

República de Colombia

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO
Dirección de Políticas Jurídicas y Desarrollo Legislativo

Investigación

**SERVICIOS PÚBLICOS
DOMICILIARIOS: CALIDAD DE VIDA
Y CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO
SOCIAL DE DERECHO**

Investigación realizada por:



UNIDAD DE INVESTIGACIONES
JURÍDICO SOCIALES “Gerardo Molina”
Universidad Nacional de Colombia

Santafé de Bogotá, D.C., octubre de 1997



CONTENIDO

Pág.

PRESENTACIÓN, por Almabeatriz Rengifo López,
Ministra de Justicia y del Derecho 17

INTRODUCCIÓN 21

CAPÍTULO I

**APROXIMACIÓN HISTÓRICA Y CONSTITUCIONAL A LOS
SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS** 25

1 BREVE RECUENTO HISTÓRICO 25

1.1 MODO PRIVADO DE SUMINISTRO LOCAL (1875-1930) 25

1.2 MODO CENTRALISTA DE GESTIÓN LOCAL (1910-1950) 27

1.3 MODO ESTATAL / ASISTENCIALISTA (1945-1990) 28

2 EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO CONSAGRADO EN LA
CARTA 29

3 RÉGIMEN ECONÓMICO EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO 31

4 EL ROL DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA 36

5 LA INVERSIÓN SOCIAL COMO PRIORIDAD DEL ESTADO
SOCIAL DE DERECHO 39

6 LA FINALIDAD DEL ESTADO 40

7 CONNOTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN EL ESTADO
SOCIAL DE DERECHO 44

8 EL CONCEPTO DE SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO 48

9 CARACTERÍSTICAS ECONÓMICAS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS
DOMICILIARIOS 56

10 RESPONSABILIDADES DEL ESTADO, DE LAS COMUNIDADES
ORGANIZADAS Y DE LOS PARTICULARES CON RESPECTO A
LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS 57

11 COMPETENCIAS ESTATALES 67

CAPÍTULO II

**FORMAS DE INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LOS SERVICIOS
PÚBLICOS DOMICILIARIOS** 69

1 CUÁNDO, CÓMO Y A TRAVÉS DE QUÉ INSTANCIAS INTER-
VIENE EL ESTADO 69

2 INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN 70

3. ALGUNAS ANOTACIONES ACERCA DE LA INTERACCIÓN ENTRE
LAS DIVERSAS FORMAS DE INTERVENCIÓN DEL ESTADO 71

	Pág.
4 LA PLANIFICACIÓN Y EL DISEÑO DE POLÍTICAS	79
4.1 COMPETENCIAS	79
4.1.1 Competencias de la Nación	80
4.1.2 Competencias de los Ministerios	81
4.1.3 Competencias del Ministerio de Hacienda y Crédito Público	82
4.1.4 Competencias del Departamento Nacional de Planeación	84
4.1.5 Competencias del Departamento	86
4.1.6 Competencias del Municipio	86
4.2 SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO	88
4.3 SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE ENERGÍA ELÉCTRI- CA. LEY ELÉCTRICA	89
4.3.1 Competencias del Ministerio de Minas y Energía	89
4.3.2 Unidad de Planeación Minero Energética	90
4.3.3 Cuerpo Consultivo	92
4.4 SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE TELEFONÍA PÚBLICA BÁSICA CONMUTADA	93
4.4.1 Competencias del Ministerio de Comunicaciones	93
4.4.2 Consejo Nacional de Telecomunicaciones	95
5 LA REGULACIÓN	95
5.1 ASPECTOS LEGALES DE LA REGULACIÓN	96
5.2 ANTECEDENTES DEL RÉGIMEN DE REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS EN EL SISTEMA JU- RÍDICO COLOMBIANO	100
5.3 CRITERIOS REGULATORIOS DE LA LEY 142 DE 1994	101
5.4 LAS COMISIONES	102
5.4.1 Facultades regulatorias de las comisiones	104
5.5 OTROS ENTES QUE, SIN SER REGULADORES, EJERCEN FUN- CIONES DE REGULACIÓN, ADEMÁS DE LAS COMISIONES ..	106
5.6 LA REGULACIÓN EN EL SECTOR DE AGUA POTABLE Y SA- NEAMIENTO BÁSICO	108
5.7 LA REGULACIÓN EN EL SECTOR DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y GAS ..	110
5.8 LA REGULACIÓN EN EL SECTOR DE LAS TELECOMUNICA- CIONES	112
5.9 REGULACIÓN EN ALGUNOS TEMAS ESENCIALES	113
5.9.1 Mercado y libre competencia	113
5.9.2 Contratos en función de la libre competencia	120
5.9.2.1 Tipos de contratos a todos los sectores y subsectores	120
5.9.2.2 Contratos con especificidades sectoriales	123

	Pág.	
5.9.2.3	Algunas disposiciones especiales sobre el régimen contractual, funcionales a la libre competencia.....	127
5.9.3	Tarifas, subsidios y contribuciones	127
5.9.3.1	Ley 286 de 1996	128
5.9.3.2	Papel de las comisiones en el marco del nuevo régimen de tarifas y subsidios	130
5.9.3.3	Energía eléctrica	132
5.9.3.4	Gas licuado de petróleo (GLP)	138
5.9.3.5	Gas natural	138
5.9.3.6	Telefonía básica pública conmutada local, local extendida, rural y de larga distancia	140
5.9.3.7	Acueducto, alcantarillado y aseo	143
6	CONTROL, INSPECCIÓN Y VIGILANCIA	168
6.1	CONTROL Y CONSTITUCIÓN POLÍTICA	168
6.2	INSTITUCIONALIZACIÓN DEL CONTROL, LA INSPECCIÓN Y LA VIGILANCIA EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS	171
6.2.1	Superintendencia de Servicios Públicos	171
6.2.2	Control Fiscal: Contraloría General de la República	174
6.2.3	Control Disciplinario: Procuraduría General de la Nación	177
6.2.4	Defensoría del Pueblo	178
6.2.5	Personerías Distritales y Municipales	179
6.3	CONTROL DE GESTIÓN Y RESULTADOS EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS	181
6.3.1	Control Interno	181
6.3.1.1	Control Interno y Responsabilidad Gerencial	182
6.3.1.2	Planeación, Programación, Presupuesto y Control Interno	182
6.3.1.3	La Tríada que fundamenta el Control Interno: Eficacia, Eficiencia y Efectividad Organizacionales	182
6.3.1.4	Ley 142 de 1994 y Competencias de los Controles Internos de Gestión de Resultados	183
6.3.2	Las Auditorías Externas de Control de Gestión y Resultados	184
6.3.3	Las Comisiones de Regulación y las Decisiones sobre cómo ejercer el Control y la Evaluación de las Empresas Prestadoras de Servicios Públicos Domiciliarios	185
6.3.3.1	Estructura de la Resolución No. 12 de 1995/Resultados	185
6.3.3.1.1	Los Indicadores de Gestión y Resultados	186
6.3.3.1.2	Indicadores del Proceso	187
6.3.3.1.3	Plan de Gestión y Resultados (P.G.R)	187
6.3.4	Compromisos Establecidos en la Ley 142 de 1994	188

	Pág.
6.4	CONTROL SOCIAL 188
6.4.1	Relación entre Control de Gestión y Control Social..... 188
6.4.2	Comités de Desarrollo y Control Social:Nivel Municipal 191
6.4.3	Derechos de los Usuarios..... 196
6.4.3.1	Medición Real, escogencia de Prestador, Calidad en el Servicio, De- recho a solicitar y obtener Información 196
6.4.3.2	Cumplimiento en la prestación del servicio 197
6.4.3.3	Facturación 200
6.4.3.4	Peticiones, quejas y recursos 204
6.4.3.5	Silencio administrativo positivo 205
7	PARTICIPACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO EN LOS SER- VICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS 207
7.1	COMPETENCIAS 207
7.1.1	Competencias de la Nación 207
7.1.2	Competencias de los Ministerios 208
7.1.3	Competencias del Ministerio de Hacienda y Crédito Público 208
7.1.4	Competencias del Departamento Nacional de Planeación 209
7.1.5	Competencias del Departamento 209
7.1.6	Competencias del Municipio 210
7.1.6.1	Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos 211
7.2	Participación Empresarial del Estado 212
7.3	TRIBUTACIÓN 213
7.4	PARTICIPACIÓN EN EL SECTOR DE AGUA POTABLE Y SA- NEAMIENTO BÁSICO 214
7.4.1	Financiera de Desarrollo Territorial S.A. FINDETER 215
7.5	PARTICIPACIÓN EN EL SECTOR ENERGÉTICO 216
7.5.1	Financiera Energética Nacional 220
7.5	PARTICIPACIÓN EN EL SECTOR DE TELEFONÍA PÚBLICA. BÁSICA CONMUTADA 222
7.6	ANOTACIONES SOBRE LA RECIENTE PARTICIPACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS 225
7.7.1	Deuda Externa Pública y Privada 225
7.7.2	Tendencias de la Deuda Externa Pública de Servicios Públicos 228
7.7.3	Deuda externa Pública por Sectores de Servicios Públicos 231
7.7.4	Condiciones financieras de los prestamos contratados a mediano y largo plazo 233
7.7.5	¿Quiénes prestan al sector público? 233

	Pág.
CAPÍTULO III	
ÁREAS TEMÁTICAS	237
1 LAS FORMAS JURÍDICAS	237
1.1 LOS PRESTADORES	237
1.2 RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE A LOS ACTOS DE LOS PRESTADORES	240
1.3 RÉGIMEN TRIBUTARIO	240
1.4 RÉGIMEN PRESUPUESTAL	242
1.5 RÉGIMEN CONTRACTUAL	242
1.6 RÉGIMEN LABORAL	244
1.7 RÉGIMEN JURISDICCIONAL	246
2 LA PRIVATIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMI- CILIARIOS	247
2.1 EL CONCEPTO DE PRIVATIZACIÓN Y SU CONTEXTO JU- RÍDICO	250
2.2 PRINCIPALES FORMAS DE PRIVATIZACIÓN	254
2.3 DESESTÍMULO Y RESTRICCIÓN DE PROPIEDAD DE EM- PRESAS PRIVATIZADAS	260
2.4 FORMAS DE PRIVATIZACIÓN APLICADAS EN COLOMBIA EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS	261
2.4.1 Participación del Capital Privado en el Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico	261
2.4.2 Participación del capital privado en el sector de energía eléctrica....	269
2.4.3 Participación del sector privado en las telecomunicaciones	275
3 MEDIO AMBIENTE Y SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS	276

CAPÍTULO IV

IMPACTO SOCIAL Y ECONÓMICO DEL NUEVO MODELO DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS	285
1 CALIDAD DE VIDA	285
1.1 ACCESO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS	285
1.1.1 Nivel Nacional	286
1.1.2 Nivel Departamental	287
1.1.2.1 Atlántico	287
1.1.2.2 Bolívar	288
1.1.2.3 Norte de Santander	288
1.1.2.4 Santander	289
1.1.2.5 Santafé de Bogotá	290
1.1.2.6 Antioquia	290

	Pág.
1.1.2.7	Caldas 290
1.1.2.8	Valle del Cauca 290
1.1.2.9	Cauca 290
1.1.2.10	Caquetá 291
1.1.3	Departamentos y participación nacional en los grupos de servicios .. 291
1.1.4	Acceso a viviendas por disposición de basuras, energía con la que cocinan y acceso a agua para cocinar 294
1.2	INDICADORES DE NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS . 297
1.2.1	Indicador de no acceso a servicios 297
1.2.1.1	Nivel departamental 298
2	ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA 300
2.1	EL AVANCE DEL PROCESO DE ESTRATIFICACIÓN 302
3	ESTUDIOS DE CASO 303
3.1	CONCLUSIONES ESTUDIOS DE CASO 304
3.1.1	Servicios de Agua Potable y Saneamiento Básico 304
3.1.2	Servicio de Energía Eléctrica 311
3.1.3	Servicio de Gas 314
3.1.4	Servicio de Telefonía 315
3.1.5	Conclusiones de los Estudios de Caso Comunes a Todos los Sectores 317
CAPÍTULO V	
VISIÓN Y PROSPECCIÓN 321	
1	EL CAMINO RECORRIDO 321
1.1	FORMAS DE INTERVENCIÓN DEL ESTADO 321
1.1.1	Planificación 322
1.1.2	Regulación 325
1.1.3	Control 330
1.1.4	Participación Económica del Estado 333
2	ÁREAS TEMÁTICAS 334
2.1	LIBRE COMPETENCIA Y PRIVATIZACIÓN 334
2.2	TARIFAS 336
2.3	MEDIO AMBIENTE 337
3	EL NUEVO MODELO DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS Y LA CALIDAD DE VIDA DE LAS PERSONAS 338
ANEXO	
ANÁLISIS DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN PARA LA VIGILANCIA Y EL CONTROL DE LAS EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS 341	
1	INFORMACIÓN INSTITUCIONAL 341

	Pág.
2	COMPOSICIÓN ACCIONARIA 342
3	COMPOSICIÓN DEL MERCADO 343
4	TARIFAS 344
4.1	ACUEDUCTO 344
4.2	ALCANTARILLADO 345
4.3	ASEO 345
4.4	ENERGÍA ELÉCTRICA 345
BIBLIOGRAFÍA	371