

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

[Ver la Ley 142 de 1994](#)

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 incluyen en 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 tomo 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 mayores ciudades (Santa fe 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.(¹) 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 por 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 meritos mínimos de potabilidad.

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

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 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 designados 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, de muestra 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.

X100

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 notorio 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 participes 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 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 1.6 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 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 buen, 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 es la Ley y que están orientados a racionalizar y reordenar los procesos de estratificación en todo el país. Es pretensión gubernamental señalar las paulas 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 replantear 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 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 es lado 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 del agua y electricidad, en empresas con manifiesto desgüeño 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, llevo a una significativa ampliación de 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 permanezca 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 sobretudo 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 con fiabilidad y

calidad, la: expansión de las coberturas, se convirtieron en tasas 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, 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. Aun en los servicios de acueducto y alcantarillado es posible encontrar áreas donde piden 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 intervencionistas o 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 forma que mas 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 los 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** 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.

1.1.3. 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 políticas 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. 4, 5, 6 Y 7).

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 cuanto cuestan, quien los paga, y quien 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 domiciliario, 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. 1 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 prestación al usuario final, y se dejarán sin regulación las etapas anteriores que, en forma inevitable, incluyen definitivamente sobre la calidad y los costos de los servicios que usuario recibe.

2.4. La ley se aplicará, también, a los servicios de gas combustible, y a las telecomunicaciones (arts. 1 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, tendrán cada vez más tanta importancia en el bienestar y comodidad de las personas, 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 norma 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: 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 7, 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 podrá 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, **garantizar la existencia y prestación continua de los servicios públicos**, en la medida en que los recursos económicos y tecnológicos lo permitan (art. 3, 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 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 (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 en 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, incluyen, 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; numera 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 "empresa de servicios públicos las que han de prestar los servicios a los que se aplica la ley (art. 3", inciso 6; arts. 8", 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. 5). 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 corto 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 prestarios, inclusive a particulares, (art. 10, numeral 10.4; y artículos 17, 18 Y 27). En este punto, el proyecto acata el artículo 3.65 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; arto 11, numerales 11,1, 11.2 y 11.6 arts. 22, 32,33, 48, 55, 72, 84, 92 Y 108). El proyecto de leyes, 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. 42 y 52). 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.72).

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. 72).

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 espacialísima 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 a 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 REPUBLICA - SECRETARIA GENERAL

TRAMITACIÓN DE LEYES

Santa fe 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 Secretaria General. La materia de que trata el mencionado proyecto de leyes 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.

Santa fe de Bogotá, D.C., 21 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 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.

Gaceta del Congreso de noviembre 17 de 1992