

# SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS DE COLOMBIA

## I - PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS POR EMPRESAS PRIVADAS Y PROCESOS DE PRIVATIZACION

### I.1. Energía y Gas Combustible

A finales del siglo pasado, cuando se inició la prestación del servicio de energía en las principales ciudades del país, éste se dio por iniciativa privada. Luego, a partir de los años 20 de este siglo, se fue introduciendo capital público en las empresas, con el fin de ampliar la cobertura.

Más adelante, en los años 40 y 50's dadas las inversiones de capital que se requerían para ampliar el servicio en forma no discriminatoria, como venía haciéndolo el sector privado, el gobierno nacional, asumió casi la totalidad de inversión requerida en infraestructura, con lo que hoy en día existe en la práctica una muy alta participación del gobierno nacional en casi todas las empresas de energía eléctrica del país, con excepción de las tres principales ciudades, que aunque son empresas públicas son del tipo municipal.

Así, la prestación de este servicio se constituyó en un monopolio estatal, puesto que la Nación, como propietaria de los activos de generación, se convirtió en la única prestadora del servicio. Sin embargo, a raíz de la crisis del sector energético sufrida hace algunos años, y que desembocó en un racionamiento energético que se prolongó durante varios meses, algunos sectores de la economía buscaron sistemas alternativos de generación que les permitiera autoabastecerse.

En la presente década se inició un proceso de privatización, pero hasta la fecha la inversión privada sólo se ha dado, en su mayor parte, en la actividad de generación de energía. Sin embargo, es propósito del gobierno dejar este servicio en su totalidad en manos de la iniciativa privada, teniendo como principal dificultad para lograrlo, el hecho de que los usuarios residenciales con baja capacidad de pago son altamente subsidiados por el país.

En este momento solo existe una empresa 100% privada que a partir de una planta de generación que se instaló durante la época del racionamiento en el país, presta el servicio de energía, aunque sólo a usuarios no residenciales.

Cabe destacar que la regulación tiende hacia la prestación del servicio por parte de empresas privadas, aunque no prohíbe la prestación de servicios por el estado. La regulación se encuentra muy avanzada en materia de energía y gas, aunque la privatización no está tan avanzada como el gobierno quisiera.

Por otra parte, el servicio de gas por red se inició en Colombia en la década de los 70's en la costa caribe del país, a partir del descubrimiento del campo de gas de Ballenas. Inicialmente, fue impulsado por el estado a través de su empresa estatal Ecopetrol.

Posteriormente, se fue desarrollando este servicio en otras zonas del país, y actualmente, el gobierno adelanta un programa de masificación del uso de este combustible a lo largo del territorio nacional, apoyado además de los campos de la Guajira, con descubrimientos recientes en el interior del país (Volcanera Cusiana y Cupiagua).

En este sector, aunque todavía existe una alta participación del estado, desde sus inicios se permitió la inversión privada, sobre todo en el negocio de distribución, y actualmente se están desarrollando programas de privatización con gran éxito.

Las empresas existentes en su mayoría son mixtas, con una alta participación privada que se incrementará a partir de la venta de acciones estatales.

## I.2. Telecomunicaciones

A partir de 1989, Colombia adoptó la tendencia mundial de desregularizar la mayoría de los servicios de telecomunicaciones. Al efecto, expidió el Decreto N° 1.900 de 1990, el cual contemplaba la posibilidad de la participación privada, en libre competencia, en servicios como los de valor agregado y telemáticos, al tiempo que preveía la posibilidad de la participación privada, en conjunto con entidades estatales, mediante concesión indirecta para la prestación de algunos servicios básicos, excepto, en los servicios de larga distancia, cuyo monopolio se mantenía en favor del estado.

Posteriormente, se expidió el Decreto N° 2.122 de 1992, que en consonancia, permitió la concesión de los servicios de larga distancia a particulares o empresas de economía mixta; y la Ley N° 37 de 1993, que reglamentó la concesión de los servicios de telefonía móvil celular, al igual que creó la figura del contrato a riesgo compartido para el sector de telecomunicaciones, facilitando la asociación de las empresas estatales con inversionistas privados, generalmente, proveedores internacionales, para la instalación de redes y la reposición de equipos.

Con base en la Constitución de 1991, que establece que la prestación de los servicios públicos domiciliarios se hará de manera subsidiaria por los municipios, al tiempo que ordena la enajenación o liquidación de las empresas monopolísticas que no demuestren eficiencia, se expidió la Ley N° 142 de 1994, que consagra el derecho a la libertad de empresa como principio en la prestación de los servicios públicos domiciliarios en el país.

De acuerdo con lo anterior, tenemos que hoy en Colombia se pueden prestar servicios de telecomunicaciones por particulares en casi todas las áreas, incluyendo el servicio de telefonía básica conmutada a nivel local, y a partir del primer semestre del año 1997, entrarán dos nuevos operadores privados o mixtos de larga distancia.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que la Ley N° 142 aún no se ha desarrollado totalmente, por lo que las experiencias del sector privado hasta el momento no son significativas, aun cuando en un año, aparecen registradas ante esta Entidad, 17 nuevas empresas de servicios públicos que prestarán en corto tiempo la telefonía básica conmutada, con participación mayoritaria de los particulares, frente a las 28 que existían y que eran prácticamente exclusivas del sector público, con excepción de Metrotel S.A., y la Empresa de Teléfonos de Palmira - TELEPALMIRA S.A. E.S.P.

Cabe destacar entre dichas excepciones el caso de Metrotel S.A., empresa de economía mixta, con participación de la ciudad de Barranquilla, que entró a prestar el servicio en esa ciudad, en competencia con la empresa municipal de teléfonos existente, también de propiedad de la ciudad y que ha permitido la ampliación del servicio a un poco más de 20.000 nuevos usuarios, y ha generado, a través de la competencia, el mejoramiento en la red y los equipos (siendo casi en un 100% digital), con la correspondiente mejoría en la calidad y eficiencia en la prestación del servicio.

## I.3. Acueducto y Alcantarillado

Desde comienzos de la década de los sesenta, el gobierno colombiano inició un programa nacional de saneamiento básico rural destinado a proveer de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo a las zonas rurales y municipios urbanos menores. Ha sido pieza angular de dicho programa, que se institucionalizó en 1969, la incorporación de la participación de la comunidad, tanto en la construcción de la infraestructura como en su posterior administración, operación y mantenimiento.

La presencia de las comunidades en el campo de la prestación de algunos servicios públicos, resuita una manifestación de democracia, con un claro estatus de responsabilidad socializada, sin embargo, deformada en algunos casos por la introducción de esquemas y prácticas de clientela, ajenas a los propósitos de la organización comunitaria de los servicios.

En términos generales, estos acueductos se enfrentan a los retos y riesgos de la expansión, que desencadenan un acelerado proceso de urbanización de las áreas rurales de los municipios, expresado en la creciente presencia de pobladores con nuevas demandas en materia de servicios públicos, apareciendo entonces como problema principal, la competencia por el agua, sobre todo, en los pequeños municipios ubicados en el área de influencia de grandes y medianas concentraciones urbanas. Así las cosas, se hace aquí imperativo, que tanto el municipio como las autoridades ambientales ejerzan una positiva acción de regulación y control sobre el uso del suelo y del agua, para evitar conflictos y la

agudización de una crisis de oferta hídrica en un futuro inmediato.

Cabe resaltar en una segunda instancia, los problemas de índice organizativo, en cuanto a lo empresarial y a lo técnico, destacándose a nivel general la existencia de políticas de mantenimiento preventivo, dado que los daños ocasionan mayores pérdidas y las reparaciones resultan costosas. Estos costos contingentes o extraordinarios son asumidos por la comunidad en general, con cuotas igualmente extraordinarias.

Por otra parte, cabe recordar que según la Ley N° 142 de 1994, es competencia de los municipios asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central del respectivo municipio.

En este sentido, cabe destacar la experiencia de "Agua de Cartagena", que tuvo origen en el decaimiento progresivo durante los últimos años de los índices básicos de cobertura y de calidad de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado en la ciudad de Cartagena de Indias, hasta llegar a ser el problema capital de los gobiernos recientes del municipio.

En este panorama se tomó la decisión de proyectar un nuevo plan maestro para la ampliación del acueducto y para el saneamiento integral de la ciudad, contando con la financiación del distrito, de la nación y con recursos del Banco Mundial, que puso como condición el cambio en la forma de gestión de la empresa existente en servicios públicos domiciliarios de agua potable y alcantarillado.

En concordancia, el distrito de Cartagena acordó en marzo de 1994 la liquidación de la empresa distrital y la constitución de una sociedad de economía mixta en la que participó como socio operador la Sociedad General de Aguas de Barcelona, creándose la Sociedad de Aguas de Cartagena S.A. E.S.P. a finales de 1994.

#### 1.4. Aseo

En desarrollo del mandato legal que antes mencionábamos, varios municipios del país han adelantado programas de privatización del servicio de aseo, para lo cual, han tenido que superar una serie de dificultades de carácter político y sindical. La primera experiencia de privatización del servicio de aseo se llevó a cabo en el Distrito Capital en el año de 1988, donde la prestación de los servicios de barrido, recolección, disposición de residuos sólidos, estaba a cargo de la Empresa Distrital de Servicios Públicos "EDIS".

La Alcaldía Mayor, declaró la emergencia social de servicios públicos, lo que permitió a la administración suscribir contratos entre la "EDIS" y los Consorcios Fanalca, Ciudad Limpia y Limpieza Metropolitana, a partir de marzo de 1989.

Finalmente, la Empresa Distrital fue suprimida en razón al desorden interno, administrativo y financiero y su incapacidad para la prestación eficiente de sus servicios, autorizán-

dose al Alcande Mayor de Santa Fe de Bogotá para crear la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos. A finales de 1993, una vez ordenada la supresión de la Empresa Distrital de Servicios Públicos, "EDIS", la Administración inició la preparación de los términos de referencia para la contratación por concesión del servicio de aseo urbano. En octubre de 1994 se firmaron los contratos de concesión con los Consorcios Ciudad Limpia, Aseo Capital, Corpoaseo Total y Lime.

Estas mismas experiencias se han extendido a otros municipios, como Barranquilla, Chinchiná (Caldas), Villavicencio con la constitución de la Empresa Bioagrícola del Llano S.A. E.S.P., y a Chiquinquirá (Boyacá) con la creación de la Empresa Ecología y Aseo ECOASEO S.A. E.S.P.

Vale la pena destacar la experiencia de privatización del servicio de aseo adelantada en la Ciudad de Manizales con la constitución de la Empresa Metropolitana de Aseo EMAS S.A. E.S.P., que comenzó a operar en febrero de 1995, siendo sus resultados muy positivos, en razón a que existe gran satisfacción de los usuarios por el servicio prestado, habiendo alcanzado además, una cobertura urbana de 100%.

Aunque ha sido muy difícil el proceso de privatización del servicio de aseo por las resistencias que se han encontrado a nivel de sindicatos y de grupos políticos, es evidente que los resultados son positivos en aquellos municipios en donde se ha logrado conformar empresas por acciones, pues al entrar éstas a prestar el servicio, se presentan cambios fundamentales en el estilo de gestión, logrando en algunos casos, satisfacción de los usuarios por el servicio prestado.

Sin embargo, no se han obtenido aun avances significativos en los frentes en los que se suele sustentar la privatización, es decir, en aportes de capital fresco, reducción de costos operacionales, transferencia de tecnología y estímulo a la competencia.

## II. COBERTURA DE LOS SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS Y PROYECTOS DE DESARROLLO Y EXPANSION

### II.1. Sector energético

En el sector de energía eléctrica se presentan los índices de mayor cobertura de servicios públicos, siendo éste cercano al 90% de la población. En este sector los proyectos de desarrollo se encaminan hacia un mercado competitivo, mediante la creación de plantas de generación con participación del sector privado, las cuales entrarán a operar a partir de 1997.

En cuanto al gas natural, tenemos que actualmente 1.000.000 de usuarios en 80 municipios tienen acceso a este servicio. Sin embargo, el plan de masificación de gas al que ya antes hacíamos alusión, prevé que este servicio llegará a 323 municipios y atenderá alrededor de 3,3 millones de usuarios en el año 2010.

### II.2. Sector de las Telecomunicaciones

Un indicativo representativo que mide la cobertura en el área de influencia de las empresas, es el número de líneas telefónicas en servicio por cada 100 habitantes.

En 1994, la telefónica fue de 12,3 teléfonos por cada 100 habitantes y en las ciudades grandes como Bogotá, Medellín y Cali, ésta no sobrepasó en promedio a 22,4 teléfonos por cada 100 habitantes. Adicionalmente, la capacidad de líneas instaladas en planta interna era de 4.281.027 (1), de las cuales, el 65% se encuentra en las tres principales ciudades del país, mientras que en aproximadamente 350 municipios, donde habita el 20% de la población, no se presta el servicio de telefonía básica conmutada.

Cabe destacar que para este año ya se cuenta con 4.806.212 líneas instaladas en equipo, lo cual supone un crecimiento del 12,2%, sin embargo, la densidad telefónica resulta muy inferior a la que se requiere, teniendo en cuenta que en muchos países desarrollados supera el número de 45 teléfonos por cada 100 habitantes. Por ello, para 1998 se espera llegar a 18 teléfonos por cada 100 habitantes, es decir, casi 7.000.000 de líneas instaladas, y para el año 2000 ascender a 8.246.438 líneas.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998 se estableció que la inversión que se requiere para llegar a las metas previstas estará a cargo del sector privado y en su mayoría, de las empresas municipales, de Telecom y de las teleasociadas.

Sin embargo, los recursos que se requieren para los planes de expansión del servicio a municipios con mayores índices de necesidades básicas insatisfechas, y que por sus niveles de ingresos no pueden cubrir la totalidad de las tarifas del servicio, provendrán principalmente de los montos pagados por los adjudicatarios de las concesiones de telefonía móvil celular, y destinados para ese fin.

Además, para garantizar que el servicio de telefonía se universalice, llegando a todos los rincones del país, se desarrollarán programas de telefonía social a través del Fondo de Comunicaciones creado por la Ley N° 142.

Finalmente, en cuanto al servicio de larga distancia se refiere, el cual había sido prestado únicamente por Telecom, como Empresa Industrial y Comercial del Estado, cabe destacar que se están ejecutando proyectos locales y rurales de alcance social por parte de dicha empresa, que contemplan la instalación de 174.000 nuevas líneas. Las inversiones nuevas que Telecom requiere hacer en su telefonía local y local extendida, es decir, en municipios contiguos en un mismo departamento, se realizarán utilizando los mecanismos de "joint venture", la conformación de nuevas empresas y el fortalecimiento de las teleasociadas.

### II.3. Sector de Aguas y Aseo

Por otra parte, teniendo como base una población aproximada de 35,9 millones de habitantes en 1993, se ha estimado que tan solo el 76,4% (27,4 millones de habitantes) cuentan con el servicio de acueducto y un 63,4% (22,8 millones de habitantes) con servicio de alcantarillado. Estos servicios registran mayor cobertura en las ciudades con población

mayor a 100.000 habitantes, siendo aun más alta en las 4 grandes ciudades. La situación de las zonas rurales es sensiblemente crítica, si se tiene en cuenta que la cobertura es apenas de 44% en acueducto y 19% en alcantarillado.

De acuerdo con las metas establecidas en el Plan de Agua 1995-1998, actualmente se adelantan diferentes proyectos de inversión en el sector, con destino a la ampliación de coberturas, mejoramiento en la calidad de los servicios y consolidación del proceso de modernización institucional del sector. En la financiación de estos proyectos intervienen diferentes fuentes de recursos tanto internas como externas, entre las cuales se destacan los recursos propios de los municipios provenientes de los impuestos predial unificado y de industria y comercio; y el sistema nacional de cofinanciación, conformado por tres fondos (Fondo DRI Caja Agraria, Fondo FIS de Inversión Social, Fondo FIU de Infraestructura Urbana) que destinan recursos de la Nación para financiar proyectos en el Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico.

El Departamento Nacional de Planeación y el Instituto de Investigación y Desarrollo en Agua Potable, Saneamiento Básico y Conservación del Recurso Hídrico CINARA, reportaron proyectos de desarrollo en los servicios públicos de acueducto y alcantarillado y saneamiento ambiental en diversas regiones del país, con recursos internacionales provenientes de la Banca Multilateral como crédito externo del BIRF, Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial que superan los US\$ 600 millones.

Igualmente, las entidades públicas y privadas que financian proyectos con crédito interno, como Findeter (entidad gubernamental encargada de ofrecer financiación y asesoría para proyectos y programas de inversión en el sector de Acueducto, Alcantarillado y Aseo), Fonade y la banca comercial, en el período comprendido entre el 1° de julio de 1990 y el 31 de marzo de 1996 aprobaron y desembolsaron alrededor de US\$ 378.000.000.

## III. CARACTERISTICAS DE LAS COMISIONES DE REGULACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

### III.1. Estructura de las Comisiones Reguladoras

La Ley N° 142 de 1994 quiso crear entidades especializadas en cada uno de los servicios públicos que se encargaran de regular y reglamentar la prestación de los mismos. En consecuencia, y a diferencia de otros países, la Ley de Servicios Públicos, en desarrollo del principio constitucional, establecido en la Carta Magna, separó de manera tajante las funciones de inspección, control y vigilancia asignadas a la Superintendencia de Servicios Públicos de las de regulación, radicadas en cabeza de las comisiones, quedando limitada la posibilidad de que la Superintendencia expida actos de carácter general, mediante los cuales se regularan estos servicios.

Así, se crearon tres "comisiones de regulación": la de telecomunicaciones, que conoce de la telefonía pública básica conmutada y la telefonía móvil en el sector rural; la de agua potable y saneamiento básico que conoce de los temas atinentes a acueducto, alcantarillado y aseo; y la de energía,

(1) Fuente: Departamento Nacional de Planeación. División de Telecomunicaciones e Informática. *Telefonía Local a nivel nacional. Planta Interna - Capacidad Instalada 1994*. Noviembre de 1995.

a quien compete la regulación de la energía eléctrica y el gas combustible. Dichas comisiones son competentes para regular integralmente cada uno de los servicios, y no existe ningún otro organismo a nivel departamental, municipal ni local que intervenga en dicha actividad.

Dichos entes reguladores de los servicios públicos domiciliarios tienen el carácter de unidades administrativas especiales, con independencia administrativa, técnica y patrimonial, y se encuentran adscritas al respectivo ministerio. Así, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, está adscrita al Ministerio de Desarrollo Económico, la Comisión de Regulación de Energía y Gas Combustible, al Ministerio de Minas y Energía, y la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, al Ministerio de Comunicaciones.

### III.2. Composición de las comisiones y origen de sus fondos

Las comisiones de regulación están integradas por el Ministro respectivo o su delegado, quien la preside; los expertos comisionados; el Director del Departamento Nacional de Planeación y el Superintendente de Servicios Públicos, quien tiene voz pero no voto.

Además, a la comisión de regulación de agua potable y saneamiento pertenece el Ministro de Salud y a la comisión de regulación de energía y gas combustible pertenece el Ministro de Hacienda.

Cada una de las comisiones, excepto la de Energía y Gas, está integrada por tres expertos comisionados de dedicación exclusiva, designados por el Presidente de la República para períodos de tres años, reelegibles y no sujetos a las disposiciones que regulan la carrera administrativa. Al vencimiento del período de los expertos que se nombren, el Presidente no puede reemplazar sino uno de ellos, y se entiende prorrogado por dos años más el período de quienes no sean reemplazados.

La Comisión de Regulación de Energía y Gas, a su vez, se compone de cinco (5) expertos en asuntos energéticos de dedicación exclusiva, nombrados por el Presidente de la República para períodos de cuatro (4) años. El primer nombramiento de los expertos fue de dos (2) expertos para un período de tres (3) años y tres (3) para un período de cuatro (4) años. Sin embargo, los expertos podrán ser reelegidos.

Cabe destacar que el nombramiento de dichos expertos no requiere aprobación del Congreso de la República, ni interviene de manera alguna en su elección el voto popular, sino que son de nombramiento directo y exclusivo del poder ejecutivo.

Por otra parte, en cuanto a los fondos para el funcionamiento de tales entes durante el período inicial, el gobierno incluyó en el presupuesto de la Nación apropiaciones suficientes para el funcionamiento de las comisiones, al igual que de la Superintendencia, durante los dos primeros años. En adelante, con el fin de recuperar los costos del servicio de regulación que presta cada comisión, y los de control y vigilancia que presta la Superintendencia, la ley estableció

que las entidades sometidas a su regulación, control y vigilancia, estarán sujetas a dos contribuciones, que se liquidan y pagan cada año.

La tarifa máxima de cada contribución es del uno por ciento (1%) del valor de los gastos de funcionamiento, asociados al servicio sometido a regulación, de la entidad contribuyente en el año anterior a aquel en el que se haga el cobro, de acuerdo con los estados financieros puestos a disposición de la Superintendencia y de las comisiones, cada una de las cuales e independientemente y con base en su estudio fijan la tarifa correspondiente.

### III.3. Independencia del poder político

Aunque el nombramiento de los expertos es un nombramiento presidencial, el término de duración de los mismos garantiza una estabilidad en sus cargos, les confiere cierta independencia del gobierno y asegura una continuidad y uniformidad en la política de regulación de cada uno de los servicios.

Asimismo, la independencia de las comisiones reguladoras en materia de presupuesto constituye un gran avance en este sentido, en cuanto aleja a estos entes de las presiones políticas que se generan en torno a la asignación de partidas en el presupuesto general de la Nación.

Sin embargo, la participación del gobierno en cada una de las comisiones a través del ministro de cada ramo, quien las preside, y a través de otros representantes del gobierno que tienen asiento en dichas comisiones, reduce en alguna medida la independencia de dichas comisiones de las influencias o conveniencias políticas del gobierno de turno.

Por otra parte, la presión del gobierno sobre las comisiones de regulación se ejerce por partida doble, pues además de darse en el seno mismo de la Comisión como decíamos, a través de los demás representantes del gobierno que pertenecen a ellas, se da a través de las empresas prestadoras de los servicios que pueden ejercer una presión indebida sobre las comisiones, en tanto que siendo dichas empresas estatales, su junta directiva es presidida por el ministro de cada ramo.

De cualquier modo, y aun cuando se debe destacar también que la independencia de las comisiones de la política radica también en el grado de "permeabilidad" de las personas que ocupan los cargos de expertos, hasta ahora no se ha presentado injerencia alguna del gobierno sobre las decisiones de las comisiones reguladoras.

### III.4. Funciones y facultades

A lo largo de la Ley de Servicios Públicos se consagran alrededor de 30 diversas funciones a las Comisiones de Regulación. Sin embargo, la misma ley señaló una competencia general de dichos organismos en cuanto les asignó la regulación de los monopolios en la prestación de los servicios públicos, cuando la competencia no sea posible y, en los demás casos, la de promover la competencia entre quienes presten servicios públicos, para que las operaciones de los monopolistas o de los competidores sean económicamente eficientes, no impliquen abuso de la posición dominante, y

produzcan servicios de calidad. Para ello, confirió a las comisiones diversas funciones y facultades especiales, entre las cuales cabe destacar las siguientes:

\* Someter a su regulación, a la vigilancia del Superintendente, y a las normas que la ley contiene en materia de tarifas, de información y de actos y contratos, a empresas determinadas que no sean de servicios públicos, pero respecto de las cuales existan pruebas de que han realizado o se preparan para competir deslealmente con las de servicios públicos; reducir la competencia entre empresas de servicios públicos o; abusar de una posición dominante en la provisión de bienes o servicios similares a los que éstas ofrecen.

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

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

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

\* Resolver, a petición de cualquiera de las partes, los conflictos que surjan entre empresas, por razón de los contratos o servidumbres que existan entre ellas y que no corresponda decidir a otras autoridades administrativas.

\* Resolver, a petición de cualquiera de las partes, los conflictos que surjan entre empresas, y que no corresponda decidir a otras autoridades administrativas, acerca de quién debe servir a usuarios específicos, o en qué regiones deben prestar sus servicios, atendiendo el propósito de minimizar los costos en la provisión del servicio.

\* Dar concepto sobre la legalidad de las condiciones uniformes de los contratos de servicios públicos que se sometan a su consideración; y sobre aquellas modificaciones que puedan considerarse restrictivas de la competencia, pudiendo limitar su duración para evitar que se limite la posibilidad de competencia.

\* Establecer fórmulas para la fijación de las tarifas de los servicios públicos, cuando ello corresponda (2); y señalar cuándo hay suficiente competencia como para que la fijación de las tarifas sea libre.

\* Determinar para cada bien o servicio público las unidades de medida y de tiempo que deben utilizarse al

(2) Al fijar sus tarifas, las empresas de servicios públicos se someterán al régimen de regulación, el cual podrá incluir las modalidades de libertad regulada y libertad vigilada, o un régimen de libertad, de acuerdo a las siguientes reglas:

88.1.- Las empresas deberán ceñirse a las fórmulas que defina periódicamente la respectiva comisión para fijar sus tarifas, salvo en los casos excepcionales que se enumeran adelante. De acuerdo con los

definir el consumo; y definir, con bases estadísticas y de acuerdo con parámetros técnicos medibles y verificables, apropiados para cada servicio, quiénes pueden considerarse "grandes usuarios".

\* Ordenar que una empresa de servicios públicos se escinda en otras que tenga el mismo objeto de la que se escinde, o cuyo objeto se limite a una actividad complementaria, cuando se encuentre que la empresa que debe escindirse usa su posición dominante para impedir el desarrollo de la competencia en un mercado donde ella es posible; o que la empresa que debe escindirse otorga subsidios con el producto de uno de sus servicios que no tiene amplia competencia a otro servicio que sí la tiene; o, en general, que adopta prácticas restrictivas de la competencia.

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

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

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

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

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

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

\* Definir cuáles son, dentro de las tarifas existentes los factores que se están aplicando para dar subsidios a los

estudios de costos, la comisión reguladora podrá establecer topes máximos y mínimos tarifarios, de obligatorio cumplimiento por parte de las empresas; igualmente, podrá definir las metodologías para determinación de tarifas si conviene en aplicar el régimen de libertad regulada o vigilada.

88.2.- Las empresas tendrán libertad para fijar tarifas cuando no tengan una posición dominante en su mercado, según análisis que hará la comisión respectiva, con base en los criterios y definiciones de esta ley.

88.3.- Las empresas tendrán libertad para fijar tarifas, cuando exista competencia entre proveedores. Corresponde a las comisiones de regulación, periódicamente, determinar cuándo se dan estas condiciones, con base en los criterios y definiciones de esta ley.

usuarios de los estratos inferiores, con el propósito de que esos mismos factores se destinen a financiar los fondos de solidaridad y redistribución de ingresos.

\* Establecer los mecanismos indispensables para evitar concentración de la propiedad accionaria en empresas con actividades complementarias en un mismo sector o sectores afines en la prestación de cada servicio público.

Dentro de las funciones generales de las comisiones reguladoras, cabe destacar que salvo en casos concretos señalados por la ley, no se requiere autorización previa de las comisiones para adelantar ninguna actividad o contrato relacionado con los servicios públicos; ni el envío rutinario de información. Pero las comisiones, tienen facultad selectiva de pedir información amplia, exacta, veraz y oportuna a quienes prestan los servicios públicos a los que esta ley se refiere, inclusive si sus tarifas no están sometidas a regulación, pudiendo imponer por sí mismas las sanciones del caso, cuando no se atiendan en forma adecuada sus solicitudes de información.

#### IV. FACULTADES ESPECIALES DE LAS COMISIONES REGULADORAS

Por otra parte, la Ley de Servicios Públicos estableció unas funciones particulares para cada comisión de regulación, complementadas por las facultades especiales asignadas a la Comisión de Regulación de Energía y Gas, por la Ley N° 143 de 1994, o Ley Eléctrica (3).

Así las cosas, compete a la Comisión de Regulación de Energía y Gas Combustible:

(3) La Ley Eléctrica, aunque a lo largo de su texto consagra diversas funciones de la Comisión de Regulación de Energía y Gas, con relación al servicio de electricidad establece las siguientes funciones generales:

- a.- Crear las condiciones para asegurar la disponibilidad de una oferta energética eficiente capaz de abastecer la demanda bajo criterios sociales, económicos, ambientales y de viabilidad financiera, promover y preservar la competencia, teniendo en cuenta la capacidad de generación de respaldo, la cual será valorada por la Comisión de Regulación de Energía y Gas, según los criterios que establezca la Unidad de Planeación Minero - Energética en el plan de expansión.
- b.- Determinar las condiciones para la liberación gradual del mercado hacia la libre competencia.
- c.- Definir la metodología para el cálculo de las tarifas por el acceso y uso de las redes eléctricas, y los cargos por los servicios de despacho y coordinación prestados por los centros regionales de despacho y el centro nacional de despacho.
- d.- Aprobar las tarifas que deban sufragarse por el acceso y uso de las redes eléctricas, y los cargos por los servicios de despacho y coordinación prestados por los centros regionales de despacho y centro nacional de despacho.
- e.- Definir la metodología para el cálculo de las tarifas aplicables a los usuarios regulados del servicio de electricidad.
- f.- Fijar las tarifas de venta de electricidad para los usuarios finales regulados, pudiendo delegar esta facultad en las empresas distribuidoras, en cumplimiento de sus funciones de comercialización, bajo el régimen de libertad regulada.
- g.- Definir, con base en criterios técnicos, las condiciones que deben reunir los usuarios regulados y no-regulados del servicio de electricidad.

a.- Regular el ejercicio de las actividades de los sectores de energía y gas combustible para asegurar la disponibilidad de una oferta energética eficiente, propiciar la competencia en el sector de minas y energía y proponer la adopción de las medidas necesarias para impedir abusos de posición dominante y buscar la liberación gradual de los mercados hacia la libre competencia.

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

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

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

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

Corresponde a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico:

a.- Promover la competencia entre quienes presten los servicios de agua potable y saneamiento básico o regular los

h.- Definir los factores que deban aplicarse a las tarifas de cada sector de consumo con destino a cubrir los subsidios a los consumos de subsistencia de los usuarios de menores ingresos, teniendo en cuenta la capacidad de pago de los usuarios de menores ingresos, los costos de la prestación del servicio y el consumo de subsistencia que deberá ser establecido de acuerdo a las regiones.

i.- Establecer el Reglamento de Operación para realizar el planeamiento y la coordinación de la operación del Sistema Interconectado Nacional, después de haber oído los conceptos del Consejo Nacional de Operación.

j.- Establecer pautas para el diseño, normalización y uso eficiente de equipos y aparatos eléctricos.

k.- Interpretar las definiciones contempladas en la Ley Eléctrica.

l.- Precisar el alcance de las competencias relativas al otorgamiento del contrato de concesión.

m.- Conocer de las tarifas de los usuarios no regulados.

n.- Definir y hacer operativos los criterios técnicos de calidad, confiabilidad y seguridad del servicio de energía.

o.- Reglamentar la prestación del servicio eléctrico en los barrios subnormales y áreas rurales de menor desarrollo.

p.- Definir mediante arbitraje los conflictos que se presenten entre los diferentes agentes económicos que participen en las actividades del sector en cuanto a interpretación de los acuerdos operativos y comerciales.

q.- Velar por la protección de los derechos de los consumidores, en especial los de estratos de bajos ingresos.

r.- Las funciones previstas en el Decreto N° 2.119 de 1992, que continuará vigente en cuanto no sea contrario a lo dispuesto en este artículo, y las demás que le señalen las normas legales pertinentes.

monopolios en la prestación de tales servicios, cuando la competencia no sea posible, todo ello con el propósito de que las operaciones de los monopolistas y de los competidores sean económicamente eficientes, se prevenga el abuso de posiciones dominantes y se produzcan servicios de calidad.

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

Finalmente, es de la órbita de la Comisión Reguladora de Telecomunicaciones:

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

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

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

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

e.- Definir, de acuerdo con el tráfico cursado, el factor de las tarifas de servicios de telefonía básica de larga distancia nacional e internacional, actualmente vigentes, que no corresponde al valor de la prestación del servicio. Parte del producto de ese factor se asignará en el Presupuesto Nacional, previo concepto del Consejo Nacional de Política Económica y Social, para el "Fondo de Comunicaciones del Ministerio", que tendrá a su cargo fomentar programas de telefonía social, dirigidos a las zonas rurales y urbanas caracterizadas por la existencia de usuarios con altos índices de necesidades básicas insatisfechas. En el servicio de larga distancia internacional no se aplicará el factor de solidaridad de los usuarios de mayores recursos y los subsidios que se otorguen serán financiados con recursos de ingresos ordinarios de la Nación y las entidades territoriales.

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

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

## V. FACULTADES LEGISLATIVAS Y JURISDICCIONALES DE LOS ENTES REGULADORES Y DE CONTROL

Tal como indicábamos al hacer mención de las facultades de las comisiones reguladoras, la Constitución Política y en desarrollo de la misma, la Ley de Servicios Públicos delimitó claramente las funciones reguladoras y las de control, de manera tal que la Superintendencia de Servicios Públicos no tiene competencia reguladora en las materias a su cargo.

En efecto, la Ley N° 142 dispone que salvo cuando se trate de establecer los sistemas uniformes de información y contabilidad que deben aplicar quienes presten servicios públicos; definir, liquidar y cobrar las tarifas de las contribuciones para el funcionamiento de la Entidad o; definir la información que las empresas deben proporcionar sin costo al público y los valores que deben pagar las personas por la información especial que pidan a las empresas, si no hay acuerdo entre el solicitante y la empresa, el Superintendente y sus delegados no producirán actos de carácter general para crear obligaciones a quienes estén sujetos a su vigilancia.

Cabe destacar de cualquier modo, que entre las múltiples funciones que la ley asignó a dicha Entidad (4), se encuentra la de conocer de los recursos de apelación sobre las

(4) La Ley N° 142 dispone que son funciones especiales de esta Superintendencia:

- 1.- Vigilar y controlar el cumplimiento de las leyes y actos administrativos a los que estén sujetos quienes presten servicios públicos, en cuanto el cumplimiento afecte en forma directa e inmediata a usuarios determinados; y sancionar sus violaciones, siempre y cuando esta función no sea competencia de otra autoridad.
- 2.- Vigilar y controlar el cumplimiento de los contratos entre las empresas de servicios públicos y los usuarios, y apoyar las labores que en este mismo sentido desarrollan los "comités municipales de desarrollo y control social de los servicios públicos domiciliarios"; y sancionar sus violaciones.
- 3.- Establecer los sistemas uniformes de información y contabilidad que deben aplicar quienes presten servicios públicos, según la naturaleza del servicio y el monto de sus activos, y con sujeción siempre a los principios de contabilidad generalmente aceptados.
- 4.- Definir por vía general las tarifas de las contribuciones para funcionamiento de la entidad, y liquidar y cobrar a cada contribuyente lo que le corresponda.
- 5.- Dar concepto a las comisiones y ministerios sobre las medidas que se estudien en relación con los servicios públicos.
- 6.- Vigilar que los subsidios presupuestales que la Nación, los departamentos y los municipios destinan a las personas de menores ingresos, se utilicen en la forma prevista en las normas pertinentes.
- 7.- Solicitar documentos, inclusive contables; y practicar las visitas, inspecciones y pruebas que sean necesarias para el cumplimiento de sus demás funciones.
- 8.- Mantener un registro actualizado de las entidades que prestan los servicios públicos.
- 9.- Tomar posesión de las empresas de servicios públicos, en los casos y para los propósitos que contempla la ley.

decisiones que en materia de peticiones y recursos adopten las empresas, y en virtud del cual, la Superintendencia puede revocar o modificar decisiones que afectan la prestación del servicio o la ejecución del contrato, tales como la negativa del

10.- Evaluar la gestión financiera, técnica y administrativa de las empresas de servicios públicos, de acuerdo con los indicadores definidos por las comisiones; publicar sus evaluaciones; y proporcionar en forma oportuna toda la información disponible a quienes deseen hacer evaluaciones independientes. El Superintendente podrá acordar con las empresas programas de gestión para que se ajusten a los indicadores que hayan definido las comisiones de regulación, e imponer sanciones por el incumplimiento.

11.- Adjudicar a las personas que iniciaron, impulsaron o colaboraron en un procedimiento administrativo, tendiente a corregir violaciones de las normas relacionadas especialmente con los servicios públicos, una parte de las multas hasta de 2.000 salarios mínimos que se lleguen a imponer, para resarcirlos por el tiempo, el esfuerzo y los gastos y costos en que hayan incurrido o por los perjuicios que se les hayan ocasionado. Las decisiones respectivas podrán ser consultadas a la Comisión de regulación del servicio público de que se trate. Esta adjudicación será obligatoria cuando la violación haya consistido en el uso indebido o negligente de las facturas de servicios públicos, y la persona que inició o colaboró en el procedimiento haya sido el perjudicado.

12.- Verificar que las obras, equipos y procedimientos de las empresas cumplan con los requisitos técnicos que hayan señalado los ministerios.

13.- Definir por vía general la información que las empresas deben proporcionar sin costo al público; y señalar en concreto los valores que deben pagar las personas por la información especial que pidan a las empresas de servicios públicos, si no hay acuerdo entre el solicitante y la empresa.

14.- Organizar todos los servicios administrativos indispensables para el funcionamiento de la Superintendencia.

15.- Dar conceptos, no obligatorios, a petición de parte interesada, sobre el cumplimiento de los contratos relacionados con los servicios a los que se refiere la Ley de Servicios Públicos; y hacer, a solicitud de todos los interesados, designaciones de personas que puedan colaborar en la mejor prestación de los servicios públicos o en la solución de controversias que puedan incidir en su prestación oportuna, cobertura o calidad.

16.- Todas las demás que le asigne la ley.

La Superintendencia ejerce igualmente las funciones de inspección y vigilancia que contiene esta ley, en todo lo relativo al servicio de larga distancia nacional e internacional.

Salvo cuando se trate de las funciones a las que se refieren los numerales 79.3, 79.4, y 79.13, el Superintendente y sus delegados no producirán actos de carácter general para crear obligaciones a quienes estén sujetos a su vigilancia.

La Superintendencia tiene, además de las anteriores, las siguientes funciones para apoyar la participación de los usuarios:

1.- Diseñar y poner en funcionamiento un sistema de vigilancia y control que permita apoyar las tareas de los comités de desarrollo y control social de los servicios públicos domiciliarios.

2.- Asegurar la capacitación de los vocales dotándolos de instrumentos básicos que les permitan organizar mejor su trabajo de fiscalización, y contar con la información necesaria para representar a los comités.

3.- Proporcionar el apoyo técnico necesario, para la promoción de la participación de la comunidad en las tareas de vigilancia.

4.- Sancionar a las empresas que no respondan en forma oportuna y adecuada las quejas de los usuarios.

contrato, suspensión, terminación, corte y facturación que realice la empresa, decisiones que en cualquier caso son de carácter particular y concreto (5).

Sin embargo, la competencia legislativa o regulatoria de las comisiones reguladoras sí es sumamente amplia, puesto que compete a las mismas regular todos los aspectos que inciden de manera decisiva sobre la prestación de los servicios, tales como la calidad y eficiencia en su prestación, y las tarifas que los usuarios pagan por su utilización.

Por último, cabe destacar que contra las decisiones de los personeros, de los alcaldes, de los gobernadores, de los ministros, del Superintendente de Servicios Públicos, y de las comisiones de regulación que ponen fin a las actuaciones administrativas, cabe el recurso de reposición. Una vez agotado este recurso, la decisión de dichas autoridades queda en firme, y solo queda abierta la vía contencioso administrativa, para que el interesado, en virtud de los recursos que la ley contempla, controvierta ante los tribunales, la legalidad de la decisión adoptada en el caso en particular.

Las decisiones de carácter general de las comisiones, y de la Superintendencia, no tienen recurso alguno, y en cuanto gozan de presunción de legalidad, rigen entretanto, la autoridad competente de la jurisdicción contencioso administrativa, es decir el Consejo de Estado, no se pronuncie en sentido contrario.

## VI. REGULACION DE LOS SERVICIOS POR OTRAS AUTORIDADES

La separación de funciones que el Legislador plasmó en la Ley de Servicios Públicos asignó a los ministerios de los distintos ramos funciones de planeamiento sectorial.

En concordancia con lo anterior, la Ley N° 142 indicó que los Ministerios de Minas y Energía, Comunicaciones y de Desarrollo, tienen, en relación con los servicios públicos de energía y gas combustible, telecomunicaciones, y agua potable y saneamiento básico, respectivamente, las funciones que la misma Ley de Servicios Públicos les asigna, y que giran en torno a la planeación de los sectores a su cargo, mediante la elaboración de planes de expansión de la cobertura del servicio público que debe tutelar cada ministerio, en los que se determinen las inversiones públicas que deben realizarse, y las privadas que deben estimularse. Asimismo, compete a dichos ministerios identificar fuentes de financiamiento para el servicio público respectivo, y el monto de los subsidios que debería dar la Nación para dicho servicio, y los criterios con los cuales deben asignarse.

A nivel nacional, regional, ni departamental existe ninguna otra autoridad a quien compete regular los servicios públicos domiciliarios. Sin embargo, vale la pena resaltar que los gobernadores de los departamentos, al igual que los alcaldes municipales, tienen algunas facultades relacionadas con los servicios públicos, en cuanto a estratificación

(5) La norma que consagra dicha facultad fue recientemente declarada exequible por la Honorable Corte Constitucional de nuestro país.

socioeconómica se refiere, la cual, sea de paso decirlo, incide de manera decisiva sobre las tarifas que pagan los usuarios. Igualmente, tienen dichas autoridades funciones en cuanto a la creación y ejecución de apropiaciones en los presupuestos municipales para subsidiar los consumos básicos de acueducto y saneamiento básico de los usuarios de menores recursos, extender la cobertura y mejorar la calidad de los servicios de agua potable y saneamiento básico.

Por otra parte, compete a los personeros municipales, la imposición de multas, hasta de diez salarios mínimos mensuales, a las empresas que presten servicios públicos domiciliarios en su territorio por las infracciones a la ley, cuando de ella se deriven perjuicios para los usuarios.

## VII. NOCIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO EN LA LEGISLACION COLOMBIANA

Para comenzar, debemos diferenciar la noción de servicio público con la de servicio público domiciliario que fue consagrada por el Legislador en la Ley N° 142 de 1994.

En efecto, en nuestro régimen legal existen servicios públicos, tales como el de educación o el de salud, entre otros, que no obedecen al mismo criterio señalado en la Ley de Servicios Públicos. Los servicios reglamentados por dicha ley son aquellos que definidos como servicios públicos domiciliarios, entendiéndolo por la domiciliabilidad, el carácter esencial que los diferencia de otros servicios públicos, puesto que tal como ha indicado nuestra honorable Corte Constitucional, son aquellos que se prestan a través de redes físicas o humanas con puntos terminales en las viviendas o sitios de trabajo de los usuarios y cumplen con la finalidad específica de satisfacer necesidades esenciales de la persona.

En atención a la facultad que compete al poder legislativo para definir los servicios públicos, el Artículo 1° de la ley en comento definió su ámbito de aplicación en torno a los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica, distribución de gas combustible, acueducto, alcantarillado, aseo, telefonía pública básica conmutada y telefonía local móvil en el sector rural.

Sin embargo, y a pesar de que la creación o eliminación de los servicios públicos es exclusiva de la rama legislativa del poder público, la Ley de Servicios Públicos confiere al Presidente de la República la facultad de resolver conflictos en cuanto a las funciones de regulación y control. En ejercicio de dicha facultad, el Señor Presidente de la República, a comienzos de este año señaló que la distribución, por red o tanques estacionarios, o cilindros, de gas licuado del petróleo (GLP-propano), constituye un servicio público domiciliario, y por lo tanto está regido por la Ley N° 142 de 1994.

### VII.1. Naturaleza de la Reglamentación sobre Servicios Públicos

Nuestra Constitución Política establece que cuando un derecho o una actividad ha sido reglamentada de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio.

Para estos efectos, la Ley de Servicios Públicos, reglamenta de manera general las actividades relacionadas con los servicios públicos definidos en esta ley; deroga todas las leyes que le sean contrarias; y prevalece y sirve para complementar e interpretar las leyes especiales que se dicten para algunos de los servicios públicos a los que ella se refiere. En caso de conflicto con otras leyes sobre tales servicios, se habrá de preferir ésta, y para efectos de excepciones o derogaciones, no se entenderá que ella resulta contrariada por normas posteriores sobre la materia, sino cuando éstas indentifiquen de modo preciso la norma de esta ley objeto de excepción, modificación o derogatoria.

Es pertinente indicar que las disposiciones antes mencionadas constituyen un régimen especial de interpretación de las normas, que en algunos puntos difiere de aquellos principios generales de hermenéutica que establece nuestro Código Civil y sus normas concordantes.

Ahora bien, la Ley N° 143 de 1994, o Ley Eléctrica, mediante la cual se establece el régimen de las actividades de generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad, en concordancia con las funciones constitucionales y legales que le corresponden al Ministerio de Minas y Energía, dispone que para efecto de las excepciones que consagra la Ley sobre el Régimen de los Servicios Públicos Domiciliarios, en todo lo referente a energía eléctrica, en el caso específico que sean contrarias, se aplicará preferentemente esa ley especial.

Aunque a primera vista existe una aparente contradicción en cuanto a la aplicación de ambos regímenes, el Honorable Consejo de Estado, en concepto de febrero de 1995 señaló que dichas leyes no pueden abstraerse de los principios generales de interpretación contenidos en las leyes vigentes, por tanto, y dada su naturaleza especial, referida exclusivamente al servicio de energía eléctrica, la Ley N° 143 rige de modo preferente con respecto a aquellas normas que contrarfen en forma específica las disposiciones generales de la Ley N° 142; pero si no existiere contradicción, entonces la Ley N° 142 es la llamada a complementar las normas de la ley especial.

Así las cosas, aunque las Leyes Nros. 142 y 143 de 1994 tienen la misma jerarquía, en aquellos aspectos en que haya un tratamiento diferente por parte de las mismas, esta última, por ser posterior y de carácter especial, prevalece en la medida en que el asunto verse sobre generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad.

Sin embargo, cabe destacar que la Ley de Servicios Públicos dejó incólumes algunas normas que en materia de los diferentes servicios públicos se encontraban vigentes a la fecha de expedición, las cuales aunque son de menor jerarquía que la Ley N° 142, y por ser de carácter especial, regulan los servicios públicos en particular, y se aplican en todo aquello que no contrarie las disposiciones consagradas en la Ley de Servicios Públicos.

En esa medida, las normas reglamentarias de los servicios públicos, así como las resoluciones de carácter general

expedidas por las comisiones reguladoras, pueden considerarse como complementarias a la Ley N° 142, pero teniendo en cuenta que dicha ley constituye el marco legal de los servicios públicos, y como tal, salvo en materia de energía eléctrica, no existe un marco regulatorio particular para cada uno de los servicios públicos.

## VIII. LEGISLACION EN MATERIA DE ETICA DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS

La Ley N° 200, contiene la nueva legislación en materia disciplinaria, al haber establecido en forma única e integral, el código disciplinario aplicable a todos los servidores públicos y para todas las personas que ejercen funciones públicas, o que contratan con el Estado.

Esta ley consagra como faltas disciplinarias de dichos funcionarios, el incumplimiento de sus deberes, el abuso de sus derechos, la extralimitación de sus funciones, y la incurrir en prohibiciones, impedimentos, inhabilidades y conflictos de intereses. Asimismo, establece las sanciones que se pueden imponer en dichos eventos, al igual que los procedimientos aplicables.

En esta medida, dicha ley se aplica tanto a los funcionarios que se desempeñan como expertos en las distintas comisiones reguladoras, como a los funcionarios que laboran en esta Superintendencia, bien sean estos de libre nombramiento y remoción o sujetos a las normas que regulan la carrera administrativa, y en esa medida, constituye un control legal y ético de dichos funcionarios en el ejercicio de las funciones propias de los cargos que desempeñan.

## IX. PARTICIPACION COMUNITARIA EN LOS SERVICIOS PUBLICOS

Antes de la expedición de la Constitución de 1991 y de la Ley de Servicios Públicos los usuarios eran sujetos pasivos que durante años, a cambio del pago de facturas, recibieron servicios de mala calidad y mala atención por parte de las empresas que desconocían sus solicitudes y quejas.

En vista de ello, la Constitución Política de Colombia otorgó al Legislador facultades para determinar los deberes y derechos de los usuarios, el régimen de su protección y las formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que prestan los servicios públicos, al igual que la participación de los municipios o sus representantes en las entidades prestadoras de dichos servicios.

En consonancia, en 1991 se expidió el Estatuto Nacional del Usuario de Servicios Públicos, como primer instrumento de protección a los mismos, el cual consagra sus derechos y deberes. Sin embargo, dicho Estatuto, aunque constituyó un gran avance a este respecto, carecía de instrumentos eficaces para permitir a los usuarios participar de manera activa en los asuntos de las empresas.

Por tanto, la Ley N° 142 de 1994 buscó dotar a los usuarios de los servicios con herramientas efectivas de participación que les permitiera tomar parte activa en la gestión de las empresas prestadoras de los servicios, además de crear una entidad con poderes de policía administrativa que apoyara

de manera decisiva dicha participación, y cuya misión a través de la defensa de los usuarios, se tradujera en eficientes empresas que presten servicios de buena calidad.

Sin embargo, aun cuando la participación consagrada por la ley se refiere a un control directo sobre las empresas de servicios públicos propiamente dichas, y por tanto, no tiene injerencia alguna sobre las decisiones que toman Comisiones Reguladoras, la Superintendencia de Servicios Públicos, en uso de sus facultades legales y constitucionales, y en virtud de su participación en tales comisiones, vela por los derechos e intereses de los ciudadanos, en tanto y cuanto ellos constituyen su razón de ser.

### IX.1. Características de la participación de los usuarios

En desarrollo del Artículo 369 de la Carta Magna, la Ley N° 142 estableció que en todos los municipios deben existir "Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios". Dichos Comités constituyen organizaciones creadas para asegurar la participación ciudadana en la vigilancia y gestión de las empresas que prestan servicios públicos domiciliarios, que se conforman por iniciativa de los usuarios, suscriptores o suscriptores potenciales de un municipio o distrito.

Para ser miembro de un "Comité de Desarrollo y Control Social", se requiere ser usuario, suscriptor o suscriptor potencial del respectivo servicio público domiciliario, lo cual se acreditará ante la Asamblea y el respectivo Comité, con el último recibo de cobro o, en el caso de los suscriptores potenciales, con la solicitud debidamente radicada en la respectiva empresa.

En nombre de los usuarios, dichos comités participan en la gestión y fiscalización de las empresas que prestan uno o varios servicios públicos domiciliarios en el municipio o distrito donde residen, siendo la misma comunidad la encargada de conformarlos.

Una vez constituido un comité, es deber de las autoridades municipales y de las empresas de servicios públicos ante quien soliciten inscripción, reconocerlos como tales. Corresponde al alcalde de cada municipio o distrito velar por la conformación de tales comités.

### IX.2. Funciones de los Comités de Desarrollo y Control

Con el fin de asegurar la participación de los usuarios en la gestión y fiscalización de las empresas de servicios públicos domiciliarios, los comités de desarrollo y control social ejercen las siguientes funciones especiales:

1.- Proponer a las empresas de servicios públicos domiciliarios los planes y programas que consideren necesarios para resolver las deficiencias en la prestación de los servicios.

2.- Procurar que la comunidad aporte los recursos necesarios para la expansión o el mejoramiento de los servicios públicos domiciliarios, en concertación con las empresas y los municipios.

3.- Solicitar la modificación o reforma de las decisiones que se adopten en materia de estratificación.

4.- Estudiar y analizar el monto de los subsidios que debe conceder el municipio con sus recursos presupuestales a los usuarios de bajos ingresos; examinar los criterios y mecanismos de reparto de esos subsidios; y proponer las medidas que sean pertinentes para el efecto.

5.- Solicitar al Personero la imposición de multas hasta de diez salarios mínimos mensuales, a las empresas que presten servicios públicos domiciliarios en su territorio por las infracciones que cometiesen, cuando de ellas se deriven perjuicios para los usuarios.

### IX.3. Representación ciudadana

Compete a cada comité elegir, entre sus miembros y por decisión mayoritaria, a un "Vocal de Control", quien actúa como su representante ante las personas prestadoras de los servicios públicos, ante las entidades territoriales y ante las autoridades nacionales, en lo que tiene que ver con dichos servicios públicos. Cabe destacar que este "vocal" puede ser removido en cualquier momento por el comité, en decisión mayoritaria de sus miembros.

Las elecciones del Vocal de Control pueden impugnarse ante el Personero del Municipio donde se realice la asamblea de elección y las decisiones de éste son apelables ante la Superintendencia de Servicios Públicos.

Los vocales de los comités tienen como función informar a los usuarios acerca de sus derechos y deberes en materia de servicios públicos domiciliarios, y ayudarlos a defenderlos y cumplirlos. Igualmente, compete a los vocales recibir informes de los usuarios acerca del funcionamiento de las empresas de servicios públicos domiciliarios, y evaluarlos; y promover frente a las empresas y frente a las autoridades municipales, departamentales y nacionales las medidas correctivas, que sean de competencia de cada una de ellas.

Los vocales, en su calidad de voceros de la comunidad, deben dar atención oportuna a todas las consultas y tramitar las quejas y denuncias que plantee en el comité cualquiera de sus miembros.

### IX.4. Las empresas y la participación de los usuarios

Las empresas de servicios públicos domiciliarios tienen, en relación con la participación de los usuarios, la obligación de reconocer e inscribir los Comités de Desarrollo y Control Social conformados para fiscalizar el servicio respectivo, cuando presenten el reconocimiento de su elección por parte de la alcaldía, y llevar un registro actualizado de los comités inscritos y de sus vocales.

Asimismo, las empresas deben reconocer de oficio e inscribir a los vocales de control que presenten el acta en que conste su elección y atender oportunamente las consultas y la información que soliciten dichos vocales.

### IX.5. Mecanismos alternativos de participación ciudadana

Aun cuando los Comités de Desarrollo y Control Social representan el instrumento más importante con el que cuentan los usuarios para fiscalizar la gestión de las empresas,

intervenir en las decisiones relacionadas con la prestación de los servicios, y proteger sus derechos, los ciudadanos disponen de otros instrumentos de participación aplicables a las materias relacionadas con la prestación de servicios públicos.

En efecto, los usuarios de servicios públicos, en su carácter de ciudadanos, tienen derecho a presentar proyectos de ley ante el Congreso, Ordenanzas ante las Asambleas Departamentales, acuerdos ante los Concejos Municipales y resoluciones ante las Juntas Administradoras Locales.

Asimismo, el mecanismo de la convocatoria permite que el pueblo apruebe o rechace reformas a la Constitución o la ley; y la consulta como pregunta que se le hace al pueblo por el Presidente de la República, los Gobernadores de los Departamentos o los Alcaldes, sobre asuntos de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local implica una forma de participación activa de la comunidad.

Por otra parte, las Juntas de Acción Comunal como parte de la organización comunitaria reglamentada por la ley constituyen un medio de participación activa organizada y consciente para la planeación, evaluación y ejecución de programas de desarrollo de la comunidad. Dichas organizaciones representan a la comunidad ante las diferentes autoridades de la República y su propósito fundamental es el de estudiar y analizar las necesidades e intereses de la comunidad comprometiéndola en la búsqueda de soluciones. Por tanto, juegan un papel vital, en cuanto a las necesidades en materia de servicios públicos se refiere.

De otra parte, la Ley N° 134 de 1994, que consagra los mecanismos de participación ciudadana, consagró los cabildos abiertos como reuniones públicas de los concejos distritales o de las juntas administradoras locales, en las que los habitantes pueden participar directamente, con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad. Dichos cabildos se realizan por solicitud de un número plural de los habitantes de la comunidad, y a ellos pueden asistir todas las personas que tengan interés en el asunto.

### X. LAS AUTORIDADES Y LA PARTICIPACION DE LOS USUARIOS

El Estado tiene el deber de garantizar al usuario la participación en la gestión y fiscalización en la prestación de los servicios públicos domiciliarios. Es por ello que las autoridades municipales deben no solo asegurar la participación de los usuarios, sino velar por la conformación de los Comités de Desarrollo y Control Social.

En efecto, dispone la Ley N° 142 que para la adecuada instrumentación de la participación ciudadana, corresponde a las autoridades municipales realizar una labor amplia y continua de concertación con la comunidad para implantar los elementos básicos de las funciones de los comités, capacitarlos y asesorarlos permanentemente en su operación.

Asimismo, los departamentos tienen a su cargo la promoción y coordinación del sistema de participación, mediante una acción extensiva a todo su territorio. Además, en coordinación con los municipios y la Superintendencia,

deben asegurar la capacitación de los vocales dotándolos de instrumentos básicos que les permitan organizar mejor su trabajo y contar con la información necesaria para representar a los comités.

Finalmente, la Superintendencia tiene a su cargo el diseño y la puesta en funcionamiento de un sistema de vigilancia y control que permita apoyar las tareas de los comités de desarrollo y control social de los servicios públicos domiciliarios, debiendo proporcionar a las autoridades territoriales, el apoyo técnico necesario, la tecnología, la capacitación, la orientación y los elementos de difusión necesarios para la promoción de la participación de la comunidad.

#### X.1. Las Personerías Municipales

La personería está concebida como el órgano municipal de control de la administración, de defensa de los intereses comunes y de protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Los personeros municipales son los representantes del Ministerio Público a nivel municipal y por tanto, defensores de los intereses comunes, los derechos fundamentales de los ciudadanos y de impulso y vigilancia de los mecanismos de participación de la sociedad civil, tanto en la toma de decisiones, como en la cogestión del desarrollo municipal.

Esta institución ha sido tradicionalmente el punto de contacto entre las autoridades y la comunidad municipal y constituye la voz del pueblo, al ser titular y vigilante del derecho de petición de los ciudadanos y defensor de los derechos humanos.

En efecto, en su carácter de veedor público y defensor de los intereses y derechos ciudadanos, el personero es el intermediario entre la instancia estatal y la comunidad destinataria de la acción del Estado a nivel municipal. Además, como aliados de la Superintendencia, cumplen la labor de defender al usuario y velar por el mejoramiento de los servicios públicos en su respectivo municipio o distrito.

#### X.2. La Defensoría del Pueblo

Por último, queremos hacer una breve mención en torno a esta Institución, que en su calidad de agente impulsor y promotor de los derechos humanos, juega un papel vital en la defensa de los derechos de los usuarios de servicios públicos, en la prestación eficiente de los servicios públicos y el debido acceso a los mismos.

Recientemente, la Superintendencia de Servicios Públicos suscribió un convenio con esta Entidad, el cual se traducirá en talleres y seminarios sobre servicios públicos, aún en las comunidades más apartadas del país, que difundirán la legislación sobre servicios públicos, y servirán de apoyo a los personeros municipales para el cumplimiento de sus funciones.