

*Están en el original.  
Falta en esta copia los cuadros*

3  
015

350.87  
V37p

**ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE**

**COMISION SEGUNDA**

**PONENCIA SOBRE SERVICIOS PUBLICOS**

**Por Dr. Eduardo Verano De la Rosa**

Honorables Delegatarios:

La opinión pública cuestiona diariamente la ineficiente prestación de los servicios públicos, especialmente de los llamados domiciliarios.

Debemos recordar que la prestación de los mismos, se ha constituido en elemento perturbador del orden público en distintas regiones del país, originando movimientos y paros cívicos que, en algunos casos, han degenerado en enfrentamientos con las autoridades civiles y la fuerza pública.

Para citar algunos casos, en el período 1981 a 1988, las protestas contra los malos servicios públicos representaron en Bogotá un 29%, por problemas en las tarifas de acueducto, energía y del combustible de uso doméstico llamado Cocinol.

En Barranquilla, las protestas contra los servicios de acueducto y energía, representaron un 37%, por transporte, 22% y por vivienda,

288233-04-02-07-99

22%. Otros centros urbanos, como Medellín, Cartagena, Cali y Cúcuta, han sufrido igual flagelo. Es necesario reiterar que las localizaciones de estas protestas han sido comunes, por igual, a la gran mayoría de las ciudades intermedias que, según el censo de 1973, tenían una población oscilante entre 10000 y 50000 habitantes, cifras que, frente al censo de 1985, no han sufrido drásticas variaciones. Es de destacar que de 300 paros cívicos presentados en el período comprendido entre 1970 y 1985, un 60 % de ellos fueron ocasionados por problemas en el servicio de energía eléctrica, acueducto y alcantarillado.

De otra parte, en el desarrollo de las economías dependientes como la nuestra, la tendencia general ubica gran parte de los planes de desarrollo en los centros urbanos más importantes, ligando de esta forma la suerte de la economía nacional a las mencionadas urbes. Tal ilustración es demostrativa de que la periferia( ciudades intermedias y pequeñas), generalmente tienen una representación inequitativa en los planes del poder central. La anterior situación ha obligado a que este tema tenga especial tratamiento por parte de los integrantes de la Asamblea Nacional Constituyente, a tal punto que, en casi todas las propuestas presentadas, se encuentran disposiciones que pretenden, total o parcialmente, regular dicha materia, a diferencia de la Constitución Política vigente que, en tres o cuatro artículos, se ocupa de aspectos parciales de la misma.

Con sobrada razón el Señor Expresidente López Michelsen ha planteado, en su Segunda Carta a un Constituyente, que la Nueva Carta Fundamental, con su tratamiento especial a los servicios públicos, " debe relevar la importancia que tiene para la paz social el acceso de todos los Colombianos, por igual, a los servicios públicos como obligación del Estado ".

Lo anterior impone que el papel del Estado Moderno se centra en la obligación de ser el motor del desarrollo social, y de procurar a las gentes, en forma igualitaria las condiciones para llevar una vida digna, que, en nuestro caso, se traduce en la superación de la desigualdad y el atraso. Y, no hay duda, de que una de las expresiones de esa nueva forma de ser del Estado, se concreta en la prestación de los servicios públicos.

#### **EL PROYECTO**

Estudiadas las distintas propuestas presentadas a la consideración de la Asamblea Nacional Constituyente, cuyo resumen se presenta en documento anexo y auscultadas las opiniones de sus miembros y de algunas organizaciones no gubernamentales, se ha elaborado un articulado que, bajo el acápite de SERVICIOS PUBLICOS, se propone su inclusión en la Nueva Carta Fundamental.

Si consideramos que el texto constitucional debe consagrar los principios fundamentales que rigen el Estado, las relaciones entre éste y los ciudadanos, los deberes y las obligaciones de los asociados, la protección de los derechos y las garantías individuales y colectivas, sin entrar en la consagración de una normatividad prolija y detallada, que es tarea de la ley; las disposiciones elaboradas consagran de manera clara y concisa los lineamientos generales que regulan los servicios públicos, postulados válidos para cualquiera de ellos.

Introducir en la Carta Constitucional materias que son susceptibles de un desarrollo legislativo detallado, puede crear, en el tema que nos ocupa, una camisa de fuerza que impida el desarrollo mismo de los distintos servicios públicos o la ausencia de normatividad en otros servicios que, por su misma naturaleza, requieren de un tratamiento especial.

De acuerdo con lo expresado anteriormente, se deja a la Ley el desarrollo de los mandatos constitucionales, atendiendo la naturaleza y características de cada uno de los servicios públicos, las dificultades que se presentan en las relaciones entre las empresas y los usuarios, los elementos propios de cada uno de ellos, que inciden en la fijación de las tarifas o en su actualización, etc.

El proyecto elaborado consagra los siguientes postulados:

**1. El Derecho de todas las personas a los servicios públicos:**

El Estado debe procurar el bien común y la satisfacción de las necesidades colectivas, entre ellas las de los servicios públicos, cuyo tratamiento en el Derecho moderno, los consagra como uno de los derechos fundamentales de los asociados. Dicho planteamiento se recoge y se reitera que corresponde al Estado asegurar, mediante la utilización de sus recursos y mecanismos, el acceso, en forma igualitaria, a todos los ciudadanos.

Igualmente, corresponde al Estado garantizar la prestación en forma continua, eficiente y oportuna. Características que le son propias a todos los servicios públicos.

**2. Régimen**

La disposición consagra que los servicios públicos relacionados con la administración de justicia y la fuerza pública, estarán a cargo exclusivo del Estado, por su misma naturaleza y las connotaciones que ellos tienen dentro del concepto de soberanía nacional.

En los demás servicios se prevee la participación de los particulares o de las comunidades organizadas, en su prestación. Con ello se consagran alternativas distintas a la puramente estatal en su organización y atención, procurando crear condiciones de

competencia que, en últimas, conlleven el mejoramiento en el manejo de los recursos y, por ende, en la calidad de los servicios entregados a la comunidad.

De otro lado, se permite que a las entidades territoriales de los distintos niveles, se les asigne competencia para la prestación de algunos de ellos. La ley señalará dichas competencias y las condiciones de su prestación.

### 3. Dirección, vigilancia y control por parte del Estado.

Si bien se introduce la posibilidad de que algunos servicios públicos sean atendidos por los particulares, la dirección, vigilancia y control de los mismos, se radica en cabeza del Estado, a través de instituciones especializadas que se organizarían con tal fin.

Dichos organismos fiscalizadores se crearían atendiendo la naturaleza y particularidades de los servicios públicos, por ejemplo, los domiciliarios, etc.

Con dicha norma se persigue la creación de un verdadero control a la gestión de las entidades que prestan esta clase de servicios, evitando los excesos y las deficiencias administrativas que tienen muchas de ellas. Asimismo, se protege al usuario, mediante la creación de mecanismos que aseguren un correcto y eficiente uso de

los recursos y la calidad de los servicios que se le suministran.

#### **4. Aspectos económicos :**

El tema económico en los servicios públicos, es de una especial complejidad, por lo cual se propone que sea la ley, atendiendo la naturaleza de los mismos, la que desarrolle ampliamente la materia. Conceptos como el de la retribución o gratuidad del servicio, los elementos básicos de las tarifas, su actualización, los subsidios estatales, la fijación y proporción de los mismos, etc., son tópicos que deben tener un tratamiento cuidadoso en la ley.

#### **5. Participación de los usuarios :**

La norma propuesta introduce un nuevo canal de participación ciudadana en un tema vital, el de los servicios públicos.

Dicha participación se concibe en dos aspectos esenciales: En la toma de decisiones que afectan a los usuarios, que deben ser oídos por los administradores o responsables de la prestación de un servicio, y, de otra parte, en el ejercicio de la función fiscalizadora de las mismas empresas, buscando con ello el mejoramiento de los servicios suministrados.

El panorama actual de algunos servicios, que gravita negativamente sobre las comunidades, justifica sobradamente la participación de los usuarios en su prestación y desarrollo, como un elemento

innovador en la gestión empresarial y en el desarrollo de mecanismos de concertación a nivel institucional.

#### ARTICULADO DE LA PONENCIA

La propuesta que presento a consideración de ustedes, compañeros delegatarios de la Comisión Segunda, consta de cinco breves artículos, los cuales se adjuntan a la presente exposición de motivos, y cuyo fundamento es el siguiente :

##### ARTICULO PRIMERO :

Se titula "derecho a la prestación " y mediante su contenido pretendo que se eleve a cánón constitucional el derecho que posee toda persona en la República de Colombia, al goce de los servicios públicos, y el deber del Estado a asegurar su provisión eficiente, oportuna, continua y equitativa. Es mi deseo que el presente artículo imponga claramente a el Estado, a través de sus innumerables representantes el deber de cumplir con este mandato. el segundo inciso es un angustiante pedimento, resultado de mis años de experiencia en el sector de los servicios públicos, por lo que igualmente anhelo que sea desde la Constitución, de donde se desprenda el tratamiento que la justicia ordinaria le dé a todas aquellas personas que atentan diariamente contra los bienes destinados a la provisión de los servicios públicos, concretamente, por el hurto de agua, luz, cables para distribución del fluido

eléctrico, etc., pues, la experiencia me ha demostrado que resulta más práctico para los delincuentes (con la legislación vigente), hurtar cualquiera de los servicios mencionados, y atenerse a la multa que imponga la empresa que presta el servicio. (Ej. las multas impuestas por el sector eléctrico tienen un simple tratamiento civil); ya que en términos monetarios, la multa y el tratamiento judicial siempre han resultado benignos en comparación con el daño causado y el beneficio recibido.

#### ARTICULO SEGUNDO :

Se titula "REGIMEN", y en él me remito a considerar como servicios públicos a cargo exclusivo del Estado, los de administración y fuerza pública. De esta forma me adhiero a quienes estiman que estos servicios inapreciables (obviamente no más que los restantes) por su naturaleza, y expresión social no pueden enajenarse al mejor postor. Muy probablemente, entre algunos lejanos años, la sociedad colombiana posea las condiciones de cultura política necesarias para que el Estado delegue los mencionados servicios a los particulares.

Sobre los servicios públicos restantes se deja abierta la posibilidad para que el Estado los preste directa o indirectamente, o las comunidades debidamente organizadas, y por los particulares. Manteniendo la sujeción de estas formas de administración a un régimen previamente establecido por la Ley.

El inciso segundo del artículo en comento, incluye también la oportunidad de que los servicios públicos tengan prioridad en los planes de desarrollo nacional y de cada una de las entidades territoriales, el objetivo, es procurar una previsión de parte del Estado en el aseguramiento de la prestación de dichos servicios, mediante los cuales se pretenda acabar con las improvisaciones y omisiones que han sido comunes en este tema.

#### **ARTICULO TERCERO:**

Este artículo titulado "DIRECCION Y CONTROL" ubica en el Estado la dirección y regulación en la prestación de los servicios, creando entidades especializadas de naturaleza estatal, mediante las cuales el Estado mantenga la posibilidad de intervenir a aquellas empresas cuyo resultado en la prestación del servicio haya resultado crítico.

Se deja a la Ley los términos y condiciones que para el caso deberán regir.

#### **ARTICULO CUARTO :**

Debido a que los servicios públicos son de diferente naturaleza, a que algunos de ellos requieren entregarse en términos de gratuidad como el de justicia o fuerza pública, otros como el de los servicios públicos domiciliarios deben ser retribuidos para garantizar un uso eficiente de los mismos, es necesario dejarle la reglamentación de estos aspectos a la Ley.

**ARTICULO QUINTO :**

Referido a la participación popular de los usuarios en las empresas de servicios públicos, y titulado "PARTICIPACION DE LOS USUARIOS", faculta al Congreso de la República para la creación de los instrumentos que faciliten y dispongan tal participación. De esta forma se recogen las justificadas aspiraciones de la comunidad, ratificadas en la gran mayoría de las propuestas presentadas en las mesas de trabajo. Esta participación estará condicionada en su reglamentación a la naturaleza de cada servicio público.

De igual manera, se deja a cargo del legislador, determinar los derechos y deberes de los usuarios y el régimen de su protección jurídica.

Considero haber cumplido con el honroso deber que me encomendaron mis compañeros de Comisión y espero que estos aportes ayuden a crear condiciones propicias para un desarrollo equilibrado y armónico de servicios públicos en Colombia.

Cordialmente,



EDUARDO VERANO DE LA ROSA

Constituyente

## SERVICIOS PUBLICOS

### ARTICULADO PROPUESTO

#### ARTICULO 1o. DERECHO A LA PRESTACION.

Toda persona tiene derecho a la prestación de los Servicios Públicos. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente, oportuna, continua y equitativa a todos los habitantes del territorio nacional.

Los bienes destinados a la provisión de los servicios públicos gozarán de especial protección por parte del Estado.

#### ARTICULO 2o. REGIMEN

Son servicios públicos a cargo exclusivo del Estado los de administración de justicia y fuerza pública. Los demás servicios públicos podrán ser prestados por el Estado directa o indirectamente, por las comunidades organizadas, y por los particulares, con sujeción a el régimen establecido por la ley.

La prestación de los servicios públicos tendrá prioridad en el Plan Nacional de Desarrollo y en los Planes de las Entidades Territoriales.

#### ARTICULO 3o. DIRECCION Y CONTROL.

Al Estado corresponde la dirección general y la regulación de la prestación de los servicios públicos. Quienes los presten estarán sometidos al control, vigilancia e intervención de entidades especializadas del Estado en los términos y condiciones que fije la Ley .

#### ARTICULO 4o. ASPECTOS ECONOMICOS

La Ley establecerá las condiciones de gratuidad o retribución de los servicios públicos.

También establecerá los elementos y criterios para la fijación de las tarifas de los servicios públicos y señalará las autoridades competentes para fijarlas.

**ARTICULO 5o. PARTICIPACION DE LOS USUARIOS.**

El legislador creará instrumentos de participación de los usuarios para contribuir a la prestación oportuna y eficaz de los servicios públicos, y reglamentará su ejercicio según la naturaleza del respectivo servicio.

Igualmente determinará los derechos y deberes de los usuarios y el régimen de su protección jurídica.



**EDUARDO VERANO DE LA ROSA**  
Constituyente

Bogotá, Abril 4 de 1991