



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO 1 - Nº 162

Santafé de Bogotá, D. C., martes 17 de noviembre de 1992

EDICION DE 36 PAGINAS

DIRECTORES:  
PEDRO PUMAREJO VEGA  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

DIEGO VIVAS TAFUR  
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## SENADO DE LA REPUBLICA

### PROYECTO DE LEY NUMERO 197 DE 1992

#### Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

TITULO PRELIMINAR

CAPITULO I

PRINCIPIOS GENERALES

**ARTICULO 1o. Ambito de aplicación de la ley.** Esta ley se aplica a los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica y telefonía local fija; además, a los servicios públicos de distribución y transporte de gas combustible, así como a las actividades complementarias de aquellos, tal como se definen en el Capítulo II de este título. Las facultades de las autoridades a las que esta ley se refiere se extienden también a tales actividades y a quienes las desarrollan.

**ARTICULO 2o. Aplicación de la ley a los productores de servicios marginales o para uso particular.** Las personas naturales o jurídicas que deseen utilizar sus propios recursos para producir, para sí mismas, o como subproducto de otra actividad principal, los bienes o servicios que prestan las empresas de servicios públicos, podrán hacerlo, sometiéndose al artículo 20 de esta ley. Pero se someterán también a las demás normas pertinentes de esta ley todos los actos o contratos que esas personas celebren para suministrar tales bienes o servicios a otras personas en forma masiva, o a cambio de cualquier clase de remuneración, o gratuitamente a quienes tengan vinculación económica con ellas según la ley, o en cualquier manera que pueda reducir las condiciones de competencia.

Las personas jurídicas a las que se refiere el inciso anterior no serán obligadas a organizarse como empresas de servicios públicos.

**ARTICULO 3o. Deber de intervención del Estado en los servicios públicos.** Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, el cual intervendrá, de acuerdo con esta ley y con las leyes de planes de inversión y de presupuesto, para que se presten a todos los habitantes, y para que estos se beneficien de la competencia en el sector, tal como ordenan el inciso segundo del artículo 333 y el inciso penúltimo del artículo 336 y los artículos 365 y 367 de la Constitución Política.

La creación, el mantenimiento y el funcionamiento continuo y eficiente de los servicios públicos, dentro de las condiciones previstas en esta ley, comprometen la responsabilidad de las autoridades y son de interés público.

En consecuencia, entre los deberes sociales de las autoridades, que cumplirán en la medida en que los recursos económicos y tecnológicos lo permitan, se encuentran los siguientes:

3.1. Dar prioridad en sus actividades, y en los planes y presupuestos a las decisiones y al gasto de inversión necesarios para que se extienda la cobertura de los servicios de acueducto y alcantarillado a la parte de la población que tuviere necesidades insatisfechas de ellos; y asegurar la continuidad y mejorar la calidad de estos servicios en donde ya se estén prestando.

3.2. Adoptar las decisiones y promover las inversiones necesarias para que se extienda la cobertura de los servicios de aseo, energía eléctrica y telecomunicaciones a la parte de la población que tuviere necesidades insatisfechas de ellos; y para asegurar la continuidad y mejorar la calidad de estos servicios en donde ya se estén prestando.

3.3. Asegurar que todos los servicios públicos se presten en forma eficiente a los habitantes del territorio nacional. Por lo tanto, cuando las autoridades participen en la asignación y utilización de recursos deben hacerlo en tal forma que se garantice la mejor prestación del servicio, al menor costo posible. Es deber de las autoridades facilitar la incorporación de los avances tecnológicos en los servicios públicos.

3.4. Enajenar o liquidar las empresas monopolísticas del Estado, y otorgar a terceros el desarrollo de su actividad cuando no cumplan los requisitos de eficiencia.

3.5. Asegurar a los usuarios los beneficios que se derivan de la libre competencia en la prestación de los servicios públicos.

3.6. Regular, vigilar y controlar la prestación de los servicios públicos. Para evitar conflictos de interés, las personas jurídicas sujetas a regulación no harán parte de los organismos encargados de regular la prestación de los servicios; el control y la vigilancia del cumplimiento de las regulaciones corresponderá a autoridades distintas de aquellas que tienen la función regulatoria; y las personas que hayan participado en actividades de regulación o control no podrán prestar sus servicios sino al cabo de cierto lapso a las entidades de servicios públicos y viceversa.

3.7. Otorgar subsidios presupuestales, con criterios de solidaridad y redistribución de ingresos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos que cubran sus necesidades básicas.

3.8. Asegurar el principio de neutralidad, en virtud del cual no se permitirá que se niegue, suspenda o encarezca un servicio público en forma discriminatoria contra una persona. No hay discriminación cuando el afectado ha incumplido los deberes o no reúne las condiciones que se exigen de modo general.

3.9. Proteger los derechos de los usuarios, y darles participación en la gestión y fiscalización de las entidades estatales que presten servicios públicos.

3.10. Exigir a quienes deterioren en grado excepcional los bienes que se utilizan para prestar los servicios públicos, que asuman una parte proporcional en los costos necesarios para restaurarlos.

El deber de buscar la continuidad en la prestación de los servicios públicos implica que se debe garantizar la ausencia de interrupciones, salvo en los casos fortuitos o de fuerza mayor; y aún en el evento de toma de posesión, liquidación, o sustitución o terminación de contratos de entidades que prestan servicios públicos. Pero la búsqueda de la continuidad no implica, en modo alguno, que las autoridades puedan asumir las pérdidas patrimoniales de las empresas en beneficio de inversionistas particulares.

Todas las decisiones de las autoridades en materia de servicios públicos deben fundarse en los motivos que determina esta ley; y los motivos que invoquen deben ser comprobables.

Salvo en el caso de prestación directa por los municipios, y en los casos previstos en los artículos 2 y 9, una vez que termine el período de transición al que se refieren los artículos 113 y 130, numeral 130.6, la prestación de los servicios públicos se hará por medio de "empresas de servicios públicos", oficiales, privadas o mixtas. Cuando no sea así, quienes presten los servicios a los que esta ley se refiere, quedarán sujetos, en lo que no sea incompatible con la Constitución o con la ley misma, a todo lo que esta ley dispone para las empresas y sus administradores y, en especial, a las regulaciones de las comisiones, al control y vigilancia de la Superintendencia de Servicios Públicos, y a las contribuciones para aquéllas y ésta.

Se consideran empresas industriales o comerciales de los municipios y departamentos las empresas de servicios públicos a las que se refiere esta ley, cuando sus socios sean exclusivamente entidades de derecho público, si el municipio o el departamento tienen mayoría en ellas. Cuando los municipios o los departamentos se asocien con particulares en empresas de servicios públicos, éstas serán sociedades de economía mixta. Pero, en todo caso, el régimen aplicable a tales empresas comerciales o industriales, y a esas sociedades de economía mixta, será el previsto en esta ley.

**ARTICULO 4o. Competencia de los municipios en cuanto a la prestación de los servicios públicos.** Es competencia de los municipios en relación con los servicios públicos, que ejercerán en los términos de la ley, y de los reglamentos que con sujeción a ella expidan los concejos:

4.1. Asegurar que se presten a sus habitantes los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo y energía eléctrica, bien directamente por los municipios mismos, o por medio de empresas oficiales o mixtas en la que ellos puedan participar, o por medio de empresas privadas.

4.2. Decidir sobre las peticiones que les formulen las empresas de servicios públicos respecto de actividades que incidan sobre la planeación urbana, la circulación, el tránsito, el uso del espacio público, y la seguridad y tranquilidad ciudadanas.

4.3. Organizar y hacer operar los "comités de desarrollo de los servicios públicos domiciliarios" para asegurar la participación de los usuarios en la gestión y fiscalización de las entidades que presten los servicios públicos en el municipio.

4.4. Determinar en su presupuesto, con sus ingresos y los que provengan de la Nación y los departamentos, las apropiaciones que se destinarán a subsidiar a las personas de menores ingresos, para que puedan pagar las tarifas de los servicios públicos que cubran sus necesidades básicas.

4.5. Determinar, con sujeción a los criterios que esta ley establece, la forma como deben otorgarse a los usuarios los subsidios que provengan de las rentas que produce el municipio; y tomar las medidas necesarias para que estos subsidios, y los provenientes de transferencias de la Nación y los departamentos, se paguen a los usuarios de modo directo o a través de las entidades que presten los servicios.

4.6. Clasificar en estratos a los inmuebles en donde deban prestarse los servicios públicos.

4.7. Apoyar con inversiones, y con los demás instrumentos descritos en el artículo 8º, a las empresas de servicios públicos promovidas por los departamentos y la Nación para realizar las actividades de su competencia, en cuanto éstos lo necesiten, lo soliciten, y cumplan las demás condiciones que la ley establece.

4.8. Designar por medio del Comité de desarrollo respectivo, un representante suyo para que participe como fiscal, con voz pero sin voto, en las asambleas de socios de las empresas que presten servicios públicos domiciliarios en los municipios.

4.9. Las demás que les asigne la ley.

**ARTICULO 5o. Prestación directa de servicios por parte de los municipios.** Durante el período de transición previsto en el penúltimo inciso del artículo 130 los municipios que hayan estado prestando los servicios públicos en forma directa continuarán haciéndolo.

Después de terminar ese período, los municipios prestarán directamente los servicios cuando las características técnicas y económicas del servicio, y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, lo cual se entenderá que ocurre en los siguientes casos:

5.1. Cuando, habiendo hecho los municipios invitación pública a las empresas oficiales o privadas, no haya habido empresa alguna que se ofreciera a prestarlo.

5.2. Cuando, no habiendo empresas que se ofrecieran a prestar el servicio, y habiendo hecho los municipios invitación pública a la nación, el departamento del cual hacen parte, y a otras personas públicas o privadas para organizar una empresa de servicios públicos que lo preste, no haya habido una respuesta adecuada.

5.3. Cuando, aun habiendo empresas deseosas de prestar el servicio, haya estudios aprobados por el Superintendente que demuestren que los costos de prestación directa para el municipio serían inferiores a los de las empresas interesadas, y que la calidad y atención para el usuario serían por lo menos, iguales a las que tales empresas podrían ofrecer. Las comisiones de regulación establecerán las metodologías que permitan hacer comparables diferentes costos de prestación de servicios.

Cuando los municipios asuman la prestación directa de un servicio público, la contabilidad general del municipio debe separarse de la que se lleve para la prestación del servicio; y si prestan más de un servicio, la de cada uno debe ser independiente de la de los demás.

Además, deberán calcular, en forma precisa, el monto de las contribuciones fiscales y parafiscales a las que habrían dado lugar sus operaciones si las hubiera realizado una empresa.

En el evento previsto en los dos incisos anteriores, los municipios y sus autoridades quedarán sujetos, en lo que no sea incompatible con la Constitución o con la ley misma, a todo lo que esta ley dispone para las empresas y sus administradores y, en especial, a las regulaciones de las comisiones y al control, vigilancia y contribuciones de la Superintendencia de Servicios Públicos y de las comisiones. Pero los concejos determinarán si se requiere una junta para que el municipio preste directamente los servicios y, en caso afirmativo, como estará compuesta.

Cuando un municipio preste en forma directa uno o más servicios públicos e incumpla las normas de calidad que las comisiones de regulación exijan de modo general, o suspenda el pago de sus obligaciones, o carezca de contabilidad adecuada después de dos años de entrar en vigencia esta ley o, en fin, viole en forma grave las obligaciones que ella contiene, el Superintendente, en defensa de los usuarios y para proteger la salud y bienestar de la comunidad, además de sancionar los alcaldes y administradores, podrá delegar en una empresa de servicios públicos para que esta asuma la prestación del servicio, e imponer una servidumbre sobre los bienes municipales necesarios, para que esta pueda operar.

De acuerdo con el artículo 336 de la Constitución Política, la autorización para que un municipio preste los servicios públicos en forma directa no se utilizará, en caso alguno, para constituir un monopolio de derecho.

**ARTICULO 6o. Competencia de los departamentos para la prestación de los servicios públicos.** Es competencia de los departamentos en relación con los servicios públicos, que ejercerán en los términos de la ley, y de los reglamentos que con sujeción a ella expidan las asambleas:

6.1. Asegurar que se presten en su territorio las actividades de transmisión de energía eléctrica bien por medio de empresas oficiales o mixtas en la que ellos puedan participar, bien por medio de empresas privadas.

6.2. Apoyar con inversiones, y con los demás instrumentos descritos en el artículo 8º a los municipios que presten los servicios directamente, a las empresas de servicios públicos que presten servicios en los municipios, y a las empresas que hayan promovido la Nación y los departamentos para realizar las actividades de su competencia. Los apoyos a las empresas de los municipios, los departamentos y la Nación se darán con prioridad si estos han celebrado, o se comprometen a celebrar, los contratos de administración profesional de sus acciones a los que se refiere esta ley.

6.3. Coordinar la prestación de los servicios públicos en los municipios. Para ello los gobernadores podrán nombrar representantes suyos en las juntas de las empresas mixtas u oficiales que presten los servicios que son competencia de los municipios y cuyos socios del sector público no hayan celebrado los contratos de administración profesional a los que se refiere esta ley; nombrarán la persona competente para que administre y

reparta las apropiaciones presupuestales de la Nación y del departamento destinadas a subsidios, cuando el municipio preste en forma directa el respectivo servicio, o cuando lo presten empresas mixtas u oficiales cuyos socios del sector público no hayan celebrado contratos para la administración profesional de sus acciones; nombrarán un veedor permanente para la prestación de los servicios que asuman en forma directa los municipios; impulsarán y vigilarán las tareas de estratificación; y organizarán "Foros regionales de servicios públicos", con voceros de cada uno de los comités de desarrollo municipales.

6.4. Las demás que les asigne la ley.

**ARTICULO 7o. Competencia de la Nación para la prestación de los servicios públicos.** Es competencia de la Nación:

7.1. La planificación, asignación, gestión y control del uso del espectro electromagnético, será una función privativa de la Nación.

7.2. Asegurar que se realicen en el país las actividades de generación e interconexión a la red nacional de energía eléctrica, la interconexión a la red pública de telecomunicaciones, y las actividades de construcción y operación de gasoductos y de redes para otros servicios que surjan por el desarrollo tecnológico y que requieran redes de interconexión, según concepto previo del Consejo Nacional de Política Económica y Social. La Nación actuará, bien por medio de empresas oficiales o mixtas en las que ella pueda participar, bien por medio de empresas privadas.

7.3. Apoyar con inversiones y con los demás instrumentos descritos en el artículo 8º, a los municipios que presten los servicios directamente, a las empresas de servicios públicos que presten servicios en los municipios, y a las que hayan promovido ella misma, y los departamentos dentro de sus competencias. Los apoyos a las empresas de los municipios y de los departamentos se darán con prioridad si estos han celebrado, o se comprometen a celebrar, los contratos de administración profesional de acciones a los que se refiere esta ley.

7.4. Las demás que le asigne la ley.

**ARTICULO 8o. Instrumentos para ejercer la competencia y cumplir responsabilidades respecto de la prestación de los servicios públicos.** Para ejercer su competencia respecto a la prestación de los servicios públicos, los municipios, los departamentos y la Nación utilizarán uno o varios de los siguientes instrumentos:

8.1. Otorgamiento a las empresas de servicios públicos de aquellos permisos y contratos de concesión o licencias que estén dentro de la competencia de cada entidad.

8.2. Inversión de recursos públicos en empresas oficiales o mixtas que se encarguen de prestar los servicios públicos. Las inversiones se harán especialmente en empresas que atiendan aquellos servicios o regiones para los cuales no haya sido posible conseguir que los particulares presten los servicios. La Nación, las entidades territoriales, y las entidades descentralizadas de aquella y éstas pueden asociarse entre sí o con terceros para cumplir este propósito.

8.3. Estímulo a la inversión de los particulares en empresas privadas o mixtas que se encarguen de prestar los servicios públicos.

8.4. Subsidios a los usuarios de menores ingresos.

8.5. Financiamiento o garantías a las empresas de servicios públicos.

8.6. Asistencia técnica y administrativa a las empresas de servicios públicos.

**ARTICULO 9o. Reserva estatal en la prestación de servicios públicos.** Resérvese para entidades oficiales la prestación de los siguientes servicios públicos:

9.1 La generación nuclear de energía.

9.2 La recolección, el transporte, el manejo y la disposición de residuos nucleares.

Las autoridades podrán prestar estos servicios públicos sin necesidad de organizar empresas para ello.

Las entidades que presten estos servicios no estarán sujetas a esta ley en cuanto ordena a las entidades públicas separar la propiedad de las empresas de su administración; ni a las que tienen el propósito de estimular la competencia entre empresas de la misma clase. Su régimen de contratación será el de las empresas industriales y comerciales del Estado.

**ARTICULO 10. Derecho de uso, de empresa, y de información en asuntos de servicios públicos.** Todas las personas tienen derecho a:

10.1 Usar o no los servicios públicos disponibles, salvo en los casos expresamente previstos en la ley; y conseguir que el precio que paguen dependa de una medida objetiva

del uso que hayan hecho, si hay instrumentos tecnológicos costeables que permitan hacer la medición.

10.2. Elegir entre los diversos prestadores de servicios públicos que estén disponibles; y entre los diversos proveedores de los bienes necesarios para recibir o utilizar los servicios.

10.3. Obtener los bienes y servicios que prestan usualmente las empresas de servicios públicos en condiciones de calidad o cantidad superior a los que se proporcionan de modo masivo, mientras ello no perjudique a terceros y mientras el usuario esté dispuesto a sufragar los costos.

10.4. Organizar y operar empresas que tengan por objeto la prestación de los servicios públicos, dentro de los límites de la Constitución y la ley.

10.5 Obtener información completa, precisa y oportuna, sobre los costos y gastos en que incurren quienes presten los servicios públicos; sobre el monto de los subsidios que distribuyen; sobre las utilidades que obtienen; sobre su situación financiera; y sobre los actos y contratos que realizan, mientras la divulgación de esta última clase de información no ocasione perjuicios injustificados a la empresa o a terceros. Las solicitudes de los particulares se tramitarán ante la Superintendencia de Servicios Públicos, y cuando la información que requieran supere los mínimos que ésta determine, los solicitantes deben asumir su costo.

**ARTICULO 11. Función social de la propiedad en las empresas de servicio público.** Para cumplir con la función social de la propiedad, pública o privada, las entidades que presten servicios públicos tienen las siguientes obligaciones:

11.1. Asegurar que el servicio se preste en forma continua y eficiente, y sin abuso de la posición dominante que la entidad pueda tener frente al usuario o a terceros.

11.2. Abstenerse de prácticas monopolísticas o restrictivas de la competencia, cuando exista, de hecho, la posibilidad de la competencia.

11.3. Facilitar a los usuarios de menores ingresos el acceso a los subsidios que otorguen las autoridades.

11.4. Informar a los usuarios acerca de la manera de utilizar con eficiencia y seguridad el servicio público respectivo.

11.5. Cumplir con su función ecológica, para lo cual protegerán la diversidad e integridad del ambiente, y conservarán las áreas de especial importancia ecológica, reconciliando estos objetivos con la necesidad de aumentar la cobertura y prestar los servicios en condiciones que la comunidad pueda costear.

11.6. Facilitar el acceso e interconexión de otras empresas o entidades que presten servicios públicos, o que sean grandes usuarios de ellos, a los bienes que pueden usarse por varias de ellas.

11.7. Colaborar con las autoridades en casos de emergencia o de calamidad pública, para impedir perjuicios graves a los usuarios de Servicios Públicos esenciales.

11.8. Informar el inicio de sus actividades a la comisión que regule el servicio, y al despacho del Superintendente de servicios públicos, para que esas autoridades puedan cumplir sus funciones.

11.9. Las demás que contienen esta ley y las normas concordantes y complementarias.

Las entidades que presten servicios públicos tendrán derecho a indemnizaciones plenas por razón de los actos particulares y concretos de las autoridades que les impongan obligaciones o restricciones, que no sean sanciones y que no se extiendan simultáneamente a otras entidades, y que reduzcan su rentabilidad por debajo de la que habrían tenido sin las imposiciones aludidas.

**ARTICULO 12. Deberes especiales de los usuarios en el sector oficial.** La Nación y las entidades territoriales, así como las entidades descentralizadas de aquélla y éstas, tienen el deber de incorporar en sus presupuestos apropiaciones suficientes para cumplir todos sus deberes como usuarios de servicios públicos, y de hacer los desembolsos respectivos en las fechas en que sus obligaciones se hagan exigibles. Es deber del Contralor General de la República, o de los contralores departamentales y municipales según el caso, de oficio o a solicitud de cualquier persona, cerciorarse de que los funcionarios que tienen la responsabilidad de preparar los proyectos de presupuesto, y de ejecutar las apropiaciones, promuevan esa incorporación y los pagos derivados de ellas; a quienes no lo hagan podrán sancionar en la forma prevista en esta ley, o solicitando su destitución a quien tenga la capacidad constitucional y legal de hacerla.

**ARTICULO 13. Aplicación de los principios generales.** Los principios que contiene este capítulo se utilizarán para resolver cualquier dificultad de interpretación al aplicar las normas relativas a los servicios públicos a los que esta u otras leyes relacionadas se refieren, y para suplir los vacíos que ellas presenten.

## CAPITULO II

## DEFINICIONES ESPECIALES

ARTICULO 14. **Definiciones.** Para interpretar y aplicar esta ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

14.1. Actividad complementaria de un servicio público. Son las actividades a las que también se aplica esta ley, según la precisión que se hace adelante, al definir cada servicio público. Cuando en esta ley se mencionen los servicios públicos, sin hacer precisión especial, se entienden incluidas tales actividades.

14.2. Costo mínimo optimizado. es el que resulta de un plan de expansión de costo mínimo.

14.3. Economías de aglomeración. Las que obtiene una empresa que produce o presta varios bienes o servicios.

14.4. Empresa de servicios públicos oficial. Es aquella en cuyo capital la Nación, las entidades territoriales, o las entidades descentralizadas de aquella o éstas tienen más del 50%.

14.5. Empresa de servicios públicos mixta. Es aquella en cuyo capital la Nación, las entidades territoriales, o las entidades descentralizadas tienen aportes iguales o inferiores al 50%.

14.6. Empresa de servicios públicos privada. Es aquella cuyo capital pertenece íntegramente a particulares, o a entidades surgidas de convenios internacionales que deseen someterse íntegramente para estos efectos a la reglas a las que se someten los particulares.

14.7. Estratificación socioeconómica. Es la clasificación de los inmuebles residenciales de un municipio, que se hace en atención a los factores y procedimientos que determina la ley, para obtener un indicador de la capacidad de pago de quienes los habitan o utilizan.

14.8. Factura de servicios públicos. Es un título valor que una empresa de servicios públicos podrá librar y cuya copia entregará o remitirá al usuario, por causa del consumo de bienes y servicios públicos provistos en desarrollo de un contrato. Mientras no se aclare otra cosa, cuando la ley se refiera al envío de la factura, o a la factura enviada, debe entenderse que se alude a la copia de ella.

14.9. Libertad regulada. Régimen de tarifas mediante el cual las empresas de servicios públicos domiciliarios pueden determinar o modificar, previo visto bueno de las comisiones de regulación, las tarifas de venta a medianos y pequeños consumidores de servicios.

14.10. Libertad vigilada. Régimen de tarifas mediante el cual las empresas de servicios públicos domiciliarios pueden determinar libremente las tarifas de venta a medianos y pequeños consumidores, con la obligación de informar por escrito a las comisiones de regulación, sobre las decisiones tomadas sobre esta materia.

14.11. Plan de expansión de costo mínimo. Es un plan de inversión a mediano y largo plazo, cuya factibilidad técnica, económica, financiera y ambiental, garantiza minimizar los costos de expansión del servicio. Los planes oficiales de inversión serán indicativos y se harán con el propósito de garantizar continuidad, calidad y confiabilidad en el suministro del servicio.

14.12. Posición dominante. Es la que tiene una empresa de servicios públicos respecto a sus usuarios; y la que tiene una empresa, respecto al mercado de sus servicios y de los sustitutos próximos de éste, cuando sirve al 25% o más de los usuarios que conforman el mercado.

14.13. Prestación directa de servicios por un municipio. Es la que asume un municipio, bajo su propia personalidad jurídica, con sus funcionarios y con su patrimonio.

14.14. Saneamiento básico. Son las actividades propias del conjunto de los servicios domiciliarios de alcantarillado y aseo.

14.15. Servicios públicos. Son todos los servicios y actividades complementarias a los que se aplica esta ley.

14.16. Servicios públicos domiciliarios. Son los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, tal como se definen en este capítulo.

14.17. Servicio público domiciliario de acueducto. Llamado también servicio público domiciliario de agua potable. Es la distribución municipal de agua apta para el consumo humano. También se aplicará esta ley a las actividades complementarias, tales como la captación de agua, y su procesamiento, tratamiento, almacenamiento, conducción y transporte.

14.18. Servicio público domiciliario de alcantarillado. Es la recolección municipal de residuos, principalmente líquidos, por medio de tuberías y conductos. También se aplicará esta ley a las actividades complementarias de transporte, tratamiento y disposición final de tales residuos, sin incluir las aguas lluvias.

14.19. Servicio público domiciliario de aseo. Es el servicio de recolección municipal de residuos, principalmente sólidos. También se aplicará esta ley a las actividades complementarias de transporte, tratamiento y disposición final de tales residuos, y las relativas al saneamiento ambiental, y a las basuras nucleares.

14.20. Servicio público domiciliario de energía eléctrica. Es el transporte de energía eléctrica desde las redes regionales de transmisión hasta el domicilio del usuario final. También se aplicará esta ley a las actividades complementarias de generación, o de transformación, interconexión y transmisión.

14.21. Servicio público domiciliario de telecomunicaciones. La telefonía local fija o convencional es un servicio público domiciliario sometido al régimen jurídico que señala esta ley. Cuando esta ley se refiere al servicio público de telecomunicaciones, se está refiriendo a este servicio.

14.22. Servicio público de gas combustible. Es el conjunto de actividades ordenadas al transporte de gas combustible, por un gasoducto principal o por otros medios, desde el sitio de generación hasta aquél en donde se conecte a una red secundaria; y a la distribución, por tubería u otro medio, desde un sitio de acopio de grandes volúmenes hasta la instalación de un consumidor final.

14.23. Subsidio. diferencia entre lo que se paga por un bien o servicio, y el costo de éste, cuando tal costo es mayor que el pago que se recibe.

14.24. Subsidio al usuario. Pago en dinero, sin contraprestación, que hacen la Nación, o una entidad territorial, con recursos de su presupuesto, a un usuario, para ayudar a cubrir las necesidades básicas de los usuarios de menores ingresos.

14.25. Superintendencia de servicios públicos domiciliarios. Es una persona jurídica de derecho público, adscrita al Ministerio de Desarrollo, que tendrá funciones y la estructura que la ley determina. En esta ley se aludirá a ella por su nombre, o como "Superintendencia de Servicios Públicos" o, simplemente, "Superintendencia".

14.26. Suscriptor. Persona natural o jurídica que manifiesta por escrito su voluntad de someterse a las condiciones uniformes de un contrato de servicios públicos.

14.27. Usuario. Persona natural o jurídica que se beneficia con la prestación de un servicio público, bien como propietario del inmueble en donde este se presta, o como receptor directo del servicio. A este último usuario se denomina también consumidor.

14.28. Vinculación económica. Se entiende que existe vinculación económica, entre sociedades, en los casos que regula el artículo 260 del Código de Comercio.

## LIBRO PRIMERO

## LAS EMPRESAS DE SERVICIOS PUBLICOS

## TITULO I

## REGIMEN GENERAL DE CONSTITUCION Y FUNCIONAMIENTO

ARTICULO 15. **Naturaleza y objeto.** Las empresas de servicios públicos son sociedades por acciones cuyo objeto consiste en prestar uno o más de los servicios públicos a los que se aplica esta ley, o en realizar una o varias de las actividades complementarias, o en una y otra cosa.

Las comisiones de regulación podrán obligar a una empresa de servicios públicos a tener un objeto exclusivo cuando establezcan que la multiplicidad del objeto limita la competencia y no produce economías de escala o de aglomeración, en beneficio del usuario. En todo caso, las empresas de servicios públicos que tengan objeto social múltiple deberán llevar contabilidad separada para cada uno de los servicios que presten; y el costo y la modalidad de las operaciones entre cada servicio deben registrarse de manera explícita.

En particular, se permitirá que las empresas de servicios públicos tengan objeto múltiple, cuando operen en regiones apartadas de los grandes centros urbanos, o en sitios donde no sea posible tener acceso a redes de transmisión nacional.

Las empresas de servicios públicos podrán participar como socias en otras empresas de servicios públicos; o en las que tengan como objeto principal la prestación de un servicio o la provisión de un bien indispensable para cumplir su objeto, si no hay ya una amplia oferta de este bien o servicio en el mercado. Podrán también asociarse, en desarrollo de su objeto, con personas nacionales o extranjeras, o formar consorcios con ellas.

Se entenderá que hace parte del objeto de todas las personas jurídicas hacer inversiones en empresas de servicios públicos, en una cuantía que no comprometa el monto de los recursos necesarios para conseguir su objeto principal.

Cuando se creen sociedades por acciones cuyo único socio sea una entidad pública, deberá procederse a la inclusión de nuevos socios en el término de un año, so pena de que la sociedad recupere su forma anterior.

**ARTICULO 16. Organización y autonomía de empresas existentes.** Las empresas oficiales de servicios públicos que existan al entrar en vigencia esta ley, no tendrán que tener su capital representado en acciones pero podrán adoptar esa forma de organización. En todo caso, gozarán de autonomía administrativa, financiera y patrimonial y, mientras la ley a la que se refiere el artículo 352 de la Constitución Política no disponga otra cosa, sus presupuestos serán aprobados por las correspondientes juntas directivas.

**ARTICULO 17. Personería, autonomía y permisos de funcionamiento.** Por el solo hecho de su constitución las empresas de servicios públicos adquirirán personería jurídica; y autonomía administrativa, patrimonial y presupuestal frente a los socios que fueren entidades públicas.

Las empresas de servicios públicos no requieren permiso de funcionamiento, pero estarán sujetas a las concesiones y permisos municipales de que trata el artículo 20 de esta ley, según la naturaleza de sus actividades.

**ARTICULO 18. Comunidades organizadas.** En el objeto de las comunidades organizadas siempre se entenderá incluida la facultad de promover y constituir empresas de servicios públicos, en las condiciones de esta ley y de la ley que las regule. En los concursos públicos a los que se refiere esta ley se preferirá a las empresas en que tales comunidades tengan mayoría, si estas empresas se encuentran en igualdad de condiciones con los demás participantes.

**ARTICULO 19. Ambito territorial de operación.** Las empresas de servicios públicos pueden operar en cualquier parte del país, sometándose en cada departamento y municipio a las mismas condiciones a las que estén sujetas las empresas que tienen allí su domicilio social, o que prestan allí servicios similares.

Con sujeción a lo que dispongan las normas cambiarias o fiscales, las empresas podrán operar en el exterior sin permiso adicional de las autoridades colombianas.

La obtención en el exterior de agua, gas combustible, energía o acceso a redes, para beneficio de usuarios en Colombia, no estará sujeta a restricciones ni a contribución alguna arancelaria o de otra naturaleza, ni a permisos administrativos distintos de los que se apliquen a actividades internas de la misma clase, pero sí a las normas cambiarias y fiscales comunes. Las comisiones de regulación, sin embargo, podrán prohibir que se facilite a usuarios en el exterior el agua, el gas combustible, la energía, o el acceso a redes, cuando haya usuarios en Colombia a quienes exista la posibilidad física y financiera de atender, pero cuya demanda no hubiese sido satisfecha a las tarifas que resulten de las fórmulas aprobadas por las comisiones.

**ARTICULO 20. Concesiones, y permisos municipales, ambientales y sanitarios.** Las empresas de servicios públicos requieren contratos de concesión, con las autoridades competentes según la ley, para usar las aguas; para usar el espectro electromagnético en la prestación de servicios públicos requerirán licencia o contrato de concesión.

Deberán, además, obtener los permisos ambientales y sanitarios que la índole misma de sus actividades haga necesarios, de acuerdo con las normas comunes.

En cada municipio las empresas estarán sujetas a las normas generales sobre la planeación urbana, la circulación y el tránsito, el uso del espacio público, y la seguridad y tranquilidad ciudadanas; y las autoridades pueden exigirles garantías adecuadas a los riesgos que creen.

Los municipios pueden permitir la instalación permanente de redes destinadas a las actividades de empresas de servicios públicos, o a la provisión de los mismos bienes y servicios que estas proporcionan, en la parte subterránea de las vías, puentes, ejidos, andenes y otros bienes de uso público. Las empresas serán, en todo caso, responsables por todos los daños y perjuicios que causen por la construcción u operación de sus redes.

Las autoridades municipales en ningún caso podrán negar o condicionar a las empresas de servicios públicos las licencias o permisos de que trata esta ley, por razones que hayan debido ser consideradas por las autoridades que celebraron contratos de concesión con las empresas, o que les dieron las licencias para acceder al espectro electromagnético, ni para favorecer monopolios, ni para limitar la competencia.

**ARTICULO 21. Tributación de las empresas de servicios públicos.** Todas las empresas de servicios públicos están sujetas a las contribuciones nacionales, departamentales y municipales que les sean aplicables según el régimen común.

Cuando los municipios presten directamente los servicios, su contabilidad distinguirá entre los ingresos y gastos relacionados con esta actividad, y las rentas tributarias o no tributarias que obtienen como autoridades políticas para hacer efectivas tales contribuciones en la misma forma que se harían efectivas a los particulares.

Las asambleas y los concejos pueden dar exenciones de las contribuciones departamentales o municipales a las empresas mixtas u oficiales cuyos socios públicos hayan celebrado contratos de administración profesional de sus acciones.

Los departamentos y los municipios no podrán gravar a las empresas de servicios públicos en forma más onerosa que a los demás contribuyentes que cumplan funciones industriales o comerciales.

Las empresas de servicios, oficiales, privadas o mixtas, pagarán impuesto de renta; sin embargo, las inversiones para expansión de cobertura y mejoramiento del servicio así como los subsidios explícitos a la población más pobre, serán deducibles de ese tributo. El Ministerio de Hacienda reglamentará estas deducciones por medio de un decreto.

**ARTICULO 22. Especialidad del objeto en empresas de gas combustible.** La comisión de regulación de energía, podrá ordenar la constitución de empresas separadas para realizar las actividades de transporte y distribución de gas combustible. En todo caso, en cuanto a cada actividad, estarán sujetas a las reglas del inciso segundo del artículo 15.

## TITULO II

### LAS EMPRESAS DE SERVICIOS PUBLICOS CON APORTES OFICIALES

**ARTICULO 23. Prohibición de privilegios y discriminaciones.** La Nación, las entidades territoriales y las entidades descentralizadas de aquella o éstas, pueden otorgar crédito, concesiones y garantías, inclusive como aporte de capital, a las empresas de servicios públicos, en los términos de esta ley; pero no darán a las empresas privilegio o subsidio distinto de los que en esta ley se precisan, ni los recibirán de ellas.

Las entidades mencionadas pueden enajenar sus aportes en las empresas de servicios públicos sin sujeción a ningún derecho de preferencia; en tales casos, los nuevos propietarios darán a la empresa los estatutos que se ajusten a su naturaleza. Así mismo, para la enajenación de los aportes, se utilizarán sistemas que garanticen una adecuada publicidad y democratización de la propiedad de conformidad con el artículo 60 de la Constitución Política.

**ARTICULO 24. Deber de administración profesional y responsable de las acciones.** Es deber de todas las entidades públicas conseguir que las empresas de servicios públicos en las que sean socias, se administren en forma profesional, ajena a intereses partidistas, y teniendo en cuenta las necesidades de desarrollo del servicio en el mediano y largo plazo. Al mismo tiempo, es derecho suyo fijar los criterios de administración y de eficiencia que debe buscar en tales empresas las personas que representen sus derechos en ellas.

Para desarrollar el derecho y el deber mencionados, las entidades aludidas pueden celebrar contratos de fiducia o mandato para la administración de sus acciones en las empresas de servicios públicos, con quienes les hagan las ofertas más convenientes, previa invitación pública.

Cuando las empresas sean "empresas comerciales o industriales", en los contratos se tomarán las medidas necesarias para dar cumplimiento al numeral 5 del artículo 305 y al numeral 3 del artículo 315 de la Constitución Política, sin sacrificar los objetivos previstos en el inciso primero de este artículo.

En esta ley esos contratos se denominarán "contratos de administración profesional de acciones".

**ARTICULO 25. Demostración de criterios de eficiencia.** Las autoridades de las entidades territoriales, sin perjuicio de las competencias asignadas por la ley, garantizarán a las empresas oficiales de servicios públicos, el ejercicio de su autonomía administrativa y la continuidad en la gestión gerencial que demuestre eficacia y eficiencia. No podrán anteponer a tal continuidad gerencial, intereses ajenos a los de la buena prestación del servicio.

**ARTICULO 26. Control fiscal.** En las empresas de servicios públicos con aportes oficiales son bienes de la Nación, de las entidades territoriales, o de las entidades descentralizadas, los aportes hechos por ellas al capital, los derechos que ellos confieren sobre el resto del patrimonio, y los dividendos que puedan corresponderles. A tales bienes, y a los actos o contratos que versen en forma directa, expresa y exclusiva sobre ellos, se aplicará la vigilancia de la Contraloría General de la República, y de las contralorías departamentales y municipales, mientras las empresas no hagan uso de la autorización que se concede en el inciso siguiente.

De acuerdo con lo previsto en el inciso segundo del artículo 267 de la Constitución Política, y en virtud de esta ley, se autoriza a que el control fiscal que ordinariamente correspondería a una de las contralorías mencionadas sobre los bienes, actos y contratos referidos de las empresas de servicios públicos mixtas u oficiales cuyos socios oficiales hayan celebrado contratos de administración profesional de sus acciones, se contrate con empresas privadas colombianas, escogidas por concurso público de méritos, previo concepto del Consejo de Estado si hay en ellas bienes de la Nación; o de los Tribunales Administrativos en los demás casos. Corresponde a la Asamblea General de accionistas de cada empresa hacer uso de esta autorización, para que se convoque el concurso, y al órgano que disponga la asamblea de socios adjudicar el contrato.

## TITULO III

## LOS BIENES DE LAS EMPRESAS DE SERVICIOS PUBLICOS

ARTICULO 27. **Derecho de construir redes.** Todas las empresas tienen el derecho a construir, operar y modificar sus redes para prestar los servicios públicos. Cumplirán, para ello, con los mismos requisitos, y ejercerán las mismas facultades que las leyes y demás normas establecen para las entidades públicas que han estado encargadas de la prestación de los mismos servicios.

Las autoridades municipales, y las comisiones de regulación pueden exigir que haya posibilidad de interconectar redes, y homologación técnica entre ellas, cuando sea indispensable para proteger a los usuarios, para garantizar la calidad del servicio o para promover la competencia. Pero en ningún caso exigirán características específicas de redes o sistemas más allá de las que garanticen la interconectabilidad de servicios análogos o el uso coordinado de recursos.

ARTICULO 28. **Título y registro de bienes afectos a la prestación de los servicios públicos.** En cualquier momento en el que los municipios, los departamentos y la Nación, o sus entidades descentralizadas, encuentren que alguno de los bienes que han venido poseyendo en forma quieta y pacífica durante por lo menos un año, afecto a la prestación de un servicio público, carece de título o que éste no ha sido registrado debiéndolo haber sido, citará en forma pública a los eventuales interesados, y si no encuentran que éstos poseen mejor derecho, dictarán un acto administrativo para constituir el título y ordenar su registro, sin más trámites ni formalidades.

ARTICULO 29. **Cobro de deudas oficiales.** Cuando la Nación, las entidades territoriales, o las entidades descentralizadas de aquélla o éstas tengan deudas a favor de empresas de servicios públicos, éstas podrán solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en forma motivada, que con cargo a las apropiaciones existentes que no tengan destinación especial, o que se hayan destinado a este propósito, les giren en forma directa los montos adeudados.

## TITULO IV.

## REGIMEN DE ACTOS Y CONTRATOS DE LAS EMPRESAS

## CAPITULO I

## Normas generales

ARTICULO 30. **Concordancia con el estatuto general de la contratación pública.** Las normas que esta ley contiene sobre contratos se aplicarán sólo en la medida en que no contradigan ni hagan más restrictivo el "Estatuto general de la contratación de la administración pública", previsto en el inciso final del artículo 150 de la Constitución Política. Las dudas se interpretarán en la forma que mejor garantice la libre competencia y que mejor impida los abusos de la posición dominante, tal como ordena el artículo 333 de la Constitución Política; y que más favorezca la continuidad y calidad en la prestación de los servicios.

Se entiende que quienes presten servicios públicos obran frente a los particulares, según el caso, como entidades estatales, o en nombre del Estado, o en desarrollo de funciones públicas que la ley o las entidades estatales les encomiendan, para efectos de aplicar el "Estatuto general de la contratación de la administración pública". Por lo tanto, ejercerán los derechos que ese estatuto dé a las entidades estatales, y los que éstas tengan, según otras leyes, para el uso del espacio público, para la ocupación temporal de inmuebles, y para promover la constitución de servidumbres o la enajenación forzosa de los bienes que requiera la prestación del servicio.

ARTICULO 31. **Régimen de derecho privado.** Salvo en cuanto la Constitución Política o la ley dispongan expresamente lo contrario, la constitución y los actos y contratos de las empresas de servicios públicos, así como la administración y el ejercicio de los derechos de los socios, se regirán exclusivamente por las reglas del derecho privado.

Tratándose de empresas de servicios públicos oficiales o mixtas, y mientras el "Estatuto general de contratación de la administración pública" no disponga lo contrario, la regla anterior se aplicará a las sociedades por acciones, sin atender al porcentaje que los aportes de las entidades públicas representen dentro del capital social, ni a la naturaleza del acto o contrato, o del derecho que se ejerce.

Quienes tengan la representación legal de las entidades públicas que sean socias de esas empresas estarán facultados para realizar, sin necesidad de nuevas autorizaciones y formalidades, todos los actos y contratos que la ley y los estatutos permiten a los socios particulares.

ARTICULO 32. **Prohibición de prácticas discriminatorias, abusivas o restrictivas.** Las empresas de servicios públicos, en todos sus actos y contratos, deben evitar privilegios y discriminaciones injustificados, y abstenerse de toda práctica que tenga la capacidad, el propósito o el efecto de generar competencia desleal o de restringir en forma indebida la competencia.

Se consideran restricciones indebidas a la competencia, entre otras, las siguientes:

32.1 El cobro de tarifas que no cubran los gastos de operación de un servicio.

32.2 La prestación gratuita o a precios o tarifas inferiores al costo, de servicios adicionales a los que contempla la tarifa.

32.3 Los acuerdos con otras empresas para repartirse cuotas o clases de servicios, o para establecer tarifas, creando restricciones de oferta o elevando las tarifas por encima de lo que ocurriría en condiciones de competencia.

32.4 Cualquier clase de acuerdo con eventuales opositores o competidores durante el trámite de cualquier acto o contrato en el que deba haber citaciones al público o a eventuales competidores, y que tenga como propósito o como efecto modificar el resultado que se habría obtenido en plena competencia.

32.5 Las que describe el Título V del Libro I del Decreto 410 de 1971 (Código de Comercio) sobre competencia desleal.

32.6 El abuso de la posición dominante al que se refiere el artículo 108 de esta ley, cualquiera que sea la otra parte contratante y en cualquier clase de contratos.

ARTICULO 33. **Deber de buscar entre el público las mejores condiciones.** Siempre que una empresa de servicios públicos haya de celebrar con particulares un contrato que no pueda extender a cualquiera que lo solicite, deberá hacerlo previa invitación pública que permita a todos los interesados presentar ofertas en igualdad de condiciones; tal contrato debe tener un término fijo.

Las empresas de servicios públicos que tengan posición dominante en un mercado, y cuya principal actividad sea la distribución de bienes o servicios provistos por terceros, tendrán que adquirir el bien o servicio que distribuyan por medio de la invitación pública a la que se refiere el inciso anterior.

Podrá prescindirse de la invitación pública en casos de urgencia, para evitar graves perjuicios a los usuarios o a la empresa; o cuando se trate de bienes determinados para los cuales no existen alternativas físicas o técnicas razonables; o cuando se trate de contratos de trabajo; o cuando la cuantía del contrato sea inferior a ciento cincuenta salarios mínimos y al 1% de los ingresos brutos de la empresa durante el año anterior.

Los contratos celebrados en contravención a esta norma serán nulos. Una vez se declare en firme la sentencia de nulidad, quienes los hayan suscrito serán retirados del cargo que desempeñen en cualquier empresa de servicios públicos, y no podrán volver a prestar sus servicios a ninguna de ellas durante los diez años siguientes.

ARTICULO 34. **Régimen de incompatibilidades e inhabilidades de empresas oficiales.** En las empresas de servicios públicos oficiales se aplicarán las mismas reglas previstas en el estatuto de contratación respecto de incompatibilidades e inhabilidades de las sociedades de economía mixta en las que haya mayoría de capital público.

ARTICULO 35. **Desestimación de la personalidad interpuesta.** Al analizar la legalidad de los actos y contratos de las empresas de servicios públicos, de las comisiones de regulación, de la Superintendencia y de las demás personas a las que esta ley crea incompatibilidades o inhabilidades, debe tenerse en cuenta quiénes son, sustancialmente, los beneficiarios reales de ellos, aunque aparezcan celebrados por personas a las que, en principio, no les estaría prohibido beneficiarse. Pero, en todo caso, cada persona podrá probar que actúa en ejercicio de intereses propios, y no para hacer fraude a la ley.

ARTICULO 36. **Mora en los contratos de las empresas de servicios públicos.** En los contratos que celebren las empresas de servicios públicos, las partes podrán convenir que la constitución en mora no requiera pronunciamiento judicial.

ARTICULO 37. **Donaciones a las empresas de servicios públicos.** Las donaciones que se hagan a las empresas de servicios públicos no requieren insinuación judicial.

ARTICULO 38. **Intereses en los contratos de empresas de servicios públicos.** En los contratos que celebren las empresas de servicios públicos, a falta de estipulación de las partes, se entiende que los intereses legales son iguales a los promedios de las tasas activas del mercado, en el día en el que comienza cada uno de los períodos en que deben causarse.

ARTICULO 39. **Renuncia unilateral a derechos contractuales.** Si una de las partes en los contratos que celebren las empresas de servicios públicos resuelve renunciar total o parcialmente, y en forma temporal o definitiva, a uno de sus derechos, ello no perjudica los demás; y mientras tal renuncia no lesione a la otra parte, no requiere el consentimiento de ésta, ni formalidad o solemnidad alguna.

ARTICULO 40. **Efectos de nulidad sobre actos y contratos relacionados con servicios públicos.** La anulación judicial de un acto administrativo relacionado con servicios públicos sólo producirá efectos hacia el futuro. Si al declararse la nulidad se ordena el restablecimiento del derecho o la reparación del daño, ello se hará en dinero

si es necesario para no perjudicar la prestación del servicio al público ni los actos o contratos celebrados de buena fe.

**ARTICULO 41. Garantías.** Las garantías que contraten las empresas de servicios públicos no dejan de ser contratos "accesorios" por el hecho de que una norma indique que son parte integrante del contrato que garantizan; y se someterán, por lo tanto, a las condiciones y requisitos que establezcan las disposiciones vigentes para negociar, contraer y modificar las obligaciones que garantizan.

**ARTICULO 42. Incumplimiento de indicadores de gestión.** Se prohíbe a las instituciones financieras dar financiamiento a las empresas oficiales de servicios públicos que estén incumpliendo los indicadores de gestión a los que deben estar sujetas, mientras no hayan acordado un plan de recuperación con la comisión encargada de regularlas.

## CAPITULO II

### Contratos especiales para la gestión de los servicios públicos

**ARTICULO 43. Contrato de concesión; licencias para el uso del espectro electromagnético en el servicio público de telecomunicaciones.** El contrato de concesión sobre aguas, es un contrato limitado en el tiempo, que celebran las entidades a las que corresponde la responsabilidad de administrar aquéllas, para facilitar su explotación o disfrute a una empresa de servicios públicos.

El acceso al espectro electromagnético para el servicio público de telecomunicaciones puede otorgarse por medio de actos administrativos unilaterales que se denominarán licencias.

La remuneración que se pacte por una concesión o licencia ingresará al presupuesto de la entidad pública que celebre el contrato o expida el acto.

Cuando las autoridades competentes consideren que es preciso realizar un proyecto de interés nacional para aprovechamiento de aguas, o para proyectos de saneamiento, o para acceder al espectro electromagnético para la prestación del servicio público de telecomunicaciones, podrán tomar la iniciativa de invitar públicamente a las empresas de servicios públicos para adjudicar la concesión u otorgar la licencia respectiva.

Siempre que un proyecto suponga el uso de aguas que nacen en varios municipios y que el servicio público resultante haya de extenderse a más de un departamento, la concesión será adjudicada por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, y el contrato lo celebrará la Nación.

Las concesiones de aguas caducarán al año siguiente de otorgadas, si en ese lapso no se hubieren hecho inversiones capaces de permitir su aprovechamiento económico dentro del año siguiente, o del período que determine de modo general, según el tipo de proyecto, la comisión reguladora.

**ARTICULO 44. Contratos de administración profesional de acciones.** Podrán celebrar contratos de fiducia o mandato con entidades públicas para la administración profesional de las acciones de éstas en empresas de servicios públicos: las sociedades fiduciarias, las corporaciones financieras, los organismos cooperativos de grado superior de carácter financiero, y las sociedades administradoras de fondos de pensiones y cesantías, o sociedades creadas con el objeto exclusivo de administrar empresas de servicios públicos. Las tarifas serán las que se determinen dentro de un proceso de competencia para obtener el contrato.

Tales contratos deben incluir, por lo menos, las siguientes disposiciones:

44.1 La obligación del fiduciario o mandatario de contribuir con su voto independiente en los órganos de administración, para dar a cada empresa la mejor administración posible.

44.2 La obligación del fiduciario o mandatario de promover la remoción de los administradores de la empresa en el evento de que no cumplan por culpa suya con los indicadores de gestión que señale la entidad propietaria de las acciones, dentro de lo dispuesto por la comisión de regulación respectiva.

44.3 La posibilidad de declarar la caducidad de la fiducia o del mandato, si el fiduciario o mandatario incumplen en forma grave e injustificada sus deberes y los criterios de administración y eficiencia que haya señalado el contrato.

Si el mandatario o el fiduciario recibe la administración de acciones que representen más del 50% del capital social de la empresa, puede pactar también la obligación de hacer inversiones y reposiciones.

En estos contratos puede encargarse también al fiduciario o mandatario de vender las acciones de las entidades públicas, en las condiciones y por los procedimientos que el contrato indique.

A los representantes legales y a los miembros de juntas directivas de las entidades que actúen como fiduciarios o mandatarios para administrar acciones de empresas de

servicios públicos se aplicará el régimen de incompatibilidades e inhabilidades de los funcionarios que hayan celebrado con ellos el contrato respectivo, en relación con tales empresas.

**ARTICULO 45. Contrato de administración sobre una empresa oficial de servicios públicos.** Es un contrato en virtud del cual una empresa privada asume la administración de las acciones de una o más entidades públicas que tienen más del 50% del capital de una empresa de servicios públicos, y la obligación de realizar inversiones y reposiciones, por cuenta y riesgo de la empresa privada contratista.

Con pleno respeto a los derechos de los demás accionistas, en el contrato se precisará la posibilidad de modificar los estatutos sociales, para adecuarlos a las necesidades de la administración.

Las empresas oficiales también pueden celebrar estos contratos para administrar empresas privadas, u otras empresas oficiales.

**ARTICULO 46. Contrato de concesión sobre los bienes de entidades oficiales que prestan servicios públicos.** Es un contrato en virtud del cual una empresa privada adquiere a título precario el uso y goce de algunos de los bienes que una empresa oficial o una entidad territorial destina a prestar los servicios públicos, para prestarlos ella por su cuenta y riesgo, o por cuenta y riesgo de la empresa oficial.

**ARTICULO 47. Contrato de adquisición pública de bienes de las entidades oficiales que prestan servicios públicos.** Es un contrato en virtud del cual una empresa privada adquiere a cualquier título oneroso la propiedad de cualquiera de los bienes que una empresa oficial o una entidad territorial han destinado a prestar los servicios públicos, para prestarlos ella por su cuenta y riesgo.

**ARTICULO 48. Contrato de acceso compartido o de interconexión de bienes de quienes prestan servicios públicos.** Es un contrato entre dos entidades que prestan servicios públicos, con el objeto de que una de ellas reciba acceso al uso de aquellos bienes que otra tiene ociosos, o que pueden utilizarse por ambas de modo simultáneo o sucesivo, a cambio de una remuneración o peaje razonable.

Este contrato puede celebrarse también entre una empresa de servicios públicos y cualquiera de sus grandes proveedores o usuarios.

Si las partes no se convienen, en virtud de esta ley la comisión reguladora podrá imponer una servidumbre de acceso o de interconexión a quien tenga el uso del bien.

**ARTICULO 49. Contratos para delegar parcialmente la gestión de quienes prestan servicios públicos.** Son contratos en virtud de los cuales quienes prestan servicios públicos encomiendan a terceros contratistas la realización de actividades como la construcción o el mantenimiento de redes, la construcción de acometidas, la lectura de medidores, la facturación y cobranza, el control de pérdidas, la atención de peticiones y recursos o, en general, cualquier parte de las actividades necesarias para cumplir con su objeto social. En estos contratos quienes prestan el servicio público serán responsables, en todo caso, ante terceros.

**ARTICULO 50. Cesión de contratos sobre servicios públicos.** Los contratos de concesión sobre las aguas o para el uso del espectro electromagnético para la prestación del servicio de telecomunicaciones, o de administración de una empresa oficial, o de concesión sobre sus bienes, o de delegación parcial de su gestión, no podrán ser cedidos a ningún título por el contratista, ni podrán darse como garantía, ni ser objeto de ningún otro contrato, sin previa y expresa aprobación del concedente o quien otorga la licencia.

**ARTICULO 51. Contenido de los contratos; protección de zonas de servicio; obligación de precisar fórmulas tarifarias.** Los contratos que tengan por objeto la administración de una empresa de servicios públicos, o la concesión de sus bienes, se harán previa la invitación pública a que se refiere el artículo 33 de esta Ley, y con quienes cumplan los requisitos que señale la entidad contratante.

En ellos será obligatorio precisar el espacio geográfico en el cual se prestará el servicio, los niveles de calidad que debe asegurar el contratista, y su obligación de prestar el servicio a todos los usuarios que lo soliciten de acuerdo con los contratos uniformes. Y podrán pactarse nuevos aportes públicos para extender el servicio.

El espacio geográfico no podrá ser superior al que la empresa esté atendiendo, o al que haya incluido en sus planes de expansión debidamente financiados para la época en que se firme el contrato.

En tales contratos, si versan sobre servicios de distribución de energía, gas combustible por redes, o de acueducto, podrá acordarse que ninguna otra empresa de servicios públicos pueda ofrecer los mismos servicios en la misma región.

Cuando cualquiera de los contratos a los que este capítulo se refiere permita al contratista cobrar tarifas al público, y éstas estén sujetas a regulación, el proponente debe incluir en su oferta la fórmula tarifaria que aplicaría.

## CAPITULO III

## Contratos de aportes reembolsables y similares

ARTICULO 52. **Contrato de aporte reembolsable para servicios públicos.** Es un contrato que tiene por objeto extender un servicio público a varias personas, cuando al menos una de ellas ofrece realizar las obras necesarias, o entregar su valor para que quien presta el servicio las realice, en el entendido de que aquél le hará un reembolso luego.

Las empresas podrán convenir en entregar acciones suyas, provenientes de aumentos de capital, como forma de reembolso.

ARTICULO 53. **Obras de interés exclusivo de una persona.** La persona interesada en la extensión de un servicio de la cual solo ella habrá de beneficiarse en principio, asumirá el costo de las obras respectivas.

El interesado podrá elegir entre pagar el aporte a quien preste los servicios públicos, con base en el proyecto presentado por él y aprobado por quien presta los servicios, o ejecutar el proyecto directamente.

## TITULO V

## REGIMEN LABORAL

ARTICULO 54. **Aplicación del Código Sustantivo del Trabajo.** Los empleados de las empresas de servicios públicos privadas, tendrán el carácter de trabajadores particulares, y estarán sometidos a las normas del Código Sustantivo del Trabajo, mientras en esta ley no se disponga otra cosa. Los de las empresas oficiales se regirán por las normas que expresamente regulen las relaciones laborales de los servicios públicos; y en lo demás por el mismo código. La decisión de las controversias que se susciten entre ellos y las empresas en desarrollo de la relación laboral se regirá por las normas ordinarias.

ARTICULO 55. **Garantía de la libertad de trabajo.** A ninguna persona se le exigirá ser miembro de asociaciones, gremios o sindicatos, ni tener título, permiso o licencia de autoridad alguna, para trabajar en una empresa de servicios públicos. Corresponde a los administradores de la empresa seleccionar su personal con base en el juicio que hagan sobre su aptitud. Y a ninguna empresa de servicios públicos se la obligará a emplear más personas de las que considere necesarias.

ARTICULO 56. **Incentivos.** Las empresas de servicios públicos pueden acoger planes de incentivos, para remunerar a todos quienes prestan servicios en ellas en función del desempeño y de los resultados de utilidades y cobertura obtenidos. Pero, si en su capital participan entidades públicas, no podrán acordar con los trabajadores que vinculen a partir de la expedición y publicación de esta ley, ni incorporar en otros pactos, un régimen pensional que les resulte más oneroso que el previsto de modo general en el Código Sustantivo del Trabajo.

ARTICULO 57. **Atención de obligaciones pensionales.** Las empresas oficiales de servicios públicos vincularán a todos sus trabajadores a una entidad especializada en la atención de pensiones a la cual harán los aportes que de acuerdo con la ley les correspondan; y no podrán asumir directamente las obligaciones pensionales.

ARTICULO 58. **Conflicto de intereses; inhabilidades e incompatibilidades.** Ni las empresas de servicios públicos, ni sus representantes legales, ni los miembros de sus juntas directivas, ni las personas naturales que posean acciones en ellas podrán, en ningún caso y a ningún título, salvo expreso mandato legal, participar en la administración de las comisiones de regulación y de la Superintendencia de servicios públicos; ni contribuir con su voto o en forma directa a adoptar decisión alguna en aquellos organismos. La misma prohibición se extiende a quienes posean más del 10% del capital de sociedades que tengan vinculación económica con empresas de servicios públicos.

Ninguna persona que haya sido administrador o empleado de una empresa de servicios públicos podrá prestar servicios a las comisiones de regulación ni a la Superintendencia, antes de transcurrir un año de terminada su relación con la empresa; y viceversa. La misma prohibición se extiende a los cónyuges o compañeros permanentes de tales personas, y a sus parientes dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Sin embargo, las personas aludidas pueden ejercitar ante las comisiones de regulación y ante la Superintendencia su derecho a pedir informaciones, a hacer peticiones, y a formular observaciones o a transmitir informaciones respecto a las decisiones que allí se tomen, o a los proyectos de decisiones que se les consulten.

Ningún funcionario de elección popular, ni los miembros o empleados de las comisiones de regulación, ni quienes presten sus servicios en la Superintendencia de servicios públicos, o en los Ministerios de Hacienda, Salud, Minas y Energía, Desarrollo y Comunicaciones, ni en el Departamento Nacional de Planeación, ni quienes tengan con ellos los vínculos conyugales, de unión o de parentesco arriba dichos, pueden poseer por sí o por interpuesta persona acciones de una empresa de servicios públicos, ni participar en su administración o ser empleados de ella. Si tuvieran un interés social en el momento

de la elección, el nombramiento o la posesión, deberán desprenderse de él dentro de los tres meses siguientes al día en el que entren a desempeñar sus cargos; y se autoriza a las empresas a adquirir tal interés, si fuere necesario, con recursos comunes, por el valor que tuviere en libros.

## TITULO VI

## OTRAS DISPOSICIONES

## CAPITULO I

## Información de las empresas de servicios públicos.

ARTICULO 59. **Obligación de mantener información.** Las empresas de servicios públicos deberán mantener información, y contabilidad, y emplear para ello sistemas uniformes, que señalará el Superintendente de servicios públicos. El Superintendente indicará a partir de qué volumen de activos se requiere que las empresas tengan contabilidad de costos.

El Superintendente hará que los sistemas de contabilidad que se exijan a las empresas con menores activos sean particularmente sencillos.

## CAPITULO II

## De las expropiaciones y servidumbres

ARTICULO 60. **Utilidad pública e interés social en servicios públicos.** Declárase de utilidad pública e interés social la ejecución de obras para prestar los servicios públicos, y la adquisición de espacios suficientes para garantizar la protección de las instalaciones respectivas. Declárase, igualmente, de utilidad pública e interés social que los bienes que se destinan de modo especial y directo a la prestación de un servicio público se utilicen por quienes puedan darles el uso más eficiente. Con ambos propósitos podrán expropiarse bienes muebles e inmuebles.

ARTICULO 61. **Facultad de imponer servidumbres, hacer ocupaciones temporales y remover obstáculos.** Cuando sea necesario para prestar los servicios públicos, las empresas podrán pasar por predios ajenos, por una vía aérea, subterránea o superficial, las líneas, cables o tuberías necesarias; ocupar temporalmente las zonas que requieran en esos predios; remover los cultivos y los obstáculos de toda clase que se encuentren en ellos; transitar, adelantar las obras y ejercer vigilancia en ellos; y, en general, realizar en ellos todas las actividades necesarias para prestar el servicio. El propietario del predio afectado tendrá derecho a indemnización plena y previa de las incomodidades y perjuicios que ello le ocasione.

Las líneas de transmisión y distribución de energía eléctrica y gas combustible, conducciones de acueducto, alcantarillado y redes telefónicas, podrán atravesar los ríos, caudales, líneas férreas, puentes, calles, caminos y cruzar acueductos, oleoductos, y otras líneas o conducciones. La empresa interesada, solicitará el permiso a la entidad pública correspondiente; si no hubiere ley expresa que indique quién debe otorgarlo, lo hará el municipio en el que se encuentra el obstáculo que se pretende atravesar.

## CAPITULO III

## Toma de posesión en las empresas de servicios públicos

ARTICULO 62. **Causales, modalidad y duración.** El Superintendente de servicios públicos podrá tomar posesión de una empresa, previa aplicación de los trámites que contempla el Decreto 001 de 1984, en los siguientes casos:

62.1 Cuando la empresa no quiera o no pueda prestar el servicio público con la continuidad y calidad debidas, y la prestación sea indispensable para preservar el orden público o el orden económico, o para evitar perjuicios graves e indebidos a los usuarios o a terceros.

62.2 Cuando sus administradores persistan en violar en forma grave las normas a las que deben estar sujetos, o en incumplir sus contratos.

62.3 Cuando sus administradores hayan rehusado dar información veraz, completa y oportuna a una comisión, o a la Superintendencia, o a las personas a quienes éstas hayan confiado la responsabilidad de seguirla.

62.4 Cuando se declare la caducidad de uno de los contratos de concesión que la empresa había obtenido en desarrollo de esta ley.

62.5 En casos de calamidad o de perturbación del orden público.

62.6 Cuando, sin razones técnicas, legales o económicas de consideración sus administradores no quisieren colaborar para evitar a los usuarios graves problemas derivados de la imposibilidad de otra empresa de servicios públicos para desempeñarse normalmente.

62.7 Si la empresa ha suspendido o teme suspender el pago de sus obligaciones mercantiles.

La toma de posesión puede realizarse también para liquidar la empresa. El Superintendente, al tomar posesión, deberá realizar un contrato de fiducia, en el que se encargue a un fiduciario la administración de la empresa en forma temporal.

Una vez tomada posesión de una empresa de servicios, por razones imputables a sus administradores o accionistas, el Superintendente definirá un tiempo prudencial, dentro del cual hace perentorio superar los problemas que dieron origen a la medida. Pasado el tiempo previamente definido, si no se han superado los mencionados problemas, el Superintendente ordenará al fiduciario que liquide la empresa.

**ARTICULO 63. Reducción nominal del capital.** Una vez tomada posesión de una empresa de servicios públicos, si el Superintendente encuentra que ha perdido cualquier parte de su capital, previo concepto de la comisión respectiva, podrá ordenar la reducción simplemente nominal del capital social, y ésta se hará sin necesidad de recurrir a su asamblea o a la aceptación de los acreedores.

#### CAPITULO IV

##### Liquidación de las empresas de servicios públicos

**ARTICULO 64. Continuidad en la prestación del servicio.** En el momento en el que una empresa que presta los servicios públicos que son competencia de los municipios, la Nación o los Departamentos esté en causal de disolución, o si sus accionistas deciden liquidarla, el representante legal o el revisor fiscal darán aviso a la autoridad competente, para que ésta asegure que no se interrumpa la prestación del servicio. Si no se toman las medidas correctivas previstas en el artículo 220 del Código de Comercio, la liquidación continuará en la forma prevista en la ley.

Lo mismo se hará si la liquidación procede por orden del Superintendente de servicios públicos.

La validez de los contratos que se celebren en favor de otras empresas de servicios públicos, y que tengan por objeto sustituir en el servicio a la empresa que se liquida, no resultará afectada en ningún caso por las nulidades que, eventualmente, puedan declararse respecto de los demás actos relacionados con la toma de posesión o liquidación de la empresa; y los nuevos contratistas no responderán en ningún caso, más allá de los términos del contrato, por obligaciones de la empresa a la que reemplazan en la prestación del servicio.

#### LIBRO SEGUNDO

##### REGULACION, CONTROL Y VIGILANCIA DEL ESTADO EN LOS SERVICIOS PUBLICOS

##### TITULO I

##### DE LAS AUTORIDADES

##### CAPITULO I

##### Comités de desarrollo de los servicios públicos domiciliarios

**ARTICULO 65. Organización.** En desarrollo del artículo 369 de la Constitución Política, en todos los municipios habrá un "comité de desarrollo de los servicios públicos domiciliarios", compuesto por el Alcalde, quien lo presidirá, por un representante de los usuarios de los servicios de agua potable y saneamiento, otro de los servicios de energía y otro de los servicios de telecomunicaciones, y por otro designado por el personero municipal. Si en el municipio hubiese contralor, este hará la designación en lugar del Personero. El Concejo decidirá en cada caso lo relativo a su naturaleza jurídica, estructura, funciones especiales y reglamentos, dentro de lo previsto en esta ley; y podrá vincularlo a la estructura de la administración municipal.

Cada uno de los representantes de los usuarios se elegirá en día diferente; a cada uno se le designarán primero y segundo suplentes, y todos deben ser usuarios y haber sido vecinos del municipio durante los cinco años anteriores a la elección.

Quienes puedan acreditar su calidad de usuarios con el recibo de pago de la más reciente factura del servicio o servicios respectivos, se reunirán en el día, hora y lugar que indique, con un mes de anticipación, el Alcalde, y elegirán sus representantes. Habrá quórum decisorio cuando se encuentren presentes o representados por lo menos la sexta parte de los usuarios, según listas que deben entregar a la personería, con la anticipación dicha, los representantes legales de las empresas o entidades que presten los servicios en el municipio, y que el personero tiene el deber de hacer públicas tan pronto reciba, para que se hagan, bajo su vigilancia y con información al público, las previsiones y correcciones del caso. Las sesiones serán presididas por el Alcalde, y se harán en presencia del Personero y de un delegado del Gobernador.

Será función de los gobernadores establecer en cada caso concreto, pero solo cuando resulte absolutamente necesario, las demás condiciones para realizar la elección, cuando las que aquí se establecen no resulten suficientes; en tal caso, el Gobernador debe asegurar que las elecciones se organicen y realicen con suficiente publicidad, y que los usuarios tengan libertad y facilidad para concurrir y elegir.

Las elecciones podrán impugnarse ante la Superintendencia de Servicios Públicos.

Será causal de mala conducta para cualquier servidor público dilatar o entorpecer la elección, coartar la libertad de los electores, o intervenir de cualquier manera en favor o en contra de los candidatos.

**ARTICULO 66 Funciones.** La función general de los comités de desarrollo de los servicios públicos domiciliarios, consiste en asegurar la participación de los representantes de los municipios y de los usuarios en la gestión y fiscalización de las empresas que presten los servicios, de acuerdo con la Constitución y la ley. Para ello los comités cumplirán las siguientes funciones especiales:

66.1 Informar a los usuarios acerca de sus derechos y deberes en materia de servicios públicos, y ayudarlos a defender aquellos y cumplir estos.

66.2 Informar acerca de las necesidades de expansión de los servicios públicos en el municipio, y sus costos; y proponer la forma de atender aquella y sufragar estos.

66.3 Recibir informes de los usuarios acerca del funcionamiento de las empresas de servicios públicos, y evaluarlos; y promover frente a las empresas y frente a las autoridades municipales, departamentales y nacionales las medidas correctivas, o las sanciones, que sean de competencia de cada una de ellas.

66.4 Imponer multas de hasta diez salarios mínimos mensuales a las empresas que presten servicios en su territorio por las infracciones a esta ley, o a las normas especiales a las que deben estar sujetas, en perjuicio de un usuario determinado. Parte o la totalidad de la multa puede ser adjudicada a quien pidió la investigación, previo concepto favorable del Tribunal Administrativo del Departamento, en los términos que contempla el numeral 78.11 del artículo 78 de esta ley. Si el valor del perjuicio excede el de esa multa, la competencia para sancionar corresponderá al Superintendente. Si la jurisdicción en lo contencioso administrativo anula más de tres de las multas impuestas en un año, el Ministerio Público deberá abrir investigación disciplinaria contra quienes las profirieron.

66.5 Decidir, y si es del caso exigir, a quienes tengan la representación de las acciones del municipio en las empresas oficiales, que tomen las medidas pertinentes para remover a los administradores de las empresas que no cumplan con los indicadores de gestión de que trata esta ley.

66.6 Dar opinión a los gobernadores, o al gobierno nacional, en las consultas que estos promuevan acerca de la remoción de los administradores de las empresas en donde los departamentos o la Nación sean accionistas, si la empresa oficial que no cumple los indicadores de gestión es del orden departamental o nacional, o si tiene actividades en más de un municipio. Cuando los gobernadores hagan la consulta, cada comité emitirá tantos votos como los que hubo en la elección en la que obtuvo su credencial el alcalde que lo integre. Si el servicio se presta en más de un departamento, la consulta la organizará el Gobernador que haya obtenido su credencial en la elección en la que más personas participaron.

El Superintendente puede exigir a los alcaldes y gobernadores que consulten a los comités la posibilidad de imponer la sanción a la que se refieren los dos numerales anteriores.

En estos eventos se dará amplia publicidad a los cargos y descargos que se formulen.

Los administradores de las empresas tienen el deber de colaborar con la consulta. La decisión de los comités obligará a las personas en quienes el municipio, el departamento o la Nación hayan confiado la administración de sus acciones en las empresas oficiales, a tomar las medidas pertinentes.

66.7 Evaluar 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 del caso.

66.8 Hacerse parte, para cumplir con el inciso primer del artículo 369 de la Constitución Política, en las negociaciones de convenciones o pactos colectivos en las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios que operen en el municipio; y organizar un foro, con amplia publicidad, para informar y justificar a los usuarios los resultados de la negociación. Si una empresa presta servicios en más de un municipio, los comités de todos ellos elegirán tres representantes para que participen en las negociaciones. El Superintendente de Servicios Públicos podrá ordenar, en todo caso, que ese foro se celebre, intervenir en su organización, nombrar voceros, y exigir que las explicaciones se rindan.

66.9 Designar un fiscal, representante del municipio, para que participe en las asambleas de socios de las empresas que presten servicios públicos domiciliarios en el municipio.

66.10 Ser órgano asesor del alcalde, de los gobernadores, de las comisiones de regulación, de los ministerios, y del Superintendente de Servicios Públicos, cuando ellos lo requieran.

66.11 Organizar por lo menos una vez al año un foro municipal sobre cada uno de los servicios públicos domiciliarios que se presten en el municipio, para rendir a la comunidad informe sobre los aspectos anteriores, recibir sus opiniones, y preparar los proyectos de acuerdo que sean necesarios.

66.12 Colaborar con los comités de otros municipios, y con los departamentos y la nación, para organizar foros regionales, departamentales o nacionales que hagan llegar a las asambleas, al Congreso, y a las autoridades del sector, recomendaciones específicas sobre la organización de los servicios públicos.

66.13 Las demás que esta u otras leyes les señalen.

**ARTICULO 67. Incompatibilidades e inhabilidades.** Las personas que hagan parte de los comités de desarrollo de los servicios públicos domiciliarios, sus cónyuges y compañeros permanentes, y sus parientes dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil, así como quienes sean sus socios en sociedades de personas, no podrán ser socios ni participar en la administración de las empresas de servicios públicos que desarrollen sus actividades en el respectivo municipio, ni contratar con ellas, con las comisiones de regulación ni con la Superintendencia de Servicios Públicos.

La incompatibilidad e inhabilidad se extenderá hasta dos años después de haber cesado el hecho que le dio origen.

La celebración de los contratos de servicios públicos o, en general, de los que se celebren en igualdad de condiciones con quien los solicite, no da lugar a aplicar estas incompatibilidades o inhabilidades.

## CAPITULO II

### De los Ministerios

**ARTICULO 68. Funciones de los Ministerios en relación con los servicios públicos.** El Ministerio de Minas y Energía, el de Comunicaciones y el de Desarrollo, tendrán, en relación con los servicios públicos de energía y gas combustible, telecomunicaciones, y agua potable y saneamiento básico, respectivamente, las siguientes funciones:

68.1 Señalar los requisitos técnicos que deben cumplir las obras, equipos y procedimientos que utilicen las empresas de servicios públicos del sector, cuando la comisión respectiva haya resuelto por vía general que ese señalamiento es realmente necesario para garantizar la calidad del servicio, y que no implica restricción indebida a la competencia.

68.2 Elaborar cada año un plan de expansión de la cobertura del servicio público que debe tutelar el ministerio, en el que se determinen las inversiones públicas que deben realizarse, y las privadas que deben estimularse, así como los sitios en donde las empresas oficiales de servicios públicos que controle la Nación deben realizar sus obras.

68.3 Identificar fuentes de financiamiento para el servicio público respectivo, y colaborar en las negociaciones del caso; y procurar que las empresas del sector puedan competir en forma adecuada por esos recursos.

68.4 Identificar el monto de los subsidios que debería dar la Nación para el respectivo servicio público, y los criterios con los cuales deberían asignarse; y hacer las propuestas del caso durante la preparación del presupuesto de la Nación.

68.5 Recoger información sobre la nueva tecnología, y nuevos sistemas de administración en el sector, y extenderla a las empresas de servicios públicos, directamente o en colaboración con otras entidades públicas o privadas.

68.6 Impulsar bajo la dirección del Presidente de la República, y en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, las negociaciones internacionales relacionadas con el servicio público pertinente; y participar en las conferencias internacionales sobre este. Los tratados sobre ese servicio requerirán su firma o la de su delegado.

68.7 Desarrollar y mantener un sistema adecuado de información sectorial, para el uso de las autoridades y del público.

68.8 Todas las demás que les asigne la ley.

Los ministerios podrán desarrollar las funciones a las que se refiere éste artículo, con excepción de las que constan en el numeral 68.6, a través de sus unidades administrativas especiales.

## CAPITULO III

### De las comisiones de regulación

#### SECCION I

##### Naturaleza, organización y funciones

**ARTICULO 69. Delegación de funciones presidenciales a las Comisiones.** El Presidente de la República señalará las políticas generales de administración y control

de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios, que le encomienda el artículo 370 de la Constitución Política, y de los demás a los que se refiere esta ley, por medio de las Comisiones de Regulación de los servicios públicos, si decide delegarlas, en los términos de esta ley.

Las normas de esta ley que se refieren a las Comisiones de Regulación se aplicarán si el Presidente resuelve delegar la función aludida; en caso contrario, el Presidente ejercerá las funciones que aquí se atribuyen a las comisiones.

**ARTICULO 70. Número y adscripción de las comisiones.** Habrá, adscrita al Ministerio de Desarrollo una comisión de regulación de quienes presten los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, que tendrá las funciones adscritas a todas las de su género en las materias relacionadas con los servicios mencionados. Se denominará Comisión de regulación de agua potable y saneamiento.

Habrá, igualmente, adscrita al Ministerio de Minas y Energía, una comisión de regulación de quienes presten los servicios públicos de energía y gas combustible; para el sector de la generación, interconexión, transmisión y distribución de energía eléctrica; y para el transporte y la distribución de gas combustible. Se denominará Comisión de regulación de energía.

Habrá, también, adscrita al Ministerio de Comunicaciones, una comisión de regulación de quienes presten los servicios públicos de telecomunicaciones, con excepción de televisión. Se denominará Comisión de Regulación de Telecomunicaciones.

Las comisiones serán unidades administrativas especiales.

Los titulares de los respectivos Ministerios tendrán la facultad de exigir que determinados temas se sometan al estudio de la comisión de regulación, y que se coloquen en posición preferencial dentro de su agenda.

**ARTICULO 71. Integración de las comisiones.** Cada comisión estará integrada por el Ministro a cuya cartera se encuentre adscrita, el cual presidirá sus reuniones, sin posibilidad de delegar la asistencia en funcionario distinto del Viceministro; por el Jefe del Departamento Nacional de Planeación o su delegado; el Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado; y por cuatro expertos de dedicación exclusiva, cada uno de los cuales, en forma rotativa, y por períodos que definirán los estatutos, desempeñará la Dirección Ejecutiva de la Comisión. A cada comisión asistirá el Superintendente de servicios públicos en calidad de invitado.

**ARTICULO 72. Funciones y facultades especiales.** Las comisiones de regulación tienen la función de regular los monopolios en la prestación de los servicios públicos, cuando la competencia no sea, de hecho, 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 tendrán las siguientes funciones y facultades especiales:

72.1 Preparar proyectos de ley para someter a la consideración del gobierno, y recomendarle la adopción de los decretos reglamentarios que se necesiten.

72.2 Someter a su regulación, a la vigilancia del Superintendente, y a las normas que esta 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 realizar una de las siguientes conductas:

72.2.1 Competir deslealmente con las de servicios públicos.

72.2.2 Reducir la competencia entre empresas de servicios públicos.

72.2.3 Abusar de una posición dominante en la provisión de bienes o servicios similares a las que estas ofrecen.

72.3 Definir los criterios de eficiencia y desarrollar indicadores y modelos para evaluar la gestión financiera, técnica y administrativa de las empresas de servicios públicos.

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

72.5 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.

72.6 Establecer la cuantía y condiciones de las garantías de seriedad que deben prestar quienes deseen celebrar contratos de aporte reembolsable.

72.7 Decidir los recursos que se interpongan contra sus actos, o los de otras entidades, en los casos que disponga la ley.

72.8 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 correspondan decidir a otras autoridades administrativas. La resolución que se adopte esté sujeta al control jurisdiccional de legalidad.

72.9 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. La resolución que se adopte estará sujeta al control jurisdiccional de legalidad. La resolución debe atender, especialmente, al propósito de minimizar los costos en la provisión del servicio.

72.10 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.

72.11 Establecer fórmulas para la fijación de las tarifas de los servicios públicos, cuando ello corresponda según lo previsto en el artículo 84; y señalar cuándo hay suficiente competencia como para que la fijación de las tarifas sea libre.

72.12 Determinar para cada bien o servicio público las unidades de medida y de tiempo que deben utilizarse al definir el consumo; y definir, con bases estadísticas y de acuerdo con la magnitud de su demanda máxima anual, quiénes pueden considerarse "grandes usuarios".

72.13 Ordenar que una empresa de servicios públicos se escinda en otras que tengan 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 tiene posición dominante en un mercado en el que es posible tener competencia o en el que no hay importantes economías de escala; o que la empresa que debe escindirse está en posición de dar 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.

72.14 Ordenar la enajenación de los aportes públicos o la liquidación de empresas monopolísticas mixtas u 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.

72.15 Inducir a las empresas oficiales a convertirse en empresas por acciones, para facilitar el cumplimiento de las ordenes a las que se refieren los dos numerales anteriores.

72.16 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.

72.17 Dictar los estatutos de la comisión y su propio reglamento, y someterlos a aprobación del Gobierno Nacional.

72.18 Pedir al Superintendente que adelante las investigaciones e imponga las sanciones de su competencia, cuando tenga indicios de que alguna persona ha violado las normas de esta ley.

72.19 Resolver consultas sobre el régimen de incompatibilidades e inhabilidades al que se refiere esta ley; y por solicitud de las autoridades, autorizar la remoción de personas o el encargo a otras de ciertas funciones, para que la aplicación de ese régimen no perjudique a los usuarios de servicios públicos.

72.20 Todas las demás que le asigne esta ley, y las facultades previstas en ella que no se hayan atribuido a una autoridad específica.

Salvo cuando esta ley diga lo contrario en forma explícita, 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, para ejercer sus funciones, que son formas de intervención del estado, tendrán 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. Quienes no la proporcionen, estarán sujetos a todas las sanciones que contempla el artículo 79.

## SECCION II

### Administración de las comisiones

**ARTICULO 73. De los funcionarios de la comisión.** Para asumir ante las autoridades y los particulares la vocería y representación de cada Comisión, habrá un director ejecutivo.

Los expertos que hayan de ser miembros de la comisión serán de dedicación exclusiva; y su designación corresponde al Presidente de la República, para períodos de cinco años, pero serán reelegibles. Los expertos no estarán sujetos a las disposiciones

que regulan la carrera administrativa. Los estatutos precisarán las demás funciones del director ejecutivo.

## CAPITULO IV

### De la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

#### SECCION I

##### Creación y organización

**ARTICULO 74. Funciones presidenciales de la Superintendencia de Servicios Públicos.** El Presidente de la República ejercerá el control, la inspección y vigilancia de las entidades que presten los servicios públicos domiciliarios, y los demás servicios públicos a los que se aplica esta ley, por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y, en especial, del Superintendente y sus delegados.

Créase la Superintendencia de Servicios Públicos, Domiciliarios, adscrita al Ministerio de Desarrollo, la cual tendrá personería jurídica, y la autonomía patrimonial, la autonomía administrativa, y las funciones que le señale la ley.

El Superintendente obrará con plena autonomía de criterio al cumplir las funciones que se derivan de la Constitución y la ley; la tutela que sobre la Superintendencia ejerzan funcionarios distintos del Presidente de la República, y por ser esta entidad adscrita a la rama ejecutiva, se limitará a los aspectos administrativos internos.

**ARTICULO 75. Dirección de la Superintendencia.** La dirección de la Superintendencia de Servicios Públicos domiciliarios corresponde al Superintendente. Este desempeñará sus funciones específicas de control y vigilancia con independencia de las comisiones y con la inmediata colaboración de los Superintendentes delegados. La representación legal de la Superintendencia corresponderá al Superintendente. El Superintendente y sus delegados serán de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República.

**ARTICULO 76. Separación de las funciones de regulación y control.** Se mantendrá separación entre las funciones de regulación, que se ejercerán a través de las comisiones, y las de control y vigilancia, que se ejercerán por el Superintendente y sus delegados. Cuando haya conflicto de funciones, o necesidad de interpretar esta ley en cuanto al reparto de funciones interno, se apelará al dictamen del Presidente de la República. Salvo cuando se trate de las funciones a las que se refieren los numerales 78.3, 78.4 y 78.13 del artículo 78, el Superintendente y sus delegados no producirán actos de carácter general para crear obligaciones a quienes estén sujetos a su vigilancia.

**ARTICULO 77. Oficinas regionales y delegaciones.** La Superintendencia de Servicios Públicos podrá establecer oficinas delegadas en las ciudades capitales de departamento que considere conveniente. Igualmente, podrá delegar algunas de sus funciones en otras autoridades administrativas del orden departamental o municipal, o hacer contratos con otras entidades públicas o privadas para cumplir sus funciones.

#### SECCION II

##### De las funciones del Superintendente de Servicios Públicos.

**ARTICULO 78. Funciones del Superintendente de Servicios Públicos.** Todos quienes presten los servicios públicos y realicen las actividades a las que se aplica esta ley estarán sujetos al control y vigilancia del Superintendente. Son funciones especiales de éste las siguientes:

78.1 Vigilar y controlar el cumplimiento de las leyes y actos administrativos a los que estén sujetos especialmente las empresas de servicios públicos, en cuanto el cumplimiento no afecte en forma directa e inmediata a usuarios determinados; y sancionar sus violaciones, siempre y cuando esta función no sea competencia de otra autoridad.

78.2 Vigilar y controlar el cumplimiento de los contratos entre las empresas de servicios públicos y los usuarios, en cuanto no sean competencia de los "comités municipales de desarrollo de los servicios públicos domiciliarios"; y sancionar sus violaciones.

78.3 Establecer los sistemas uniformes de información y contabilidad que deben aplicar las empresas de servicios públicos, según la naturaleza del servicio y el monto de sus activos, y con sujeción siempre a los principios de contabilidad generalmente aceptados.

78.4 Definir por vía general la tarifa de la contribución a la que se refiere el artículo 80 de esta ley; liquidar y cobrar a cada contribuyente lo que le corresponda.

78.5 Dar concepto a las Comisiones y Ministerios sobre las medidas que se estudien en relación con los servicios públicos.

78.6 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.

78.7 Solicitar documentos, inclusive contables; y practicar las visitas, inspecciones y pruebas que sean necesarias para el cumplimiento de sus demás funciones.

78.8 Mantener un registro actualizado de las entidades que prestan los servicios públicos.

78.9 Tomar posesión de las empresas de servicios públicos, en los casos y para los propósitos que contemplan el artículo 62 de esta ley, y las disposiciones concordantes.

78.10 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. Cuando la gravedad del caso lo amerite, el Superintendente puede exigir a los alcaldes y a las empresas que adelanten consultas con los comités de desarrollo de servicios públicos domiciliarios acerca de la posibilidad de sancionar a los administradores de las empresas que incumplan los indicadores de gestión.

78.11 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 o la totalidad de las multas a la que se refiere el numeral 79.1 del artículo 79, para resarcirlos por el tiempo, el esfuerzo, los gastos y costos en que hayan incurrido o por los perjuicios que se les hayan ocasionado. Las decisiones respectivas deben ser ratificadas por la comisión de regulación del servicio público de que se trate. Esta adjudicación será obligada 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.

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

78.13 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.

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

78.15 Todas las demás que le asigne la ley.

Salvo cuando la ley disponga expresamente lo contrario, el Superintendente no podrá exigir que ningún acto o contrato de una empresa de servicios públicos se someta a aprobación previa suya. El Superintendente no está obligado a visitar las empresas sometidas a su vigilancia, o a pedirles informaciones, sino cuando haya un motivo especial que lo amerite.

La Superintendencia ejercerá igualmente las funciones de inspección y vigilancia relativas al servicio de larga distancia nacional e internacional.

**ARTICULO 79. Sanciones.** Cuando una amonestación no sea bastante para preservar los intereses públicos, el Superintendente de servicios públicos podrá imponer las siguientes sanciones a quienes violen las normas a las que deben estar sujetos, según la naturaleza y la gravedad de la falta:

79.1 Multas hasta por el equivalente de 30 días de ingresos operacionales brutos del infractor, calculados con base en los seis meses anteriores a aquel en el que se impone la multa. El monto de la multa se graduará atendiendo al impacto de la infracción sobre la buena marcha del servicio público, y al hecho de si se trata o no de una reincidencia. Si la infracción se cometió durante varios años, el monto máximo que arriba se indica se podrá multiplicar por el número de años. Si el infractor no proporciona información suficiente para determinar el monto, dentro de los treinta días siguientes al requerimiento que se le formule, se le aplicarán las otras sanciones que aquí se prevén. Las multas ingresarán al patrimonio de la Nación, salvo en el caso al que se refiere el numeral 78.11. Las empresas a las que se multe podrán repetir contra quienes hubieran realizado los actos u omisiones que dieron lugar a la sanción.

79.2 Orden de suspender de inmediato todas o algunas de las actividades del infractor, y cierre de los inmuebles utilizados para ellas.

79.3 Orden de separar a los administradores o empleados de una empresa de servicios públicos de los cargos que ocupan; y prohibición a los infractores de trabajar en empresas similares, hasta por diez años.

79.4 Solicitud a las autoridades para que decreten la caducidad de los contratos que haya celebrado el infractor, cuando el régimen de tales contratos lo permita, o la cancelación de licencias y que se apliquen las sanciones y multas previstas en ellos, o una y otra medida.

79.5 Prohibición al infractor de prestar directa o indirectamente servicios públicos, hasta por diez años.

79.6 La toma de posesión en una empresa de servicios públicos, o la suspensión temporal o definitiva de sus autorizaciones y licencias, cuando las sanciones previstas atrás no sean efectivas o perjudiquen indebidamente a terceros.

Cuando no haya normas especiales, se entenderá que las comisiones y las demás autoridades facultadas para imponer sanciones por infracciones a esta ley, pueden imponer las multas a las que este artículo se refiere.

Las sanciones que se impongan a personas naturales se harán previo el análisis de la culpa del eventual responsable y no podrán fundarse en criterios de responsabilidad objetiva.

## CAPITULO V

Presupuesto y Contribuciones para las Comisiones y la Superintendencia de Servicios Públicos.

**ARTICULO 80. Del presupuesto y la contribución de regulación.** El Consejo Nacional de Política Económica y Social fijará límites anuales al crecimiento de los gastos de las Comisiones y la Superintendencia, y estas fijaran anualmente su presupuesto dentro de tales límites, todo con sujeción a las normas presupuestales.

Para recuperar los costos del servicio de regulación que preste cada Comisión, y los de control y vigilancia que preste el Superintendente, las entidades sometidas a su regulación, control y vigilancia, estarán sujetas a dos contribuciones, que se liquidarán y pagarán cada año.

Las Comisiones y la Superintendencia se financiarán exclusivamente con las contribuciones a las que se refiere el inciso segundo de este artículo; y con la venta de sus publicaciones.

Para definir los costos de los servicios que presten las Comisiones y la Superintendencia, se tendrán en cuenta todos los gastos de funcionamiento, y la depreciación, amortización u obsolescencia de sus activos, en el período respecto del cual se produce el cobro.

La tarifa máxima de estas contribuciones será del uno por ciento (1%) del valor de los gastos de funcionamiento de la entidad contribuyente en el año anterior a aquel en el que se haga el cobro, tal como aparezcan en los estados financieros que deben hacer llegar en forma oportuna a la Superintendencia, para su uso y el de las Comisiones.

El cálculo de la suma a cargo de cada contribuyente, en cuanto a los costos de regulación, se hará teniendo en cuenta los costos de la comisión que regula el sector en el cual se desempeña; y el de los costos de vigilancia, atendiendo a los de la Superintendencia.

Si en algún momento las Comisiones o la Superintendencia tuvieren excedentes, deberán reembolsarlos a los contribuyentes, o abonarlos a las contribuciones del siguiente período, o transferirlos a la Nación, si las otras medidas no fueran posibles.

El Gobierno incluirá en el presupuesto de la Nación apropiaciones suficientes para el funcionamiento de las Comisiones y de la Superintendencia durante los dos primeros años.

**ARTICULO 81. Liquidación, pago y sanciones.** El reglamento de la Superintendencia definirá a qué funcionario corresponde liquidar las contribuciones a las que alude el artículo anterior; la Superintendencia prestará el servicio de liquidación y recaudo a cada Comisión. Notificadas y en firme las liquidaciones, las sumas respectivas deben cubrirse dentro de los tres meses siguientes. Las moras en el pago se podrán sancionar en la forma prescrita por la ley para las moras en el pago del impuesto a la renta y complementarios, y con todas las demás sanciones a las que esta ley se refiere.

## TITULO II

### EL REGIMEN TARIFARIO DE LAS EMPRESAS DE SERVICIOS PUBLICOS

#### CAPITULO I

##### Conceptos generales

**ARTICULO 82. El régimen tarifario.** El régimen tarifario en los servicios públicos a los que esta ley se refiere, está compuesto por:

82.1 Las reglas que determinen si las tarifas están sujetas a regulación o pueden fijarse con libertad.

82.2 Las reglas relativas a las fórmulas tarifarias que deben aplicar las empresas cuando las tarifas están sujetas a regulación.

82.3 Las reglas relativas a los subsidios, que se otorgarán para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas.

82.4 Las reglas relativas a las prácticas tarifarias restrictivas de la libre competencia, y que implican abuso de posición dominante.

82.5 Las reglas relativas a procedimientos, metodologías, fórmulas, estructuras, estratos, facturas, opciones, valores y, en general, todos los aspectos que determinan el cobro de las tarifas.

**ARTICULO 83. Criterios para definir el régimen tarifario.** El régimen tarifario estará orientado por los criterios de eficiencia económica, neutralidad, solidaridad, redistribución, suficiencia financiera, simplicidad y transparencia.

83.1 Por eficiencia económica se entiende que el régimen de tarifas procurará que éstas se aproximen a lo que serían los precios de un mercado competitivo. En el caso de servicios públicos sujetos a fórmulas tarifarias, las tarifas deben reflejar siempre tanto el nivel y la estructura de los costos económicos de prestar el servicio, como la demanda por éste.

83.2 Por neutralidad se entiende que cada consumidor tendrá el derecho a tener el mismo tratamiento tarifario que cualquier otro si las características de los costos que ocasiona a las empresas de servicios públicos son iguales. El ejercicio de este derecho no debe impedir que las empresas de servicios públicos ofrezcan opciones tarifarias y que el consumidor escoja la que convenga a sus necesidades, ni que las autoridades otorguen los subsidios a los que se refiere el numeral siguiente.

83.3 Por solidaridad y redistribución se entiende que al diseñar el régimen tarifario debe tenerse en cuenta la obligación de las autoridades de asignar subsidios con recursos provenientes de todos los contribuyentes para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios que cubran sus necesidades básicas; que las fórmulas tarifarias deben tener en cuenta no solo los costos sino los aumentos de productividad esperados, y que éstos deben distribuirse entre la empresa y los usuarios, tal como ocurriría en un mercado competitivo; y que las fórmulas tarifarias no pueden trasladar a los usuarios los costos de una gestión ineficiente, ni permitir que las empresas se apropien de las utilidades provenientes de prácticas restrictivas de la competencia.

83.4 Por suficiencia financiera se entiende que las fórmulas de tarifas garantizarán la recuperación de los costos y gastos propios de operación, incluyendo la reposición y el mantenimiento; permitirán remunerar el patrimonio de los accionistas en la misma forma en la que lo habría remunerado una empresa eficiente en un sector de riesgo comparable; y permitirán utilizar las tecnologías y sistemas administrativos que garanticen la mejor calidad, continuidad y seguridad a sus usuarios.

83.5 Por simplicidad se entiende que las fórmulas de tarifas se elaborarán en tal forma que se facilite su comprensión, aplicación y control.

83.6 Por transparencia se entiende que el régimen tarifario será explícito y completamente público para todas las partes involucradas en el servicio, y para los usuarios.

83.7 Los criterios de eficiencia y suficiencia financiera tendrán prioridad en la definición del régimen tarifario. Si llegare a existir contradicción entre el criterio de eficiencia y el de suficiencia financiera, deberá tomarse en cuenta que, para una empresa eficiente, las tarifas económicamente eficientes se definirán tomando en cuenta la suficiencia financiera.

83.8 Toda tarifa tendrá un carácter integral, en el sentido de que supondrá una calidad y grado de cobertura del servicio, cuyas características definirán las comisiones reguladoras. Un cambio en estas características se considerará como un cambio en la tarifa.

**ARTICULO 84. Regulación y libertad de tarifas.** 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 a un régimen de libertad, de acuerdo con las siguientes reglas:

84.1 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 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.

Tratándose de empresas mixtas u oficiales, las excepciones no se aplican sino cuando los socios que sean entidades públicas hayan celebrado contratos de administración profesional de sus acciones.

84.2 Las empresas fijarán las tarifas, dentro de las fórmulas pactadas, cuando hayan celebrado los contratos a los que se refiere el inciso final del artículo 51 de esta ley y en el trámite haya participado al menos otro proponente, en condiciones de competencia. Las comisiones reguladoras podrán definir si esta condición se cumplió, pero no será necesario esperar tal definición para que los contratos produzcan todos los efectos previstos en su texto y en esta ley. Si las comisiones determinan que no hubo condiciones de competencia adecuada, podrán fijar las fórmulas del caso.

84.3 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.

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

84.5 Las empresas tendrán libertad para fijar las tarifas de todos los servicios públicos que, en su naturaleza o en sus modalidades fundamentales, sean distintos de los que se prestan en el país en el momento de publicarse esta ley.

## CAPITULO II

### Fórmulas y prácticas de tarifas

**ARTICULO 85. Elementos de las fórmulas de tarifas.** Sin perjuicio de otras alternativas que puedan definir las comisiones de regulación, podrán incluirse los siguientes cargos:

85.1 Un cargo por unidad de consumo, que refleje siempre tanto el nivel y la estructura de los costos económicos que varíen con el nivel de consumo como la demanda por el servicio.

85.2 Un cargo fijo, que refleje los costos económicos involucrados en garantizar la disponibilidad permanente del servicio para el usuario, independientemente del nivel de uso.

Se considerarán como costos necesarios para garantizar la disponibilidad permanente del suministro aquellos denominados costos fijos de clientela, entre los cuales se incluyen los gastos adecuados de administración, facturación, medición y los demás servicios permanentes que, de acuerdo a definiciones que realicen las respectivas comisiones de regulación, son necesarios para garantizar que el usuario pueda disponer del servicio sin solución de continuidad y con eficiencia.

85.3 Un cargo por aportes de conexión el cual podrá cubrir los costos involucrados en la conexión del usuario al servicio. También podrá cobrarse cuando, por razones de suficiencia financiera, sea necesario acelerar la recuperación de las inversiones en infraestructura, siempre y cuando éstas correspondan a un plan de expansión de mínimo costo. La fórmula podrá distribuir estos costos en alícuotas partes durante un período no mayor a diez años.

El cobro de estos cargos en ningún caso podrá contradecir el principio de la eficiencia, ni trasladar al usuario los costos de una gestión ineficiente o extraer beneficios de posiciones dominantes o de monopolio.

Las comisiones de regulación siempre podrán diseñar y hacer públicas diversas opciones tarifarias que tomen en cuenta diseños óptimos de tarifas. Cualquier usuario podrá exigir la aplicación de una de estas opciones, si asume los costos de los equipos de medición necesarios.

**ARTICULO 86. Consideración de las diversas etapas del servicio.** Para establecer las fórmulas de tarifas se calculará por separado, cuando sea posible, una fórmula para cada una de las diversas etapas del servicio.

**ARTICULO 87. Restricciones al criterio de recuperación de costos y gastos de operación.** En las fórmulas de tarifas las comisiones de regulación garantizarán a los usuarios a lo largo del tiempo los beneficios de la reducción promedia de costos en las empresas que prestan el servicio; y, al mismo tiempo, darán incentivos a las empresas para ser más eficientes que el promedio, y para apropiarse los beneficios de la mayor eficiencia.

Con ese propósito, al definir en las fórmulas los costos y gastos típicos de operación de las empresas de servicios públicos, las comisiones utilizarán no solo la información propia de la empresa, sino la de otras empresas que operen en condiciones similares, pero que sean más eficientes.

También podrán las comisiones, con el mismo propósito, corregir en las fórmulas los índices de precios aplicables a los costos y gastos de la empresa con un factor que mida los aumentos de productividad que se esperan en ella, y permitir que la fórmula distribuya entre la empresa y el usuario los beneficios de tales aumentos.

**ARTICULO 88 Costos de compras al por mayor para empresas distribuidoras con posición dominante.** Al elaborar las fórmulas de tarifas a las empresas que tengan posición dominante en un mercado, y cuya principal actividad sea la distribución de bienes distintos proporcionados por terceros, el costo que se asigne a la compra al por mayor de tales bienes o servicios deberá ser el que resulte de la invitación pública a la que se refiere el artículo 33, y en ningún caso un estimativo de él.

Las distribuidoras de gas combustible, y los grandes usuarios de gas combustible, tendrán tarifas libres para compra de gas, sin perjuicio de lo definido en el artículo 33. Pero serán regulados los cargos por transporte y distribución de gas combustible.

**ARTICULO 89. Tarifas y recuperación de pérdidas.** De acuerdo con los principios de eficiencia y suficiencia financiera, y dada la necesidad de lograr un adecuado equilibrio entre ellos, no se permitirán alzas destinadas a recuperar pérdidas patrimoniales. La recuperación patrimonial deberá hacerse, exclusivamente, con nuevos aportes de capital de los socios, o con cargo a las reservas de la empresa o a sus nuevas utilidades.

**ARTICULO 90. Facultad de exigir aportes de conexión.** Los aportes de conexión pueden ser parte de la tarifa; pero podrán pagarse, entre otras formas, adquiriendo acciones para el aumento de capital de las empresas, si los reglamentos de éstas lo permiten.

Se prohíbe el cobro de derechos de suministro, formularios de solicitud y otros servicios o bienes semejantes. Pero si una solicitud de conexión implicara estudios particularmente complejos, su costo, justificado en detalle, podrá cobrarse al interesado.

**ARTICULO 91. Otros cobros tarifarios.** Las comisiones podrán autorizar el cobro de servicios de reconexión e instalación a los usuarios morosos.

En caso de mora de los usuarios en el pago de los servicios, podrán aplicarse tarifas de mora sobre los saldos insolutos, capitalizados los intereses.

Las comisiones de regulación podrán modificar las fórmulas tarifarias para dar estímulo a las empresas de servicios públicos domiciliarios de energía y acueducto que hagan inversiones tendientes a facilitar a los usuarios la mejora en la eficiencia en el uso de la energía o el agua, si tales inversiones tienen una tasa de retorno económica suficiente para justificar la asignación de los recursos en condiciones de mercado.

**ARTICULO 92. Prácticas tarifarias restrictivas de la competencia.** Se prohíbe a quienes presten los servicios públicos:

92.1 Dar a los clientes de un mercado competitivo, o cuyas tarifas no están sujetas a regulación, tarifas inferiores a los costos operacionales, especialmente cuando la misma empresa presta servicios en otros mercados en los que tiene una posición dominante o en los que sus tarifas están sujetas a regulación.

92.2 Ofrecer tarifas inferiores a sus costos operacionales promedio con el ánimo de desplazar competidores, prevenir la entrada de nuevos oferentes o ganar posición dominante ante el mercado o ante clientes potenciales.

92.3 Discriminar contra unos clientes que poseen las mismas características comerciales de otros, dando a los primeros tarifas más altas que a los segundos, y aún si la discriminación tiene lugar dentro de un mercado competitivo o cuyas tarifas no estén reguladas.

La violación de estas prohibiciones, o de cualquiera de las normas de esta ley relativas a las funciones de las comisiones, puede dar lugar a que éstas sometan a regulación las tarifas de quienes no estuvieren sujetas a ella, y revoquen de inmediato las fórmulas de tarifas aplicables a quienes prestan los servicios públicos.

### CAPITULO III

#### De los subsidios

##### SECCION I

##### De las fuentes de los subsidios

**ARTICULO 93. Obligación y forma de subsidiar.** Una vez apropiados los recursos de inversión necesarios para extender en forma razonable la cobertura de los servicios, especialmente de acueducto y alcantarillado, la Nación y las entidades territoriales tienen el deber de hacer cada año apropiaciones presupuestales en las que se indique:

93.1 El servicio al cual se destina el subsidio.

93.2 Las sumas que deben entregarse a cada municipio.

93.3 El reparto que debe hacerse entre los usuarios, de acuerdo con lo que en esta ley se establece.

Los alcaldes repartirán los subsidios con estricta sujeción a esta ley y a las normas de cada ley, ordenanza o acuerdo en que se incluya una apropiación para subsidios, así como a las normas de aplicación general que dicten los concejos municipales. El pago se hará al usuario, directamente, o como un descuento en el valor de la factura que éste debe cancelar.

El Presidente y los Gobernadores podrán suspender o destituir a los alcaldes cuando sean negligentes en la aplicación de las normas relativas al pago de los subsidios; o cuando las infrinjan de cualquier otra manera.

Durante los tres años siguientes a la vigencia de esta ley podrán otorgarse subsidios para las tarifas de conexión de servicios telefónicos y de gas combustible, en los estratos 1 y 2, si ya se han asignado recursos suficientes para subsidiar los servicios básicos de acueducto y alcantarillado.

**ARTICULO 94. Criterios en la definición y asignación de subsidios.** Los subsidios no excederán, en ningún caso, del valor de los consumos básicos.

Los subsidios podrán cubrir aquella parte de la tarifa que tenga el propósito de recuperar el valor de las inversiones hechas para prestar el servicio; pero la parte que refleje los costos operacionales a que dé lugar el consumo será cubierta siempre por el usuario.

Los subsidios solo se otorgarán a los usuarios de inmuebles de los estratos I y II; las comisiones de regulación definirán las condiciones para otorgarlos al estrato III. Al cabo de seis años de entrar en vigencia esta ley, no podrán darse subsidios a los usuarios del estrato III.

Los subsidios que otorguen la Nación y los departamentos se asignarán, preferentemente, a los que residan en aquellos municipios que tengan menor capacidad para otorgar subsidios con sus propios ingresos.

**ARTICULO 95. Presupuesto y fuentes de los subsidios.** En los presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, las apropiaciones para los subsidios se clasificarán en el gasto público social, como inversión social, para que reciban la prioridad que ordena el artículo 366 de la Constitución Política. Las fuentes de los subsidios serán las siguientes:

95.1 En el caso de la Nación, sus ingresos corrientes y de capital, y la contribución a la que se refiere el artículo 97 de esta ley.

95.2 En el caso de los municipios, además de sus ingresos corrientes y de capital, el producto de la participación en los ingresos corrientes de la Nación y, sobre todo, durante los cinco años siguientes al momento en el que entre en vigencia esta ley, el producto de la contribución a la que se refiere el artículo 96.

95.3 En el caso de los departamentos y los distritos, sus ingresos corrientes y de capital.

95.4 Los ingresos provenientes de los contratos que celebren con las empresas de servicios públicos.

95.5 En los municipios y distritos podrán utilizarse para subsidios en los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo los recursos provenientes del 10% del impuesto predial unificado a los que se refiere el artículo 7° de la Ley 44 de 1990.

En ningún caso se utilizarán recursos del crédito para atender subsidios. Las empresas de servicios públicos no podrán subsidiar otras empresas de servicios públicos.

**ARTICULO 96. Contribución municipal para subsidios residenciales.** Autorízase a los municipios a establecer una contribución sobre el valor de los consumos de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios, con la excepción de energía, cuya tarifa definirá cada concejo pero que no podrá exceder el porcentaje que actualmente le corresponde a los usuarios, por encima de los costos vigentes, que esté en efecto al expedirse esta ley, y que se esté utilizando para subsidiar otros usuarios de estratos bajos. El cálculo de la contribución siempre se hará con referencia a los costos de prestación del servicio, tal como se definen en el Libro Segundo, Título II de la presente ley.

El producto de esta contribución se destinará en forma exclusiva a subsidiar a los usuarios residenciales de estratos bajos.

Si los municipios fijan una tarifa más alta que la que esta ley autoriza, y el acuerdo es objeto de demanda ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo, el certificado que expida el Departamento Nacional de Planeación acerca de la parte de la tarifa que se destinaba al subsidio en el momento de entrar en vigencia esta ley será tenido como plena prueba.

Si los municipios lo solicitan, el Departamento Nacional de Planeación o las comisiones de regulación, deberán realizar los estudios necesarios para identificar, en cada municipio, la parte de la tarifa que se cobra, en el momento de entrar en vigencia ésta ley, a los usuarios de servicios públicos domiciliarios, con destino a subsidios.

La contribución que se autoriza solo podrá cobrarse durante los seis años siguientes al momento en que entre en vigencia esta ley, y la tarifa inicial que fije cada concejo se disminuirá cada año en una sexta parte. De acuerdo con el artículo 368 de la Constitución Política, y una vez cumplido este período, los subsidios tarifarios para usuarios de estratos bajos serán concedidos de los respectivos presupuestos municipales.

Las empresas recaudarán la contribución en la factura que se expide al usuario para pago del servicio, estipulando claramente el monto del subsidio o contribución y el valor que debe pagar el usuario. Cuando los Concejos autoricen el pago de subsidios con cargo a los presupuestos municipales, la transferencia de recursos se hará en un plazo de 90

días. Si transcurrido este plazo, contado desde la fecha de facturación de la entidad responsable del subsidio, no se efectuare su pago, la empresa que preste el servicio podrá tomar las medidas tarifarias que se requieran para financiar totalmente el subsidio inicialmente otorgado.

**ARTICULO 97. Contribución nacional para subsidios en la distribución de energía.** El subsidio que se dé a los usuarios residenciales de la energía en los estratos bajos, para que puedan atender sus necesidades básicas, es una inversión social.

Créase una contribución nacional sobre el valor de los consumos de energía. La tarifa de esta contribución no podrá exceder el porcentaje, que por encima de los costos vigentes y con destino exclusivo a subsidiar los estratos bajos, exista al expedirse esta ley. El cálculo de la contribución siempre se hará con referencia a los costos de prestación del servicio, tal como se definen en el Libro Segundo, Título II de la presente Ley y serán determinadas por la entidad encargada de la regulación tarifaria. En el evento en que las contribuciones no sean suficientes para cubrir la totalidad de los subsidios, la diferencia será cubierta con recursos de los presupuestos de las entidades del orden nacional, departamental, distrital o municipal, para lo cual las autoridades que autoricen los subsidios ordenarán las apropiaciones correspondientes.

El producto de esta contribución se destinará en forma exclusiva a subsidiar a los usuarios residenciales de estratos bajos, de acuerdo con elementos definidos por la comisión reguladora, con sujeción a los criterios que establece la presente Ley.

Corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público incluir en el presupuesto general de la Nación los montos de esta contribución y los correspondientes subsidios que con cargo a ella se realicen. Las empresas recaudarán la contribución en la factura que se expide al usuario para pago del servicio, estipulando claramente el monto del subsidio o contribución y el valor que debe pagar el usuario. En concordancia con lo anterior, la ejecución de los recursos provenientes de la contribución en el presupuesto general de la Nación, se realizará sin situación de fondos, por parte de las entidades que recaudan y aplican los subsidios a la población de menores recursos.

La contribución que se autoriza solo podrá cobrarse durante los seis años siguientes al momento en que entre en vigencia esta ley; y la tarifa se disminuirá cada año en una sexta parte.

Con destino a financiar la expansión de coberturas en las zonas rurales, se establecerá una contribución especial a los consumos altos de los usuarios residenciales de alto ingreso, según reglamentación que hará la comisión de regulación de energía. Estos recursos constituirán un fondo nacional para la electrificación rural que será administrado por el Ministerio de Minas y Energía y constituyen una inversión social del Estado colombiano; la reglamentación y operación de este fondo la hará el Gobierno Nacional.

## Sección II

### Asignación de los subsidios; la estratificación

**ARTICULO 98. Estratificación y subsidios.** Los subsidios que hayan de darse a los usuarios de servicios públicos a través de las empresas se definirán y otorgarán exclusivamente con base en el estrato en el que se haya clasificado el inmueble respectivo.

Cuando los subsidios hayan de pagarse directamente a los usuarios, podrá usarse también la estratificación como criterio de reparto.

**ARTICULO 99. Competencia y responsabilidad por la estratificación.** Es deber de cada municipio clasificar en estratos a los inmuebles que deben recibir servicios públicos. Y es deber del alcalde realizar la estratificación respectiva, o asegurarse de que otra dependencia municipal la haga.

La Nación y los departamentos pueden dar asistencia técnica a los municipios para que asuman la responsabilidad de la estratificación; los departamentos pueden dar ayuda financiera a los municipios cuyo presupuesto per capita sea inferior a la mitad de la mediana nacional.

Las entidades públicas pueden contratar las tareas de estratificación con las universidades u otras entidades públicas o privadas de reconocida capacidad técnica.

**ARTICULO 100. Carácter unitario y general de las estratificaciones.** En cada municipio existirá una sola estratificación aplicable a los servicios públicos.

**ARTICULO 101. Efectos de las estratificaciones.** Las estratificaciones que los municipios realicen con el propósito de determinar la tarifa del impuesto predial unificado de que trata la Ley 44/90, serán admisibles para los propósitos de esta ley, y viceversa.

Cuando se trate de otorgar subsidios con recursos nacionales o departamentales o municipales, la Nación o el departamento podrán exigir antes de efectuar los desembolsos, que se consiga un certificado del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Dane, en el sentido de que la estratificación se hizo en forma correcta.

**ARTICULO 102. Sanciones para alcaldes y gobernadores por negligencia en el cumplimiento de sus funciones respecto a la estratificación.** El gobernador del departamento, podrá destituir a los alcaldes que, por su culpa, no hayan conseguido que se haga y notifique una revisión general de la estratificación municipal si la vigente tiene o llega a tener cinco años de antigüedad en cualquier momento del mandato de estos. Podrán también imponer sanción disciplinaria a quienes no adelanten en forma adecuada las tareas necesarias para realizar la revisión, si los cinco años aludidos se cumplen dentro del año siguiente a aquel en que los alcaldes terminan su período.

Ante la renuencia de las autoridades municipales, el gobernador puede tomar todas las medidas necesarias, y hacer los contratos del caso, para revisar las estratificaciones; la Nación deberá, en ese evento, descontar de las transferencias que debe realizar al municipio las sumas necesarias, y pagarlas al departamento.

En cualquier momento en el que se esté realizando por orden de autoridad superior una estratificación municipal, el alcalde podrá pedir que se permita a la autoridad municipal correspondiente terminar las actividades respectivas, asumiendo las obligaciones y responsabilidades del caso. La autoridad que hubiere puesto en marcha la estratificación deberá acceder a la solicitud.

El Presidente de la República podrá destituir a los gobernadores que, por su culpa, no tomen las medidas tendientes a suplir la omisión de las autoridades municipales en cuanto a revisión de los actos de estratificación; podrá también tomar las mismas medidas que se autorizan a los gobernadores en el inciso anterior.

Las sanciones y medidas correctivas que este artículo autoriza podrán aplicarse también cuando no se termine en forma oportuna la actualización de los estratos que deba hacerse para atender a los cambios en los factores que se tuvieron en cuenta al realizar la estratificación general de un municipio o, en general, cuando se infrinjan con grave perjuicio para los usuarios o las entidades públicas, las normas sobre estratificación.

## LIBRO TERCERO

### EL CONTRATO DE SERVICIOS PUBLICOS

**ARTICULO 103. Contrato de servicios públicos.** Es un contrato uniforme, 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 ella para ofrecerlas a muchos usuarios no determinados.

Hacen parte del contrato no solo sus estipulaciones escritas, sino todas las que la empresa aplica de manera uniforme en la prestación del servicio. Existe contrato de servicios públicos aun cuando algunas de las estipulaciones sean objeto de acuerdo especial con uno o algunos usuarios.

Los contratos entre quienes presten el servicio de larga distancia nacional e internacional y sus usuarios se someterán a las reglas del contrato de servicios públicos que contiene el Libro Tercero de esta ley.

**ARTICULO 104. Celebración del contrato.** Existe contrato de servicios públicos desde que la empresa define las condiciones uniformes en las que está dispuesta a prestar el servicio y el propietario, o quien utiliza un inmueble determinado, solicita recibir allí el servicio, si el solicitante y el inmueble se encuentran en las condiciones previstas por la empresa.

**ARTICULO 105. Partes del contrato.** Son partes del contrato la empresa de servicios públicos, y los usuarios.

El propietario y los consumidores del servicio son solidarios en sus obligaciones y derechos en el contrato de servicios públicos.

El propietario del inmueble no será, sin embargo, parte del contrato, a partir del momento en que acredite ante la empresa que entre él y quienes consumen el servicio existe actuación de policía o proceso judicial relacionado con la tenencia, la posesión material o la propiedad del inmueble.

Cualquiera de los consumidores que utilice un inmueble puede solicitar que se haga con él un contrato individual para la prestación de servicios públicos, si proporciona los elementos necesarios para individualizar sus derechos y sus obligaciones. Celebrado el contrato individual, dejará de ser parte en los que existan respecto del mismo servicio y del mismo inmueble.

**ARTICULO 106. Deber de informar sobre las condiciones uniformes.** Es deber de las empresas de servicios públicos informar con tanta amplitud como sea posible en el territorio donde prestan sus servicios, acerca de las condiciones uniformes de los contratos que ofrece.

Las empresas tienen el deber de disponer siempre de copias de las condiciones uniformes de sus contratos; el contrato adolecerá de nulidad relativa si se celebra sin dar una copia al usuario que la solicite.

**ARTICULO 107. 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.

Cuando haya conflicto entre las condiciones uniformes y las condiciones especiales, se preferirán estas.

**ARTICULO 108. Abuso de la posición dominante.** Se presume que hay abuso de la posición dominante de la empresa de servicios públicos, en los contratos a los que se refiere este libro, en las siguientes cláusulas:

108.1 Las que excluyen o limitan la responsabilidad que corresponde a la empresa de acuerdo a las normas comunes; o las que trasladan al usuario la carga de la prueba que esas normas ponen en cabeza de la empresa.

108.2 Las que dan a la empresa la facultad de disolver el contrato o cambiar sus condiciones o suspender su ejecución, o revocar o limitar cualquier derecho contractual, del usuario, por razones distintas al incumplimiento de éste o a fuerza mayor o caso fortuito.

108.3 Las que condicionan al consentimiento de la empresa de servicios públicos el ejercicio de cualquier derecho contractual o legal del usuario.

108.4 Las que obligan al usuario a recurrir a la empresa de servicios públicos o a otra persona determinada para adquirir cualquier bien o servicio que no tenga relación directa con el objeto del contrato, o le limitan su libertad para escoger a quien pueda proveerle ese bien o servicio; o lo obligan a comprar más de lo que necesite.

108.5. Las que limitan la libertad de estipulación del usuario en sus contratos con terceros, y las que lo obligan a comprar solo a ciertos proveedores. Pero se podrá impedir, con permiso expreso de la comisión, que quien adquiera un bien o servicio a una empresa de servicio público a una tarifa que solo se concede a una clase de usuarios, o con subsidios, lo revenda a quienes normalmente habrían recibido una tarifa o un subsidio distinto.

108.6. Las que imponen al usuario una renuncia anticipada a cualquiera de los derechos que el contrato le concede.

108.7 Las que autorizan a la empresa o a un delegado suyo a proceder en nombre del usuario para que la empresa pueda ejercer alguno de los derechos que ella tiene frente al usuario.

108.8 Las que obligan al usuario a preparar documentos de cualquier clase, con el objeto de que el usuario tenga que asumir la carga de una prueba que, de otra forma, no le correspondería.

108.9 Las que sujetan a término o a condición no previsto en la ley el uso de los recursos o de las acciones que tiene el usuario; o le permiten a la empresa hacer oponibles al usuario ciertas excepciones que, de otra forma, le serían inoponibles; o impiden al usuario utilizar remedios judiciales que la ley pondría a su alcance.

108.10. Las que confieren a la empresa mayores atribuciones que al usuario en el evento de que sea preciso someter a decisiones arbitrales o de amigables componedores las controversias que surjan entre ellos.

108.11 Las que confiere a la empresa la facultad de elegir el lugar en el que el arbitramento o la amigable composición han de tener lugar, o escoger el factor territorial que ha de determinar la competencia del juez que conozca de las controversias.

108.12 Las que confieren a la empresa plazos excesivamente largos o insuficientemente determinados para el cumplimiento de una de sus obligaciones, o para la aceptación de una oferta.

108.13 Las que confieren a la empresa la facultad de modificar sus obligaciones cuando los motivos para ello solo tienen en cuenta los intereses de la empresa.

108.14 Las que presumen cualquier manifestación de voluntad en el usuario, a no ser que:

108.14.1 Se dé al usuario un plazo prudencial para manifestarse en forma explícita, y

108.14.2 Se imponga a la empresa la obligación de hacer saber al usuario el significado que se atribuiría a su silencio, cuando comience el plazo aludido.

108.15 Las que permiten presumir que la empresa ha realizado un acto que la ley o el contrato consideren indispensable para determinar el alcance o la exigibilidad de las obligaciones y derechos del usuario; y las que la eximan de realizar tal acto; salvo en cuanto esta ley autorice lo contrario.

108.16. Las que permiten a la empresa, en el evento de terminación anticipada del contrato por parte del usuario, exigir a este:

108.16.1 Una compensación excesivamente alta por el uso de una cosa o de un derecho recibido en desarrollo del contrato, o

108.16.2 Una compensación excesivamente alta por los gastos realizados por la empresa para adelantar el contrato; o

108.16.3 Que asuma la carga de la prueba respecto al monto real de los daños que ha podido sufrir la empresa, si la compensación pactada resulta excesiva.

108.17 Las que limitan el derecho del usuario a pedir la resolución del contrato, o perjuicios, en caso de incumplimiento total o parcial de la empresa.

108.18 Las que limiten la obligación de la empresa a hacer efectivas las garantías de la calidad de sus servicios y de los bienes que entrega; y las que trasladan al usuario una parte cualquiera de los costos y gastos necesarios para hacer efectiva esa garantía; y las que limitan el plazo previsto en la ley para que el usuario ponga de presente los vicios ocultos de los bienes y servicios que recibe.

108.19 Las que obligan al usuario a continuar con el contrato por más de dos años, o por un plazo superior al que autoricen las comisiones por vía general para los contratos con grandes usuarios; pero se permiten los contratos por término indefinido.

108.20 Las que suponen que las renovaciones tácitas del contrato se extienden por períodos superiores a un año.

108.21 Las que obligan al usuario a dar preaviso superior a dos meses para la terminación del contrato, salvo que haya permiso expreso de la comisión.

108.22 Las que obligan al usuario a aceptar por anticipado la cesión que la empresa haga del contrato, a no ser que en el contrato se identifique al cesionario o que se reconozca al cedido la facultad de terminar el contrato.

108.23 Las que obliguen al usuario a adoptar formalidades poco usuales o injustificadas para cumplir los actos que le corresponden respecto de la empresa o de terceros.

108.24 Las que limitan el derecho de retención que corresponda al usuario, derivado de la relación contractual.

108.25 Las que impidan al usuario compensar el valor de las obligaciones claras y actualmente exigibles que posea contra la empresa.

108.26 Cualesquiera otras que limiten en tal forma los derechos y deberes derivados del contrato que pongan en peligro la consecución de los fines del mismo, tal como se enuncian en el artículo 103 de esta ley.

La presunción de abuso de la posición dominante puede desvirtuarse si se establece que las cláusulas aludidas, al considerarse en el conjunto del contrato, se encuentran equilibradas con obligaciones especiales que asume la empresa. La presunción se desvirtuará, además, en aquellos casos en que se requiera permiso expreso de la comisión para contratar una de las cláusulas a las que este artículo se refiere, y ésta lo haya dado.

Si se anula una de las cláusulas a las que se refiere este artículo, conservarán, sin embargo, su validez todas las demás que no hayan sido objeto de la misma sanción.

Cuando una comisión haya rendido concepto previo sobre un contrato de condiciones uniformes, o sobre sus modificaciones, el juez que lo estudie debe dar a ese concepto el valor de una prueba pericial firme, precisa, y debidamente fundada.

**ARTICULO 109. De los aparatos telefónicos terminales.** Los aparatos telefónicos terminales serán pagados por el usuario, y por tanto de su propiedad. Los usuarios podrán adquirir los aparatos telefónicos terminales a quien a bien tengan; y la empresa deberá aceptarlos siempre que estén debidamente homologados de acuerdo a las características técnicas que la empresa haya definido en las condiciones uniformes del contrato.

## LIBRO CUARTO

### NORMAS ESPECIALES PARA ALGUNOS SERVICIOS

#### TITULO I

#### DEL ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO

#### CAPITULO I.

#### Disposiciones generales

**ARTICULO 110. Obligación de usar servicios de acueducto y saneamiento básico.** Cuando haya servicios públicos disponibles de acueducto y saneamiento básico será obligatorio ser usuario de ellos; y los subsidios previstos en esta ley se orientarán de modo preferencial a facilitar el uso a las personas de más bajos ingresos. Pero no se limitará la libertad de elección del usuario cuando haya varias personas en capacidad de ofrecerle estos servicios, o cuando sea el caso de aplicar el artículo 2º de esta ley.

**ARTICULO 111. Programas quinquenales.** Los municipios, a través de los "Comités de desarrollo de los servicios públicos domiciliarios", diseñarán programas

quinquenales para el mejoramiento integral de los servicios de agua potable y saneamiento básico. En ellos se indicarán los niveles de cobertura que se alcanzarán en la zona urbana y rural durante el quinquenio, y se definirán acciones de rehabilitación y fortalecimiento institucional para la gestión de los servicios.

**ARTICULO 112. Prioridad en transferencias.** Aquellos municipios con niveles de cobertura en acueducto y alcantarillado inferiores al promedio nacional que establezca el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, darán prioridad, en la asignación de las transferencias para los sectores sociales, a la inversión en el sector de agua potable y alcantarillado.

**ARTICULO 113. Organización de servicios en pequeños municipios y zonas rurales.** En las zonas rurales y en los municipios menores, de acuerdo con la clasificación que para el efecto establezca el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, la prestación de los servicios públicos a los que este título se refiere podrá adelantarse por medio de corporaciones de servicios públicos, precooperativas, cooperativas y otras organizaciones con personería jurídica, cuyo capital no esté dividido en acciones. Pero cualquiera que sea la forma de organización que se adopte, se aplicarán de modo directo o por analogía las demás reglas de esta ley, y en especial las que se refieren a vigilancia y control.

**ARTICULO 114. Asistencia a las comunidades organizadas.** Corresponde a los municipios, con sujeción a esta ley, apoyar y asistir a las comunidades organizadas cuando estas decidan financiar, construir, administrar, operar o mantener directamente los servicios de agua potable y saneamiento básico.

**ARTICULO 115. Asistencia departamental a los pequeños municipios y zonas rurales.** Los departamentos podrán organizar oficinas de asistencia técnica y, por medio de ellas, o de fiducias, o en la forma que resulte más eficaz y económica, darán apoyo para la cofinanciación de inversiones en el área de saneamiento básico a las comunidades rurales y a los municipios menores a los que se refiere el artículo 113 de esta ley.

**ARTICULO 116. Asistencia técnica departamental.** Los departamentos, con sujeción a las competencias y a los términos de esta ley, identificarán en su territorio las necesidades de agua potable y saneamiento básico; y propondrán, facilitarán y coordinarán los programas de asistencia técnica a los municipios, empresas y otras entidades que deseen usarlos. Igualmente apoyarán la financiación inversiones en servicios de agua potable y saneamiento básico a quienes los presten en las zonas rurales y en los pequeños municipios a los que se refieren los artículos anteriores. Además, en la forma que esta ley establece, podrán impulsar empresas que coordinen los esfuerzos municipales en el diseño, inversión y operación de sistemas de agua potable y saneamiento básico.

**ARTICULO 117. Asistencia de la Nación.** La Nación, a través del Viceministerio de Agua Potable y Saneamiento Básico en el Ministerio de Desarrollo, y con sujeción a las competencias y términos de esta ley, asistirá a los municipios y departamentos en los programas de agua potable y saneamiento básico, sobre todo en el desarrollo de sus funciones de asistencia técnica y planeación sectorial.

**ARTICULO 118. Educación para la protección del agua.** Las autoridades municipales y quienes presten servicios públicos de acueducto, desarrollarán acciones para educar a la comunidad en hábitos de consumo, ahorro y protección de las aguas.

**ARTICULO 119. Generación de aguas y cuencas hidrográficas.** La generación de agua, en cuanto ella implique la conservación de cuencas hidrográficas, no es uno de los servicios públicos a los que esta ley se refiere. Sí lo es la generación de agua, en cuanto se refiere al desarrollo de pozos, la desalinización, y otros procesos similares.

**ARTICULO 120. Multiplicidad de objeto para la prestación de servicios de aseo.** Las empresas de acueducto podrán prestar también el servicio de aseo en las condiciones previstas en esta ley.

## CAPITULO II

La Nación y los servicios de agua potable y saneamiento básico

**ARTICULO 121. Viceministerio de Agua Potable y Saneamiento Básico.** Como parte de la estructura orgánica del Ministerio de Desarrollo, créase el Viceministerio de agua potable y saneamiento, encargado de las funciones de planeación y asistencia técnica del sector de agua potable y saneamiento básico, que se asignan a ese Ministerio.

**ARTICULO 122. Funciones del Ministerio de Desarrollo, y del Viceministerio de Agua Potable y Saneamiento Básico.** Serán funciones del Ministerio de Desarrollo, que éste adelantará por medio del Viceministerio de Agua Potable y Saneamiento Básico, las definidas para los Ministerios en el Capítulo II del Título I, del Libro Segundo de esta ley, en relación con los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo urbano, y además las siguientes:

122.1 Preparar el plan de desarrollo sectorial de acuerdo con las políticas de desarrollo económico y social del país, en coordinación con los Consejos Regionales de Planificación.

122.2 Asistir técnica e institucionalmente a los organismos seccionales y locales, para el adecuado cumplimiento de sus funciones y de las decisiones de la comisión de regulación de los servicios de agua potable y saneamiento.

122.3 Diseñar y coordinar programas de investigación científica, tecnológica y administrativa para el desarrollo del sector.

122.4 Apoyar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Administrativo Nacional de Planeación en el análisis de la contratación y ejecución de los créditos externos a los que la Nación haya otorgado o programe otorgar garantía.

122.5 Diseñar y promover programas especiales de agua potable y saneamiento básico para el sector rural, en coordinación con las entidades nacionales y seccionales.

122.6 Elaborar y coordinar la ejecución del plan nacional de capacitación sectorial.

122.7 Participar en la Comisión de Regulación de los Servicios de Saneamiento Básico. El Ministro sólo podrá delegar su representación en el Viceministro de Agua Potable y Saneamiento Básico.

122.8 Proponer a las autoridades rectoras de la gestión ambiental y de los recursos naturales renovables, acciones y programas orientados a la conservación de las fuentes de agua.

**ARTICULO 123. Dirección de agua potable y saneamiento básico.** Suprímese la Dirección de Agua Potable del Ministerio de Obras Públicas y Transporte creada mediante el Decreto 77 de 1987. Las funciones adscritas a la Dirección, con excepción de la de normatización, pasarán al Viceministerio de Agua Potable y Saneamiento Básico, en lo que sean compatibles con la presente ley.

Los empleados públicos que en virtud de esta disposición queden privados del ejercicio de sus funciones deberán ser incorporados al Ministerio de Obras Públicas y Transporte, o a la entidad que lo sustituya, o a las entidades que se creen en virtud de la presente Ley, o deberán ser indemnizados previa y plenamente de acuerdo con las normas que para el efecto dicte el Gobierno en uso de las facultades extraordinarias que esta ley contempla.

## CAPITULO III

Aspectos financieros, tarifarios y de subsidios de las empresas de agua potable y saneamiento básico

**ARTICULO 124. Fórmulas tarifarias para empresas de acueducto y saneamiento básico.** Las fórmulas tarifarias, además de tomar en cuenta los costos de expansión y reposición de los sistemas de agua potable y saneamiento básico, incluirán los costos de administración, operación y mantenimiento asociados con el servicio. Además, tendrán en cuenta indicadores de gestión operacional y administrativa, definidos de acuerdo con indicadores de empresas comparables más eficientes. Incluirán también un nivel de pérdidas aceptable según la experiencia de otras empresas eficientes.

**ARTICULO 125. Incorporación de costos especiales.** Con el fin de garantizar el adecuado ordenamiento y protección de las cuencas y fuentes de agua, las fórmulas tarifarias de los servicios de acueducto y alcantarillado incorporarán elementos que garanticen el cubrimiento de los costos de protección de las fuentes de agua y la captación, transporte y tratamiento de los residuos líquidos. Igualmente, para el caso del servicio de aseo, las fórmulas tomarán en cuenta, además de los aspectos definidos en el régimen tarifario del Título II del Libro Segundo, los costos de disposición final de basuras y rellenos sanitarios.

Las empresas de servicios del sector de agua potable y saneamiento básico pagarán las tasas a que haya lugar por el uso de agua y por el vertimiento de afluentes líquidos, que fije la autoridad competente de acuerdo con la ley.

**ARTICULO 126. Financiamiento de Findeter S.A.** Las entidades oficiales del orden nacional y las empresas de servicios públicos, oficiales, mixtas o privadas, también podrán recibir financiamiento y asesoría por parte de la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. (Findeter) para proyectos y programas de inversión en los sectores y actividades a los que se refiere el artículo 5º de la Ley 57 de 1989.

**ARTICULO 127. Valorización para inversiones en agua potable y alcantarillado.** Los municipios podrán diseñar esquemas de financiación de inversiones en agua potable y alcantarillado, utilizando el sistema de valorización de predios y de acuerdo con lo dispuesto por la ley.

**ARTICULO 128. Simplificación de fórmulas tarifarias.** La Comisión de Regulación de Saneamiento pondrá especial cuidado en aplicar el principio de simplicidad en las fórmulas de tarifas, que contiene el artículo 83, numeral 83.5, en los servicios de agua potable y saneamiento básico de las zonas rurales y de los municipios menores. Tales fórmulas garantizarán por lo menos la recuperación de los costos de administración, operación y mantenimiento; y si los aportes tarifarios no son suficientes, la comisión señalará las fuentes financieras para la expansión y reposición de los servicios, de

acuerdo con el régimen de competencias al que se refiere el Título preliminar, capítulo I de esta ley.

## TITULO II DE LAS TELECOMUNICACIONES

**ARTICULO 129. Funciones de la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones.** La Comisión de Regulación de Telecomunicaciones tendrá las funciones comunes a las otras comisiones, salvo las que constan en los numerales 72.13, 72.14 y 72.15.

Además tendrá las siguientes facultades:

129.1 Promover la formación de nuevas empresas en el sector, cuando haya lugar a condiciones favorables a la competencia o no hay importantes economías de escala; o para evitar prácticas restrictivas.

129.2 Autorizar a las empresas oficiales que lo propongan la adopción de medidas que les permitan aplicar las normas del código de comercio sobre la forma de expresar, integrar y representar su capital.

129.3 Regular las tarifas de larga distancia nacional e internacional, de acuerdo con el régimen tarifario previsto en el Título II del Libro Segundo de esta ley.

## LIBRO QUINTO DISPOSICIONES VARIAS

**ARTICULO 130. Facultades extraordinarias para desarrollar el régimen legal.** Confiérense facultades extraordinarias al Presidente de la República, por el término de seis meses contados a partir de la promulgación de esta ley, para que expida normas en concordancia con ella y relativas a las siguientes materias:

130.1 Régimen de las empresas de servicios públicos: capacidad para constituir las; constitución; registro y publicidad de actos sociales; régimen de aportes, capital y negociación de aquéllos; duración, funcionamiento; órganos de administración; informes a las autoridades; obligación de constituir o de aportar a fondos para administrar las cesantías y las pensiones de los trabajadores; disolución y liquidación; y resolución de conflictos. El régimen que se establezca facilitará la constitución de estas sociedades inclusive en zonas rurales, y su democratización.

130.2 Modificación del régimen de empresas industriales y comerciales del Estado para incluir en él, en ciertos casos, las empresas de servicios públicos.

130.3 Trámite de los contratos especiales, de aportes reembolsables y similares, y de licencias para el uso del espectro electromagnético en la prestación de servicios públicos, de las empresas de servicios públicos a los que se refiere la ley; dentro de estas facultades se incluye la de otorgar a las autoridades la capacidad de resolver las diferencias precontractuales entre las partes y de imponerles obligaciones y servidumbres que consulten el interés público.

130.4 Procedimientos administrativos y judiciales relacionados especial y exclusivamente con los servicios públicos, en particular con lo relacionado con las expropiaciones y servidumbres que se requieran para su mejor prestación; y procedimientos administrativos relacionados con la toma de posesión y liquidación las de las empresas de servicios públicos, la determinación de fórmulas de tarifas, y la estratificación socioeconómica de los inmuebles.

130.5 Derechos y deberes de los usuarios dentro de los contratos de servicios públicos y frente a las entidades que los prestan; para ejercer esta facultad el gobierno seguirá las orientaciones del Decreto 1842 de 1991, y lo acondicionará a los mandatos de esta ley.

130.6 Transición entre el régimen actual y el previsto en esta ley y en otras que versen sobre los mismos servicios públicos, y que el Congreso expida antes del vencimiento de las facultades. Incluye la facultad de suprimir o dividir empresas y entidades, y la de suprimir o reasignar sus funciones; la de modificar la estructura orgánica y las funciones de los Ministerios de Minas y Energía, Comunicaciones y Desarrollo; la de determinar la estructura orgánica y las funciones de la Superintendencia de servicios públicos domiciliarios; la de crear la estructura orgánica de las unidades administrativas especiales que han de operar como comisiones de regulación; la de determinar los procedimientos, plazos y criterios que deben adoptarse para reorganizar, transformar o escindir las entidades que hoy prestan los servicios públicos (sobre todo en cuanto impliquen monopolios estatales); la de asumir o cancelar obligaciones laborales, y la de formar las empresas a las que la ley se refiere.

Para facilitar la transición, el Presidente puede crear excepciones temporales, hasta por tres años, en las materias relativas a estratificación; tarifas; competencia de la diversas autoridades administrativas, y de las empresas de servicios públicos; régimen de actos y contratos y prohibiciones a quienes presten servicios públicos; y contratos de las empresas de servicios públicos.

Las facultades a las que este artículo se refiere incluyen la de derogar normas preexistentes sobre servicios públicos.

**ARTICULO 131. Facultades extraordinarias para crear normas especiales sobre determinados servicios.** Confiérense facultades extraordinarias al Presidente de la República, por el término de seis meses contados a partir de la promulgación de esta ley, para que determine, respecto a cada uno de los servicios públicos domiciliarios, un régimen de normas especiales sobre los servicios públicos a los que se refiere esta ley, sólo en las siguientes materias:

131.1 Relaciones contractuales entre las empresas de servicios públicos, y de éstas con sus usuarios; y creación de organismos de coordinación.

131.2 Condiciones en las cuales las entidades públicas pueden hacer nuevas inversiones en empresas de servicios públicos.

131.3 Funciones adicionales de las comisiones de regulación.

131.4 Obligación de unas empresas de servicios públicos de invertir en otras, y forma de determinar el monto de la respectiva inversión.

Para que el Presidente ejerza las facultades que aquí se le conceden se requiere que una comisión de cinco expertos, designados por él, realice y publique estudios de acuerdo a los cuales, en el caso de cada servicio público en especial, es indispensable tener normas especiales porque existen razones técnicas, económicas o administrativas de acuerdo con las cuales ceñirse a las normas comunes puede resultar inconveniente, o demasiado costoso, o contrario a la necesidad de expandir la cobertura para atender necesidades básicas; o contrario a la necesidad de aumentar la competencia. El Presidente, sin embargo, al ejercer sus facultades, no estará limitado por las recomendaciones que formule la comisión mencionada.

Las normas especiales que el Presidente expida en ejercicio de estas facultades sólo podrán referirse a uno o varios servicios de los que esta ley regula; pero no podrán extenderse a todos.

**ARTICULO 132. Publicación unificada.** Facúltase al Presidente de la República para integrar y publicar en un solo texto, de numeración continua, las normas de la presente ley, las que el Congreso expida a partir de 1992 y hasta el final del año en el que esta ley entre en vigencia en relación con algunos de los servicios públicos a las que ella se refiere, y las de los decretos que expida el Gobierno en uso de las facultades extraordinarias que se le conceden, haciendo las concordancias y arreglos puramente formales que sean necesarios. Siempre que otra ley se refiera a la ley de servicios públicos domiciliarios, o a la ley de servicios públicos, se entenderá que se refiere al decreto que integre las normas de esta ley y las de aquellos decretos, si ese decreto hubiere sido expedido.

Estas facultades podrán usarse sólo durante el mes siguiente al término de las otras facultades extraordinarias que aquí se conceden.

**ARTICULO 133. Procedimientos administrativos y judiciales.** En la medida en que esta ley no disponga otra cosa, las autoridades aplicarán para cumplirla las reglas del Decreto 1 de 1984 (Código Contencioso Administrativo).

Salvo cuando haya norma expresa que disponga lo contrario, las autoridades administrativas que deban producir cualesquiera de los actos a los que se refiere esta ley, no perderán su competencia cuando se venzan los plazos que la ley señala para que realicen cualquier acto que tenga por objeto habilitar a un solicitante para celebrar actos o contratos, o dictar ordenes o imponer sanciones en defensa de la competencia y contra el abuso de la posición dominante, pero quedarán sujetas a las sanciones disciplinarias por la demora.

El silencio frente a las solicitudes de actos unilaterales de habilitación que se presenten a tales autoridades producirá efectos positivos.

Contra los actos de las Comisiones de regulación o del Superintendente de Servicios Públicos que pongan fin a una actuación administrativa procederá el recurso de reposición únicamente.

En todos los procesos judiciales en los que sean partes quienes prestan servicios públicos, cualesquiera de las partes puede pedir de las otras la realización de los actos probatorios a los que se refieren los artículos 21, 22, 23, 24 y 25 del Decreto 2651 de 1991; y si la parte requerida no atendiera la solicitud, sin demostrar muy buenos motivos para ello, su renuencia se considerará un indicio en su contra. Los artículos mencionados se incorporan a esta ley, y continuarán vigentes como parte de ella, en asuntos de servicios públicos, aun en el evento de que termine la vigencia del Decreto que hoy los contiene.

**ARTICULO 134. Asimilación del concepto de municipio.** Para los efectos de la presente ley, siempre que se hable de municipios, y de sus autoridades, se entenderán incluidos también los distritos, los territorios indígenas que se constituyan como entidades territoriales, y el departamento de San Andrés y Providencia; y aquellas

autoridades suyas que puedan asimilarse con más facilidad a las correspondientes autoridades municipales.

**ARTICULO 135. Prevalencia del derecho internacional.** Esta ley se interpretará y aplicará en la forma que resulte más acorde con los tratados internacionales celebrados por Colombia.

**ARTICULO 136. Tránsito de legislación en cuanto a competencias.** Los órganos que han venido cumpliendo funciones en relación con los servicios públicos seguirán actuando por un plazo máximo de un año a partir de la vigencia de esta ley, mientras inician sus tareas los que han de remplazarlos, y cumpliendo aquellas funciones que esta ley todavía mantiene en el sector público, aunque las confíe a otros órganos.

**ARTICULO 137. Tránsito de legislación en tarifas y concesiones.** Las normas sobre tarifas actualmente vigentes continuaran en vigor, aun después de la publicación de esta ley, y hasta un máximo de veinticuatro meses después de que las comisiones de regulación inicien sus tareas. Durante ese período, y mientras terminan los procedimientos administrativos de señalamiento de fórmulas previstos atrás, las comisiones ejercerán las facultades que tenía la Junta Nacional de Tarifas, incluyendo las de reajustes de tarifas.

Las personas que hayan celebrado contratos de concesión que, a la luz de las nuevas disposiciones, puedan resultar más onerosos que los que celebrarían los nuevos concesionarios, pueden pedir a las autoridades una negociación para obtener rebajas equitativas y, en todo caso, para obtener un trato igualitario. Se autoriza a las autoridades a reformar los contratos, si el antiguo concesionario ofrece ajustarse, en todo lo demás, al régimen que establece esta ley. La misma disposición se aplicará en lo relativo a las licencias para el uso del espacio electromagnético para los servicios de telecomunicaciones.

**ARTICULO 138. Tránsito de legislación en cuanto a contratos para la gestión de las empresas de servicios públicos.** Los contratos a los que se refieren los Capítulos II y III del Título IV del libro primero de esta ley podrán celebrarse tan pronto ella entre en vigencia aunque la entidad que preste el servicio respectivo no se haya organizado todavía como empresa de servicios públicos. Se entenderá, entonces, por empresa oficial

para estos efectos y durante el período de transición de cinco años cualquier entidad pública que preste un servicio público.

Esta norma no debe entenderse en el sentido de reducir la capacidad de contratación de quienes prestan servicios públicos actualmente.

**ARTICULO 139. Concordancias y derogaciones.** Para efectos del artículo 84 de la Constitución Política, esta ley reglamenta de manera general las actividades relacionadas con los servicios públicos definidos en esta ley; deroga todas las leyes que le sean contrarias; y servirá para complementar e interpretar las leyes que se dicten especialmente para algunos de los servicios públicos a los que ella se refiere. En caso de conflicto con otras leyes sobre tales servicios, se preferirá esta; y para efectos de excepciones o derogaciones, no se entenderá que ella resulta contraria a normas posteriores sobre la materia, sino cuando éstas identifiquen de modo preciso la norma a la cual se hará la excepción o la que se pretende derogar.

Deróganse, en particular, el artículo 61, literal f) de la Ley 81 de 1988; el artículo 157 y el literal c) del artículo 233 del Decreto 1333 de 1986.

**ARTICULO 140. Vigencia.** Salvo cuando ella disponga otra cosa, esta ley rige a partir del primer día hábil del séptimo mes siguiente a aquel en el que se publique en el **Diario Oficial**.

**Rudolf Hommes Rodríguez,**

Ministro de Hacienda y Crédito Público.

**Guido Nule Amín,**

Ministro de Minas y Energía.

**William Jaramillo Gómez,**

Ministro de Comunicaciones.

**Jorge Bendeck Olivella,**

Ministro de Obras Públicas y Transporte.

**Luis Alberto Moreno,**

Ministro de Desarrollo Económico.

## EXPOSICION DE MOTIVOS

### HACIA UN NUEVO REGIMEN DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS

#### Proyecto de Ley "por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios".

Señor Presidente del Senado

Honorables Senadores:

En cumplimiento del artículo transitorio 48 de la Constitución Política, con todo el respeto presento a consideración del Congreso, por conducto del Senado de la República, el Proyecto de Ley por la cual se regulan los temas a los que se refiere la norma citada.

#### I. Antecedentes y consideraciones generales

Es tanta la importancia que tiene para los colombianos el tema de los servicios públicos domiciliarios, que nuestros constituyentes del año 1991 resolvieron dedicarle todo un capítulo de la Carta.

Los constituyentes reconocieron, con ello, tres hechos innegables: Primero, que la calidad de la vida y los niveles de salud dependen, en alto grado, del acceso que las personas tengan a los servicios públicos. Segundo, que para mejorar la productividad y, por lo tanto, la remuneración de los trabajadores y empresarios colombianos y su posibilidad de competir en el mundo de la apertura, es indispensable que tengan servicios adecuados producidos en forma eficiente. Y tercero, que por las razones anteriores, el Estado colombiano dedica la mayor parte de su presupuesto de inversión y de los recursos de crédito que obtiene, a proyectos destinados a los servicios públicos, en el campo de agua potable, del saneamiento ambiental, de la generación y distribución de energía y de telecomunicaciones.

Los servicios públicos atienden necesidades básicas de la población e influyen en forma definitiva en su bienestar y en la salud pública. La cobertura y calidad de los servicios son indicadores del nivel de vida de una nación. El acceso masivo a los servicios básicos constituye un factor fundamental en el proceso económico y social de cualquier país.

Sin embargo, cómo financiar la expansión de coberturas? ¿Cómo suministrar el servicio a toda la población, teniendo en cuenta su capacidad económica? ¿Quiénes

deben pagar el costo de los servicios? ¿Se debe subsidiar a todos los consumidores? ¿Sólo se debe subsidiar a los pobres? ¿Cuál sería el papel de los impuestos en la financiación de los servicios básicos? ¿Cómo mejorar la eficiencia en la prestación de los servicios? ¿Cómo erradicar prácticas que evitan el manejo de los servicios con criterios de eficiencia, calidad y bajo costo?

Estos son algunos de los interrogantes que sintetizan los problemas más comunes de los servicios públicos en Colombia. Los preceptos contenidos en la Carta Constitucional señalan de manera precisa los derroteros para solucionarlos.

La financiación de la inversión en expansión de cobertura y el cubrimiento de los costos de operación y mantenimiento de los servicios, es uno de los temas cruciales en servicios públicos. Adicionalmente, la capacidad de pago de los distintos grupos de usuarios es un elemento importante para decidir la forma que asume la financiación y la posibilidad de cubrir los costos asociados.

En los países pobres existen generalmente fuertes diferencias en la distribución del ingreso que se convierten en obstáculos para garantizar la extensión de los servicios a los estratos más bajos de la población. Por ello, esos grupos no pueden cubrir el costo pleno de los servicios. De ahí la necesidad de plantear esquemas de subsidios que tengan en cuenta la escasa capacidad de pago de los más pobres.

Por otra parte, el país vive un proceso de consolidación del sistema de descentralización, por medio del cual se están transfiriendo una serie de funciones del nivel central a los entes territoriales. Se hace necesario repensar el esquema de regulación y manejo de los servicios en el nuevo escenario de la autonomía regional y municipal.

Es preciso reconocer que existen casos elocuentes de eficiencia y seriedad, pero es innegable que muchas empresas de servicios públicos acusan niveles intolerables de ineficiencia, costos operacionales desbordados, fallas protuberantes de gestión e interferencias ajenas a un manejo empresarial profesional. Se precisan soluciones de fondo en la gestión de las empresas si se quiere garantizar una oferta adecuada de

servicios, mantener y mejorar los niveles de calidad y de paso garantizar costos bajos en el suministro.

En síntesis, el desafío actual consiste en diseñar mecanismos que hagan compatible el logro simultáneo de varios objetivos:

-Ampliación de las coberturas en servicios, especialmente deficitarios en algunas áreas como la de Saneamiento Básico y con bajo cubrimiento en los sectores más pobres de la población.

-Continuidad de su financiación, destinando recursos para inversión y así cumplir el objetivo prioritario de mejoramiento en coberturas.

-Avance del proceso de descentralización y la autonomía municipal en la prestación de algunos servicios.

-Mejoramiento de la gestión de las entidades que prestan el servicio.

El Proyecto de Ley de Servicios Públicos realiza un desarrollo integral de los preceptos consignados en la Carta Constitucional. El nuevo Régimen de Servicios Públicos abre un camino promisorio para el logro de los objetivos arriba mencionados, precisando igualmente la relación del sector de Servicios Públicos con el Estado.

La norma constitucional exige que los nuevos desarrollos legales, hagan precisión en torno a los fines y alcances de la intervención del Estado en el sector de servicios públicos, así como también, los límites de tal intervención en relación al principio de libertad económica consagrado en el artículo 150, numeral 21 de la Constitución.

**1. Servicios públicos: Cobertura, financiación y distribución del ingreso.**

**1.1. La expansión de los servicios públicos en Colombia.**

**1.1.1. Los logros del pasado.**

El esfuerzo nacional para mejorar la cobertura de los servicios públicos domiciliarios a lo largo de los últimos decenios ha sido muy significativo pero no es suficiente. Son necesarias grandes inversiones en los próximos años para que los grupos más pobres tengan acceso a los servicios básicos.

En 1938, 35 de cada 100 hogares urbanos disponían del servicio de energía, acueducto y alcantarillado, en ese año no existían acueductos rurales, 47 años después, en 1985, el 88% de hogares urbanos contaba con los tres servicios y la cobertura rural llegaba al 23% de las familias.

Durante este período, las ciudades mejoraron el equipamiento en los tres servicios a una tasa promedio del 6% anual. Así mismo, la expansión de la cobertura en los últimos años ha sido desigual según el servicio, siendo energía el de mayor desarrollo comparativo, ya que la electrificación en el campo se hizo con crecimientos promedios anuales del 13%, y como contraste, acueducto lo hizo sólo a un 3.7% anual, tasa menor que el crecimiento de la economía. La Figura número 1 muestra la evolución de las coberturas por los diferentes servicios en los años 1973, 1985 y 1990.

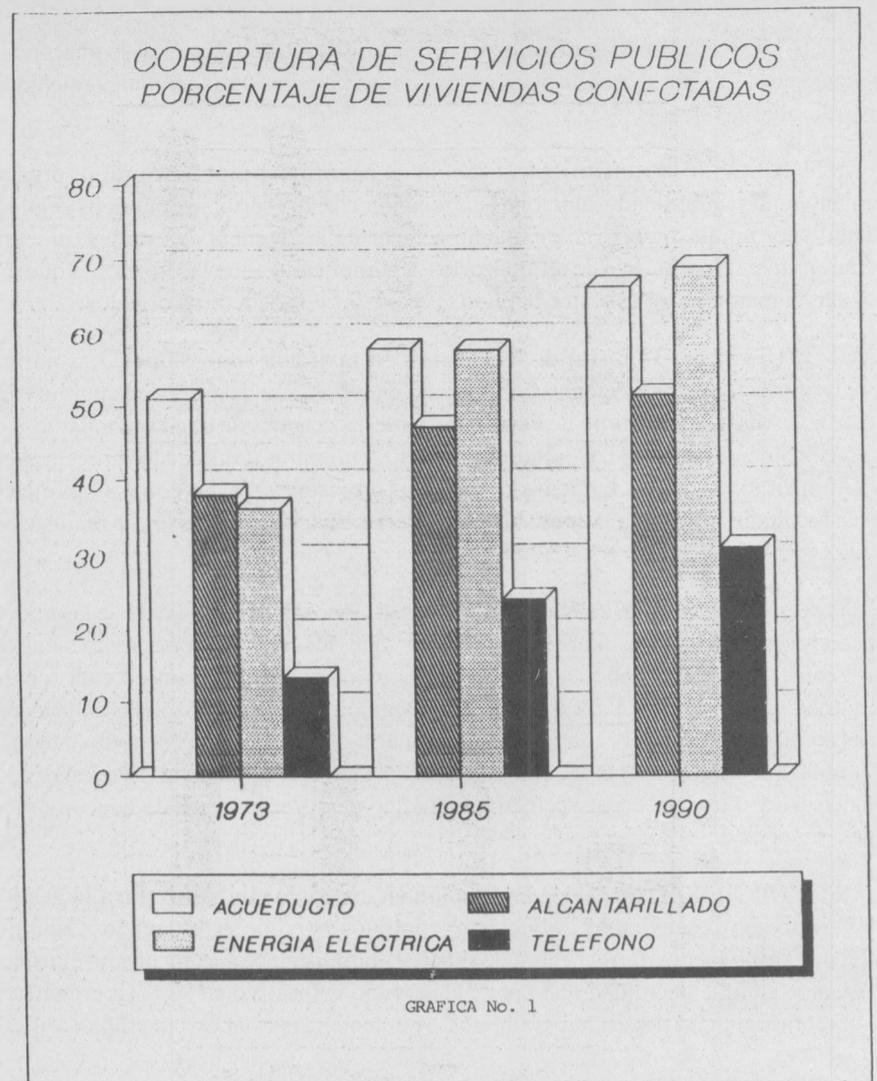
Igualmente, ha existido una gran diferencia en el desarrollo de cada servicio en el campo y en la ciudad. En forma preocupante, los servicios de Saneamiento Básico han tenido un crecimiento extremadamente lento de su cobertura y más aún si se consideran parámetros de potabilidad y disposición adecuada de desechos.

Colombia mantiene niveles inferiores al 24% en cobertura rural en agua potable; sólo un 8% dispone de alcantarillado. Son coberturas muy bajas si se tiene en cuenta que Brasil, país con visibles carencias en materia social y de servicios, cubre más del 47% de su población rural.

Como contraste, las tres mayores ciudades (Santafé de Bogotá, Cali y Medellín) alcanzan una cobertura cercana al 94%, con una adecuada calidad y frecuencia del agua consumida y con acceso a un sistema de alcantarillado para el 87% de la población.<sup>(1)</sup> Ciudades intermedias tienen niveles de cubrimiento inferiores al 62%.

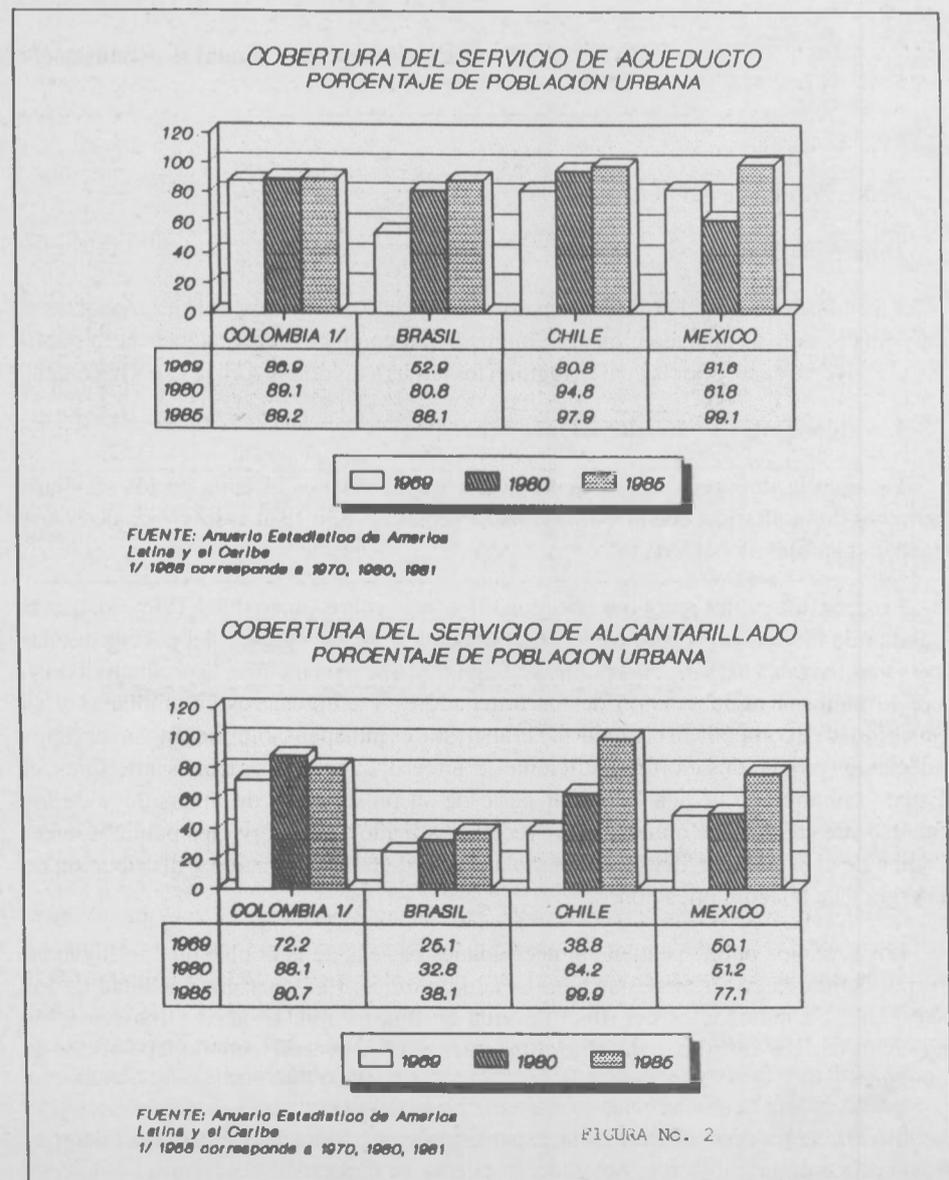
Colombia cuenta con niveles comparables a los de México y Chile y superiores sólo a los del Brasil, tal como lo evidencia la Figura número 2. No debe desconocerse, sin embargo, que Colombia mantiene todavía rezagos en estos servicios aún con respecto a patrones internacionales. De acuerdo con su ingreso per-cápita, debería contar con coberturas nacionales de por lo menos 73% en agua potable y 55% en alcantarillado. Además, muchos de los acueductos existentes padecen de fallas graves de funcionamiento y la mitad de las ciudades colombianas suministran agua que no cumple requisitos mínimos de potabilidad.

Gráfica No. 1



GRAFICA No. 1

Figura No. 2



FUENTE: Anuario Estadístico de America Latina y el Caribe 1/ 1986 corresponde a 1970, 1980, 1981

FUENTE: Anuario Estadístico de America Latina y el Caribe 1/ 1986 corresponde a 1970, 1980, 1981

FIGURA No. 2

(1) La Revolución Pacífica, Plan de Desarrollo Económico y Social. 1990-1994.

Gráfica No. 3

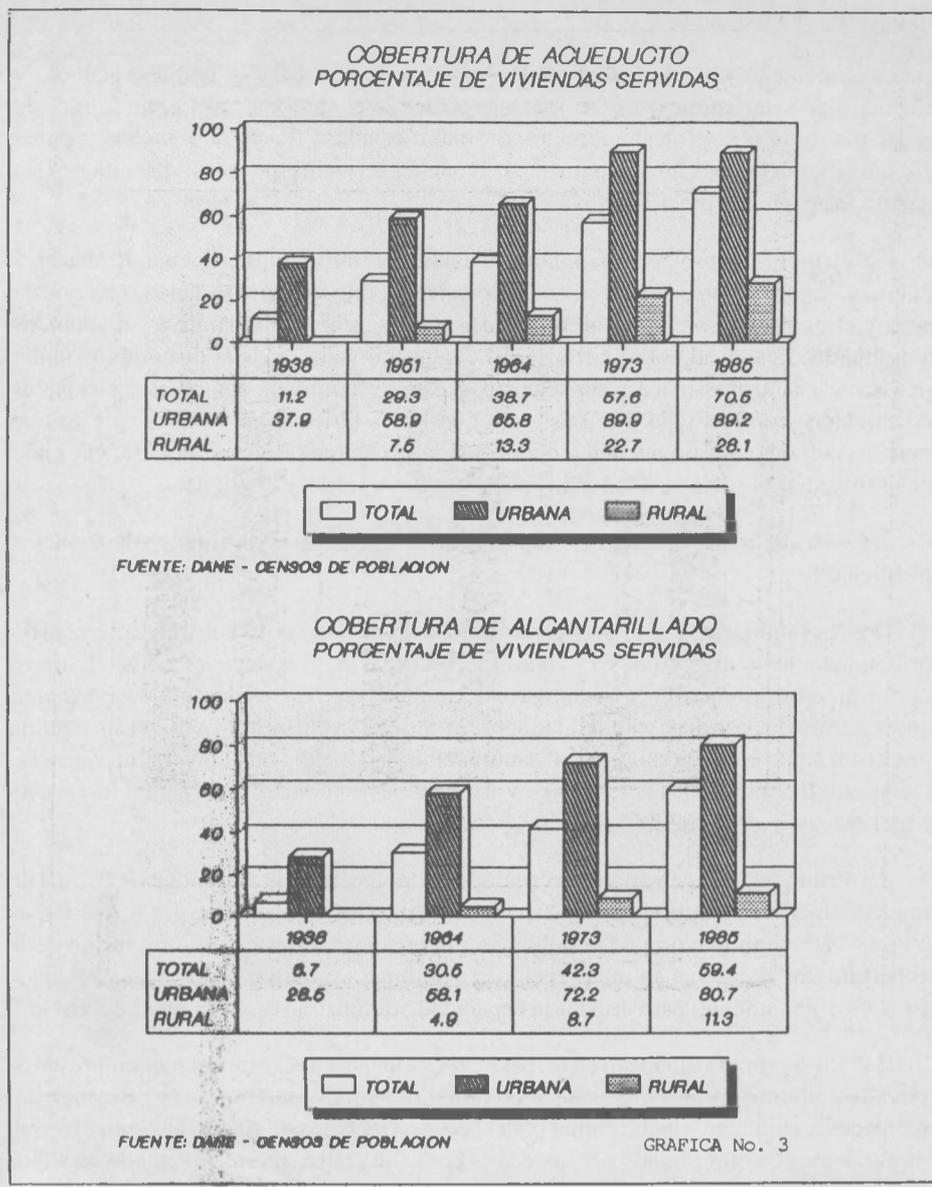
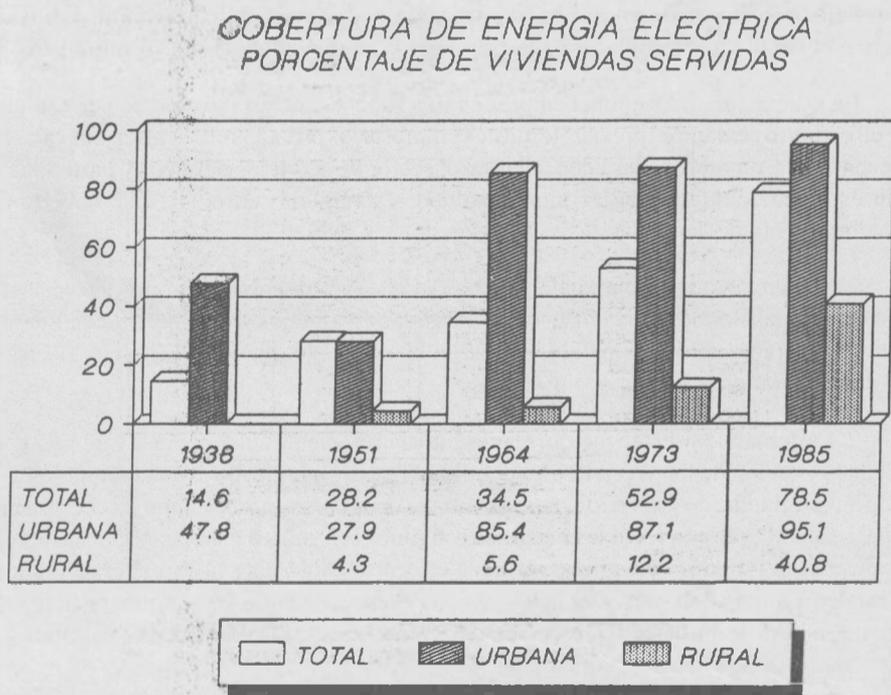


Figura No. 4



FUENTE: DANE - CENSOS DE POBLACION

FIGURA No. 4

La mayoría de sistemas de alcantarillado, tienen deficiencias en el manejo de residuos, desechos y control de sustancias nocivas para el medio ambiente.

El Servicio de Aseo, demuestra notorias deficiencias si se tiene en cuenta que sólo el 43% de las cabeceras municipales cuentan con el servicio de recolección. Un 32% de las basuras es dispuesta sanitariamente y 34% de un total de 1012 municipios han organizado empresas de aseo. El resto de jurisdicciones realizan recolección de desechos directamente a través de oficinas pertenecientes a las alcaldías, sin contar con presupuesto independiente ni equipo adecuado. La mayoría de las poblaciones colombianas no cobran el servicio a los usuarios y éste es financiado con recursos provenientes de ingresos fiscales de los municipios que bien podrían ser destinados a otros usos de gran prioridad social.

En el campo de las telecomunicaciones, 7.6 colombianos de cada 100 tenían teléfono en 1987, cuando el promedio para Latinoamérica era de 5.2 aparatos por cada 100 habitantes. Así mismo, el sector tuvo una tasa promedio de crecimiento del 5.7% para el período 71-88. Si bien el país, está por encima de Latinoamérica, Asia y Africa, tiene todavía un trayecto por recorrer en telefonía básica para equiparar coberturas promedio de 40 líneas por cada 100 habitantes, usuales en países altamente desarrollados de Europa, Japón y Norteamérica. La figura número 3 compara diversas densidades según países y regiones.

En 1938, 48 de cada 100 hogares urbanos disponían de electricidad y no existía cobertura rural. En 1985, el 95% de los hogares urbanos y el 41% de los rurales ya contaban con electricidad. (Véase figura número 4). Considerando el nivel de electrificación alcanzado por otros países de Latinoamérica, Colombia, demuestra niveles intermedios, semejantes a los de Chile, Brasil y Ecuador, quienes exhiben coberturas promedio cercanas al 80%. Venezuela, Uruguay y Argentina son los países Latinoamericanos con mayor electrificación, con coberturas superiores al 90%.

1.1.2. Los retos del futuro.

A pesar de los logros de años anteriores, el país debe realizar todavía grandes esfuerzos para ampliar las coberturas a los grupos más pobres de la población y para apoyar el crecimiento de una economía dinámica, vinculada al mercado mundial. Esta tarea implica movilizar recursos económicos cuantiosos.

El Plan de Desarrollo propone llegar a porcentajes de cobertura de Acueducto de 76% y en Alcantarillado, al 57% para 1994. En términos de personas atendidas estos esfuerzos implican pasar de 21.8 millones en 1990 a 27 millones en 1994 para acueducto y de 16.9 millones a 20.3 millones en 1994 para alcantarillado. Ciudades tan importantes como Tunja, Villavicencio, Pasto, Barranquilla, Cúcuta y Riohacha, tienen hoy servicios deficientes. Adicionalmente, es necesario mejorar sustancialmente la potabilidad del agua en un 50% de los acueductos del país. Algunas empresas de acueducto presentan notorias deficiencias en la gestión operativa y administrativa. El siguiente cuadro ilustra los significativos niveles de pérdidas de agua potable y el número alto de trabajadores por cada mil usuarios en algunas empresas del país.

	PERDIDA AGUA %	TRABAJO. X1000 USUARIOS
Bogotá	40.0	4.0
B/manga.	30.0	4.5
Manizales	30.0	5.0
B/quilla.	50.0	14.0
Honda	30.0	12.0
Recomendado	25.0	3.0

Para atender las necesidades que plantea el desarrollo económico, las comunicaciones son una condición importante. Existen déficit notorios en telefonía básica en varias ciudades colombianas. Ibagué ve peligrar su programa de incentivos tributarios para atraer nuevas industrias por la demora en poner en marcha la instalación de 30.000 nuevas líneas telefónicas en los próximos cuatro años; las tres principales ciudades de la Costa Atlántica requieren una expansión telefónica de más de 80.000 líneas.

Poblaciones intermedias como Armenia, Buga, Bucaramanga, deben acelerar sus programas de telefonía básica si quieren ser partícipes de las nuevas oportunidades que les abre el desarrollo. El costo involucrado en la expansión telefónica es alto si se tiene en cuenta que la instalación de una línea de teléfonos costaba en 1990 US\$ 750/usuario para las grandes telefónicas y US\$ 1.300/usuario para las pequeñas. El cumplimiento de metas de inversión para todo el país supone instalar en el próximo cuatrienio, 1.6 millones de nuevas líneas, es decir un incremento del 55% en las líneas instaladas con un valor estimado de US\$ 1.100 millones.

Se estima que el tamaño de la economía colombiana se duplicará en los próximos quince años. Una oferta adecuada de energéticos es condición indispensable para un desarrollo económico sostenido. Dentro de un planeamiento integral de la energía, es necesario un esfuerzo de inversión bastante importante en el desarrollo de energéticos sustitutos de la electricidad. Son necesarios más de \$2.235 millones de dólares en inversiones para garantizar suministros de gas domiciliario durante los próximos 20 años. El gas natural es una alternativa si se quiere orientar la demanda residencial por energía hacia el uso del gas, combustible comparativamente más económico que la electricidad.

El Gobierno Nacional viene empeñado en un replanteamiento orientado a racionalizar el desarrollo del sector eléctrico. En 1991, este sector acumuló un ahorro bruto de US\$ 550 millones. Sin embargo, al tomar en cuenta los pagos por concepto de servicio de la deuda el panorama se oscurece, arrojando un déficit efectivo de generación de

recursos de aproximadamente US\$1.000 millones. De ahí la importancia de avanzar en el proceso de reestructuración del sector, el cual se orienta a fomentar la vinculación del sector privado a la generación de energía y aprovechar las ventajas de la competencia entre proveedores con el fin de abaratar costos e inducir eficiencia no sólo en la gestión de los sistemas eléctricos sino en los programas futuros de inversión.

Se plantea entonces un desafío para el país: es necesario preparar a todas las regiones para la modernización y la apertura. Dentro de este programa, un equipamiento adecuado de servicios básicos domiciliarios es condición indispensable. Es necesario garantizar que los más pobres cuenten con condiciones mínimas de atención, cobertura y calidad en servicios públicos. Pero no basta ampliar coberturas, es imprescindible mejorar la calidad de lo existente y eliminar la profunda ineficiencia de algunas empresas de servicio público.

Es preciso reconocer que gran parte del descontento actual obedece a su incapacidad para suministrar el servicio de acuerdo a normas aceptables de calidad, bajo costo y diligencia administrativa. La atención adecuada al usuario debe ser elemento primario en la gestión de servicios públicos.

## 1.2. Servicios públicos y distribución del ingreso.

La oferta de servicios depende de la capacidad institucional, técnica y financiera de los países en general y de las empresas proveedoras en particular. La demanda, a su vez, está asociada al nivel de ingreso y la capacidad de pago de la sociedad.

En Colombia existen 1.5 millones de personas en el área urbana que habitan en viviendas que carecen de acueducto o sanitario o ambos servicios y 4.8 millones en el área rural que carecen simultáneamente de esos dos servicios. Estos 6.4 millones de personas son considerados como "pobres por servicios". Equivalen al 21% de los habitantes del país (2).

Dados los enormes costos de prestar y ampliar la disponibilidad de los servicios básicos, la sociedad debe buscar alternativas para suministrarlos a estos sectores desfavorecidos sin incurrir en desastres financieros o endeudamientos insostenibles.

En el pasado reciente, existió una estructura de tarifas regresiva, con subsidios generalizados a los sectores con capacidad de ingreso. La estructura tarifaria se basaba en el principio de que a mayor ingreso mayor consumo. La evidencia práctica refutó su validez. Muchos usuarios con altos ingresos no tienen consumos elevados. Ante la necesidad de subsidiar a los pobres con bajos consumos, se terminó subsidiando a la mayor parte de los usuarios residenciales.

Fue necesario entonces, eliminar la estructura anterior que otorgaba subsidios significativos a los bajos consumos de los estratos de alto ingreso. No era buena, por el contrario era regresiva, ya que en términos relativos al ingreso, asimilaba una mayor carga tarifaria para los sectores pobres de la población. Se introdujo la estratificación socioeconómica de los usuarios con el fin de identificar a la población de escasos recursos, susceptibles de recibir subsidios para pago de servicios.

El Gobierno Nacional expidió los Decretos 969 y 970 de 1991, los cuales incorpora en esta Ley y que están orientados a racionalizar y reordenar los procesos de estratificación en todo el país. Es pretensión gubernamental señalar las pautas metodológicas y definir los procedimientos de estratificación socioeconómica necesarios para la fijación de tarifas de servicios públicos. Se busca reordenar los procesos de estratificación que vienen adelantando los municipios con el fin de dotarlos de una metodología y criterios unificados. Esto permitirá clasificar a los usuarios teniendo en cuenta el tamaño y la condición socioeconómica de los respectivos municipios. El nuevo esquema se orienta, además, a solucionar situaciones de municipios donde no necesariamente existe el mismo número de estratos que en las grandes ciudades. Se tiene en cuenta, por lo tanto, las diferencias socioeconómicas entre las regiones, pero se sujeta a criterios metodológicos probados por el DANE, entidad del orden nacional que es autoridad en la materia.

Se hace necesario replanear el sistema de financiamiento y el esquema de subsidios en todos los servicios públicos. La definición de una adecuada política tarifaria, que asocie el costo del servicio al precio de su suministro, es indispensable si se quieren cumplir los objetivos y metas.

Ha sido claro que en aquellos municipios con significativos rezagos y congelamientos tarifarios se deterioran la cobertura y calidad de los servicios que otorgan. Este ha sido el caso de acueducto, alcantarillado y aseo. Lo que es aparentemente bueno para la gente en el corto plazo, en el mediano término es perjudicial para todos ellos. Cuando, por motivos políticos o desidia administrativa, no se hicieron los ajustes tarifarios oportunos debidos a las variaciones en los costos reales de prestación del servicio, se condujo a la inestabilidad financiera a muchas empresas y se comprometió seriamente la posibilidad de mejoramiento y ampliación de los servicios, con graves repercusiones sobre el nivel de vida de la población.

A pesar de los recientes ajustes tarifarios se calcula que el estado tendría que aportar US\$1.200 millones en los próximos 4 años para financiar los subsidios de electricidad

del sector residencial. Los usuarios residenciales sólo pagan el 49% del costo de suministro de electricidad.

Las carencias y el suministro deficiente de servicios básicos como acueducto y alcantarillado, tal como padecen muchas poblaciones del país, han contribuido, de manera notoria a la protesta comunitaria manifestada a través de marchas y paros cívicos. Es mucho más nocivo para el país no tener servicios que hacer que quienes los tienen, los paguen a precios justos.

Por ejemplo, las protestas populares recientes en Barranquilla, Cúcuta, Riohacha y Puerto Colombia tienen su origen en una prestación muy deficiente de los servicios de agua y electricidad, en empresas con manifiesto desgreño administrativo y no debidos a problemas ligados al cobro tarifario. El ciudadano valora más la disponibilidad del servicio y está dispuesto a asumir su costo, si éste se suministra con niveles adecuados de calidad y confiabilidad. Pero es claro que la vía tarifaria no es suficiente ya que muchos colombianos no pueden reconocer el costo de los servicios. Por ello el estado debe subsidiar el servicio a los más pobres, en forma clara y explícita.

## 2. Centralización, descentralización y competencia en el suministro de servicios públicos.

Desde el siglo pasado, los servicios públicos domiciliarios tuvieron en Colombia un origen netamente municipal y privado. La electricidad, el acueducto y los teléfonos, nacieron como producto de la iniciativa local, muchas veces privada y funcionaron como entes autónomos con discrecionalidad sobre la definición tarifaria. A partir de la segunda mitad del siglo, el Gobierno Central asumió el protagonismo en la inversión, financiación y administración de los servicios. Varios elementos coincidieron para reforzar este papel creciente del Estado Central:

2.1 Primó una concepción intervencionista del Estado y la necesidad de definir de manera amplia sus ámbitos de influencia. La voluntad de dar acceso a los servicios públicos a la gran mayoría de la población, llevó a una significativa ampliación de la cobertura. Se justificó esta intervención, no sólo para movilizar subsidios y recursos fiscales, sino también, para utilizar la capacidad administrativa y ejecutora del Estado.

2.2. En la primera mitad del siglo, pese a la eficiencia con la que muchos empresarios privados administraron empresas de electricidad, agua y teléfonos, la estrechez del mercado de capitales y la dificultad para acceder a recursos de financiamiento externo, impidió que el sector privado permaneciera como inversionista en el sector de servicios básicos.

Por ejemplo, la financiación a través de suscripción de bonos, permitió, que los servicios públicos norteamericanos continuaran en gran medida bajo el dominio privado o que el Estado no reemplazará a las regiones y municipalidades en su suministro.

En la actualidad, Colombia empieza a superar la estrechez del mercado de capitales y en el futuro cercano es previsible que los empresarios privados encuentren nuevamente incentivos y rentabilidades adecuadas en el sector de servicios públicos y participen en un esfuerzo conjunto con las municipalidades y regiones en la tarea de cobertura y mejoramiento de los servicios.

2.3 La creciente complejidad tecnológica de servicios como teléfonos, la existencia de economías de coordinación, escala y densidad en algunos servicios, trascendieron el ámbito meramente municipal y justificaron la interconexión de los sistemas eléctricos y de telecomunicaciones.

2.4 Además de su estatización, se presentó una creciente tendencia a la centralización de la prestación de los servicios. La debilidad fiscal y administrativa del municipio y la región originada, en gran parte, por la carencia de recursos propios, con frecuencia hizo que se atendieran con recursos nacionales algunos servicios con características municipales. Es el círculo vicioso que refuerza el centralismo: ante la carencia de recursos fiscales municipales, mayor es la injerencia del estado central y naturalmente mayor es la necesidad de reforzar los recursos del gobierno central y menor la posibilidad de generar recursos fiscales municipales.

Ya en los años ochenta, el esquema centralista se agotó en todos los ámbitos de la vida nacional y con ello vino paralelo el cuestionamiento a la excesiva dependencia del municipio y la región del Gobierno Central. La Ley 14 de 1983, la Reforma Municipal de 1986 y sobre todo la nueva Constitución, invirtieron los papeles y las obligaciones y hacen responsables, a la vez que autónomos, a quienes antes fueron espectadores pasivos. La dotación de servicios públicos, el mantenimiento de niveles adecuados de confiabilidad y calidad, la expansión de las coberturas, se convirtieron en tareas fundamentales de los entes municipales. Después de un recorrido por el centralismo, el país retoma el camino de la descentralización y la autonomía municipal.

El sector de servicios públicos cuenta con algunas áreas donde es favorable el fomento de condiciones de competencia entre oferentes del mismo servicio. Las reglas del mercado han sido eficaces en Telecomunicaciones y Energía donde la competencia es mayor debido a la iniciativa empresarial y la emulación entre proveedores. Como resultado, precios fijados según reglas de mercado se constituyen en señales adecuadas

de costos y orientan certeramente la demanda. La gestión empresarial, cuando se desarrolla en un ambiente competitivo y sin interferencias ajenas a su propósito, prueba ser eficaz y conducir a soluciones eficientes con costos ajustados a las necesidades del servicio. Aún en los servicios de acueducto y alcantarillado es posible encontrar áreas donde pueden simularse condiciones de competencia. La gestión independiente de sistemas de acueducto, la subcontratación de zonas o modalidades de servicio, pueden generar un ambiente competitivo en el área de gestión del sector de saneamiento básico.

Existen, además, grandes posibilidades para vincular al sector privado a la prestación de algunos servicios y adicionalmente, fomentar condiciones favorables a la competencia entre empresas públicas, privadas y mixtas.

Estas perspectivas exigen un replanteamiento institucional del sector de servicios públicos en su conjunto. La Nación debe redefinir su papel para fortalecer instituciones reguladoras que más que definir de manera aislada esquemas tarifarios, engloben la gestión de manera integral e involucren los costos al igual que el manejo de precios dentro de un objetivo de mejoramiento de la eficiencia del servicio, disminución de costos, repunte de productividades y aproximación a criterios de mercado.

La función reguladora, no debe ser entendida como el ejercicio de un intervencionismo entorpecedor de la iniciativa empresarial. En su visión moderna, la regulación es una actividad estatal que fomenta la competencia en aquellas áreas donde existe y es factible; impide el abuso de posiciones de monopolio natural, donde esta es ineludible; desregula para eliminar barreras artificiales a la competencia y, finalmente, calibra las diversas áreas de un servicio para impedir prácticas discriminatorias o desleales para el competidor.

## II. La ley de servicios públicos domiciliarios

### 1. Criterios básicos de proyecto de ley.

El proyecto se construye alrededor de seis criterios básicos, a saber:

1.1. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación **eficiente** a todos los habitantes del territorio nacional (art. 365 de la Constitución Política). Por lo tanto, **es deber de las autoridades organizar la prestación de los servicios públicos en la forma que más convenga al usuario**. Este postulado se concreta en **tres objetivos** específicos a saber: garantizar que haya recursos suficientes para lograr la existencia misma del servicio, es decir la **cobertura**; asegurar la eficiencia del servicio, es decir, los **menores costos y las menores tarifas**; y obtener la **calidad** de los servicios.

1.2. Los tres objetivos del servicio eficiente al usuario que se enunciaron arriba deben lograrse, ante todo, con los siguientes **cinco instrumentos**: **libertad de entrada** a quienes quieran prestar los servicios; **competencia** entre quienes los presten, cuando la competencia sea naturalmente posible; control sobre quienes presten servicios en condiciones de monopolio, para **evitar abusos en la posición dominante**; **vigilancia** sin obstruccionismo burocrático; y **sanciones** eficaces para los infractores de las normas.

1.3. El Estado debe buscar la prestación **eficiente** de los servicios públicos; el inciso primero del artículo 365 de la Constitución Política obliga tanto a las entidades públicas como a las entidades privadas, a ser **eficientes** en la prestación de los servicios. La Constitución no ampara la ineficiencia en el sector público ni en el privado.

1.4. **El municipio es la entidad política y regional alrededor de la cual debe organizarse la prestación de los servicios públicos domiciliarios**. Pero corresponde a la Nación y a los departamentos apoyarlo en su labor, y organizar la prestación de los servicios complementarios (arts. 4º, 5º, 6º y 7º).

1.5. **Existe el deber de subsidiar a los usuarios de menores ingresos, para que puedan atender sus necesidades básicas**. Pero los subsidios deben otorgarse con "transparencia", es decir, en forma tal que se conozca con precisión cuánto cuestan, quién los paga, y quién los recibe. Otras formas de dar subsidio conducen al despilfarro, a la corrupción y al privilegio. Por eso el artículo 368 de la Constitución ordena que, si se desea dar subsidios, deben otorgarse a través de los presupuestos de las entidades públicas. Las asignaciones presupuestales permiten identificar con precisión el monto de los subsidios, su origen y sus destinatarios.

1.6. Las autoridades deben intervenir y vigilar, sin obstruir. Deben hacerlo en forma especializada, sin confundir la función de regular, es decir, de velar porque las reglas se cumplan. Deben separar sus funciones como administradores de empresas, de sus funciones como reguladores de las empresas. Y deben disponer de instrumentos eficaces para cumplir sus responsabilidades y para sancionar a los infractores.

### 2. Definiciones básicas.

2.1 El Congreso, en virtud, de la cláusula general de competencia (art. 150, inciso primero, de la Constitución Política), puede regular el tema de los servicios públicos domiciliarios, y el de los servicios públicos en general, en la forma que estime más conveniente para el país, sin más límite que las normas de la Constitución, puesto que,

a menudo, deja a la ley la tarea de fijar los límites precisos de las orientaciones que señala. La Constitución no quiso establecer en esta materia, ni en otras, rígidas camisas de fuerza. Ejemplo de esta técnica de redacción constitucional son los artículos 298, 311, 365, 367, 369 y 370 de la Carta.

2.2. El proyecto, entonces, considera "servicios públicos domiciliarios" los de acueducto, alcantarillado, aseo y energía eléctrica (art. 14, numeral 14.16). Los de acueducto y energía eléctrica se definen como aquellos que se refieren a la distribución al usuario final del agua y la energía (art. 14, numerales 14.17 y 14.20). Los de alcantarillado y aseo se definen como los que permiten la recolección de residuos de diversa clase (art. 14, numerales 14.18 y 14.19).

2.3. La ley se ha redactado, sin embargo, con el ánimo de que pueda aplicarse también a otras actividades, íntimamente relacionadas con los servicios públicos domiciliarios, como son la captación de agua, y su procesamiento, tratamiento, almacenamiento, conducción y transporte; o al transporte, tratamiento y disposición de residuos; o la generación, transformación, interconexión y transmisión de energía (art. 1º; y artículo 14, numerales 14.17, 14.18, 14.19 y 14.20). En verdad no se protegería en forma adecuada al usuario si simplemente se regularan los servicios públicos en la etapa de su prestación al usuario final, y se dejarán sin regulación las etapas anteriores que, en forma inevitable, influyen definitivamente sobre la calidad y los costos de los servicios que el usuario recibe.

2.4. La ley se aplicará, también, a los servicios de gas combustible, y a las telecomunicaciones (arts. 1º y 14, numerales 14.22 y 14.21). El gas, como se sabe, es un sustituto próximo de la energía eléctrica y no parece conveniente regular aquella sin que éste tenga parecidas reglas de juego. Este servicio se ha vinculado integralmente al proyecto como un servicio público y se refiere al conjunto de actividades ordenadas al transporte y distribución de gas. Las telecomunicaciones, de otra parte, tienen hoy, y tendrán cada vez más, tanta importancia en el bienestar y comodidad de las personas, y en la eficiencia de su trabajo, como la energía o el agua. Dado, además, el hecho de que el espectro electromagnético es un recurso limitado, como el agua, su uso plantea problemas sociales y económicos similares. La posibilidad de aparición de "monopolios naturales" es comparable con la que ocurre con los servicios de energía. Los conflictos entre sus usuarios y las empresas que prestan el servicio son tanto o más frecuentes, y valiosos, que los conflictos que ocurren entre los usuarios de otros servicios y las empresas respectivas. Se dan, pues, muchos elementos que aconsejan una regulación común con los demás servicios a los que la ley se aplica.

2.5. Por supuesto, como se indicará adelante, a pesar de los muchísimos elementos comunes entre los servicios a los que la ley se aplica, subsisten entre ellos algunas diferencias que ameritan reglas especiales. Esas diferencias son objeto de normas particulares en este proyecto (libro cuarto), o de regulación excepcional con las facultades extraordinarias que se soliciten aquí (art. 131).

Se incluye todo un título dedicado a los servicios de agua potable y saneamiento básico. En general, como se expone más adelante, el título se orienta a favorecer y facilitar las actividades relacionadas con tales servicios, con referencias explícitas a las zonas rurales y los municipios pequeños. De la misma manera, aclara la participación de los departamentos y de la Nación en estos servicios, y sus funciones coordinadoras y de planeación.

Igualmente, se vincula integralmente al proyecto, el sector de telecomunicaciones, con excepción de la televisión. (Artículos 7º, 14, numeral 14.21). Pero no clasifica a las telecomunicaciones como un servicio "domiciliario", lo que implica que, básicamente, la competencia para prestarlo se radica en la Nación.

### 3. La protección al usuario.

3.1. Tal como arriba se expresó, el criterio fundamental que inspira el proyecto es dar servicios eficientes a los usuarios. Y aunque, por lo tanto, todo el proyecto podría mostrarse como un instrumento para realizar ese objetivo, parece importante resaltar aquí algunos aspectos especiales.

3.2. Se obliga a los municipios, pero también a las otras entidades públicas, a **garantizar la existencia y prestación continua de los servicios públicos**, en la medida en que los recursos económicos y tecnológicos lo permitan (art. 3º, inciso tercero). Y se permite que los particulares puedan organizar empresas con el mismo propósito (art. 10, numeral 10.4).

3.3. Se garantiza a los usuarios el derecho a usar o no usar los servicios públicos; y a pagar por ello un precio que tenga relación con su consumo (art. 10, numeral 10.1). Se introduce expresamente la obligación de usar servicios de acueducto y saneamiento básico cuando estos servicios se encuentren disponibles (art. 110).

3.4. Se garantiza a los usuarios el derecho a elegir entre los diversos prestadores de servicios públicos; y entre los diversos proveedores de bienes necesarios para recibir o utilizar los servicios (art. 10, numeral 10.2).

3.5. Para que las tarifas que paguen los usuarios sean las más bajas posibles, el proyecto protege en todas las formas la competencia. Y contiene una serie de normas

sobre tarifas cuyo propósito es evitar que esas empresas se aprovechen de sus ventajas monopolísticas en ciertas actividades, para impedir que haya competencia en otras, y consolidar, así una posición global de monopolio (arts. 15 y 92).

3.6. Al mismo tiempo, para que los usuarios más pobres dispongan de servicios públicos suficientes para atender sus necesidades básicas, y haya solidaridad y redistribución de ingreso, tal como ordenan los artículos 367 y 368 de la Constitución, el régimen tarifario previsto en el proyecto (art. 83), incluye como uno de sus elementos la facultad de otorgar subsidios (libro segundo, título II, capítulo III), y las fuentes para pagarlos (arts. 95, 96 y 97).

3.7. Aunque la Constitución obliga a dar participación a los usuarios solo en la **gestión** de las empresas estatales, el proyecto contiene un mecanismo que, sin violar la Constitución, extiende la capacidad de gestión de los usuarios a toda clase de empresas, oficiales o privada, de servicios públicos domiciliarios. Consiste en permitir que los "comités de desarrollo de los servicios públicos", de los cuales debe haber uno en cada municipio, y e donde los usuarios tienen representación (art. 65), elija un fiscal que intervenga en el órgano máximo de gestión de esas empresas, que es su asamblea (artículo 66, numeral 66.9).

3.8. Además, para lograr la fiscalización de los usuarios, no sólo sobre las empresas estatales, sino inclusive sobre las privadas, se garantiza su derecho de información (art. 10, numeral 10.5), y el de los "comités de desarrollo de los servicios públicos" a designar el fiscal arriba mencionado, y a promover frente a las empresas de servicios públicos las medidas correctivas que sean necesarias para la correcta prestación del servicio (art. 66, numeral 66.3).

3.9. Las relaciones de los usuarios con las entidades que prestan los servicios públicos se expresan por medio de contratos uniformes de servicios públicos (Libro tercero del proyecto, a partir del artículo 104). Allí se expresan una serie de criterios para evitar que las empresas abusen de su posición dominante frente al usuario, o respecto de otras personas (art. 108). Este es uno de los aspectos de mayor impacto y más originales del proyecto.

3.10. En cada municipio, los "comités de desarrollo" tienen el deber de proteger al usuario (art. 66, numeral 66.1, 66.3) en los asuntos cotidianos y de menor cuantía relacionados con la prestación de los servicios públicos. Los comités disponen, inclusive, de facultad sancionatoria (numerales 66.4 y 66.5), sujeta, por supuesto, a un control disciplinario para evitar abusos.

Para dar a los usuarios una participación definitiva en la **gestión** de las empresas estatales que presten el servicio, con base en el inciso primero del artículo 369 de la Constitución, el proyecto otorga a los "comités de desarrollo" la función de hacerse parte en las negociaciones de convenciones o pactos colectivos en las empresas oficiales de servicios públicos que operen en el municipio. Deben también organizar un foro con amplia publicidad, para informar a los usuarios el resultado de la negociación (art. 66; numerales 66.8).

3.11. Finalmente, el proyecto solicita del Congreso facultades extraordinarias para poder adecuar el Decreto 1842 de 1991, estatuto del usuario, a la Ley que produzcan las cámaras.

#### 4. El municipio y la empresa de servicios públicos.

4.1. Si uno de los ejes alrededor de los cuales se estructura el proyecto son los usuarios de los servicios públicos, el otro es la empresa de servicios públicos. El proyecto supone que, por regla general, son "empresas de servicios públicos" las que han de prestar los servicios a los que se aplica la ley (art. 3º, inciso 6; arts. 8º, 11 y 15).

4.2. Los municipios, la Nación y los departamentos pueden participar en empresas de servicios públicos, constituyéndolas o haciéndoles aportes, por ello las empresas de servicios públicos pueden ser oficiales o mixtas (art. 14, numerales 14.4 y 14.5). Pero también se permite a los particulares formar empresas de servicios públicos privadas (arts. 10.4 y 14, numeral 14.4).

4.3. Sin embargo, el proyecto permite que los municipios presten directamente (es decir, con sus empleados, patrimonio, y personalidad jurídica) los servicios públicos domiciliarios, cuando juzguen que no les conviene que sea una empresa la que realice tal labor, o cuando no haya empresa que quiera adelantarla (art. 5º). En las zonas rurales y en los municipios menores, la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento podrá adelantarse por medio de cooperativas, precooperativas y otras organizaciones comunitarias con personería jurídica (artículo 113).

4.4. Se amplían las opciones institucionales para prestar los servicios públicos. En el régimen de empresas existentes se establece que no tendrán que transformarse en sociedades por acciones; aunque se les permite la transformación si lo desean (art. 16).

4.5. El proyecto considera, igualmente, que al adoptar la forma empresarial se facilita el cumplimiento del objetivo de eficiencia que contiene la Constitución Política. Al encomendar la prestación de servicios a "empresas", antes que a funcionarios públicos,

puede exigirse con más facilidad las responsabilidades a los administradores, si no satisfacen ciertos "indicadores de gestión" (arts. 42, 66, numerales 67.5 y 66.7; 72, numeral 72.3; 78, numeral 78.10). Puede también lograrse una contabilidad independiente de la del municipio, la Nación o el departamento, para que la comunidad y a los particulares interesados conozcan exactamente los costos y las implicaciones financieras de la operación de los servicios (arts. 10, numeral 10.5; 59, 78, numerales 78.3 y 78.13) y puede conseguirse que los servicios públicos tengan una administración profesional, ajena a intereses partidistas o de corto plazo (art. 25).

4.6. En la búsqueda de la eficiencia, el proyecto permite, sin hacerlo obligatorio, que, previa invitación pública (art. 33), las autoridades confíen la administración de las empresas de servicios públicos oficiales, o de sus bienes, a administradores privados profesionales (arts. 44, 45 y 46). Tales contratos, cuando versan sobre distribución de energía, gas combustible por redes, o sobre acueductos, pueden garantizar a un contratista la exclusividad en la prestación del servicio, durante cierto tiempo, en una zona geográfica, cuando ella está siendo atendida por entidades públicas, y si el contratista se compromete, entre otras cosas, a atender a todos los usuarios (art. 51). De la misma manera, el proyecto permite a todas las empresas de servicios públicos, subcontratar aspectos especiales de su gestión (art. 49). Y crea estímulos para que las entidades públicas confíen a administradores profesionales la administración de las empresas en las que tengan participación mayoritaria (art. 24).

4.7. Para organizar empresas que hayan de usar agua, espectro electromagnético, se requiere contrato de concesión de las autoridades (art. 43). Se requiere, además en todos los casos, cumplir con las normas ambientales, y obtener de las autoridades municipales los permisos para ocupación de vías, uso del subsuelo, etc. (art. 20).

4.8. **Una de las razones por las cuales los colombianos no disponen de servicios domiciliarios en cantidad, radica en que no ha habido competencia en el sector; en la práctica, éste ha estado sujeto a monopolios oficiales.** No ha existido, en la práctica, libertad de entrada al sector de servicios públicos. Y el monopolio oficial limita la posibilidad de vincular recursos a la prestación de los servicios, pues éstos quedan dependientes de las disponibilidades fiscales y, en ese sentido, el monopolio impide la ampliación de la cobertura. El monopolio, al mismo tiempo, carece de incentivos para ser eficiente, y ello ocasiona que los usuarios tengan que pagar tarifas innecesariamente altas, y recibir servicios de calidad pobre. La principal víctima del monopolio oficial ha sido, entonces, el usuario.

4.9. Por ello, para no tener que privatizar, enajenar o liquidar en todos los casos las empresas oficiales monopolísticas, como ordenaría el inciso séptimo del artículo 336 de la Constitución, el proyecto considera que es preciso crearles competencia, es decir, terminar con su condición monopolística. Tal es la razón por la que el proyecto busca facilitar la **libertad de entrada** al sector de los servicios públicos a todos quienes deseen prestarlos, inclusive a particulares (art. 10, numeral 10.4; y artículos 17, 18 y 27). En este punto, el proyecto acata el artículo 365 de la Constitución Política.

4.10. Con el propósito de evitar prácticas restrictivas de la competencia, se dispone que las Comisiones de Regulación podrán inducir a una empresa de servicios públicos a tener un objeto social exclusivo (art. 15). Y se dispone que todas las empresas pueden operar en uno o varios municipios (art. 19), y que no pueden ser objeto de tratamiento tributario discriminatorio (art. 21). Por regla general, estas empresas se rigen por normas de derecho privado (art. 31).

4.11. En la medida en que las empresas competidoras, oficiales o privadas, pueden buscar monopolios o restricciones a la competencia, o llegar a poseer "monopolios naturales", es indispensable establecer reglas precisas, claras y severas en defensa de la competencia (art. 3, numeral 3.5; art. 11, numerales 11.1, 11.2 y 11.6 arts. 22, 32, 33, 48, 55, 72, 84, 92 y 108). El proyecto de ley es, entonces, el instrumento que propone el Gobierno para hacer real el mandato del inciso cuarto del artículo 333 de la Constitución según el cual:

"El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional".

4.12. Las empresas operarán en igualdad de condiciones; no habrá privilegios para las que tengan capital oficial (art. 23). Los privilegios no solo conducen a que se escondan las ineficiencias sino que, además, tienden a que no se pueda aumentar la cobertura de los servicios, porque desaniman la participación del sector privado. Las empresas de servicios pagarán impuesto de renta; sin embargo, las inversiones en expansión, mejoramiento del servicio y subsidios serán deducibles de ese tributo.

4.13. Así como hay "libertad de entrada" al sector de los servicios públicos, también hay "libertad de salida". Las empresas que no puedan cumplir con sus tareas, pueden ser objeto de intervención de la Superintendencia de Servicios Públicos, y de liquidación. Las autoridades, en esos eventos, tienen el deber de garantizar la continuidad del servicio, bien con nuevas inversiones, bien invitando a otras empresas privadas a que asuman las responsabilidades de la que haya entrado en falencia (arts. 62, 63 y 64).

4.14. Se buscó concordancia del proyecto con el estatuto general de contratación de la administración. Como no se conoce cual sea el texto final que el Congreso adopte para el "Estatuto general de contratación de la administración pública", se establece que en caso de cualquier oposición entre la ley de servicios públicos, en temas de contratos y aquel estatuto, preferirá aquel. No se hacen distinciones entre "contratos administrativos" y "contratos comerciales", de acuerdo con la orientación del proyecto que el Gobierno presentó al Congreso.

4.15. Como muchas de las reglas a las que se acaba de aludir son tan novedosas, para poderlas aplicar cabalmente es indispensable modificar aspectos particulares de otros estatutos, concebidos para otras épocas y arreglos institucionales. Tal ocurre, por ejemplo, con las normas sobre sociedades, entidades descentralizadas, régimen contractual y procedimientos administrativos. En especial, es preciso regular el período de transición, entre el arreglo institucional que ha tenido el país y el nuevo conjunto de instituciones que han de resultar de esta ley. Pero como las modificaciones no afectan sino el régimen de las empresas de servicios públicos, y como ellas tienen que convertirse en instrumentos del régimen que la ley contiene, pareció inconveniente recargar el texto del proyecto con las normas respectivas, y por eso se pide autorización al Congreso para expedirlas por medio de facultades extraordinarias (art. 131).

## 5. Competencias administrativas regionales.

5.1. En el proyecto pueden advertirse **competencias de gestión** (es decir, relacionadas ante todo con la administración y financiación inmediata del servicio), **competencias de regulación** (que consisten en dictar reglas generales para la prestación de los servicios), y **competencia de vigilancia y fiscalización** (que consisten en asegurar que quienes presten los servicios se someten a las reglas pertinentes. En la medida de lo posible, el proyecto separa las diversas competencias. En este aparte de la exposición de motivos nos referiremos, principalmente, a las competencias de gestión.

5.2. En el proyecto, los municipios aparecen, ante todo, con una competencia **de gestión** en materia de servicios públicos domiciliarios (arts. 4º y 5º). Ellos tienen la más importante responsabilidad en el proyecto, en cuanto a la **gestión**, responsabilidad que pueden descargar asumiendo la prestación de los servicios en forma directa, o por medio de empresas oficiales o mixtas, o consiguiendo que empresas privadas se vinculen al municipio.

5.3. Los departamentos aparecen con una competencia **de gestión**, en servicios de transmisión intermunicipal que se manifiesta, además, en responsabilidades de **apoyo financiero y coordinación** respecto a los municipios (art. 7º).

5.4. La Nación aparece con una competencia limitada **de gestión** (generación eléctrica, interconexión, construcción de redes nacionales, telecomunicaciones, gas combustible) y de apoyo financiero (art. 7º).

5.5. El proyecto, a pesar de que delimita con toda precisión las competencias de los municipios, de los departamentos, y de la Nación, no hace de esas competencias compartimientos estancos, sino que, por el contrario, abre múltiples posibilidades de colaboración entre tales entidades.

## 6. Regulación y fiscalización de los servicios públicos.

6.1. Las tareas de regulación y fiscalización se atribuyen a los "Comités de Desarrollo de los Servicios Públicos", a los ministerios, a las Comisiones de Regulación, y a la "Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios".

6.2. En el nivel municipal, se crean los "**Comités de desarrollo de los servicios públicos**", cuyo objeto principal es el de proteger al usuario en la localidad (arts. 65, 66 y 67); y darles, a él y a los representantes de los municipios, instrumentos de gestión y de participación en la administración y fiscalización de las empresas de servicios públicos. Gracias a los Comités, se espera que los usuarios tengan medios ágiles, inmediatos, descentralizados, de corregir deficiencias locales en la prestación de los servicios públicos, sin tener que recurrir a la Superintendencia de Servicios Públicos salvo para asuntos de especialísima cuantía o trascendencia.

6.3. En el nivel nacional, se confía a aquellos **ministerios** que tienen relación con los servicios públicos, la tarea de participar en las comisiones en donde se produce la **regulación** y protección de la competencia; de señalar los requisitos técnicos que deben cumplir los bienes y los procedimientos que se emplean en la prestación de los servicios, para garantizar la calidad; y de elaborar planes de expansión de cobertura. Entre sus competencias **de gestión** se encuentran las de identificar y promover fuentes de financiamiento; y las de cumplir otras tareas de apoyo (art. 68).

6.4. El proyecto propone la creación de "**Comisiones de regulación**", en saneamiento (acueducto, alcantarillado y aseo), energía (electricidad y gas). A través de las "Comisiones de Regulación" el presidente, ejercerá la facultad que le da el artículo 370 de la Constitución, de señalar las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios. La misión de las comisiones es, ante todo, evitar los abusos monopolísticos, evitar el abuso de la posición dominante y, en

general, proteger la libertad de competencia, bien señalando reglas abstractas, bien resolviendo casos particulares cuando no exista una regla apriorística que permita establecer que es lo que más conviene para ello (art. 72). Una de las funciones principales consiste en señalar las formulas dentro de las cuales pueden las empresas de servicios públicos fijar sus tarifas. Y otra, de singular importancia, consiste en definir los "indicadores de gestión" que permitirán evaluar el desempeño de las empresas.

6.5. El proyecto, en desarrollo del artículo 370 de la Constitución, propone la creación de una **Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios** (art. 74), cuya función no consiste en dictar reglas, sino en verificar, en casos concretos, si las entidades que prestan los servicios públicos acatan o no las reglas aplicables.

6.6. El proyecto, para no gravar al fisco nacional, propone que sean las mismas empresas de servicios públicos las que atiendan los gastos de las comisiones de regulación y de la Superintendencia (art. 80); las normas respectivas se han redactado teniendo a la vista las innovaciones que introdujo en materia fiscal el inciso segundo del artículo 338 de la Constitución.

6.7. Para no hacer demasiado largo el proyecto, se solicitan facultades extraordinarias con las cuales pueda el Gobierno, de acuerdo con lo previsto en la ley, modificar la estructura y las funciones de los Ministerios de Minas y Energía, Comunicaciones y Desarrollo; y determinar la estructura y funciones especiales de las comisiones de regulación y de la superintendencia (art. 130, numeral 130.6).

## 7. Régimen tarifario, subsidios y financiamiento.

7.1. **El régimen tarifario**, al que se refiere al artículo 367 de la Constitución, comprende varios elementos, a saber, las reglas que determinan si las tarifas son libres o controladas; las reglas sobre fórmulas tarifarias; las reglas sobre subsidios y estratificación; las reglas sobre prácticas tarifarias restrictivas o que implican abuso de la posición dominante; y las reglas relativas a los procedimientos que deben emplearse para determinar el cobro final de las tarifas (art. 82).

7.2. En general, el proyecto supone que mientras no haya plena competencia en la prestación de los servicios públicos, las tarifas tienen que ser controladas, para evitar abusos del poder monopolístico en perjuicio de los usuarios. Pero en la medida en que se introduzca competencia en el sector, se permitirá que sea el mercado, y no las autoridades, quienes determinan la evolución de las tarifas (art. 84).

7.3. Cuando las tarifas están sujetas a control, corresponde a las comisiones de regulación crear "fórmulas tarifarias", en desarrollo de las cuales las empresas establecen la tarifa concreta, facultando a las comisiones establecer límites máximos y mínimos a las tarifas. Las fórmulas tarifarias deben reflejar el nivel y la estructura de los costos económicos de prestar el servicio, incluyendo la reposición, el mantenimiento y la remuneración del patrimonio de los accionistas (art. 83, numerales 83.1 y 83.4). Ello es lo que más conviene a los usuarios porque, de no hacerse así no será posible que los particulares inviertan en el sector de servicios públicos; y no será posible, que, solamente con recursos fiscales, se extienda la cobertura y se asegure la calidad en los servicios que la población reclama.

7.4. El régimen tarifario incluye elementos de solidaridad y redistribución de ingresos, que se manifiestan, principalmente, en las inversiones de las autoridades, con recursos públicos, en empresas destinadas a atender zonas que pueden no resultar atractivas para inversionistas particulares; y por el deber de las autoridades de destinar recursos presupuestales a subsidiar los consumos básicos de las personas de menores recursos (art. 83, numeral 83.3).

7.5. Para orientar los subsidios hacia las personas de menores ingresos el proyecto prevé la necesidad de realizar estratificaciones en los municipios (art. 98). Como es tan importante, desde un punto de vista social, que las gentes más necesitadas puedan recibir subsidios por sus consumos básicos, se considera que es una falta de la mayor gravedad en los alcaldes y gobernadores no desplegar toda la diligencia del caso para la estratificación de su respectivo municipio. La falta de una estratificación adecuada puede impedir que los subsidios lleguen en forma rápida a quienes más los necesitan; por eso la negligencia de los funcionarios aludidos puede dar lugar a su destitución (art. 102), según autorizan los artículos 304 y 314 de la Constitución.

7.6. Para financiar parte de los subsidios previstos, se prevé en favor de los municipios y de la Nación la posibilidad de convertir en contribuciones las diferencias que actualmente existen entre el valor económico de los servicios que se prestan a los usuarios de más altos ingresos, y el costo de esos servicios (arts. 96 y 97). Esa fórmula es indispensable, desde un punto de vista constitucional, para cumplir con el artículo 368, que no permite subsidios sino a través de los presupuestos; y, desde un punto de vista económico, para dar transparencia a los subsidios. Tales contribuciones, por definición, no implicarán mayores sacrificios a los usuarios, puesto que representan solo la conversión en tributo lo que algunos ya pagan por exceso del costo de los servicios que reciben. Esta contribución además, debe desaparecer gradualmente, en un período de seis años, mientras la Nación y las entidades territoriales encuentran formas de financiar

los subsidios que tengan impactos menos nocivos sobre la asignación eficiente de los recursos en la economía colombiana.

7.7. El proyecto busca fortalecer el financiamiento de la inversión social en los servicios de agua potable y saneamiento básico en aquellos municipios con niveles de cobertura bajos con relación al promedio nacional. Se dará prioridad en la asignación de las transferencias para los sectores sociales, a la inversión en el sector de agua potable y alcantarillado (art. 112).

7.8. Se faculta a la Findeter para dar financiamiento a las entidades oficiales del orden nacional y las empresas de servicios públicos, oficiales, mixtas o privadas (art. 126).

7.9. Aunque el proyecto fija todos los criterios básicos en materia de subsidios y estratificaciones, el régimen respectivo supone normas detalladas de procedimiento y organización, para expedir las cuales se solicitan facultades extraordinarias (art. 130, numeral 130.4).

#### 8. Servicios públicos en particular.

8.1. El propósito del proyecto consiste, como se dijo atrás, en regular los aspectos comunes a la prestación de los servicios públicos. Pero, por supuesto, hay ciertos aspectos muy específicos de cada servicio, que ameritan regulaciones especiales. Algunas de esas regulaciones aparecen ya en el proyecto (Libro Cuarto). Otras, podrán expedirse por medio de facultades extraordinarias, tal como se solicita al Congreso en el artículo 131.

8.2. En todo caso, se desea que el país pueda disponer de un régimen unificado en esta materia, y de unos principios comunes de interpretación; por eso se pide autorización al Congreso para expedir un decreto con la recopilación de todas las normas que finalmente se expidan (art. 132).

Del señor Presidente, y de los honorables Senadores, con toda atención,

**Rudolf Hommes Rodríguez**, Ministro de Hacienda y Crédito Público.

**Guido Nule Amín**, Ministro de Minas y Energía.

**William Jaramillo Gómez**, Ministro de Comunicaciones.

**Jorge Bendeck Olivella**, Ministro de Obras Públicas y Transporte.

**Luis Alberto Moreno**, Ministro de Desarrollo Económico.

SENADO DE LA REPÚBLICA - SECRETARIA GENERAL

TRAMITACION DE LEYES

Santafé de Bogotá, D. C., 21 de octubre de 1992.

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de Ley número 197 de 1992 "De Régimen de Servicios Públicos Domiciliarios", me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es de competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente.

**Pedro Pumarejo Vega.**

Secretario General

Honorable Senado de la República.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA.

Santafé de Bogotá, D.C., 21 de octubre de 1992.

De conformidad con el informe de la Secretaría General, dése por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Sexta Constitucional Permanente, para lo cual se harán las anotaciones de rigor y se le enviará copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la **Gaceta Legislativa del Congreso**.

Cúmplase

El Presidente del honorable Senado de la República.

JOSE BLACKBURN C.

El Secretario General del Honorable Senado de la República,

**Pedro Pumarejo Vega.**

# PROYECTO DE LEY NUMERO 200 SENADO DE 1992

## Por la cual se reglamenta la Publicidad Exterior Visual

### EL CONGRESO DE COLOMBIA

#### DECRETA:

**ARTICULO 1o. Campo de aplicación.** La presente ley establece las condiciones en que puede realizarse publicidad exterior visual en el territorio nacional.

Se entiende por Publicidad Exterior Visual la comunicación de un mensaje destinado a informar o llamar la atención del público a través de medios visuales como leyendas, inscripciones, dibujos, fotografías, signos o similares, visibles desde las vías de uso o dominio público, sean peatonales o vehiculares, terrestres, fluviales o marítimas.

No se considera publicidad exterior visual, para efectos de la presente ley, la señalización vial, la nomenclatura urbana o rural y la información sobre sitios históricos, turísticos y culturales, que coloquen las autoridades públicas u otras personas por encargo de éstas, siempre que estas señales o avisos no contengan otros mensajes, comerciales o de otra naturaleza, que ocupen tamaño sea más de un treinta por ciento (30%) del tamaño del aviso respectivo. Tampoco se considerarán publicidad exterior visual las expresiones artísticas como pinturas o murales, siempre que no contengan mensajes comerciales o de otra naturaleza.

**ARTICULO 2o. Objetivos.** La presente Ley tiene por objeto mejorar la calidad de vida de los habitantes del país, mediante la descontaminación visual y del paisaje, la protección del espacio público y de la integridad del medio ambiente, la seguridad vial y la simplificación de la actuación administrativa en relación con la publicidad exterior visual.

La Ley deberá interpretarse y aplicarse teniendo en cuenta los anteriores objetivos.

**ARTICULO 3o. Lugares de ubicación.** La publicidad exterior visual que cumpla con las condiciones previstas en la presente Ley, puede colocarse en todos los lugares del territorio nacional, salvo en aquellos en que la ley, de manera expresa, lo prohíba.

Se prohíbe la colocación de publicidad exterior visual en los siguientes lugares:

a) En las áreas que constituyen espacio público, de conformidad con la Ley 9 de 1989 o las normas que la modifiquen o sustituyan;

Sin embargo, se podrá colocar publicidad exterior visual en los inmuebles públicos fiscales, en las mismas condiciones previstas para su colocación en inmuebles de propiedad privada, sin perjuicio de las normas que rijan la actividad de la respectiva entidad pública.

Así mismo, podrá colocarse publicidad exterior visual en los recintos destinados a la presentación de espectáculos públicos y en los paraderos de los vehículos de transporte público, en las condiciones que determinen las autoridades que ejerzan el control y vigilancia de estas actividades;

b) En los bienes declarados monumentos nacionales;

c) En las áreas rurales de los municipios, distritos y territorios indígenas, cuando sean visibles desde las vías de uso o dominio público, sin perjuicio de las prohibiciones previstas en los literales anteriores.

Sin embargo, se podrá colocar publicidad exterior visual dentro de los primeros dos (2) kilómetros de carretera siguientes al límite urbano de los municipios, distritos y territorios indígenas, en las condiciones previstas por el artículo cuarto de la presente Ley;

d) En las áreas urbanas de los municipios, distritos y territorios indígenas, que la autoridad competente de la respectiva entidad territorial defina como residenciales o como lugares que requieren de especial protección, sin perjuicio de las prohibiciones previstas en los literales anteriores.

En las áreas urbanas, tampoco podrá colocarse publicidad exterior visual sobre las fachadas o culatas de las edificaciones que sean visibles desde las vías de uso o dominio público. Sin embargo, las autoridades municipales o distritales competentes, podrán autorizar, a solicitud de parte, que se coloque publicidad exterior visual sobre determinadas fachadas laterales o culatas, siempre que no den sobre las vías de uso o dominio público.

**PARAGRAFO.** Podrá colocarse publicidad exterior visual, aún en los lugares prohibidos en los anteriores literales, cuando ésta consista exclusivamente en la comunicación de mensajes visuales relativos a negocios como la venta o arrendamiento de los lugares donde se encuentren ubicados, al nombre de dicho lugar o a la actividad que lícitamente se realice en éstos. Si la publicidad lleva además cualquier otro nombre, emblema, marca comercial o mensaje, no quedará sujeta a la excepción prevista en el presente párrafo y por consiguiente deberá sujetarse a las reglas generales previstas en esta ley para la publicidad exterior visual.

Las autoridades municipales, de los distritos especiales o de los territorios indígenas, podrán reglamentar las condiciones en que esta publicidad puede colocarse en áreas que constituyan espacio público de su respectiva jurisdicción. El Consejo de Monumentos Nacionales podrá reglamentar publicidad de este tipo que se coloque en monumentos nacionales.

También podrá colocarse publicidad exterior visual en vehículos, siempre que no se ubiquen de manera permanente en lugares en los que está prohibida. Dicha publicidad se ajustará a los reglamentos que expidan las autoridades de tránsito.

**ARTICULO 4o. Condiciones de la publicidad exterior visual en zonas urbanas.** La publicidad exterior visual distinta de la prevista en el párrafo del artículo 3º, que se coloque en las áreas urbanas que no prohíba la ley y dentro de los primeros dos (2) kilómetros de carretera siguientes al límite urbano deberá reunir las siguientes condiciones:

a) **Distancias.** Podrán colocarse hasta dos (2) avisos o vallas con publicidad exterior visual que sean contiguas entre sí; la tercera deberá colocarse a una distancia superior a ochenta (80) metros con respecto a cualquiera de las dos contiguas;

La distancia entre las publicidades contiguas deberá ser suficiente para que en ningún caso se afecte la visibilidad de cualquiera de ellas desde las vías de uso o dominio público. Si se trata de avisos contiguos colocados en línea de manera paralela a la vía, la distancia entre cada uno de ellos deberá ser superior a cinco (5) metros. En ningún caso podrán colocarse vallas superpuestas;

b) **Distancia de la vía.** La publicidad exterior visual que se coloque en lotes de campo abierto deberá estar a una distancia mínima de quince (15) metros contados a partir del borde de la calzada más cercano;

c) **Altura máxima.** La publicidad exterior visual no podrá tener una altura que supere en más de cinco (5) metros, la altura permitida para edificaciones en la zona donde se coloque;

d) **Dimensiones.** Se podrá colocar publicidad exterior visual, cuya dimensión no exceda de setenta y dos metros cuadrados (72 mts.2).

Cuando la publicidad se coloque sobre edificaciones de más de cinco (5) pisos, las dimensiones permitidas se incrementarán en un diez por ciento (10%) por cada cinco (5) pisos adicionales de altura del edificio. No habrá incrementos proporcionales por fracciones de pisos o de alturas.

**ARTICULO 5o. Avisos de proximidad.** Salvo en los lugares que prohíben los literales a) y b) del artículo 3º, podrá colocarse publicidad exterior visual en zonas rurales para advertir sobre la proximidad de un lugar o establecimiento.

Dicha publicidad sólo podrá colocarse al lado derecho de la vía, según el sentido de circulación del tránsito, en dos (2) lugares diferentes dentro del kilómetro anterior al establecimiento. Los avisos deberán tener un tamaño máximo de cuatro metros cuadrados (4 mts. 2) y no podrán ubicarse a una distancia inferior a diez metros (10 mts.) contados a partir del borde de la calzada más cercano al aviso.

No podrá colocarse publicidad indicativa de proximidad de lugares o establecimientos obstaculizando la visibilidad de señalización vial o de nomenclatura.

**ARTICULO 6o. Condiciones de la publicidad que use servicios públicos.** La publicidad exterior visual que utilice servicios públicos deberá cumplir con los requisitos establecidos para su instalación, uso y pago.

En ningún caso la publicidad exterior visual puede obstaculizar la instalación, mantenimiento y operación de los servicios públicos domiciliarios.

**ARTICULO 7o. Mantenimiento.** A toda publicidad exterior visual deberá dársele adecuado mantenimiento, de forma que no presenten condiciones de suciedad, de inseguridad o de deterioro. Los Alcaldes deberán efectuar revisiones periódicas para que toda publicidad que se encuentre colocada en el territorio de su jurisdicción dé estricto cumplimiento a esta obligación.

**ARTICULO 8o. Duración.** La publicidad exterior visual que cumpla con las condiciones previstas en la ley podrá permanecer instalada en forma indefinida.

Sin embargo, cuando la ley prohíba la colocación de la publicidad en un sitio que estaba permitido o le fije condiciones diferentes, ésta deberá removerse o modificarse en el plazo que fije la ley.

**ARTICULO 9o. Contenido.** La publicidad exterior visual no podrá contener mensajes que constituyan actos de competencia desleal, ni que atenten contra las leyes, la moral o las buenas costumbres.

Se prohíbe que esta publicidad adopte formas o contenidos que induzcan a confusión con la señalización vial.

Toda publicidad distinta de la prevista en el párrafo del artículo 3º deberá contener el nombre, la dirección y el teléfono del anunciante y del productor del aviso o valla, si fuere el caso.

**ARTICULO 10. Condiciones de la publicidad exterior visual política.** Los partidos y movimientos políticos podrán colocar publicidad exterior visual para difundir sus principios y programas, sus realizaciones y opiniones sobre temas de interés nacional, durante los sesenta (60) días anteriores a la fecha de la correspondiente elección y la deberán retirar dentro de los ocho (8) días calendario siguientes a dicha fecha. La publicidad visual política de los partidos, etc., podrá colocarse en los lugares y condiciones autorizados por la presente Ley, con las siguientes adiciones:

-Las autoridades municipales o distritales competentes, mediante actos de carácter general, podrán autorizar la colocación de esta publicidad en determinadas vías de uso o dominio público ubicadas dentro del perímetro urbano, siempre que con la colocación de la publicidad no se impida la circulación de personas y cosas o se ocasionen graves daños al espacio público.

-Esta publicidad podrá colocarse sin cumplimiento de los requisitos establecidos en el inciso primero del literal a) del artículo 4º de la presente Ley. Sin embargo, deberán cumplir con lo previsto en el inciso segundo del citado literal.

El Consejo Nacional Electoral reglamentará las demás condiciones en que puede colocarse la publicidad exterior visual de tipo político.

**ARTICULO 11. Libertad de ejercicio y principio de legalidad.** La colocación de publicidad exterior visual en los lugares donde está permitida, es libre y por consiguiente no requiere sino del cumplimiento de las condiciones establecidas o autorizadas por la presente Ley.

Ninguna autoridad podrá exigir la obtención de permisos o licencias para su colocación. Tampoco podrá impedir la colocación u ordenar la remoción de publicidad exterior visual que cumpla con las condiciones previstas en la ley.

**ARTICULO 12. Registro.** A más tardar dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la colocación de publicidad exterior visual distinta de las previstas en el Parágrafo del artículo 3º y en el artículo 5º, deberá registrarse dicha colocación ante el alcalde del municipio o distrito respectivo, o ante la persona en quien éste delegue tal función.

Las autoridades abrirán un Registro de Colocación de Publicidad Exterior Visual, que será público.

Para efectos del registro, el anunciante o su representante, deberá aportar por escrito la siguiente información:

-Nombre del anunciante, de su agente de publicidad y del productor de la publicidad, si fuere el caso, junto con sus direcciones, documento de identidad, NIT, teléfonos y demás datos necesarios para su localización. Estas personas deberán mantener actualizados sus datos en el Registro.

-Ubicación de la publicidad exterior visual en el territorio del municipio. Nombre del dueño del inmueble donde se ubique la publicidad, junto con su dirección, documento de identidad, NIT, teléfonos y demás datos necesarios para su localización. El anunciante deberá mantener actualizados estos datos en el Registro.

-Ilustración o fotografía de la publicidad y transcripción de los textos que en ella aparezcan. El anunciante también deberá registrar las modificaciones que se le introduzcan posteriormente.

Se presumirá que la publicidad exterior visual fue colocada en su ubicación de registro, en el orden en que aparezca registrada.

Las personas que coloquen publicidad distinta de las previstas en el párrafo del artículo 3º y en el artículo 5º y que no la registren en los términos del presente artículo, incurrirán en la multa de que trata el inciso tercero del artículo 15 de esta Ley.

**ARTICULO 13. Remoción o modificación de vallas.** Sin perjuicio de la acción popular consagrada en el artículo 1005 del Código Civil y en el artículo 8º de la Ley 9 de 1989 y de otras acciones populares, cuando se hubiere colocado una publicidad exterior visual en sitio prohibido por la ley o en condiciones no autorizadas por ésta, cualquier persona podrá solicitar su remoción o modificación a la alcaldía municipal o distrital respectiva. La solicitud podrá presentarse verbalmente o por escrito, de conformidad con el artículo 5º del Decreto 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo).

De igual manera y sin perjuicio del ejercicio de la acción popular, los alcaldes podrán iniciar una actuación administrativa de oficio, para determinar si una publicidad exterior visual se ajusta a la ley.

Recibida la solicitud o iniciada de oficio la actuación, el funcionario verificará si la publicidad se encuentra registrada de conformidad con el artículo anterior y si no se ha solicitado su registro dentro del plazo señalado por la ley, se ordenará la remoción de la publicidad exterior visual. De igual manera, el funcionario deberá ordenar que se remueva o modifique la publicidad exterior visual que no se sujete a las condiciones legales, tan pronto tenga conocimiento de la infracción, cuando ésta sea manifiesta o para evitar o remediar una perturbación del orden público en los aspectos de defensa nacional, seguridad, tranquilidad, salubridad y circulación de personas y cosas o graves daños al espacio público.

En los casos anteriores, la decisión deberá adoptarse dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al día de recepción de la solicitud o de la iniciación de la actuación. Si la decisión consiste en ordenar la remoción o modificación de una publicidad exterior visual, el funcionario fijará un plazo no mayor de tres (3) días hábiles para que el responsable de la publicidad, si es conocido, la remueva o la modifique. Vencido este plazo, ordenará que las autoridades de policía la remuevan a costa del infractor.

Cuando la publicidad exterior visual se encuentre registrada y no se trate de los eventos previstos en el inciso tercero de este artículo, el alcalde, dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes al día de recepción de la solicitud o de la iniciación de la actuación, deberá promover acción popular ante los jueces competentes para solicitar la remoción o modificación de la publicidad. En estos casos acompañará a su escrito copia auténtica del registro de publicidad.

**PARAGRAFO PRIMERO.** En las entidades territoriales indígenas, los consejos de gobierno respectivos serán los responsables del cumplimiento de las funciones que se asignan a las alcaldías distritales y municipales en el presente artículo.

**PARAGRAFO SEGUNDO.** Sin perjuicio de las sanciones penales y civiles a que hubiere lugar, los funcionarios que no ordenen la remoción o modificación de publicidad cuando ello fuera procedente o que no promuevan las acciones previstas para el efecto, en los plazos previstos en este artículo, incurrirán en falta disciplinaria grave que se sancionará de acuerdo con la ley.

**ARTICULO 14. Procedimiento ante autoridades judiciales.** Serán competentes para conocer en primera instancia de los procesos para solicitar la remoción o modificación de publicidad exterior visual, los jueces agrarios o civiles del circuito, con jurisdicción en el lugar donde se encuentre colocada la publicidad.

Para el efecto, seguirán el procedimiento previsto en el Título IX, Segunda Parte, del Decreto 2303 de 1989, o en las normas que los modifiquen o sustituyan. El alcalde deberá solicitar las medidas precautelativas que resulten necesarias, de conformidad con el artículo 121 de dicho Decreto.

En la sentencia se impondrán las multas de que trata el artículo siguiente, si a ellas hubiere lugar. La decisión de no imponer sanciones no desvirtuará, por sí sola, la orden de remover o modificar la publicidad exterior visual.

Cuando se ordene modificar o remover una publicidad exterior visual, se fijará un plazo no mayor de tres (3) días para que el responsable de la publicidad, si es conocido, la remueva o la modifique. Vencido este plazo sin que se le haya dado cumplimiento, se ordenará que las autoridades de policía remuevan la publicidad exterior visual a costa del infractor.

**ARTICULO 15. Sanciones.** La persona natural o jurídica que anuncie cualquier mensaje por medio de publicidad exterior visual colocada en lugares prohibidos incurrirá en una multa por un valor de cuarenta (40) a cien (100) salarios mínimos mensuales, atendida la gravedad de la falta y las condiciones de los infractores. En la misma sanción incurrirán los agentes de publicidad del anunciante que hayan intervenido en la colocación de la publicidad y los dueños, arrendatarios o usuarios de inmuebles que permitan la colocación de dicha publicidad.

Además, el anunciante y el agente de publicidad quedarán inhabilitados durante un (1) año, para colocar cualquier tipo de publicidad, por cuenta propia o ajena, en el territorio del municipio en que se cometió la infracción.

De igual manera, la persona natural o jurídica que anuncie cualquier mensaje por medio de publicidad exterior visual colocada en condiciones diferentes a las autorizadas por la ley, incurrirá en una multa de diez (10) a cuarenta (40) salarios mínimos mensuales, atendida la gravedad de la falta y las condiciones de los infractores. En la misma sanción incurrirán los agentes de publicidad del anunciante que hayan intervenido en la colocación de la publicidad.

Se presumirá que el titular de los derechos sobre los mensajes, bienes o servicios que aparezcan en la publicidad exterior visual, es la persona que los anuncia.

La multa deberá pagarse dentro de los cinco (5) días siguientes a aquel en que quede en firme la providencia que la ordena, a favor del municipio, distrito o entidad territorial indígena donde se colocó la publicidad exterior visual. Sin embargo, si el demandante no fuere la alcaldía, el actor tendrá derecho a la recompensa de que trata el artículo 1005 del Código Civil. Los representantes legales de las personas jurídicas sancionadas mediante multa, serán solidariamente responsables por el valor de ésta.

Las anteriores sanciones se impondrán sin perjuicio de las demás sanciones penales o civiles a que hubiere lugar, de conformidad con las disposiciones vigentes.

**ARTICULO 16. Impuesto.** Autorízase a los concejos municipales y distritales para que a partir del año calendario siguiente al de entrada en vigencia de la presente Ley, adecúen el impuesto autorizado por las Leyes 97 de 1913 y 84 de 1915, al cual se refieren la Ley 14 de 1983, el Decreto-ley 1333 de 1986 y la Ley 75 de 1986, de suerte que también cubra la colocación de toda publicidad exterior visual definida de conformidad con la presente Ley.

Las autoridades municipales tomarán las medidas necesarias para que los funcionarios encargados del cobro y recaudo del impuesto, reciban los nombres y números de NIT de las personas que aparezcan en el registro de publicidad exterior visual de que trata el artículo 12 de la presente Ley.

**ARTICULO 17. Disposiciones transitorias.** La publicidad exterior visual cuya colocación hubiere sido autorizada antes de la entrada en vigencia de la presente ley, podrá seguir colocada durante el plazo concedido por la licencia o permiso respectivo y en las condiciones autorizadas por éstos. Vencido este plazo, o en el término de un (1) año contado a partir de la vigencia de la presente Ley en caso de que no se le hubiese señalado plazo en la licencia o permiso, deberá ajustarse a las disposiciones de la presente ley.

La publicidad exterior visual que se hubiere colocado sin licencia o permiso antes de la vigencia de esta ley deberá removerse, a menos que ésta autorice su colocación, pero en este caso deberá adecuarse a las condiciones en ella establecidas.

**ARTICULO 18. Vigencia.** La presente Ley entra en vigencia a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

El Gobierno Nacional deberá publicar íntegramente las leyes modificadas o reformadas parcialmente por la presente Ley, incorporándoles las modificaciones de que hayan sido objeto.

Dada en Santafé de Bogotá, D. C., a los:

El presente proyecto de ley lo presento a consideración del Honorable Senado de la República.

**Rodolfo Segovia Salas.**

Senador.

## EXPOSICION DE MOTIVOS

### INTRODUCCION

La reciente reunión en Rio de Janeiro, donde participaron prácticamente todos los países del mundo, ha puesto de presente la fragilidad del medio ambiente y la necesidad

de protegerlo, en sus múltiples facetas. El proyecto de Ley que se somete a consideración del Honorable Congreso de la República busca dar protección a una de ellas: el **medio ambiente visual y el paisaje**. Este aspecto del medio ambiente exige una acción rápida y decidida, pues al paso que la mayoría de países industrializados han tomado medidas de tiempo atrás, los países en vías de desarrollo no han siempre apreciado que sin una intervención oportuna será difícil deshacer los perjuicios que causen quienes han comenzado a creer que, a falta de regulación, tienen derecho (!) a utilizar el paisaje en su propio beneficio, coincida éste o no con el interés general.

La Constitución Política dispone que "todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano" y busca la efectividad de ese derecho al imponer al Estado los deberes de proteger la integridad del ambiente y de planificar el uso de los recursos naturales. Correlativamente, le exige que prevenga, controle y sancione el deterioro ambiental y que exija la reparación de los daños causados (artículos 79 y 80).

Este proyecto de ley pretende desarrollar esas disposiciones constitucionales, estableciendo reglas que eviten la contaminación del ambiente por la proliferación indiscriminada de publicidad exterior visual. Así mismo, establece los mecanismos a través de los cuales la comunidad puede contribuir a la preservación del medio ambiente, desarrollando así otro precepto constitucional.

Las normas propuestas apuntan paralelamente a facilitar la actividad legítima de los anunciantes y de las empresas de publicidad, en los sitios donde se permite la colocación de publicidad exterior visual, con el objeto de estimular la actividad de este sector de la economía donde sea aconsejable.

Tanto el proyecto de ley como la exposición de motivos, tocan diversos aspectos de la publicidad exterior visual. En primer lugar, el proyecto define la publicidad exterior visual y fija los límites del campo de aplicación de la ley y, enseguida, determina sus propios objetivos, como criterio orientador para el intérprete. En segundo lugar, dispone en qué lugares está prohibida la colocación de publicidad exterior visual, y dónde se permite y en qué condiciones. En tercer lugar, establece los principios que deben regir la actividad de la publicidad exterior visual, evitando ingerencias innecesarias de las autoridades en la actividad de los particulares, pero previendo las herramientas indispensables para que aquellas puedan asegurar el cumplimiento de la ley. Por último, se tratan los aspectos fiscales de la publicidad exterior visual, de modo que se mantengan actualizados los tributos municipales que actualmente gravan esta actividad, y se establece un régimen de transición para la publicidad que hoy en día se encuentra autorizada.

#### 1. Objetivos

El objetivo principal del proyecto de ley es mejorar la calidad de vida de los colombianos mediante la descontaminación visual y del paisaje, y concomitantemente propiciar el respeto ciudadano por el espacio público. El proyecto desea igualmente, contribuir a la seguridad de las vías del país, pues la publicidad exterior, colocada en forma desordenada, provoca accidentes y perjudica a quienes transitan por ellas, en vez de ser un medio de información y divulgación, de beneficio común, como debe ser su función social.

En fin, el proyecto pretende reorientar la actuación de las autoridades de la rama administrativa en relación con la publicidad exterior visual, evitando ingerencias excesivas en la vida ciudadana y en la actividad propia de otras ramas del poder público, ingerencias éstas que acaban por hacer costosa e ineficiente la actividad pública y desfiguran el papel que deben cumplir cada una de las ramas del Estado.

#### 2. Campo de aplicación.

El proyecto de ley que se somete a consideración del Honorable Congreso de la República pretende regular la publicidad exterior visual que se coloque en todo el territorio de Colombia para ello es preciso, ante todo, delimitar el significado de la expresión "publicidad exterior visual", no sólo porque la correcta técnica legislativa lo aconseja para evitar inequidades que pueden resultar de interpretaciones disímiles, sino porque tratándose de una materia nueva, conviene asegurar la mayor claridad en beneficio de las autoridades encargadas de su aplicación y cumplimiento. Lo anterior resulta de la mayor importancia si se tiene en cuenta que, sin mediar intervención de autoridad, el interesado será intérprete, pues se propone prescindir del permiso previo para colocar publicidad exterior visual, pero sujetando a graves sanciones a quien vulnere la ley. Adicionalmente, dado que la ley propuesta pretende aplicarse no sólo en las grandes urbes, sino en los más remotos territorios de la Nación, cuyo medio ambiente requiere de especial protección, es preciso ofrecer las mayores facilidades para su interpretación y aplicación. En fin, debe definirse con precisión la publicidad exterior visual porque si ello se deja al reglamento, el sentido y alcance mismo del resto de la ley dependería de la libre interpretación de las autoridades administrativas.

Para definir con rigor la publicidad exterior visual, es aconsejable hacer referencia primero a los reglamentos que existen en Colombia sobre el particular, pues tienen la doble utilidad de demostrar la necesidad de conceptos precisos y de servir, aunque sea parcialmente, como acercamientos al tema. Salvo en contadas oportunidades, las reglamentaciones colombianas no han definido la publicidad exterior visual. Se han

referido, más bien, a las vallas en que ésta se coloca o a los mensajes visuales con intenciones publicitarias o comerciales. Por ésta vía, las reglamentaciones han llegado a ser casuistas, refiriéndose, *ad nauseam*, a las innumerables situaciones que pueden presentarse. En muchos casos, además, se introduce un elemento subjetivo de difícil evaluación, como es la intención comercial que se tiene al colocar el aviso, que salvo por el rigor con que han actuado algunas autoridades, podría permitir que se colocaran vallas en cualquier parte so pretexto de que no se tiene este tipo de intenciones.

Entre las reglamentaciones recientes existen las que ha adoptado el Ministerio de Obras Públicas y Transporte para regular las vallas en carreteras y las que adoptan los municipios, normalmente en las grandes ciudades, para regular los avisos en las áreas urbanas. De éstas últimas se destacan las de Santafé de Bogotá, que se han adoptado como modelo por otras ciudades y que son, en líneas generales, un compendio de los demás reglamentos urbanos.

La Resolución del Ministerio de Obras Públicas y Transporte, designada con el número 12087 del 12 de octubre de 1989, fue anulada por el Honorable Consejo de Estado, por haberse expedido sin tener en cuenta al Inderena y por haber consagrado sanciones no previstas en la ley (fallo del 6 de marzo de 1992, con ponencia del doctor Yesid Rojas S., Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo). Sin embargo, sus definiciones constituyen un antecedente: "vallas y avisos con fines publicitarios o de propaganda en general" (nótese que la definición recae sobre el medio y no sobre el mensaje) son "la información temporal o permanente utilizada como medio de comunicación con un fin diferente a la señalización del tránsito, ya sean independientes o separados de las edificaciones o incorporados a las mismas, exceptuando los que se coloquen fijos, en paredes o muros de los edificios, con el objeto de indicar los servicios que allí se prestan. Por su parte, el Decreto 351 de junio 20 de 1991 de la Alcaldía de Bogotá define también las vallas, no la publicidad exterior visual. Al hacerlo, dispone que son vallas "las superficies y estructuras utilizadas para comunicar mensajes visuales de publicidad exterior".

Amén de las diferentes finalidades buscadas por estas y otras reglamentaciones anteriores, que sólo ocasionalmente coinciden con las del presente proyecto, se advierten imprecisiones técnicas como la de hablar del objeto comercial de la valla, lo que resulta intrascendente, si de proteger el medio ambiente se trata; o como la de confundir el mensaje (la publicidad) con el medio (la valla, que de paso, es sólo uno de los medios). Pero también pueden apreciarse importantes elementos positivos: así, p.e., se expresa que la publicidad es un "mensaje que se comunica"; que la señalización vial no es publicidad exterior visual; y que la información colocada con el objeto de indicar los servicios que prestan en un sitio del camino no debe prohibirse. Se echa de menos, sin embargo, una regulación más profunda de otros elementos que son parte esencial del objeto materia de regulación, como son lo exterior y lo visual.

En otras naciones, entre las legislaciones consultadas, se encontró que la española define la actividad publicitaria como "toda divulgación para dirigir la atención del público o de los medios de difusión hacia una determinada persona, producto o servicio, con el fin de promover de modo mediato o inmediato su contratación" (artículo 2º, Ley 11 de 1964 o Estatuto de la Publicidad). La ley francesa de Publicidad la define como "toda inscripción, forma o imagen destinada a informar al público o a atraer su atención; los dispositivos cuyo objeto principal sea recibir tales inscripciones, formas o imágenes se asimilan a dicha publicidad" (artículo 3º, Ley 79-1150 de 29 de diciembre de 1979). Por su parte, la ley para Desarrollo Escénico y Embellecimiento de Carreteras de los Estados Unidos de América, con sentido práctico, dispone que la "erección y mantenimiento de signos, exhibiciones o divisas de publicidad exterior" (Sección 101, Ley Pública 89-285, Acta de octubre 22 de 1965), son aspectos que el Congreso declara que deben estar sujetos a control, para promover la inversión pública, la seguridad vial, y el valor recreacional de los viajes públicos, y para preservar la belleza natural.

Algunas de las anteriores definiciones tienden a olvidar la publicidad, que es el objeto que se está definiendo, y se dedican a enumerar los medios de difusión. Sólo la española dice que se trata de una "divulgación" y la francesa, a falta de objeto genérico, se ve forzada a asimilar el medio al mensaje. Por otra parte, tanto la legislación española como la francesa son recurrentes en que el objetivo de la publicidad es informar o llamar la atención del público (a pesar de que la española limita ese objeto, al decir que su fin es buscar un contrato). La ley norteamericana es clara en los objetivos e igualmente fácil de aplicar, pues los elementos de su enumeración son tan amplios que acaban por convertirse en un género.

Este brevísimo repaso subraya la importancia que dentro del proyecto tiene una definición clara, y hasta cierto punto, permite identificar elementos que debe reunir una buena definición de publicidad exterior visual.

Por **Publicidad** puede entenderse "un mensaje destinado a informar o llamar la atención del público". Se omiten referencias a la finalidad que puede tener esa información o llamado de atención. Dado que el objeto principal de este proyecto es la protección del medio ambiente, la finalidad de la publicidad es irrelevante. En la medida en que es **visual**, debe especificarse que se trata de mensajes que son comunicados a través de medios perceptibles por los ojos. Este género comprende las vallas y otras expresiones como leyendas, inscripciones, dibujos, fotografías o signos que, a manera

de ejemplo, se incluyen en la definición propuesta. Por último, se trata de publicidad visual **exterior**. Por tal razón debe ser visible desde las vías de uso o dominio público, sin importar si estas son peatonales o vehiculares, ni si se trata de vías terrestres, fluviales o marítimas.

Recogiendo experiencias nacionales, se propone igualmente excluir la definición manifestaciones que por su naturaleza no son publicidad, como la señalización vial, la nomenclatura urbana o rural, o las expresiones artísticas. Estas, si bien comunican mensajes, no debe considerarse publicidad y además, son de pública utilidad y deben fomentarse (así su valor estético tenga encontradas apreciaciones lo que refuerza el argumento). Por razones estrictamente prácticas, se propone que la señalización vial, la nomenclatura y la información sobre sitios históricos, turísticos o culturales, que coloquen las autoridades u otras personas por encargo de éstas, puedan llevar otros mensajes (normalmente patrocinios comerciales) pero sin que constituyan más de un 30% del aviso. De excederse serán considerados como publicidad exterior visual. El límite, por supuesto, tiene por objeto evitar que por esta vía se evada la ley. Por esa misma razón se prohíbe que las manifestaciones artísticas lleven mensajes comerciales.

**3. Lugares donde no puede colocarse publicidad exterior visual.** El proyecto que se somete a consideración del Honorable Congreso de la República posee una precisa orientación: los particulares (y las autoridades) pueden colocar publicidad exterior visual en aquellos sitios donde la ley -y sólo la ley- de manera expresa no lo prohíba.

### 3.1. La publicidad en el negocio propio.

Se propone que se permita publicidad exterior visual que consista en mensajes relativos a los negocios donde se encuentre colocada. Es el caso de los avisos sobre venta o arrendamiento, o los mensajes sobre la actividad que lícitamente se lleva a cabo en un predio, p.e., el nombre del establecimiento o del producto que se vende. Sin embargo, se consagran unas condiciones especiales para esta publicidad. En efecto, si llevan cualquier otro mensaje, como el patrocinio de otra marca comercial, se limita la posibilidad de colocarlos, sujetándolos al régimen ordinario de la publicidad exterior visual, que, como se verá, sólo se puede colocar en determinados lugares y en ciertas condiciones. Además, cuando se trate de mensajes sobre el nombre del sitio o del producto allí ofrecido en lugares que se consideren espacio público, las autoridades locales (municipales, distritales o indígenas) podrán reglamentar su colocación. Y, naturalmente, si se colocan en monumentos nacionales, quedan sujetos a los reglamentos del Consejo de Monumentos Nacionales, organismo que de acuerdo con la Ley 153 de 1959 debe velar por su conservación.

Los reglamentos previos que han existido en Colombia contemplan, por regla general, la exclusión de las regulaciones de los mensajes relativos al nombre del sitio o del producto allí ofrecido. Igual previsión se ha tenido en las leyes de otros países, como las de Francia, donde se les excluye de la definición de publicidad exterior y se los denomina **enseigne** o insignia. En los Estados Unidos de América también se admite su colocación. La española, por pretender drástica, olvidó su autorización y ha sido objeto de fuertes críticas. El proyecto bajo consideración no la excluye de la reglamentación, pues considera que se trata de publicidad exterior visual, y propone admitirla, sujetándola a condiciones y a reglamentos sólo cuando el sitio donde se ubique así lo exija.

### 3.2. La publicidad en el espacio público.

El proyecto propone prohibir la colocación de publicidad exterior visual, distinta de la anterior, en todos aquellos lugares que constituyen el **espacio público**, prohibición que es de la esencia de la ley, pues busca proteger el medio ambiente y el espacio público. Mal puede pretenderse que el interés público en el uso y conservación del espacio común ceda al particular interesado en colocar publicidad. Así, sobre las vías públicas, sobre las áreas de recreación activa o pasiva, en las zonas verdes, en las áreas necesarias para preservar elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos o artísticos, y en general, en todos aquellos lugares destinados "por naturaleza, uso o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden por lo tanto los límites de los intereses individuales de los habitantes", según expresa con claridad el artículo 5º de la Ley 9ª de 1989, no podrá colocarse publicidad exterior visual. Por ende, tampoco podrá colocarse en los bienes declarados **monumentos nacionales**.

Sin embargo, existen unos bienes que resultan incluidos dentro de la noción de espacio público que trae la Ley 9ª de 1989, para los que no es necesaria o conveniente la prohibición. Por tal motivo, se autoriza colocar publicidad exterior visual en ellos, a pesar de seguir considerándolos espacio público. Es el caso de los inmuebles fiscales, es decir los inmuebles que tienen las entidades públicas para su funcionamiento y que en general se pueden considerar, **mutatis mutandi**, como los inmuebles de particulares, para efectos de limitar la publicidad en ellos. De igual modo, resulta inconveniente prohibir la publicidad exterior visual en los recintos utilizados para espectáculos públicos, en la medida en que estos dependen de la publicidad para obtener patrocinio, tal como puede observarse hoy, como práctica universalmente extendida, en espectáculos televisados desde todo el mundo. En fin, se autoriza la colocación de publicidad exterior visual en los paraderos de vehículos de transporte público, en las condiciones que autoricen las autoridades locales, con el fin de facilitar los planes de las entidades

encargadas de regular el transporte público, y que se apoyan, con frecuencia, en patrocinios de empresas privadas.

### 3.3. La publicidad en las áreas rurales.

El proyecto también propone, como elemento esencial de la regulación, prohibir la publicidad exterior visual en las **áreas rurales** de los municipios, distritos y territorios indígenas, visibles desde las vías públicas. Esta prohibición destaca, más que cualquier otra, la necesidad de la ley. Tal como expresa con claridad la ley de los Estados Unidos de América, ello sirve para proteger y hacer más amable el valor recreacional de los viajes. Pero además de lo anterior, que sería suficiente motivo para consagrar la prohibición, pues es una manera de mejorar el nivel de vida de los colombianos, se protege la inversión pública en las vías y la seguridad de quienes por ellas transitan. Y más importante, es en zonas rurales donde una invasión de publicidad, controlable hoy y más difícil de detener después, haría perder a Colombia parte la excepcional belleza natural con que cuenta. Es en zonas rurales donde debe protegerse, por excelencia, el medio ambiente visual y el paisaje. Esta prohibición recoge las normas que en idéntico sentido adoptaron España y Francia, que prohíben, sin distinción, la publicidad en carreteras. La Ley 29 de 1988 de España introduce inclusive sutilezas adicionales; prohíbe la publicidad que sea visible "desde la zona de dominio público de la carretera".

### 3.4. Publicidad en las áreas residenciales.

El proyecto de ley propone que no se admita la colocación de publicidad exterior visual en **áreas urbanas residenciales o que requieren de especial protección**, en artículos que repiten las prohibiciones contenidas en las normas urbanas vigentes, como la del artículo 6º del Decreto 351 de 1991 de la Alcaldía de Santafé de Bogotá. A propósito de estas prohibiciones, debe recordarse que de conformidad con el Decreto-ley 1333 de 1986 o Código de Régimen Municipal, es competencia de los Concejos Municipales determinar cuáles de sus áreas son urbanas o rurales (artículo 38).

### 3.5. Publicidad exterior rodante.

En lo que puede parecer una excesiva previsión, pero que no es sino fruto de las experiencias en la aplicación de la ley española, se prevé admitir publicidad exterior visual en automóviles, siempre que no se estacionen permanentemente en lugares prohibidos. Los españoles advirtieron, como nosotros, que "hecha la ley, hecha la trampa" y se anticiparon a prohibir cualquier tipo de publicidad exterior visual en carreteras, pero, excesivamente celosos en la aplicación, llegaron a prohibir la circulación de vehículos distribuidores de productos, con el nombre de la empresa o del producto en ellos, despertando críticas contra la ley.

## 4. Condiciones en que puede colocarse.

El proyecto de ley establece las condiciones cinco (5) que debe cumplir la publicidad exterior visual que se coloque en los sitios donde no está expresamente prohibida.

La **Primera condición**, establecida de manera general para toda publicidad, está contenida en el artículo 5º del proyecto y se refiere a la utilización de servicios públicos al colocarse publicidad exterior visual. La norma propuesta dispone que la publicidad debe cumplir los requisitos establecidos para la instalación, uso y pago de estos servicios. Con frecuencia se instalan, en las ciudades y en ciertas carreteras de alto tráfico, avisos con iluminación. Pues bien, al instalarse servicios, se deben cumplir las exigencias establecidas por las autoridades encargadas de su regulación. La ley propuesta establece condiciones que no pueden ser adicionadas por las autoridades administrativas, quienes únicamente deben velar por su cumplimiento, pero sin que pueda entenderse que exime a ciertas personas del cumplimiento del ordenamiento jurídico general. Precisamente, para evitar interpretaciones equivocadas, se afirma que la publicidad exterior visual debe cumplir con las normas de los servicios públicos.

El artículo 6º también ordena que en ningún caso la publicidad obstaculice la instalación, el mantenimiento y la operación de los servicios públicos. Esta previsión no es sino consecuencia del principio conforme al cual el interés privado debe ceder al interés público. Aún en el caso de enfrentamiento entre intereses privados, uno interesado en recibir servicios públicos y otro en colocar publicidad exterior visual, la ley considera más importante la satisfacción de los servicios públicos y toma partido por este interés.

La **segunda condición**, que se fija de manera general para todo tipo de publicidad exterior visual, aparece en el artículo 7º del proyecto de ley. Consagra la exigencia de dar un adecuado mantenimiento a la publicidad exterior visual. Esta obligación, cuya vigilancia se encomienda a las autoridades locales, tiene un significado especial dentro del proyecto de ley que se propone. En efecto, la publicidad exterior visual debe mantenerse en condiciones "adecuadas", que se definen, en cada caso, por vía de reglamentos. De esta manera se previenen daños y accidentes a personas y cosas, pues los avisos y vallas en estado de abandono constituyen un riesgo. Pero adicionalmente, como el objetivo principal de la ley es velar por la preservación del medio ambiente visual, el Estado no puede permitir la permanencia de publicidad exterior en estado de abandono, mal mantenida. Bien podría argüirse que el anunciante o el agente responsable de la publicidad es quien sufre el perjuicio de una valla en estado de deterioro, que

da mala imagen al producto anunciado y que por lo tanto, no es el Estado sino el mercado quien debe encargarse de controlar estos comportamientos. Es verdad que las más de las veces debería recordarse esta fórmula para circunscribir la acción estatal, pero no es menos cierto que las fuerzas del mercado han probado ser insuficientes para evitar vallas deterioradas. Además, aunque en estos casos el particular sufre un daño, es mayor perjuicio para el patrimonio común representado en el medio ambiente y el paisaje.

Esta segunda condición cumple otro papel fundamental: puesto que se propone que la publicidad exterior visual pueda colocarse, en los sitios permitidos, sin necesidad de permisos previos y por consiguiente, sin límite de tiempo, la norma impone mayores obligaciones al anunciante o a su agente, que nacen con la colocación de la publicidad, y se mantienen durante todo el tiempo que dure instalada.

La **Tercera condición**, exigida también de manera general para toda publicidad exterior visual y que aparece en el artículo 9º del proyecto, se refiere al contenido mismo de esta publicidad. Las exigencias establecidas son elementales: la publicidad exterior visual no puede atentar contra la ley, la moral o las buenas costumbres, según reza una repetida y afortunada fórmula de nuestras leyes. Tampoco puede contener mensajes que constituyan actos de competencia desleal, regulado en detalle el Código de Comercio, en sus artículos 75 y siguientes. Al igual que la primera condición, ésta reitera, con el objeto de evitar interpretaciones equívocas (no todos los intérpretes tendrán formación académica avanzada ni la Corte conocerá de todos los casos), lo que es una obligación evidente para quienes coloquen publicidad exterior visual y se evita que pueda decirse que la publicidad exterior visual no está obligada a lo no exigido por esta ley. Aquí no se trata de proteger el medio ambiente sino simplemente se busca, como reza el artículo, asegurar el cumplimiento de la ley, la moral, las buenas costumbres y las relaciones leales entre comerciantes.

Por otra parte, el artículo busca la seguridad ciudadana al disponer que la publicidad exterior visual no pueda inducir a confusión con los avisos de señalización vial. Finalmente, se exige la identificación de las personas responsables de los avisos, para hacer posible la efectiva aplicación del régimen a que se somete la publicidad exterior visual. Los reglamentos deberán precisar las condiciones en que dicha identificación debe realizarse.

La **cuarta condición**, que se establece para la publicidad exterior visual se refiere únicamente a la que se coloque en las áreas urbanas de los municipios. Las condiciones para este tipo de publicidad aparecen en el artículo 4º del proyecto de ley y comprenden normas relativas a la separación que debe existir entre avisos, a la distancia que deben guardar con respecto a la vía pública, a su altura y a sus dimensiones. Para determinarlas se tuvieron en cuenta normas y antecedentes de orden nacional e internacional, como son el Decreto 351 de 1991 de la Alcaldía Mayor de Bogotá, la Resolución 12087 de 1989 del Ministerio de Obras Públicas y Transporte, el Proyecto de Ley de Carreteras español y la Ley 89-285 de 1965 de los Estados Unidos de América. Dichos requisitos son los siguientes:

**Distancias entre avisos o vallas.** Se dispone que pueden existir hasta dos (2) vallas o avisos contiguos, como lo prevé la reglamentación consagrada por el Decreto 351 de 1991 de la Alcaldía de Bogotá. Se exige que estas vallas no puedan estar superpuestas ni colocarse de manera que una afecta la visibilidad de otra. Desde luego, surge un problema de aplicación práctica consistente en determinar quien obstaculiza. Las autoridades administrativas o judiciales serán las encargadas de dirimir el conflicto; la ley contribuye a ello mediante la creación de un registro de publicidad exterior visual, como adelante se explica, que permitirá conocer quién colocó el aviso primero. La distancia que debe tener una tercera valla con respecto a las dos (2) contiguas se establece en ochenta metros (80 mts.), como está previsto en el aludido Decreto 351 de 1991. Aquí se reduce a menos de la mitad la distancia de doscientos metros (200 mts.) que preveía la Resolución del Ministro de Obras Públicas y Transporte, reducción que, en el fondo, carece de importancia en la medida en que las normas del Ministerio estaban previstas para carreteras, donde este proyecto prohíbe del todo la publicidad exterior visual.

Por último, previendo la frecuente ocurrencia de avisos paralelos, se exige que cuando sean contiguos, la distancia entre ellos no sea inferior a cinco metros (5 mts.), respetando siempre la norma que obliga a la visibilidad, con el fin de contribuir al ordenamiento urbanístico.

**Distancia que debe existir entre las vallas o avisos y la vía pública.** Se regula únicamente el caso de los lotes a campo abierto, pues los demás deben respetar los límites señalados por las autoridades urbanísticas del municipio o distrito respectivo. El proyecto establece una distancia mínima de quince metros (15 mts.), de acuerdo con lo previsto en el artículo 7º ordinal b), del Decreto 351, pero de nuevo y por las mismas razones, se acorta la distancia prevista por la Resolución del Ministerio de Obras, que hablaba de una distancia mínima de veinte metros (20 mts.) desde el borde exterior de la calzada, y la que contempla el Proyecto de Ley español, que establece una distancia mínima de cincuenta metros (50 mts.) en autopistas y vías rápidas y de veinticinco metros (25 mts.) en las demás.

**Altura máxima que podrán tener las vallas o avisos.** Se consagra un elemento innovador, que fija como parámetro máximo la altura permitida por las normas para

edificaciones en la zona urbana respectiva. El Decreto 351 y la Resolución del Ministerio de Obras establecían para este efecto, en sus artículos 5º, 4º y 7º respectivamente, unas condiciones casuísticas, en las que se tenía en cuenta el tipo de vía, la distancia de las vallas en relación con ésta y el lugar de ubicación de las mismas.

**Dimensiones de las vallas o avisos.** Se establece una medida máxima uniforme de setenta y dos metros cuadrados (72 mts.2). Reglamentaciones existentes fijaban las dimensiones teniendo en cuenta características especiales de las vías y la distancia de las vallas con relación a éstas. Sobre este particular es preciso advertir que parecería lógico que la dimensión de la valla o aviso se gradúe dependiendo del ancho y de otras características de la vía, pues en vías pequeñas y de bajo tráfico no es práctico instalar vallas de gran tamaño. Sin embargo, esta misma lógica hace ver lo innecesario de reglamentación, pues establecida la posibilidad de colocar publicidad exterior en determinados sitios, sin que con ello se comprometa el medio ambiente, el tamaño de la valla, hasta el máximo permitido, dependerá a su vez del mercado al que se pretenda llegar por su conducto.

Finalmente, la **quinta condición** que se propone establecer para la publicidad exterior visual aparece en el artículo 5º del proyecto de ley y se refiere a las condiciones de colocación de los avisos de proximidad en las zonas rurales. El artículo del proyecto sigue los lineamientos de la Ley Francesa de Publicidad Exterior que, con el nombre de **préenseigne** o pre-insignia, permite expresamente la colocación de tales avisos en las zonas rurales. La reglamentación propuesta reconoce que los avisos de proximidad sobre el área rural de las carreteras pueden prestar un servicio a los conductores, para advertir sobre la vecindad de un sitio o servicio por el que se puede tener interés. Sin embargo, se establecen rigurosas condiciones para su instalación, con el fin de evitar que avisos de este tipo se conviertan en una manera de eludir la prohibición general de colocar publicidad exterior visual en zonas rurales, visibles desde vías de uso público. En efecto, el artículo establece que los avisos de proximidad no se coloquen sobre el espacio público; que sólo se ubiquen al lado derecho de la vía, teniendo en cuenta el sentido de circulación del tránsito; que su tamaño no sea superior a cuatro metros cuadrados (4 mts.2), pues no se requiere nada mayor para indicar proximidad; y que estén a más de diez metros (10 mts.) del borde de la vía. La norma exige igualmente que los avisos de proximidad estén dentro del kilómetro anterior al sitio cuya vecindad anuncian. No se requieren distancias superiores a la indicada. Permitirlas daría lugar a la invasión de vallas en las zonas rurales y evitar tal abuso constituye propósito básico de la ley que se presenta a consideración del Honorable Congreso. Se prohíbe, en fin, que los avisos de proximidad obstaculicen la señalización vial o de nomenclatura.

##### 5. Libertad de ejercicio.

El proyecto de ley propone ordenar y mejorar la intervención que en forma dispersa venían realizando las diferentes autoridades del país, sin ordenar la ejecución directa de actividades por parte de las autoridades. Consagra, en cambio, un régimen para la publicidad y ordena a los ciudadanos cumplirlo. Las autoridades actuarán para prevenir o sancionar el incumplimiento de la ley, con las herramientas que esta misma les otorga. Pero no se requiere que cada acto de un particular obtenga permiso previo de un funcionario, lo que, como se sabe, es costoso e ineficiente y, generalmente, foco de corrupción. Son tantas las funciones que le competen al Estado moderno que si para cada acto se requiriese permiso previo, la burocracia sería infinita, y, en Colombia, se distorsionaría la filosofía del Estado, que de acuerdo con la Constitución Nacional nos debe regir. No sería la actividad particular, debidamente encauzada por la ley, la que se desarrolle, sino una actividad pública que, a cada momento, iría diciendo qué puede y qué no puede hacerse. Por ese camino se acaba con el postulado de la "autonomía de la voluntad privada".

En ese orden de ideas, el proyecto prohíbe expresamente que se exijan licencias o permisos para la colocación de publicidad exterior visual y propone que se pueda colocar libremente en cualquier lugar donde no esté prohibida, siempre que reúna las condiciones previstas para ella (artículo 11). Prohíbe igualmente, que se exija el cumplimiento de formalidades o requisitos no contemplados o autorizados de manera expresa por la ley y en consecuencia, también prohíbe la remoción de publicidad exterior visual que cumpla con los requisitos legales. Por lo mismo, no se limita el tiempo durante el cual puede colocarse la publicidad exterior visual, a condición de que cumpla siempre con los requisitos que establece la ley (artículo 8º), entre los cuales está, como se explicó atrás, un adecuado mantenimiento.

Quien no cumpla la ley y coloque publicidad exterior visual en sitios prohibidos por ésta o en condiciones diferentes a las que autoriza, queda sujeto a graves sanciones que la misma ley contempla. Este mecanismo y los demás que adelante se explican, actúan como elementos de disuasión mucho más efectivos que la no siempre acertada intervención directa de funcionarios.

El interesado en colocar una publicidad exterior visual deberá verificar que el lugar escogido no esté vedado por la ley para la publicidad exterior visual y velar porque su publicidad se ajuste a las condiciones que ésta exige. Cumplido lo anterior, podrá colocarla sin que medie permiso de autoridad alguna. Dentro de los tres (3) días siguientes deberá registrar ante las autoridades locales la publicidad exterior visual de que se trate, aportando datos que permitan no sólo su identificación y ubicación, sino también una valoración de cómo se ha cumplido con la ley.

El registro que propone el artículo 12 del proyecto permitirá identificar a los responsables de la publicidad, cumplirá el propósito de contribuir a la solución de conflictos entre particulares (p.e., saber quién colocó una valla que pueda estar obstaculizando la visibilidad de otra) y será fuente de información para determinar los gravámenes.

##### 6. Medios para asegurar el cumplimiento.

La Constitución y la ley garantizan el respeto al derecho, base insustituible de la convivencia. Y en defensa de los gobernados, a quienes la Constitución presume inocentes (artículo 29) y de quienes predica la buena fe (artículo 83), **impide su sanción a no ser por sentencia judicial** (artículo 29).

Desde luego, la defensa del orden público, incluido el ecológico que la Carta también define como derecho de los asociados, impone la necesidad de proceder de inmediato cuando las infracciones lo violen de manera evidente, con daño a la comunidad y a los ciudadanos. Es preciso, por tanto, que la ley contemple estas actuaciones de urgencia, que comprenden el llamado "derecho de policía".

Sin embargo, salvo en tales oportunidades, sólo un juez puede desvirtuar la presunción de inocencia de los particulares e imponer las sanciones correspondientes. Por ello, el proyecto de ley, en sus artículos 13, 14 y 15, contempla las normas necesarias para asegurar la cumplida ejecución de la ley, guardando un cuidadoso equilibrio entre las autoridades de las ramas administrativa y judicial del poder público, lo que evita que se vicien de inconstitucionalidad cuando comprometan la inocencia de una persona.

El artículo 13 del proyecto regula principalmente la actuación de las autoridades administrativas. Dispone que cualquier persona puede solicitar a las alcaldías la remoción de publicidad exterior visual, cuando considere que no se ajusta a los requisitos legales. Se permite que dichas autoridades inicien de oficio actuaciones para remover la publicidad que no se ajuste a dichos requisitos. Toda la actuación administrativa se remite a las disposiciones del Código Contencioso Administrativo. A dicha actuación se asigna un objeto doble, según sea el caso: si la infracción es manifiesta o si, como dice el Código Contencioso, se trata de acciones de policía necesarias "para evitar o remediar una perturbación de orden público, en los aspectos de defensa nacional, seguridad, tranquilidad, salubridad y circulación de personas o cosas" (artículo 1º) o para evitar graves daños al espacio público, el funcionario debe ordenar la remoción de la publicidad. De igual forma debe proceder si la valla, en el momento de tomar la determinación, no se ha registrado.

En los demás casos, el funcionario debe promover ante los jueces competentes una acción popular para solicitar la remoción o modificación de la publicidad. Será entonces el juez quien determine la procedencia de la solicitud, con las formalidades propias de un juicio abreviado, que de oportunidad de defensa al acusado y que sobre todo, mantenga el principio de inocencia, desvirtuable sólo judicialmente.

En ambas situaciones, para remover directamente la publicidad o para promover acciones judiciales, se fijan precisos términos a las autoridades administrativas, que de no cumplirse, harán a los infractores acreedores a las sanciones previstas por faltas disciplinarias graves.

Desde luego, tanto particulares como autoridades pueden acudir directamente a acciones populares, a las que se refiere el artículo 14 del proyecto de ley. Allí se prevé que los jueces agrarios o civiles del circuito son los competentes para atender estas acciones y se les asigna el procedimiento abreviado que contempla el Decreto-ley 2303 de 1989, para las acciones de protección del medio ambiente o el espacio público.

Así mismo, se ordena que se impongan las multas que la ley ordene, advirtiendo que el que no haya lugar a multa, no desvirtúa la decisión de ordenar la remoción o modificación de una publicidad. Esta advertencia es importante pues es más fácil probar que la publicidad no se ajusta a la ley, que encontrar el culpable para imponerle la multa.

Por último, el artículo 15 del proyecto de ley consagra las sanciones que se deben imponer a quienes coloquen publicidad en lugares o condiciones diferentes a los autorizados por la ley. Dichas sanciones consisten en multas por valores proporcionales al salario mínimo mensual, lo que tenderá a mantener actualizada su cuantía. El valor de la multa, que se gradúa según su gravedad, se ha estipulado deliberadamente alto en vista que el proyecto deja a la libre iniciativa el cumplimiento de la ley, sin intervención previa de autoridades. Es, por lo tanto, mayor la responsabilidad, y a ella debe corresponder una mayor sanción. Además, en caso de que se coloque publicidad en sitios prohibidos, deberá sancionarse al responsable con la inhabilidad para colocar publicidad durante un (1) año en el territorio del municipio o distrito donde cometió la infracción.

Los responsables de la sanción pueden ser tres (3): el anunciante, el publicista y el dueño del predio donde se coloque la publicidad. La ley presume, admitiéndose prueba en contrario, que el titular de los bienes anunciados es el anunciante. Así, se acoge la regla de que el principal interesado en la publicidad será siempre el primer llamado a responder. Si además actúa por conducto de un agente de publicidad, la responsabilidad se hace extensiva a éste, lo que no es sino consecuencia lógica del profesionalismo que se exige a los agentes. El dueño del predio debe saber, como el que más, si puede

autorizar o no publicidad en él y, por consiguiente, también debe ser acreedor a las sanciones.

La multa debe pagarse en favor del municipio o distrito respectivo. Esto estimula la acción de estas entidades territoriales, para asegurar el cumplimiento de la ley. Además, recogiendo las disposiciones del Código Civil de 1887, se prevé que el demandante tendrá derecho a la recompensa de que trata el artículo 1005 de ese Código (la mitad de la multa y una suma proporcional al valor del resarcimiento del daño), lo que debe servir igualmente como estímulo para que los particulares promuevan la protección del medio ambiente y como factor de disuasión para los potenciales transgresores de la ley.

#### 7. Aspectos fiscales.

En la actualidad existe un impuesto, denominado "de avisos y tableros", de índole municipal, que se cobra como complemento del impuesto de industria y comercio. Dicho impuesto fue creado desde principio de siglo, aunque ha sido materia de precisión por parte de diferentes disposiciones legales posteriores. En efecto, la Ley 97 de 1913 autorizó al entonces concejo municipal de la ciudad de Bogotá, para "crear libremente ... organizar su cobro y darle el destino que juzgue más conveniente..." un impuesto "por colocación de avisos en la vía pública, interior y exterior de coches, de tranvías, estaciones de ferrocarriles, cafés y cualquier establecimiento público". Dos (2) años después, la Ley 84 de 1915 amplió dicha autorización a los demás concejos municipales.

Durante mucho tiempo, cada concejo municipal usó esta facultad, creando gravámenes en forma dispersa y, en muchas oportunidades, sin la técnica adecuada desde el punto de vista jurídico y administrativo, que permitiera su cobro efectivo. Teniendo en cuenta esta situación, la Ley 14 de 1983 dispuso en su artículo 37 que "el impuesto de avisos y tableros autorizado por la Ley 97 de 1913 y la Ley 84 de 1915, se liquidará y cobrará en adelante a todas las actividades comerciales, industriales y de servicios como complemento del impuesto de industria y comercio, con una tarifa de un quince por ciento (15%) sobre el valor de ésta, fijada por los concejos municipales". El Decreto-ley 1333 de 1986 (Código de Régimen Municipal) repitió la anterior disposición en su artículo 200 y la Ley 75 de 1986 la adicionó al decir que el impuesto en cuestión también se liquidará y cobrará al sector financiero. El Consejo de Estado, en sentencia de 22 de junio de 1990, precisó que el impuesto de avisos y tableros fue creado por las leyes de 1913 y 1915 y no por las leyes posteriores, que sólo lo tecnificaron.

El texto propuesto en el artículo 16 del Proyecto de Ley, no pretende crear un nuevo gravamen ni suprimir el existente, sólo busca mantenerlo. Permite, por lo tanto, que los concejos municipales o distritales adecúen el impuesto existente a las nuevas definiciones sobre publicidad exterior visual que trae la ley propuesta. La adecuación, debe ser para que el impuesto cubra "también" toda publicidad exterior visual. Como se trata de un impuesto municipal, la ley autoriza sólo a los concejos municipales y distritales para efectuar la adecuación. Ellos poseen la competencia, previa autorización de la ley, según dispone el artículo 287, numeral 3 de la Constitución Nacional y según lo han precisado múltiples sentencias del Consejo de Estado.

Por último, la ley toma las previsiones necesarias para hacer efectivo el impuesto, al ordenar que las autoridades que llevan el registro de la publicidad exterior visual, envíen la información de que disponen a las autoridades encargadas del cobro y recaudo del impuesto.

#### 8. Régimen transitorio.

El artículo 17 del proyecto de ley contempla una disposición que permite hacer una transición ordenada del régimen que actualmente regula la publicidad exterior visual (o simplemente a las vallas y avisos), al nuevo régimen propuesto.

Puesto que en la actualidad todas las vallas que se coloquen deben tener licencia o permiso previo, se dispone que las que lo hubieren obtenido pueden seguir colocadas en los términos del permiso concedido y durante su vigencia. Esta generalmente no excede de un (1) año. A partir de la expiración de las licencias concedidas, la publicidad exterior visual deberá sujetarse a los términos de la ley. Desde luego se anticipa que si se colocó una publicidad sin obtener licencia previa deberá removerse, a menos que se encuentre ajustada a los términos autorizados por la ley, en cuyo caso, deberá registrarse.

#### 9. Publicación especial.

El artículo 158 de la Constitución ordena que la ley que sea reformada parcialmente se publique en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas. Por otra parte, la publicación en el Diario Oficial marca, normalmente, la entrada en vigencia de una ley. Este proyecto prevé que la ley entrará en vigencia en el momento de su promulgación. Pero, adicionalmente, y atendiendo los términos del artículo 158 de la Constitución, se ordena al Gobierno Nacional que incorpore su texto a las leyes que haya modificado o reformado parcialmente y que las publique íntegramente con las modificaciones adoptadas.

**Rodolfo Segovia**

Senador.

LEY 9ª DE 1989

ESPACIO PUBLICO

## CAPITULO II

Del espacio público

ARTICULO 5o. Entiéndese por Espacio Público el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes.

Así, constituyen el Espacio Público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal, como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como de sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyen por consiguiente zonas para el uso o el disfrute colectivo.

ARTICULO 6o. El destino de los bienes de uso público incluidos en el Espacio Público de las áreas urbanas y suburbanas no podrá ser variado sino por los Concejos, Juntas Metropolitanas o por el Consejo Intendencial, por iniciativa del Alcalde o Intendente de San Andrés y Providencia, siempre y cuando sean canjeados por otras de características equivalentes.

El retiro del servicio de las vías públicas continuará rigiéndose por las disposiciones vigentes.

Los parques y zonas verdes que tengan el carácter de bienes de uso público, así como las vías públicas, no podrán ser encerrados en forma tal que priven a la ciudadanía de su uso, goce, disfrute visual y libre tránsito.

ARTICULO 7o. Los Municipios y la Intendencia Especial de San Andrés y Providencia podrán crear, de acuerdo con su organización legal, entidades que serán responsables de administrar, desarrollar, mantener y apoyar financieramente el Espacio Público, el patrimonio inmobiliario y las áreas de cesión obligatoria para vías, zonas verdes y servicios comunales. Así mismo, podrán contratar con entidades privadas la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico de los bienes anteriores.

Cuando las áreas de cesión para zonas verdes y servicios comunales sean inferiores a las mínimas exigidas por las normas urbanísticas, o cuando su ubicación sea inconveniente para la ciudad, se podrá compensar la obligación de cesión, en dinero o en otros inmuebles, en los términos que reglamenten los Concejos, el Consejo Intendencial y las Juntas Metropolitanas. Si la compensación es en dinero, se deberá asignar su valor a los mismos fines en lugares apropiados según lo determine el Plan de Desarrollo o Plan de Desarrollo Simplificado. Si la compensación se satisface mediante otro inmueble, también deberá estar ubicado en un lugar apropiado según lo determine el mismo plan.

Los aislamientos laterales, parámetros y retrocesos de las edificaciones no podrán ser compensados en dinero ni canjeados por otros inmuebles.

ARTICULO 8o. Los elementos constitutivos del Espacio Público y el medio ambiente tendrán para su defensa la acción popular consagrada en el artículo 1005 del Código Civil. Esta acción también podrá dirigirse contra cualquier persona pública o privada, para la defensa de la integridad y condiciones de uso, goce y disfrute visual de dicho bienes mediante la remoción, suspensión o prevención de las conductas que comprometieren el interés público o la seguridad de los usuarios.

El incumplimiento de las ordenes que expida el juez en desarrollo de la acción de que trata el inciso anterior configura la conducta prevista en el artículo 184 del Código Penal de "fraude a resolución judicial".

La acción popular de que trata el artículo 1005 del Código Civil podrá interponerse en cualquier tiempo, y se tramitará por el procedimiento previsto en el numeral 8º del artículo 414 del Código de Procedimiento Civil.

## CAPITULO III

### De la adquisición de bienes por enajenación voluntaria y por expropiación

ARTICULO 9o. El presente capítulo tiene como objetivo establecer instrumentos para la adquisición y expropiación de inmuebles en desarrollo de los propósitos enunciados en el siguiente artículo de la presente Ley.

Será susceptible de adquisición o expropiación tanto el pleno derecho de dominio y sus elementos constitutivos como los demás derechos reales.

ARTICULO 10. Para efectos de decretar su expropiación y además de los motivos determinados en otras leyes vigentes se declara de utilidad pública o interés social la adquisición de inmuebles urbanos y suburbanos para destinarlos a los siguientes fines:

- a) Ejecución de Planes de Desarrollo y Planes de Desarrollo Simplificados;

DECRETO 2303 DE 1989

PROCEDIMIENTO

TITULO IX

**Preservación del ambiente rural y de los recursos naturales renovables**

ARTICULO 118. **Acción.** El ambiente rural y los recursos naturales renovables del dominio público que hacen parte de aquél, podrán ser definidos judicialmente por cualquier ciudadano contra actos o hechos humanos que les causen o puedan causar deterioro, si el asunto no es de competencia de la administración, mediante la acción popular consagrada en los artículos 1005, 2359 del Código Civil, especialmente en los casos previstos en el inciso segundo del artículo 16 de la Ley 23 de 1973.

Esta acción se podrá ejercer en cualquier tiempo y estará encaminada a conseguir la prevención del daño, su reparación física o su resarcimiento, o más de uno de estos objetivos.

ARTICULO 119. **Contenido de la demanda.** Por lo menos, la demanda deberá expresar:

1. Nombre, domicilio o residencia del demandante.
2. Nombre, vecindad o residencia del demandado, si fueren conocidos.
3. Nombre del representante del demandado, si lo tuviere y fuere conocido.
4. Lo que se demanda.
5. Los hechos en que se fundamenta la demanda, con determinación del lugar donde se realizan o acaecieron.
6. Pruebas que el demandante pretende hacer valer.

ARTICULO 120. **Presentación de la demanda.** La demanda podrá ser presentada por escrito o verbalmente ante el secretario del juzgado, caso en el cual se extenderá el acta respectiva, que será firmada por dicho empleado y el demandante.

ARTICULO 121. **Medidas precautelativas.** Desde el momento de la presentación de la demanda y en cualquier etapa del proceso, el juez, de oficio o a petición de parte, si considera que se está causando daño al ambiente o a uno o más recursos naturales renovables, o existe peligro inminente de que se produzca, aunque sea distinto del indicado en la demanda, tomará las medidas del caso, previa realización de una inspección judicial.

El juez podrá conminar al demandado, bajo apremio de multas, para que suspenda las obras o actividades constitutivas del riesgo o causantes del daño, o realice los trabajos necesarios para conjurar el primero o hacer cesar el último.

El juez podrá exigir cuación para garantizar el cumplimiento de lo ordenado e imponer multas en caso de desobediencia.

ARTICULO 122. **Notificación del auto admisorio y contestación de la demanda.** Si dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición, no hubiere sido posible notificar personalmente el auto admisorio de la demanda al demandado que habita en zona rural, se procederá en la forma indicada en el artículo 55 de este decreto.

La notificación se considerará efectuada dos días después de la fijación del aviso.

El demandado podrá contestar la demanda y pedir pruebas dentro de los dos (2) días siguientes.

ARTICULO 123. **Aviso sobre iniciación del proceso.** Inmediatamente después de admitida la demanda, el juez dará aviso de la misma a la entidad pública u oficial encargada de ejecutar la política de preservación ambiental o de administrar los recursos naturales renovables, con jurisdicción en el respectivo municipio, a fin de que pueda intervenir en el proceso.

ARTICULO 124. **Pruebas.** Vencido el término señalado en el inciso final del artículo 122 de este decreto, el juez decretará las pruebas pedidas por las partes y las que él considere necesarias.

Se ordenará la práctica de una inspección judicial, si no se hubiere realizado la prevista en el artículo anterior, o no hubiere intervenido en ella el demandado, o el juez la estimare incompleta para efectos de la decisión del proceso. En el mismo auto se designará los peritos y se citarán tanto a las partes como a aquellos y a los testigos para que concurran a la diligencia de inspección judicial.

ARTICULO 125. **Inspección judicial.** La inspección judicial se realizará dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación del auto que decreta las pruebas, aunque no

concurran las partes. Dentro de ella se practicarán, en lo posible, las pruebas pedidas por las partes y las decretadas de oficio por el juez. En la misma diligencia las partes podrán aducir y el juez practicar pruebas no pedidas antes.

ARTICULO 126. **Audiencia.** Dentro de los dos (2) días siguientes a la finalización de la diligencia de inspección judicial, el juez citará para audiencia, la cual se efectuará dentro de los tres (3) días siguientes, aunque no asistan las partes. Si hubiere dictamen pericial pendiente, este término podrá ser ampliado por cinco (5) días.

En dicha audiencia el juez oír el dictamen de los peritos y practicara las pruebas que estuvieren pendientes y aquellas que considere necesarias para el esclarecimiento de los hechos.

Terminada la etapa probatoria, se oirán las alegaciones de las partes, y a cada una de ellas se concederá un término no superior a cuarenta minutos.

Terminados los alegatos, el juez proferirá sentencia.

Si esto último no fuere posible, lo hará en una nueva audiencia, para la cual citará a las partes. Esta audiencia deberá realizarse dentro de los cinco (5) días siguientes.

ARTICULO 127. **Actuaciones y medidas improcedentes.** No habrá lugar a la conciliación, anterior ni posterior a la presentación de la demanda, ni a la perención del proceso.

ARTICULO 128. **Obligaciones de decidir la controversia.** El juez deberá proferir ineludiblemente decisión de fondo.

ARTICULO 129. **Contenido de la sentencia.** El juez podrá imponer al demandado, en la sentencia, la suspensión de las obras o trabajos causantes del riesgo o del daño, el retiro o demolición de aquéllas, su modificación, la restauración o reposición de lo dañado o destruido, si es posible, el resarcimiento de los perjuicios causados a la comunidad, y todas aquellas medidas que sean adecuadas para prevenir el daño o repararlo. Se prevendrá igualmente al demandado que si no realiza los actos ordenados, dentro del término prudencial que se le señale, el juez proveerá para que los ejecute el demandante o la entidad a que se refiere el artículo 123 de este decreto, caso en el cual aquél deberá reembolsar los gastos correspondientes, que se liquidarán como se dispone en el inciso cuarto del artículo 307 del Código de Procedimiento Civil.

ARTICULO 130. **Apelaciones.** Los autos contra los cuales proceda recursos ante el superior, serán apelables en el efecto devolutivo; la sentencia en el suspensivo, pero si fuere contraria al demandado, el juez tomará todas las medidas necesarias para precaver el daño o hacerlo cesar, si no lo hubiere hecho antes, de conformidad con lo previsto en el artículo 121 del presente Decreto.

ARTICULO 131. **Indemnizaciones.** En caso de que el juez condene a pagar indemnización conforme a lo previsto en los artículos 16, inciso segundo, de la Ley 23 de 1973, 1005 del Código Civil, tratándose en este caso de recursos naturales renovables de uso público, y 129 de este decreto, su valor se entregará a la entidad que corresponda según las normas sustanciales.

ARTICULO 132. **Disposiciones aplicables.** Se aplicarán en este proceso, en lo pertinente, lo dispuesto en los artículos 1005 y 2360 del Código Civil, sobre recompensa e indemnización al actor.

ARTICULO 133. **Indemnización de perjuicios al demandado.** Si el demandado sufriere perjuicios por acción temeraria o de mala fe del actor, el resarcimiento de ellos se hará de acuerdo con las disposiciones pertinentes del Código de Procedimiento Civil.

ARTICULO 134. **Aviso al juez penal.** Si el hecho causante del daño fuere delictuoso o en su realización se hubiere cometido un delito, el funcionario que tramita el proceso dará de inmediato aviso al juez penal competente.

ARTICULO 135. **Acciones privadas o de carácter subjetivo.** La acción que ejerza el propietario de recursos naturales renovables en razón de daños directos a ellos, reales o contingentes, o las personas que hubiere sufrido perjuicios como consecuencia de actos o hechos humanos que hayan causado deterioro al ambiente rural o a recursos de dominio público o privado, se sujetarán a las disposiciones del proceso verbal que regula este decreto, en cuanto el asunto no corresponda a la jurisdicción en lo contencioso administrativo.

TITULO X

ARTICULO 136. **Procesos sometidos al Código de Procedimiento Civil.** Los procesos de expropiación de predios para fines distintos de los previstos en las leyes sobre reforma social agraria, los divisorios y los de disolución, nulidad y liquidación de sociedades, en cuanto tenga naturaleza agraria, se someterán a las reglas especiales del Código de Procedimiento Civil y a las generales de este decreto.

Estos procesos se sujetarán, en materia de competencia, a lo dispuesto en el artículo 8º del presente Decreto.

ARTICULO 137. **Saneamiento de la pequeña propiedad agraria.** Los asuntos relativos al saneamiento de la pequeña propiedad agraria se tramitarán y decidirán en proceso ordinario conforme a las disposiciones de este decreto, con aplicación de las adicionales contenidas en el Decreto Extraordinario 508 de 1974.

### TERCERA PARTE

#### Disposiciones varias

ARTICULO 138. **Disposiciones exceptuadas.** No se aplicará lo previsto en este Decreto a los asuntos que conforme a las disposiciones vigentes corresponden a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

ARTICULO 139. **Aplicación supletoria.** En los aspectos no contemplados en el presente Decreto se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil, en cuanto sean compatibles con la naturaleza de los procesos agrarios con los objetivos que persigue este estatuto y los principios que lo inspiran.

ARTICULO 140. **Vigencia.** El presente Decreto rige a partir del 1º de junio 1990 y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Los procesos que cursan en las salas civiles de los tribunales superiores de distrito judicial y en los juzgados civiles, serán enviados a las salas agrarias de aquellos y a los juzgados agrarios a que correspondan, inmediatamente comiencen a funcionar.

En los procesos iniciados antes de que entre en vigencia este decreto, los recursos interpuestos, la práctica de las pruebas decretadas, los términos que hubiere comenzado a correr, los incidentes en curso, las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por la ley vigente al tiempo en que se interpuso el recurso, se decretaron las pruebas, empezó a correr el término, se promovió el incidente o principió a surtir la notificación.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. E., a 7 de octubre de 1989.

### SENADO DE LA REPUBLICA - SECRETARIA GENERAL TRAMITACION DE LEYES

Santafé de Bogotá, D. C., 22 de octubre de 1992.

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de Ley número 200/92 "por la cual se reglamenta la publicidad exterior visual", me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada ante Secretaría General en la fecha. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es de competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente.

**Pedro Pumarejo Vega**

Secretario General del Senado.

### PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA.

Santafé de Bogotá, D.C., 22 de octubre de 1992.

De conformidad con el informe de la Secretaria General, dése por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Sexta Constitucional Permanente, para lo cual se harán las anotaciones de rigor y se enviará copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la Gaceta Legislativa del Congreso.

Cúmplase.

El Presidente del Honorable Senado de la República.

**JOSÉ BLACKBURN C.**

El Secretario General del Honorable Senado de la República,

**Pedro Pumarejo Vega.**