis,* los sujetos o las situaciones de hecho bajo revisión son similares. En caso de que encuentre que son claramente distintas deberá declarar la exequibilidad de la norma, sin que pueda proseguir con la siguiente etapa del juicio. Por el contrario, si advierte que lo comparado debe ser tratado, en principio, de la misma forma, (2) cabe continuar con el examen de razonabilidad, proporcionalidad, adecuación e idoneidad del tratamiento diferenciado que consagra la norma censurada, destacando los fines que se buscan por el trato disímil, los medios empleados para alcanzarlo y la relación entre medios y fines.

4.1.4.2.3. Finalmente, y en respuesta a su estructura, la jurisprudencia ha sostenido que la admisión o viabilidad de un cargo por violación del derecho a la igualdad, no se limita a la simple manifestación de considerar que las normas objeto de controversia establecen una discriminación y que, por ello, son contrarias al artículo 13 superior[31]. En efecto, para poder establecer –en un marco relacional– si existe una diferencia de trato carente de justificación, es preciso que el actor manifieste: (i) cuáles son los sujetos que se comparan y por qué ellos deberían recibir el mismo trato; (ii) en qué sentido se presenta una diferenciación; y (iii) con base en qué criterios es que ella se produce. En otras palabras, se le asigna al accionante el deber de precisar el *tertium comparationis*, con el fin de que tal definición se convierta en el soporte del juicio que se adelanta por la Corte[32].

---

a revisión, este Tribunal ha fijado una regla y varios criterios. Como se advirtió en la Sentencia C-104 de 2016, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, la regla consiste en reconocer que al momento de ejercer el control de constitucionalidad se debe aplicar un *test leve*, que es el ordinario. Este se limita a establecer la legitimidad del fin y del medio, debiendo ser este último adecuado para lograr el primero, valga decir, verificar si dichos fin y medio no están constitucionalmente prohibidos y si el segundo es idóneo o adecuado para conseguir el primero. Este test ha sido aplicado en casos en que se estudian materias económicas, tributarias o de política internacional, o en aquellos en que está de por medio una competencia específica definida en cabeza de un órgano constitucional, o cuando, a partir del contexto normativo del precepto demandado, no se aprecia *prima facie* una amenaza frente al derecho sometido a controversia. La aplicación de un *test estricto*, como la más significativa excepción a la regla, tiene aplicación cuando está de por medio el uso de un criterio sospechoso, a los cuales alude el artículo 13 de la Constitución, o cuando la medida recae en personas que están en condiciones de debilidad manifiesta, o que pertenecen a grupos marginados o discriminados. También se ha utilizado cuando la diferenciación afecta de manera grave, *prima facie,* el goce de un derecho fundamental. Este test ha sido categorizado como el más exigente, ya que busca establecer si el fin es legítimo, importante e imperioso y si el medio es legítimo, adecuado, conducente y necesario, es decir, si no puede ser remplazado por otro menos lesivo. Este test incluye un cuarto aspecto de análisis, referente a si los beneficios de adoptar la medida exceden claramente las restricciones impuestas sobre otros principios y valores constitucionales. Entre los extremos del test leve y del test estricto, se ha identificado el *test intermedio*, que se aplica por este Tribunal cuando se puede afectar el goce de un derecho no fundamental, cuando existe un indicio de arbitrariedad que puede afectar la libre competencia económica o en aquellos casos en que la medida podría resultar potencialmente discriminatoria en relación con alguno de los sujetos comparados, lo que incluye el uso de las acciones afirmativas. Este test examina que el fin sea legítimo e importante, porque promueve intereses públicos valorados por la Constitución o por la magnitud del problema que el legislador busca resolver, y que el medio sea adecuado y efectivamente conducente para alcanzar dicho fin.

[30] M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[31] Sentencia C-715 de 2006, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

[32] Así, por ejemplo, en la Sentencia C-022 de 1996, M.P. Carlos Gaviria Díaz, se expuso que: "Se debe señalar con claridad los grupos involucrados, el trato introducido por las normas demandadas que genera la vulneración del derecho a la igualdad y qué justifica dar un tratamiento distinto al contenido en las normas acusadas, toda vez que la realización de la igualdad no le impone al legislador la obligación de otorgar a todos los sujetos el mismo tratamiento jurídico, ya que no todos se encuentran bajo situaciones fácticas similares ni gozan de las

La falta de cumplimiento de estas exigencias conduce a un desconocimiento de las cargas de *pertinencia*, *especificidad* y *suficiencia*. En cuanto a la *carga de pertinencia*, porque no se verificaría el juicio de contradicción normativa entre una norma de rango legal y una de rango constitucional, al limitarse el alcance de la acusación a una valoración de conveniencia sobre la distinción de trato consagrada en la ley. En relación con la *carga de especificidad*, porque no se exhibiría cuál es el problema de legitimidad constitucional que surge de la norma demandada, como consecuencia de la posibilidad que tiene el legislador de prever consecuencias normativas distintas frente a supuestos de hecho no asimilables. Y, en cuanto a la *carga de suficiencia*, porque no existiría el mínimo razonamiento jurídico para cuestionar la presunción de constitucionalidad que ampara a todas las normas legales, como consecuencia de la aplicación del principio democrático.

4.1.4.3. Caso concreto

4.1.4.3.1. Siguiendo los escritos de intervención radicados por la Asociación Colombiana de Distribuidores de Energía Eléctrica (ASOCODIS) y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios es preciso, en primer lugar, que se examine si la demanda presentada en esta oportunidad se ajusta a los mínimos argumentativos de los cuales depende la prosperidad del juicio abstracto de constitucionalidad, en la medida en que los citados intervinientes piden a la Corte que se declare inhibida para proferir un fallo de fondo, al estimar que no es viable la comparación que se realiza por los accionantes.

4.1.4.3.2. A diferencia de lo expuesto por los citados intervinientes, la Corte encuentra que la demanda sí cumple con las tres exigencias mínimas que se requieren para provocar un juicio de igualdad, conforme a lo dispuesto en el acápite 4.1.4.2.3 de esta providencia, pues los accionantes comparan a los usuarios de los servicios públicos domiciliarios respecto de los usuarios de los servicios de comunicaciones, y afirman que ellos deben recibir el mismo trato por su condición de suscriptores de un servicio público. Por lo demás, exponen que la diferenciación y el criterio de distinción se presenta en el plazo que se otorga para interponer los recursos de reposición y apelación en relación con las decisiones que se adoptan por las citadas empresas, sin que exista, a su juicio, una razón que justifique tal diferenciación. En efecto, mientras que en el caso de los usuarios de las empresas de servicios públicos domiciliarios el término para impugnar es de cinco días, en tratándose de los usuarios de los servicios de comunicaciones se concede un plazo de 10 días.

Así las cosas, como se advierte del resumen de la demanda, es claro que la acusación que se propone permite realizar un juicio de fondo, no solo porque se cumplen los supuestos básicos de la formulación de una acusación por desconocimiento del derecho a la igualdad, como ya se demostró, sino, además, porque el principio *pro actione* refuerza esta conclusión, al advertirse que la

---

mismas condiciones o prerrogativas personales e institucionales". Este precedente ha sido reiterado recientemente en las Sentencias C-104 y 179 de 2016.

pretensión de los accionantes es inequívoca en exponer los sujetos que se comparan, la manera como se expresa la diferenciación y el criterio base para ello, fijando, claramente, el *tertium comparationis*, de suerte que el reproche que se hace por los intervinientes, más que tratarse de un problema de aptitud, responde a la primera etapa del juicio de igualdad propuesto, consistente en examinar si en el plano fáctico y/o en el plano jurídico se confrontan sujetos susceptibles de equipararse.

Recuérdese que la jurisprudencia constitucional ha señalado que en aplicación del principio *pro actione*, le corresponde a la Corte indagar en qué consiste la pretensión del accionante, para así evitar en lo posible un fallo inhibitorio. Al respecto, esta Corporación ha dicho que la apreciación del cumplimiento de los requisitos de la demanda debe hacerse de tal manera que se garantice la eficacia del control de constitucionalidad cuyo origen es el ejercicio de las acciones públicas, dentro del contexto de una democracia participativa como la que anima la Constitución del 91. Esto quiere decir que el rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda "no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido al actor y que la duda habrá de interpretarse a favor del demandante, es decir, admitiendo la demanda y fallando de fondo"[33].

De ahí que, se proseguirá con la verificación de la primera etapa del juicio de igualdad, dirigida a establecer si se confrontan sujetos o situaciones similares que sean susceptibles de equipararse, sin la cual no es posible, como ya se explicó, continuar con el análisis de la razonabilidad, proporcionalidad, adecuación e idoneidad del tratamiento dispuesto en la norma censurada.

4.1.4.3.3. Para esta Corporación, siguiendo lo manifestado por la mayoría de los intervinientes[34] y el concepto de la Vista Fiscal, no cabe duda de que los sujetos que se invocan no son susceptibles de compararse, pues se confrontan suscriptores que responden a realidades jurídicas distintas, por lo que no se aprecia que exista un trato desigual entre iguales.

En efecto, los demandantes comparan a los usuarios de los servicios públicos domiciliarios con los usuarios de los servicios de comunicaciones, partiendo de la base de que ambos son beneficiarios de servicios públicos y que, por ese solo hecho, deben ser destinatarios de un mismo trato por parte de la ley. Sin embargo, tal consideración omite tener en cuenta las diferencias existentes y relevantes entre ambas categorías de servicios, que llevan a que su prestación se someta en cada caso a un régimen jurídico particular y concreto, el cual, a su vez, se extiende al ámbito de protección y ejercicio de los derechos de unos y otros usuarios en relación con las empresas prestadoras.

Sobre el particular, cabe señalar que el artículo 365 de la Constitución dispone que *"[l]os servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley"*, otorgando al legislador una amplia facultad para regular la materia, sin

[33] Sentencia C-207 de 2016, M.P. Alejandro Linares Cantillo.
[34] Con la única excepción de la Universidad Libre.

más condicionamientos que el respeto a los parámetros que sobre su prestación se fijan directamente por el constituyente, aunado al deber de actuar conforme con los valores y principios que se establecen en la Carta.

En el caso de los servicios públicos domiciliarios, a diferencia de otros servicios públicos, el Texto Superior consagra expresamente ***reservas legales*** para su regulación, en materia de competencias y responsabilidades en cobertura, prestación, calidad, derechos y deberes de los usuarios, esquemas para su protección, régimen tarifario y formas de participación; a la vez que le otorga ***características únicas*** que no se predican de ninguna otra categoría de servicios, como ocurre con los subsidios a las tarifas que se confieren para garantizar su acceso. Textualmente, la Constitución dispone lo siguiente:

> "**Artículo 367.** La ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los **servicios públicos domiciliarios**, su cobertura, calidad y financiación, y el régimen tarifario que tendrá en cuenta además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos. // **Los servicios públicos domiciliarios** se prestarán directamente por cada municipio cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, y los departamentos cumplirán funciones de apoyo y coordinación. // La ley determinará las entidades competentes para fijar las tarifas.
>
> **Artículo 368.** La Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas podrán conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los **servicios públicos domiciliarios** que cubran sus necesidades básicas.
>
> **Artículo 369.** La ley determinará los deberes y derechos de los usuarios, el régimen de su protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten el servicio. Igualmente definirá la participación de los municipios o de sus representantes, en las entidades y empresas que les presten **servicios públicos domiciliarios**.
>
> **Artículo 370.** Corresponde al Presidente de la República señalar, con sujeción a la ley, las políticas generales de administración y control de eficiencia de los **servicios públicos domiciliarios** y ejercer por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el control, la inspección y vigilancia de las entidades que los presten."[35]

En desarrollo del mandato constitucional previsto en el citado artículo 365, se observa que la regulación de los derechos y deberes de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios y su régimen de protección fue desarrollada por el legislador, por intermedio de la Ley 142 de 1994, ***reserva legal*** que no

[35] Énfasis por fuera del texto original.

se impone para las otras categorías servicios públicos, en los que cabe recurrir al auxilio de fuentes normativas distintas. Tal es el caso de los servicios de comunicaciones, en los que la reglamentación sobre la materia se encuentra en la Resolución 5111 de 2017 de la CRC, por disposición del artículo 53 de la Ley 1341 de 2009[36].

En este sentido, si bien se parte del hecho de que unos y otros usuarios de servicios públicos tienen derecho a interponer recursos contra las decisiones de las empresas prestadoras que los afecten, en garantía de los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, la naturaleza disímil y particular de cada régimen de prestación, sobre la base de la distinción constitucional sobre la materia, conlleva a la imposibilidad de equiparar sus situaciones y a tener a sus usuarios como sujetos susceptibles de comparación.

Tal conclusión se reafirma al advertir que, por una parte, el tratamiento normativo al que se someten los usuarios es distinto, con ocasión de las diferencias que existen en la relación jurídica que soporta cada vínculo, por ejemplo, tal como se expone en las intervenciones, los servicios domiciliarios se rigen por contratos de condiciones uniformes[37], son categorizados por la ley como servicios públicos esenciales[38] y admiten la aplicación de subsidios cruzados[39], supuestos que no se predican de los servicios de comunicaciones, en los que se permiten formas de contratación abierta, a través de ofertas que reflejan las necesidades de los clientes[40]. Y, por la otra, los usuarios de los servicios públicos son siempre la misma persona, es decir, no se trata de dos sujetos distintos susceptibles de comparación, sino de un mismo individuo que asume un rol particular en cada ocasión y por cada contrato que suscribe. Por ello, el marco normativo que los regula es diferente, especial y concreto en cada caso, y ello se destaca cuando se excluye su asimilación normativa. Así, en el asunto bajo examen, el régimen legal es manifiesto en señalar que los usuarios de los servicios de comunicaciones **no son destinatarios** de las disposiciones legales previstas para los usuarios de los servicios públicos domiciliarios, cuando en el artículo 73 de la Ley 1341 de 2009 dispone que: *"A las telecomunicaciones, y a las empresas que prestan los servicios de telefonía pública básica conmutada, telefonía local móvil en el sector rural y larga distancia no les será aplicable la Ley 142 de 1994"*.

Por consiguiente, es claro para este Tribunal que el juicio propuesto por los accionantes omitió tener en cuenta las diferencias existentes y relevantes entre ambas categorías de servicios, por lo que no se advierte que exista un trato desigual entre iguales, al tratarse de suscriptores que responden a realidades jurídicas distintas, no susceptibles de ser comparadas. De esta manera, existe una razón objetiva que justifica la diferencia de trato, lo que implica que la

---

[36] Ley 1341 de 2009. "***Artículo 53. Régimen jurídico.*** *El régimen jurídico de protección al usuario, en lo que se refiere a servicios de comunicaciones, será el dispuesto en la regulación que en materia de protección al usuario expida la CRC y en el régimen general de protección al consumidor y sus normas complementarias en lo no previsto en aquella. (…)"*
[37] Ley 142 de 1994, arts. 128 y ss.
[38] Ley 142 de 1994, art. 4.
[39] Ley 142 de 1994, arts. 99 y ss.
[40] Ley 1341 de 2009, art. 53.

norma acusada debe ser declarada exequible en la parte resolutiva de esta providencia.

Por lo demás, en línea con lo expuesto, en primer lugar, cabe agregar que la pretensión de unificar los plazos para interponer recursos en relación con de los servicios públicos implicaría desconocer la amplia libertad de configuración que existe en la materia por parte del legislador[41], cuya atribución le permite diseñar el régimen de protección de los usuarios conforme a reglas distintas, que respondan a las particularidades de cada servicio, según los principios de razonabilidad y proporcionalidad, los cuales no se advierten vulnerados en el asunto *sub-judice*, al constatar que el plazo de cinco días para interponer recursos a favor de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios, es un reflejo del mismo término previsto para agotar la vía gubernativa en el antiguo artículo 51 del CCA[42], que se encontraba vigente para la época de entrada en vigor de la Ley 142 de 1994.

En segundo lugar, no existe ninguna obligación constitucional que imponga consagrar un plazo uniforme para interponer recursos por parte de todos los usuarios de los servicios públicos. Por el contrario, una previsión en tal sentido supondría una restricción desproporcionada del principio básico de autonomía legislativa, a partir de lo previsto en el artículo 365 de la Carta, en el que, como ya se mencionó, se señala que: *"Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley".*

Y. en tercer lugar, la pretensión invocada por los accionantes igualmente supone rechazar la libertad de configuración en materia procesal, por virtud de la cual es al legislador a quien le corresponde definir las etapas, términos y demás elementos que integran cada procedimiento judicial o administrativo[43]. En este sentido, los preceptos legales acusados son el resultado del ejercicio de esta función, sin que se aprecie la infracción de un trámite de fijación directa de origen constitucional, sin que se sacrifiquen los principios de razonabilidad

---

[41] Así, por ejemplo, en la Sentencia C-075 de 2006, M.P, Rodrigo Escobar Gil, la Corte señaló que: "el Constituyente le confió al legislador el deber de establecer las condiciones que permitan asegurar la efectividad del principio de concurrencia u oposición en la prestación de los servicios públicos domiciliarios. De suerte que no sólo participe el Estado, directa o indirectamente, sino también las comunidades organizadas, o los particulares (C.P. arts. 365 y 370). Del mismo modo, le asignó la obligación de fijar la naturaleza, extensión y cobertura de los servicios públicos, como las reglas que aseguren su calidad y financiación, señalando en este último caso el correspondiente régimen tarifario y la entidad competente para su establecimiento (C.P. art. 367), previendo anticipadamente que las tarifas por expreso mandato constitucional deben corresponder a los criterios de costos, solidaridad y redistribución de ingresos (C.P. art. 367.1). En el mismo sentido, el artículo 369 de la Constitución Política somete a estricta reserva legal, la determinación de los derechos y deberes de los usuarios, el régimen de su protección y las formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten los servicios públicos domiciliarios." Todo este conjunto de atribuciones evidencia, a juicio de la Corte, "que si bien el alcance de la libertad de configuración del legislador en materia de servicios públicos es amplia –pues se desarrolla en todos los aspectos de su prestación, vigilancia y control–, no es ilimitada, porque el ejercicio de dicha atribución debe estar encaminada y orientada a la realización efectiva de los fines, principios y deberes constitucionales que le sirven de fundamento."

[42] Se trata del artículo 51 del Decreto 01 de 1984, en cuyo aparte pertinente disponía que: *"De los recursos de reposición y apelación habrá de hacerse uso, por escrito, en la diligencia de notificación personal, o dentro de los cinco (5) días siguientes a ella, o a la desfijación del edicto, o la publicación, según el caso".*

[43] Véase, entre otras, las Sentencias C-927 de 2000, C-1104 de 2001, C-893 de 2001, C-309 de 2002, C-314 de 2002, C-646 de 2002, C-123 de 2003, C-234 de 2003, C-1146 de 2004, C-275 de 2006, C-398 de 2006, C-718 de 2006, C-738 de 2006 y C-1186 de 2008.

y proporcionalidad, y sin que se lesione la eficacia de las diferentes garantías que integran el debido proceso.

Por el conjunto de razones expuestas, en la parte resolutiva de esta sentencia, la Corte declarará la exequibilidad de los apartes acusados de los incisos 3 y 4 del artículo 154 de la Ley 142 de 1994.

4.2. SEGUNDO CARGO: *Violación del derecho a la igualdad en cuanto al término para presentar reclamaciones contra facturas expedidas por las empresas de servicios públicos domiciliarios*

4.2.1. Fundamentos de la demanda[44]

En relación con el segundo cargo, los demandantes aseguran que la expresión: *"[e]n ningún caso, proceden reclamaciones contra facturas que tuviesen más de cinco (5) meses de haber sido expedidas por las empresas de servicios públicos"*, contenida en la parte final del inciso 3 del artículo 154, vulnera el artículo 13 de la Constitución, pues da lugar a un trato diferenciado respecto de las empresas de servicios públicos domiciliarios, en relación con las cuales no se prevé plazo alguno para realizar cobros derivados del dolo del usuario o suscriptor, conforme a lo previsto en el artículo 150 de la Ley 142 de 1994[45].

Con el fin de exponer la similitud alegada y exigir un tratamiento normativo igual, los accionantes presentan el siguiente cuadro[46]:

CRITERIO	ARTÍCULO 154 DE LA LEY 142 DE 1994	ARTÍCULO 150 DE LA LEY 142 DE 1994
Destinatarios de la norma	Usuarios de servicios públicos domiciliarios y las empresas prestadoras de los servicios de acueducto, alcantarillado, aseo, gas natural[47]	Usuarios de servicios públicos domiciliarios y las empresas prestadoras de los servicios de acueducto, alcantarillado, aseo, gas natural[48]
Situación fáctica que regula la norma	Una factura que por un error u omisión de	Omisión o error de la empresa que se traduce

[44] En el presente acápite se resumen los argumentos expuestos en la demanda, a partir de la concreción de los cargos formulados en el escrito de corrección.
[45] La norma en cita dispone que: *"**Artículo 150. De los cobros inoportunos.** Al cabo de cinco meses de haber entregado las facturas, las empresas no podrán cobrar bienes o servicios que no facturaron por error, omisión, o investigación de desviaciones significativas frente a consumos anteriores. **Se exceptúan los casos en que se compruebe dolo del suscriptor o usuario**."* Énfasis de losa accionantes. Folio 22 del cuaderno principal.
[46] El cuadro corresponde al expuesto por los accionantes, salvo las notas al pie en las que se citan apartes de los artículos 150 y 154 de la Ley 142 de 1994.
[47] Ley 142 de 1994. *"**Artículo 1o. Ámbito de aplicación de la ley.** Esta leyse aplica a los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, (...); a las actividades que realicen las personas prestadoras de servicios públicos de que trata el artículo 15 de la presente Ley, y a las actividades complementarias definidas en el Capítulo II del presente título y a los otros servicios previstos en normas especiales de esta Ley".*
[48] Ibid.

	la empresa le genera un perjuicio económico al usuario	en bienes o servicios que no fueron facturados o cobrados y que generan un perjuicio económico para la empresa
Recursos procedentes	Reclamación ante la empresa solicitando la devolución del valor cobrado de más en la factura	Expedición de una nueva factura realizando el cobro del bien o servicio no facturado
Término	**5 meses** *"después de haber sido expedida la factura"*	**5 meses** *"después de haber sido entregada la factura"*
Excepciones al término de cinco meses	**Ninguna**	**Dolo del usuario o suscriptor**

A continuación, proponen el desarrollo de un *test intermedio de igualdad*, en el que argumentan lo siguiente:

(i) La expresión legal acusada se funda en la seguridad jurídica como *fin constitucionalmente legítimo*, ya que establece un término para que los usuarios de los servicios públicos domiciliarios presenten reclamaciones contra las facturas emitidas por las empresas prestadoras, el cual corresponde al mismo plazo fijado para que estas últimas puedan realizar cobros por error, omisión o investigación de desviaciones significativas en consumos hechos con anterioridad.

(ii) El *medio* elegido (término de cinco meses para presentar reclamaciones contra facturas) es necesario para conseguir el fin legítimo mencionado, *pero incorpora una afectación mayor* para los usuarios de los servicios públicos domiciliarios que tan solo cuentan con el plazo mencionado, mientras que las empresas pueden facturar en cualquier momento cobros no realizados, en los casos en que se compruebe dolo por parte de los usuarios.

(iii) La *medida* es *desproporcionada* en sentido estricto, toda vez que (a) termina protegiendo a las empresas prestadoras que son la parte *"más fuerte"* de la relación contractual; a la vez que (b) impide a los usuarios de servicios públicos domiciliarios alegar hechos dolosos por parte de las empresas, cuando se supera el plazo de cinco meses, a diferencia de la habilitación que se otorga a estas últimas para proceder en tal sentido en cualquier tiempo.

Por lo demás, los actores afirman que, así como la Corte en la Sentencia SU-1010 de 2008 refirió a la onerosidad del negocio que sustenta la prestación de los servicios públicos domiciliarios, como justificación de los cobros de las empresas después de cinco meses, cuando existe dolo por parte del suscriptor, debería contemplarse una excepción similar en favor de los usuarios, quienes quedan desprotegidos respecto de las reclamaciones injustificadas, con base

en actuaciones dolosas o de mala fe de las empresas, superado el término ya señalado de expedición de la factura.

Bajo los argumentos expuestos, los accionantes solicitan la declaratoria de inexequibilidad del aparte demandado del artículo 154 de la Ley 142 de 1994 o, de manera subsidiaria, la declaratoria de exequibilidad condicionada, en el entendido de que los usuarios pueden realizar reclamaciones "contra las facturas que impliquen dolo, negligencia grave de la empresa o en los eventos en los cuales el usuario no [tenga] forma de conocer el mayor valor cobrado, incluso cuando hayan pasado cinco meses de haber sido expedida la correspondiente factura"[49].

4.2.2. Intervenciones

4.2.2.1. Intervención del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

El apoderado del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo intervino en el proceso para solicitar la declaratoria de exequibilidad de la norma acusada, con el mismo argumento señalado respecto del cargo anterior, esto es, que existe claridad en el ordenamiento jurídico en relación con el término que se impone para realizar reclamaciones frente a las facturas, sin que se advierta la necesidad de que el juez constitucional intervenga en la materia.

4.2.2.2. Intervención de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

El Jefe de la Oficina Asesora Jurídica (E) de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios solicita a la Corte declarar exequible la expresión acusada del artículo 154 de la Ley 142 de 1994. Según el interviniente, lo previsto en la citada disposición frente a lo consagrado en el artículo 150 del mismo estatuto, refiere a mecanismos de protección para los usuarios y los prestadores, respectivamente, quienes se encuentran en posiciones diferentes y, por lo tanto, no se pueden comparar.

Por lo demás, contrario a lo indicado por los accionantes, el artículo 150 es garantista de los derechos de los usuarios de servicios públicos domiciliarios al establecer un plazo preciso para que los prestadores cobren lo dejado de facturar por error u omisión, y tan solo habilita una excepción en casos de dolo, evitando que por acciones desleales de los suscriptores se afecte el pago de los servicios prestados, y los subsidios cruzados que permite la ley.

Por último, el interviniente desarrolla los pasos del test de igualdad propuesto en la demanda, destacando que la norma persigue un fin constitucionalmente legítimo, consistente en proteger los derechos de los usuarios; es necesaria para cumplir dicho propósito, pues brinda certeza en el proceso de facturación por el servicio prestado; y no es desproporcionada, en la medida en que no desmejora ni afecta los derechos de los usuarios. Además, la comparación con

[49] Folio 27 del cuaderno principal.

el artículo 150 es equivocada, al tratarse de una regulación distinta, puesto que no se puede pretender que "(…) por acciones mañosas de los usuarios se desvíe el consumo o el cobro"[50]. En efecto, "(…) lo que el legislador quiere proteger es el buen comportamiento tanto del usuario como del prestador"[51].

4.2.2.3. Intervención de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia -ANDI-

En oficio del 28 de mayo de 2019, el Presidente y Representante Legal de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) solicitó declarar la exequibilidad del precepto demandado. Como primera medida, discrepa de la afirmación de los accionantes según la cual los usuarios de servicios públicos domiciliarios están en igualdad de condiciones respecto de las empresas prestadoras, pues el cobro en cualquier tiempo de los servicios dejados de facturar, en los casos en los que se compruebe dolo del suscriptor, encuentra plena validez y justificación en la protección del interés general y en la finalidad social que tiene la prestación de los servicios públicos.

Aunado a lo anterior, considera que en la revisión de la facturación existe una posición claramente desigual entre los usuarios y las empresas, pues aquellos solo deben revisar sus consumos, mientras que estas tienen que contrastar los consumos de todos los usuarios y luego expedir las facturas.

Por último, afirma que, en todo caso, el suscriptor conserva la posibilidad de discutir el cobro mediante la interposición de recursos, como lo admite la Ley 142 de 1994.

4.2.2.4. Intervención de la Asociación Colombiana de Distribuidores de Energía Eléctrica -ASOCODIS-

En oficio del 16 de mayo de 2019, el Director Ejecutivo de la Asociación Colombiana de Distribuidores de Energía Eléctrica (ASOCODIS) solicita declarar la constitucionalidad del segmento acusado del artículo 154 de la Ley 142 de 1994. En su criterio, tal precepto no es comparable con el artículo 150 del estatuto en cita, ya que cada uno de ellos regula supuestos de hecho con destinatarios diferentes. Así, el primero, esto es, el artículo 154, es aplicable a los usuarios, fijando las condiciones para impugnar las facturas de servicios públicos; mientras que, el segundo, es decir, el artículo 150, es predicable de las empresas, pues determina las condiciones para incluir nuevos conceptos en dichas facturas[52].

---

[50] Folio 199 del cuaderno principal.
[51] Ibid.
[52] Adicionalmente, el interviniente manifiesta que, contrario a lo señalado por los demandantes, la norma acusada prodiga un trato privilegiado a los usuarios de servicios públicos domiciliarios en comparación con el que tienen los consumidores de otros bienes y servicios. De esta manera, señala que los cinco (5) meses supera con creces el término de tres (3) días que tienen los consumidores para rechazar facturas mercantiles, en los términos del inciso 3, del artículo 773, del Código de Comercio. Igualmente, resulta más ventajoso que los términos de prescripción de las acciones ordinarias, ejecutivas y cambiarias, cuyo monto es de 10, 5 y 3 años, respectivamente, previstos para el cobro de bienes y servicios comerciales no facturados.

4.2.2.5. Intervención de la Universidad Libre

En oficio del 29 de mayo de 2019, el director y un profesor miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre solicitaron a la Corte declarar exequible el precepto demandado, en el entendido de que el usuario podrá hacer reclamaciones sobre la facturación, incluso pasados cinco (5) meses desde su expedición, siempre que se compruebe dolo por parte de la empresa de servicios públicos.

Para los intervinientes, la norma acusada contempla un trato desigual carente de justificación, en cuanto a la perentoriedad de las reclamaciones de los usuarios sobre la facturación, en la medida en que las empresas sí pueden revisar tal proceso pasados cinco (5) meses, cuando se demuestre dolo por parte del usuario, alternativa que no se extiende en el caso contrario, esto es, cuando el actuar doloso se deriva de la compañía de servicios públicos domiciliarios. Esta situación vulnera el derecho a la igualdad y constituye al mismo tiempo un agravante que permite el abuso de la posición dominante que tienen las empresas.

4.2.3. Concepto del Procurador General de la Nación

El Procurador General de la Nación considera que este cargo tampoco está llamado a prosperar y que, por tal razón, la norma acusada debe ser declarada exequible, bajo las siguientes consideraciones:

> "(…) los sujetos destinatarios de la norma acusada y los del artículo 150 de la Ley 142 de 1994 no son comparables, toda vez que el sujeto del precepto censurado es el usuario y el del artículo mencionado es la empresa prestadora del servicio público domiciliario. En el mismo sentido, es necesario precisar que el aparte contenido en el inciso tercero del artículo 154 de la Ley 142 de 1994 hace referencia a reclamaciones por parte de los usuarios contra facturas por cobro (sic) no autorizados, y en el caso del artículo 150 se trata de los cobros inoportunos por parte de las empresas.
>
> En efecto, la devolución por cobros no autorizados y los cobros inoportunos son diferentes, pues los primeros tienen origen en servicios no prestados, es decir, tarifas que no corresponden a la regulación y cobros de conceptos no previstos en la ley y en los contratos de condiciones uniformes, mientras que los segundos se presentan estrictamente durante la ejecución del contrato.
>
> En este orden de ideas, usuarios y prestadores de servicios públicos domiciliarios se encuentran en posiciones distintas, y adicionalmente la prerrogativa de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios para efectuar cobros inoportunos cuando se demuestre el dolo del usuario, está justificada en el interés general, debido a que se esta

manera se asegura la prestación eficiente de dichos servicios a los habitantes del territorio nacional."[53]

4.2.4. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

4.2.4.1. Planteamiento del problema jurídico

De acuerdo con los argumentos expuestos en la demanda, en las distintas intervenciones y teniendo en cuenta el concepto de la Vista Fiscal, le corresponde a esta Corporación establecer si los apartes acusados contenidos en el inciso 3 del artículo 154 de la Ley 142 de 1994 desconocen el derecho a la igualdad, al fijar un término de cinco (5) meses contado a partir de la expedición de las respectivas facturas, para que los usuarios de los servicios públicos domiciliarios puedan efectuar reclamaciones frente a los cobros realizados, sin que esté prevista a su favor una excepción en los casos en que se pruebe dolo por parte de las empresas, tal como se prevé en beneficio de estas últimas en el artículo 150 del estatuto legal en cita[54].

4.1.4.2. Caso concreto

Tal como ya se advirtió, el segundo cargo está dirigido contra la siguiente expresión consagrada en el inciso 3 del artículo 154 de la Ley 142 de 1994, conforme a la cual: *"[e]n ningún caso, proceden reclamaciones contra facturas que tuviesen más de cinco (5) meses de haber sido expedidas por las empresas de servicios públicos"*, con el argumento de que se vulnera el artículo 13 del Texto Superior, al consagrar un trato diferenciado respecto de las empresas de servicios públicos domiciliarios, en relación con las cuales se prevé una excepción para realizar cobros en cualquier tiempo respecto de servicios no facturados, cuando los mismos se derivan del dolo del usuario o suscriptor, conforme a lo previsto en el citado artículo 150 del mismo estatuto legal.

Frente al juicio de igualdad que se plantea en la demanda, la Corte advierte que no se supera la primera etapa, consistente en confrontar sujetos de la misma naturaleza, pues ellos se ubican cada uno en una posición contractual claramente distinta de extremos entre sí.

En efecto, los demandantes proponen una comparación entre *empresas* y *usuarios* de servicios públicos domiciliarios, con el fin de señalar que debería contemplarse una excepción similar a la prevista para las primeras frente a los cobros inoportunos cuando existe dolo por parte de los segundos, de forma tal que los suscriptores también puedan presentar reclamaciones contra facturas después de cinco (5) meses de su expedición, en casos de actuaciones dolosas

---

[53] Folios 221 y 222 del cuaderno principal.

[54] Nuevamente se transcribe la norma en cita: *"**Artículo 150. De los cobros inoportunos.** Al cabo de cinco meses de haber entregado las facturas, las empresas no podrán cobrar bienes o servicios que no facturaron por error, omisión, o investigación de desviaciones significativas frente a consumos anteriores. **Se exceptúan los casos en que se compruebe dolo del suscriptor o usuario**."* Énfasis de losa accionantes. Folio 22 del cuaderno principal.

o negligentes de las empresas. Tal reclamación se justifica en la onerosidad inherente a la prestación de servicios que los vinculan.

El juicio propuesto ubica entonces a los usuarios y a las empresas de servicios públicos domiciliarios en la misma posición, desconociendo, por una parte, la asimetría que caracteriza el lugar en el que se ubica uno y otro sujeto del negocio jurídico que los relaciona; y por la otra, equiparando de forma errónea la potestad y obligación de las empresas de facturar y cobrar por los servicios públicos domiciliarios prestados, con el derecho de los usuarios a reclamar e interponer recursos contra la facturación expedida por dichas empresas, circunstancias que tienen una naturaleza completamente distinta, como pasa a demostrarse a continuación.

De acuerdo con la Constitución, las empresas que presten servicios públicos lo hacen de forma onerosa y deben garantizar su suministro eficiente a todos los habitantes del territorio (CP art. 365). En contraprestación, los usuarios están obligados a cancelar un precio por los servicios efectivamente recibidos, cuyo pago oportuno redunda en el mejoramiento continuo de la cobertura y la calidad de los servicios. Sobre el cobro a los usuarios por los servicios públicos domiciliarios, la propia Constitución establece un principio de reserva legal para fijar *"las competencias y responsabilidades relativas a [su] prestación (…), su cobertura, calidad y financiación, y el régimen tarifario que tendrá en cuenta además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos"* (CP art. 367), así como para determinar *"los deberes y derechos de los usuarios, el régimen de su protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten el servicio"* (CP art. 369).

De acuerdo con el artículo 128 de la Ley 142 de 1994, las relaciones jurídicas que se presentan entre los usuarios y las empresas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios se soportan en una base contractual. Se trata de un contrato *"uniforme [y] consensual[,] en virtud del cual una empresa de servicios públicos los presta a un usuario a cambio de un precio en dinero, de acuerdo a estipulaciones que han sido definidas por ellas para ofrecerlas a un número de usuarios no determinados"*, sin perjuicio de las normas imperativas que la Constitución y la ley establezcan para la regulación de dicho vínculo, tal y como lo señala el artículo 132 del citado estatuto legal[55].

La posición preferente de las empresas con respecto a los usuarios en los contratos de prestación de servicios públicos no es una novedad ni resulta desconocida. Diferentes disposiciones de la Ley 142 de 1994 otorgan a las empresas prestadoras una serie de derechos y privilegios que son propios de la administración, con miras a asegurar la organización, el funcionamiento, la continuidad, la eficiencia y la eficacia de los servicios públicos domiciliarios. Estas prerrogativas incluyen la potestad de adoptar decisiones unilaterales o

[55] Ley 142 de 1994. *"**Artículo 132. Régimen legal del contrato de servicios públicos.** El contrato de servicios públicos se regirá por lo dispuesto en esta ley, por las condiciones especiales que se pacten con los usuarios, por las condiciones uniformes que señalen las empresas de servicios públicos, y por las normas del Código de Comercio y del Código Civil (…)".*

actos administrativos ante el incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte de los usuarios, que puede llevar a la terminación del contrato y/o a la suspensión o corte del servicio (Ley 142 de 1994, arts. 140 y 141)[56].

De forma paralela, la ley establece reglas para la determinación del consumo y para la expedición de facturas de cobro por el servicio prestado (Ley 142 de 1994, arts. 146 a 150)[57], al mismo tiempo que prevé mecanismos de defensa

---

[56] Las normas en cita disponen que: *"**Artículo 140. Suspensión por incumplimiento.** El incumplimiento del contrato por parte del suscriptor o usuario da lugar a la suspensión del servicio en los eventos señalados en las condiciones uniformes del contrato de servicios y en todo caso en los siguientes: // La falta de pago por el término que fije la entidad prestadora, sin exceder en todo caso de dos (2) períodos de facturación en el evento en que ésta sea bimestral y de tres (3) períodos cuando sea mensual y el fraude a las conexiones, acometidas, medidores o líneas. // Es causal también de suspensión, la alteración inconsulta y unilateral por parte del usuario o suscriptor de las condiciones contractuales de prestación del servicio. // Durante la suspensión, ninguna de las partes puede tomar medidas que hagan imposible el cumplimiento de las obligaciones recíprocas tan pronto termine la causal de suspensión. // Haya o no suspensión, la entidad prestadora puede ejercer todos los derechos que las leyes y el contrato uniforme le conceden para el evento del incumplimiento." "**Artículo 141. Incumplimiento, terminación y corte del servicio**. El incumplimiento del contrato por un período de varios meses, o en forma repetida, o en materias que afecten gravemente a la empresa o a terceros, permite a la empresa tener por resuelto el contrato y proceder al corte del servicio. En las condiciones uniformes se precisarán las causales de incumplimiento que dan lugar a tener por resuelto el contrato. // Se presume que el atraso en el pago de tres facturas de servicios y la reincidencia en una causal de suspensión dentro de un período de dos años, es materia que afecta gravemente a la empresa, que permite resolver el contrato y proceder al corte del servicio. // La entidad prestadora podrá proceder igualmente al corte en el caso de acometidas fraudulentas. Adicionalmente, y tratándose del servicio de energía eléctrica, se entenderá que para efectos penales, la energía eléctrica es un bien mueble; en consecuencia, la obtención del servicio mediante acometida fraudulenta constituirá para todos los efectos, un hurto. // La demolición del inmueble en el cual se prestaba el servicio permite a la empresa dar por terminado el contrato, sin perjuicio de sus derechos."*

[57] *"**Artículo 146. La medición del consumo, y el precio en el contrato.** La empresa y el suscriptor o usuario tienen derecho a que los consumos se midan; a que se empleen para ello los instrumentos de medida que la técnica haya hecho disponibles; y a que el consumo sea el elemento principal del precio que se cobre al suscriptor o usuario. // Cuando, sin acción u omisión de las partes, durante un período no sea posible medir razonablemente con instrumentos los consumos, su valor podrá establecerse, según dispongan los contratos uniformes, con base en consumos promedios de otros períodos del mismo suscriptor o usuario, o con base en los consumos promedios de suscriptores o usuarios que estén en circunstancias similares, o con base en aforos individuales. // Habrá también lugar a determinar el consumo de un período con base en los de períodos anteriores o en los de usuarios en circunstancias similares o en aforos individuales cuando se acredite la existencia de fugas imperceptibles de agua en el interior del inmueble. Las empresas están en la obligación de ayudar al usuario a detectar el sitio y la causa de las fugas. A partir de su detección el usuario tendrá un plazo de dos meses para remediarlas. Durante este tiempo la empresa cobrará el consumo promedio de los últimos seis meses. Transcurrido este período la empresa cobrará el consumo medido. // La falta de medición del consumo, por acción u omisión de la empresa, le hará perder el derecho a recibir el precio. La que tenga lugar por acción u omisión del suscriptor o usuario, justificará la suspensión del servicio o la terminación del contrato, sin perjuicio de que la empresa determine el consumo en las formas a las que se refiere el inciso anterior. Se entenderá igualmente, que es omisión de la empresa la no colocación de medidores en un período superior a seis meses después de la conexión del suscriptor o usuario. (...)" "**Artículo 147. Naturaleza y requisitos de las facturas**. Las facturas de los servicios públicos se pondrán en conocimiento de los suscriptores o usuarios para determinar el valor de los bienes y servicios provistos en desarrollo del contrato de servicios públicos. // En las facturas en las que se cobren varios servicios, será obligatorio totalizar por separado cada servicio, cada uno de los cuales podrá ser pagado independientemente de los demás con excepción del servicio público domiciliario de aseo y demás servicios de saneamiento básico. Las sanciones aplicables por no pago procederán únicamente respecto del servicio que no sea pagado. (...)" "**Artículo 148. Requisitos de las facturas**. Los requisitos formales de las facturas serán los que determinen las condiciones uniformes del contrato, pero contendrán, como mínimo, información suficiente para que el suscriptor o usuario pueda establecer con facilidad si la empresa se ciñó a la ley y al contrato al elaborarlas, cómo se determinaron y valoraron sus consumos, cómo se comparan éstos y su precio con los de períodos anteriores, y el plazo y modo en el que debe hacerse el pago. // En los contratos se pactará la forma, tiempo, sitio y modo en los que la empresa hará conocer la factura a los suscriptores o usuarios, y el conocimiento se presumirá de derecho cuando la empresa cumpla lo estipulado. Corresponde a la empresa demostrar su cumplimiento. El suscriptor o usuario no estará obligado a cumplir las obligaciones que le cree la factura, sino después de conocerla. No se cobrarán servicios no prestados, tarifas, ni conceptos diferentes a los previstos en las condiciones uniformes de los contratos, ni se podrá alterar la estructura tarifaria definida para cada servicio público domiciliario." "**Artículo 149. De la revisión previa.** Al preparar las facturas, es obligación de las*

frente a las decisiones de las empresas, que incluyen la potestad de los usuarios de elevar reclamaciones o interponer recursos contra la facturación realizada (Ley 142 de 1994, arts. 152 a 159)[58].

Como se advierte de lo expuesto, es claro que los sujetos invocados no son susceptibles de ser confrontados en términos de igualdad, pues las empresas y los usuarios se encuentran en una posición contractual claramente distinta de extremos entre sí, por virtud de la cual, a las primeras, se les otorgan una serie de privilegios para facturar y cobrar por los servicios prestados, mediante los

---

*empresas investigar las desviaciones significativas frente a consumos anteriores. Mientras se establece la causa, la factura se hará con base en la de períodos anteriores o en la de suscriptores o usuarios en circunstancias semejantes o mediante aforo individual; y al aclarar la causa de las desviaciones, las diferencias frente a los valores que se cobraron se abonarán o cargarán al suscriptor o usuario, según sea el caso." "**Artículo 150. De los cobros inoportunos**. Al cabo de cinco meses de haber entregado las facturas, las empresas no podrán cobrar bienes o servicios que no facturaron por error, omisión, o investigación de desviaciones significativas frente a consumos anteriores. Se exceptúan los casos en que se compruebe dolo del suscriptor o usuario."*

[58] *"**Artículo 152. Derecho de petición y de recurso**. Es de la esencia del contrato de servicios públicos que el suscriptor o usuario pueda presentar a la empresa peticiones, quejas y recursos relativos al contrato de servicios públicos. // Las normas sobre presentación, trámite y decisión de recursos se interpretarán y aplicarán 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." "**Artículo 153. De la oficina de peticiones y recursos.** Todas las personas prestadoras de servicios públicos domiciliarios constituirán una 'Oficina de Peticiones, Quejas y Recursos', la cual tiene la obligación de recibir, atender, tramitar y responder las peticiones o reclamos y recursos verbales o escritos que presenten los usuarios, los suscriptores o los suscriptores potenciales en relación con el servicio o los servicios que presta dicha empresa. (...) Las peticiones y recursos serán tramitados de conformidad con las normas vigentes sobre el derecho de petición." "**Artículo 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 prestación del servicio o la ejecución del contrato. Contra los actos de negativa del contrato, suspensión, terminación, corte y facturación que realice la empresa proceden el recurso de reposición, y el de apelación en los casos en que expresamente lo consagre la ley. // No son procedentes los recursos contra los actos de suspensión, terminación y corte, si con ellos se pretende discutir un acto de facturación que no fue objeto de recurso oportuno. // El recurso de reposición contra los actos que resuelvan las reclamaciones por facturación debe interponerse dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de conocimiento de la decisión. En ningún caso, proceden reclamaciones contra facturas que tuviesen más de cinco (5) meses de haber sido expedidas por las empresas de servicios públicos. // De los recursos de reposición y apelación contra los demás actos de la empresa que enumera el inciso primero de este artículo debe hacerse uso dentro de los cinco días siguientes a aquel en que la empresa ponga el acto en conocimiento del suscriptor o usuario, en la forma prevista en las condiciones uniformes del contrato. // Estos recursos no requieren presentación personal ni intervención de abogado aunque se emplee un mandatario. Las empresas deberán disponer de formularios para facilitar la presentación de los recursos a los suscriptores o usuarios que deseen emplearlos. La apelación se presentará ante la superintendencia." "**Artículo 155. Del pago y de los recursos**. Ninguna empresa de servicios públicos podrá exigir la cancelación de la factura como requisito para atender un recurso relacionado con ésta. Salvo en los casos de suspensión en interés del servicio, o cuando esta pueda hacerse sin que sea falla del servicio, tampoco podrá suspender, terminar o cortar el servicio, hasta tanto haya notificado al suscriptor o usuario la decisión sobre los recursos procedentes que hubiesen sido interpuestos en forma oportuna. (...)" "**Artículo 156. De las causales y trámite de los recursos.** Los recursos pueden interponerse por violación de la ley o de las condiciones uniformes del contrato. En las condiciones uniformes de los contratos se indicará el trámite que debe darse a los recursos, y los funcionarios que deben resolverlos." "**Artículo 157. De la asesoría al suscriptor o usuario en el recurso.** Las personerías municipales deberán asesorar a los suscriptores o usuarios que deseen presentar recursos, cuando lo soliciten personalmente." "**Artículo 159. De la notificación de la decisión sobre peticiones y recursos**. La notificación de la decisión sobre un recurso o una petición se efectuará en la forma prevista por el Código Contencioso Administrativo. El recurso de apelación sólo se puede interponer como subsidiario del de reposición ante el Gerente o el representante legal de la Empresa, quien deberá en tal caso remitir el expediente a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Una vez presentado este recurso al mismo se le dará el trámite establecido en el Código Contencioso Administrativo. // Si dentro del trámite de la apelación, la Superintendencia de Servicios Públicos estima necesario practicar pruebas o el recurrente las solicita, deberá informar por correo certificado a las partes, con la indicación de la fecha exacta en que vence el término probatorio, que no puede ser superior a treinta (30) días hábiles, prorrogables hasta por otro tanto. // **Parágrafo.** Una vez presentado en forma subsidiaria el recurso de apelación, las partes podrán sustentar y aportar pruebas a la Superintendencia para que sean tenidas en cuenta al momento de resolver en segunda instancia".*

atributos propios de la administración, esto es, con la posibilidad de adoptar medidas unilaterales para asegurar su pago; mientras que, los segundos, por su parte, se obligan a cancelar el valor del servicio suministrado, para lo cual el ordenamiento jurídico les brinda mecanismos de defensa para contrarrestar la posición privilegiada de las empresas, con miras a reclamar e interponer recursos contra la facturación realizada por estas últimas. No se trata de sujetos que estén en la misma posición y que puedan ser comparados, por la falta de asimetría contractual y legal que se presenta entre ellos.

De esta manera, mientras el artículo 150 de Ley 142 de 1994 regula los plazos y condiciones que tienen las empresas para facturar sus servicios, fijando un término de cinco meses para incluir valores no contenidos inicialmente por error, omisión o por investigaciones de desviaciones significativas, con la particularidad de permitir en cualquier tiempo el cobro de lo derivado por el dolo del suscriptor o usuario; el artículo 154, en su lugar, regula una situación distinta, referente al plazo que se otorga para que los usuarios controviertan la facturación realizada, sin importar en el momento en que ella se produzca, los motivos que la justifiquen, ni los valores que allí se incluyan. No se trata de normas asimilables, ni comparables, pues la primera responde a la potestad que se reconoce a las empresas para facturar, mientras que la segunda alude a los derechos y a los mecanismos de defensa y protección de los usuarios, los cuales no participan, ni desempeñan rol alguno en el proceso de facturación.

Así las cosas, a juicio de la Corte, las diferencias relevantes existentes entre los sujetos comparados, por un lado, y entre las reglas para la expedición de facturas que atañen a las empresas y el régimen de protección de los usuarios que posibilita la presentación de reclamaciones y recursos contra dichas facturas, por el otro, conducen a concluir que existe razón objetiva que explica el trato diferenciado, y que impide la asimilación que se propone por los accionantes.

En este sentido, y por las razones expuestas, en la parte resolutiva de esta sentencia, esta Corporación declarará la exequibilidad de la expresión legal acusada, contenida en el inciso 3 del artículo 154 de la Ley 142 de 1994.

V. SÍNTESIS

En el asunto bajo examen, la Corte se pronunció sobre dos cargos en los que se invocó la vulneración del derecho a la igualdad. En el primero, se afirmó que el término de cinco días otorgado a los usuarios de los servicios públicos domiciliarios para interponer recursos de reposición y apelación en contra de las decisiones de las empresas prestadoras, causaba un trato discriminatorio respecto de los usuarios de los servicios de comunicaciones, a los cuales la Resolución 5111 de 2017 de la CRC les otorga un plazo de 10 días. Para este Tribunal, el juicio propuesto por los accionantes omitió tener en cuenta las diferencias existentes y relevantes entre ambas categorías de servicios, por lo que no se advierte que exista un trato desigual entre iguales, al tratarse de suscriptores que responden a realidades jurídicas distintas. De esta manera, existe una razón objetiva que justifica la diferencia de trato, lo que implica que

la norma acusada deba ser declarada exequible. Por lo demás, la pretensión de unificar los términos para recurrir carece de respaldo en el Texto Superior y daría lugar a desconocer la amplia potestad de configuración del legislador, tanto en materia de servicios públicos (CP art. 365), como en lo que corresponde a los elementos que integran el debido proceso (CP art. 29).

En el segundo cargo, se señaló que el término de cinco meses para que los usuarios de servicios públicos domiciliarios formulen reclamaciones contra las facturas expedidas por las empresas, implica la consagración de un trato diferenciado frente a estas últimas, a las cuales el artículo 150 de la Ley 142 de 1994 les otorga la posibilidad de realizar cobros en cualquier tiempo respecto de los servicios no facturados, cuando los mismos se derivan del dolo del usuario o suscriptor. Para la Corte, existe una razón objetiva que justifica el trato diferenciado, pues los sujetos confrontados se ubican cada uno en una posición contractual claramente distinta de extremos entre sí. En este sentido, mientras la disposición en cita regula los plazos y condiciones que tienen las empresas para facturar sus servicios, el artículo 154, objeto de demanda, regula una situación distinta, referente al plazo que se otorga para que los usuarios controviertan dicha facturación, sin importar en el momento en que ella se produzca, los motivos que la justifiquen, ni los valores que allí se incluyan. Por ende, extender a los usuarios la alternativa de facturación que el ordenamiento jurídico otorga a las empresas, desconocería la asimetría que caracteriza la posición en el que se ubica uno y otro sujeto del negocio jurídico que los relaciona, lo que se traduce en que la norma acusada igualmente debe ser declarada exequible respecto de este cargo formulado.

VI. DECISIÓN

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

RESUELVE

Declarar **EXEQUIBLES** los incisos 3 y 4 del artículo 154 de la Ley 142 de 1994, *"por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones",* en relación con los cargos examinados en esta providencia.

Notifíquese, comuníquese, publíquese y archívese el expediente.

GLORIA STELLA ORTÍZ DELGADO
Presidente

CARLOS LIBARDO BERNAL PULIDO
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado
Ausente con permiso

MARTHA VICTORIA SACHICA MÉNDEZ
Secretaria General