

INTRODUCCIÓN

A través de los años se ha definido el Contrato como una convención, en la que intervienen dos partes comprometiéndose recíprocamente en condiciones de igualdad; lo cual ha sido reglamentado por medio de diferentes leyes y codificaciones, partiendo de las normas contenidas en nuestro Código civil, donde aparecen diferentes artículos que nos ofrecen unas pautas generales, para el tratamiento que se debe dar a este tema específico. Sin embargo con el paso del tiempo se ha incrementado la problemática en la prestación de los servicios públicos domiciliarios, motivada por causas bien conocidas, como el crecimiento desmesurado de la población, la magnitud de las inversiones requeridas para atender la prestación de los mismos y la necesidad de acceder en condiciones de igualdad de oportunidades, costos razonables y eficiencia a estos servicios por parte de los suscriptores o usuarios.

La Constitución de 1991, establece una serie de garantías y derechos a los ciudadanos, que deben ser respetados por el Estado así :

El artículo 365 constitucional, hace una presentación de los servicios públicos, como quiera que son inherentes a la finalidad social del Estado, en tanto que este, tiene el deber de asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio Nacional; del mismo modo, los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley y podrán ser prestados por el Estado directa o indirectamente, por comunidades organizadas o por particulares.

Se establece como una prioridad dentro del gasto público social de acuerdo al Artículo 366 la solución de necesidades insatisfechas en cuanto al agua potable.

El Artículo 367 especifica que la ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación, y el régimen tarifario que tendrá en cuenta, además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos. Los servicios públicos domiciliarios se prestarán por cada Municipio cuando las características, técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, y los departamentos cumplirán funciones de apoyo y coordinación.

El Artículo 368 se refiere a los subsidios para los servicios públicos estipulando que la Nación, los Departamentos, los Municipios y las entidades descentralizadas, podrán conceder subsidios, para tal fin, en sus respectivos presupuestos para las personas de menores ingresos.

El artículo 369 determina los deberes y los derechos de los usuarios, el régimen de su protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten el servicio, además de la participación de los Municipios, a través de sus representantes en las entidades y empresas que tengan a su cargo la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

Finalmente el Artículo 370 señala que corresponde al Presidente de la República señalar con sujeción a la ley, las políticas generales de administración, y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios, y ejercer por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el control, la inspección y vigilancia de la entidades que los presten.

En desarrollo de la constitución de 1991 en cuanto hace a este campo, se expide la ley 142 de 1994, denominada "**de servicios públicos domiciliarios**" dentro de la cual se determina el "**Contrato de Servicios Públicos**" y con su aplicación el Estado pretende delimitar los contenidos básicos de esa relación Entidad prestadora del servicio - usuarios, la que a nuestro sentir no se regula por los principios de uniformidad y equidad que debe caracterizarlo a la luz de la Carta Política de 1991.

En razón de lo anterior, con el presente trabajo pretendemos plantear unas conclusiones de fondo, ofreciendo pautas que ayuden a mejorar y establecer una relación de igualdad entre los usuarios y las empresas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios en la ciudad de Manizales, de los deberes y derechos que a cada uno le compete dentro del contrato, y lo que es mas importante, formular unos ajustes que se podrían hacer a este; a fin de lograr una relación más igualitaria y uniforme regulada por los principios constitucionales fundamentales, como lo señalan los siguientes artículos:

Artículo 2º- **De los fines del Estado**, artículo 5º - **Persona, familia y sociedad**; artículo 6º Titulado de la **Libertad individual y principio de legalidad**; así mismo y especialmente por el **Derecho a la igualdad**- Artículo 13 Constitucional, los cuales deben orientar y regular las relaciones entre dos partes con propósitos y objetivos comunes, como es el bienestar general.

Esto es particularmente importante en el tema que pretendemos desarrollar, cual es "**El contrato de servicios públicos domiciliarios**", donde la nueva Constitución Política ha sido especialmente enfática en cuanto a la protección de los usuarios, reservando para ello un capítulo especial (5º) denominado "**DE LA**

FINALIDAD SOCIAL DEL ESTADO Y LOS SERVICIOS PUBLICOS” dentro del TITULO XII **“DEL REGIMEN ECONOMICO Y DE LA HACIENDA PUBLICA”**, estableciendo a cargo del Estado y en cabeza del Presidente de la República, la regulación, intervención y control de los servicios públicos domiciliarios.

Confiamos finalmente que nuestro trabajo constituya un aporte al estudio y solución del tema desarrollado, con base en la experiencia de algunos años de ejercicio en el sector de los servicios públicos, lo cual sin duda constituye la mejor retribución a nuestro esfuerzo.

CAPÍTULO I. SERVICIOS PÚBLICOS

"Los servicios públicos son el medio por el cual el Estado realiza los fines esenciales de servir a la comunidad, promover la prosperidad general, y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales (C.N. Artículo 2). El sentido y razón de ser de los poderes constituidos es el servicio a la comunidad, la satisfacción de sus necesidades y la protección de los derechos individuales de sus miembros"¹.

1.1 SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

1.1.1 Definición. Son los servicios que reciben las personas en sus sitios de habitación, trabajo o actividad y que sirven para satisfacer las necesidades básicas de bienestar y salubridad de la población, se prestan por el Estado o por los particulares, a través de redes físicas, con puntos terminales en los domicilios de los usuarios, bajo la regulación, control y vigilancia del Estado.

1.1.2 Cuáles son considerados como tales. Se consideran Servicios Públicos domiciliarios los de:

- Acueducto
- Alcantarillado y Aseo (Saneamiento básico)
- Energía Eléctrica
- Telefonía pública básica conmutada y telefonía local móvil en sector rural
- Gas combustible

¹Corte Constitucional, Sentencia de tutela T-578, expediente N° T-1848, Magistrado Ponente doctor ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO, 3 de Noviembre de 1992, citando la Sentencia T-540 de Sept.24/92 siendo M.P. el doctor EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.

1.1.3 Cómo es su organización. Es deber del Estado, según el artículo 365 de la Constitución Nacional, asegurar la eficiente prestación de los servicios públicos a todos los habitantes del territorio nacional, determinando igualmente el artículo 367 que los servicios públicos domiciliarios se prestarán directamente por cada Municipio, cuando las características técnicas , económicas y de conveniencia general lo aconsejen. Estos preceptos constitucionales están desarrollados a través de los artículos 5 a 8 de la Ley 142 de 1994, donde se establecen los parámetros respecto a la competencia para la prestación de los mismos por la Nación, los Departamentos y los Municipios.

A pesar de lo anterior, tanto la constitución como la ley autorizan a estos, para encargar su prestación a otras empresas ya establecidas, de carácter oficial o mixto, o en ultima instancia en los particulares, cuando el Municipio carece de la infraestructura técnica, económica, financiera u organizacional para atender eficiente y adecuadamente la prestación de los mismos.

- El Estado a través de las Comisiones de Regulación y Control, es el que verifica la correcta prestación de cada servicio (Art. 6- ley 142/94).
- Los habitantes del respectivo Municipio celebran un Contrato de prestación de servicios públicos con las entidades que los suministran.
- A cambio de la prestación del servicio, de acuerdo con parámetros como el consumo, el cargo fijo y el cargo por conexión, y según las tarifas determinadas por las autoridades de Regulación correspondientes – Comisiones de Regulación-, creadas para cada servicio, los usuarios pagan el valor del mismo. Sin embargo la misma Constitución autoriza a la Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas para conceder

subsidios destinados a que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas (Art. 368 C.N.).

- Los usuarios pueden participar en la gestión y fiscalización de las entidades que presten los servicios públicos domiciliarios, a través de los **Comités de Desarrollo y Control Social de los servicios Públicos domiciliarios**, que deben estar constituidos en cada Municipio, según la reglamentación legal promulgada al efecto. Adicional a lo anterior, la comunidad puede igualmente participar en la gestión y control de las Empresas que prestan tales servicios, a través de los mecanismos de participación ciudadana, reglamentados en el caso de las **Veedurías ciudadanas**, por medio de la Ley 489 de 1998 y la Ley 563/2000, la cual fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional por vicios de procedimiento en su trámite, pero que ha sido presentado nuevamente el proyecto al Congreso con las correcciones del caso, para someterla a su correspondiente aprobación, ya que constituye un importante mecanismo de participación ciudadana en la gestión pública y especialmente en el tema de los servicios públicos domiciliarios.

Igualmente los usuarios participan en cada empresa en particular, mediante su intervención en los **Comités de reclamos**, creados por el decreto 1842/91; y en los **Comités de estratificación socioeconómica**, creados por la Ley 142/94 o de Servicios Públicos domiciliarios.

1.2 HISTORIA DE LA EXPANSIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS EN COLOMBIA

El esfuerzo nacional para mejorar la cobertura de los servicios públicos domiciliarios a lo largo de los últimos años, 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 públicos domiciliarios básicos.

Como hechos históricos relevantes podemos destacar los siguientes²:

- En 1.938, 35 de cada 100 hogares urbanos disponían del servicio de energía, acueducto y alcantarillado, en ese año no existían acueductos rurales.
- 47 años después, o sea en 1.985, el 88% de hogares urbanos, contaba con los tres servicios y la cobertura rural llegaba al 23% de las familias. Durante este periodo, las ciudades mejoraron el equipamiento en los tres servicios a una tasa promedio del 6% anual; así mismo la cobertura en los últimos años ha sido desigual según el servicio, siendo la 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 solo a un 3.7% anual, tasa menor que el crecimiento de la economía. 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

² Exposición de motivos Proyecto de Ley “**por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios**”- Senado de la República: 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.

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, solo 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 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. Ciudades intermedias como Manizales, tienen niveles de cubrimiento inferiores al 62%.
- 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; la mayoría de los sistemas de alcantarillado tienen deficiencias en el manejo de residuo, desechos y control de sustancias nocivas para el medio ambiente.
- El servicio de aseo demuestra notorias deficiencias, si se tiene en cuenta que solo el 43% de las cabeceras municipales cuentan con el servicio de recolección.
- En el campo de las telecomunicaciones 7.6% colombianos de cada 100, tenían teléfono en 1.987, 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 periodo 71-88. 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.

- En el año de 1.938, 48 de cada 100 hogares urbanos disponían de electricidad y no existía cobertura rural, en 1.985, el 95% de los hogares urbanos y el 41% de los rurales ya contaba con electricidad.

Como conclusión podemos afirmar que el país debe realizar 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. Se deben ampliar los porcentajes en cobertura de servicios tales como acueducto, alcantarillado y para atender las necesidades que presenta el desarrollo económico; las comunicaciones son una condición importante, 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 los servicios públicos domiciliarios es condición indispensable. Es necesario garantizar que los mas 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 servicios públicos. Es preciso reconocer que parte del descontento actual obedece a su incapacidad para suministrar el servicio de acuerdo a normas aceptadas de calidad, bajo costo y diligencia administrativa. La atención adecuada al usuario debe ser elemento primario en la gestión de servicios públicos.

1.3 BASE CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

La historia de los servicios públicos domiciliarios en Colombia, está integrada por una serie de normas articuladas en leyes, decretos y reglamentos, anteriores a la Ley 142 /94, que armonizaban ampliamente con la Constitución política de 1886, cuya base era una estructura rígida y un Estado Centralista, con un sistema de administración opuesto a la descentralización, donde el poder de decisión para todo el territorio del Estado, se concentra en manos de las autoridades, especialmente Ministeriales y la distribución de servicios se lleva a cabo mediante una rigurosa subordinación jerárquica, a cuyo alrededor giraban todas las Instituciones de la República con una marcada tendencia dominante y autoritaria, a la que no escapaban los entes encargados de prestar los servicios públicos domiciliarios, lo cual se reflejaba en el monopolio y la poca cobertura que ofrecían los limitados servicios a los que tenían acceso los colombianos.

Con la llegada del siglo XX, sin embargo, nacieron a la vida jurídica importantes cambios, plasmados en leyes y decretos que atenuaban un poco la tendencia centralista, entre los que se destacan entre otros los siguientes:

- **La Ley 65 de 1.936**, mediante la cual la Nación entrega obras de Acueducto a los Municipios y encarga al Ministerio de Obras Públicas el control de las tarifas, a los departamentos corresponde organizar oficinas técnicas para preparar proyectos de inversión en infraestructura física.

- Mediante la **Ley 109/36**, se sometió las tarifas a la aprobación del gobierno nacional, previa verificación de la calidad del agua suministrada.
- Mediante **Decreto 503 de 1.940** se crea el Fondo de fomento Municipal, adscrito al Ministerio de Hacienda, cuya función era canalizar los recursos financieros para el desarrollo municipal y estableció los subsidios nacionales para la ejecución de obras.
- Mediante el **Decreto 209 de 1.950** se crea el INSFOPAL, Instituto Nacional para el Fomento Municipal, con funciones de financiar, planificar, construir, operar y administrar los servicios públicos de acueducto y alcantarillado en los Municipios, consolidando una red de servicios públicos, que fue concretada a nivel regional con la creación de los EMPOS (Empresas de Obras Sanitarias) , cuyo principal accionista era el INSFOPAL.

Luego de muchos años se promulgó la Constitución de 1991, donde se consagró la vigencia de un Estado Social de Derecho, teniendo a la persona como parte de una familia y núcleo esencial de la sociedad, y ante la necesidad sentida de ampliar la acción del Estado en programas sociales, que llegasen a la comunidad en condiciones de igualdad, se materializó un programa de expansión, cobertura y libre acceso a los servicios públicos domiciliarios por parte de los ciudadanos.

Con la expedición de la Ley 142/94 o de "**Servicios Públicos domiciliarios**", la que desarrolla algunos de los principios constitucionales como: el artículo 2º "**Los fines del Estado**", donde se determina como uno de los fines esenciales del Estado la **prosperidad general y garantizar la participación de todos en las decisiones que los afectan, asegurando la vigencia de un orden justo**; por

su parte el artículo 5º **“Personas familia y sociedad”**, determina que el Estado reconoce sin discriminación alguna **“la primacía de los derechos inalienables de la persona humana”**; así mismo el **“derecho a la igualdad”** consagrado en el artículo 13 constitucional, expresa que **“ todos los ciudadanos recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin ninguna discriminación”**.

Finalmente para no mencionar sino los más relevantes, en los artículos 367 a 370 se hace una presentación de los servicios públicos domiciliarios, y se define la prestación de los mismos, como una obligación del Estado con características de cobertura, calidad y eficiencia; estableciendo la posibilidad, que estos puedan ser prestados por los particulares bajo la vigilancia y control del mismo, a través de la **Superintendencia de Servicios Públicos** y las **Comisiones de Regulación** de cada servicio en particular.

La anterior descripción nos ofrece un panorama de como ha evolucionado la legislación de los servicios públicos, hasta llegar a la carta política de 1991, donde se ha pretendido acercar el Estado a los usuarios, a través de las Empresas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios, o los particulares encargados de ellos, pero en verdaderas condiciones de igualdad que faciliten el acceso de todas las personas y que puedan gozar de las mismas garantías, sin distingo alguno de acuerdo con la Constitución y la ley.

1.4 LOS SERVICIOS PÚBLICOS COMO DERECHO FUNDAMENTAL

El artículo 365 de la Constitución Política determina:

"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".

El artículo 366 a su vez determina:

"(...) El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado (...)".

Sobre la condición de derecho fundamental a gozar de los servicios públicos, ha dicho la H. Corte Constitucional en **Sentencia T-540 de Sept. 24/92**, siendo Magistrado Ponente el doctor Eduardo Cifuentes Muñoz, lo siguiente:

"(...) Los servicios públicos son el medio por el cual el Estado realiza los fines esenciales de servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios derechos y deberes constitucionales (C.P. art. 2). El sentido y razón de ser de los poderes constituidos es el servicio a la comunidad, la satisfacción de sus necesidades y la protección de los derechos individuales de sus miembros (...)".

La sentencia mencionada agrega en otro de sus apartes:

"(...) El Estado Social y democrático de derecho tiene una concreción técnica en la noción de servicio público. El constituyente al acoger esta forma de organización política- social elevó a deber constitucional del estado suministrar prestaciones a la colectividad. La naturaleza social y democrática del estado considera a cada ciudadano como un fin en sí mismo en razón de su dignidad humana y de su derecho a la realización personal dentro de un proyecto comunitario que propugna por la igualdad real de todos los miembros de la sociedad (...)".

En consideración a lo anteriormente expuesto, podemos decir, que el contrato de servicios públicos desarrolla el mandato de la constitución política de 1991 contenido en los artículos 365 y ss que determina como inherente a la finalidad

social del Estado la **“prestación eficiente de los mismos a todos los habitantes del territorio nacional”**.

Esta protección constitucional es concomitante para garantizar los derechos fundamentales de: **libre desarrollo a la personalidad (C. Política. art. 16) y el derecho a la igualdad (C. Política. art. 13)**, por lo cual se impone la intervención directa del Estado para garantizar la vigencia de estos y otros derechos fundamentales de la primera generación, sin lo cual el postulado de los fines del estado, sería solo un catalogo de propósitos sin vigencia real.

1.5 COMPETENCIA DEL ESTADO EN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

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:

- 1- Primó una concepción intervencionista del Estado y la necesidad de definir de manera amplia su ámbito 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.
- 2- 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 los recursos de financiamiento externo,

impidió que el sector privado permaneciera como inversionista en el sector de los servicios públicos.

- 3- La creciente complejidad tecnológica de servicios como el de telefonía, impidió su prestación eficiente y oportuna por los particulares.

Estas perspectivas, exigen un replanteamiento institucional del sector de servicios públicos en su conjunto. La nación debe reformular su papel para fortalecer instituciones reguladoras que mas 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, aumento 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 particular, sino por el contrario una función complementaria y positiva. 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, y desregula para eliminar barreras artificiales a la competencia.

1.6 CLASES DE INFRAESTRUCTURA EN SERVICIOS PÚBLICOS

Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, en el sentido de que contribuyen al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, pudiendo ser prestados por el Estado directa o indirectamente, por las comunidades organizadas o por los particulares según el régimen legal vigente, pero en todos los casos el Estado tendrá la **regulación, el control y la**

vigilancia de éstos servicios, para garantizar la eficiente prestación a todos los habitantes.

Se entiende así mismo como servicios públicos domiciliarios, **“(...) aquellos que se prestan a través de redes físicas o humanas con puntos terminales en las viviendas o sitios de trabajo de los usuarios y cumplen la finalidad específica de satisfacer las necesidades esenciales de las personas”³**. Es por ello que los mismos condicionan en gran parte el desarrollo de las comunidades, cuya vida comunitaria se va transformando, al dejar de ser una sociedad rural para convertirse en urbana, lo que impone la satisfacción colectiva de necesidades esenciales de agua, alcantarillado, aseo, saneamiento ambiental, energía y telecomunicaciones.

Las personas demandan de manera permanente los servicios para ejecutar sus actividades económicas, culturales, recreativas o simplemente por razones sanitarias; de allí que los servicios deben ser suministrados de manera continua, con calidad y eficiencia, y a costos razonables.

Los servicios públicos domiciliarios se pueden clasificar en dos tipos de infraestructura, respecto al desarrollo de los mismos y su connotación económica, según criterio del Departamento Nacional de Planeación y los textos sobre EVALUACIÓN ECONÓMICA DE PROYECTOS DE INVERSIÓN.

³Corte Constitucional, Sentencia de tutela T-578, expediente T- 1848, Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero, 3 de noviembre de 1992.

- 1) La **infraestructura Social** que comprende los servicios de acueducto, y saneamiento básico, categoría esta última que comprende: alcantarillado, aseo y tratamiento de residuos orgánicos.
- 2) La **infraestructura económica** que incluye los servicios de energía eléctrica, gas domiciliario y telecomunicaciones.

Se denomina **Infraestructura Social**, aquella parte del equipamiento productivo de un país que va orientada a satisfacer necesidades básicas de la población; la que por sus características de costo e inversiones requeridas y su condición de imprescindibles para la salud humana, debe ser asumida o subsidiada en alto grado por el Estado, ya que su finalidad no está encaminada a producir rentabilidad económica o financiera, sino una rentabilidad social, es decir, satisfacción de necesidades insatisfechas para los grupos marginados de la población.

Se denomina **Infraestructura Económica**, aquella parte de la infraestructura productiva que está destinada a la atención del tipo de servicios que no tienen el carácter de esenciales, pudiendo tener sustitutos y que por lo mismo el costo debe ser asumido en su totalidad por los usuarios, con algunas excepciones en cuanto al otorgamiento de subsidios, ya que en términos generales deben producir una rentabilidad económica sobre la inversión y es allí donde principalmente se encamina la inversión privada.

Antes de la depresión económica de 1930, la política económica estaba diseñada sobre la base de que el Estado atendía exclusivamente la **infraestructura social**, desarrollando a través de la misma un rígido proteccionismo, por medio de un régimen amplio de subsidios. Por el contrario los servicios de la **infraestructura**

económica eran asumidos por pequeñas empresas de carácter familiar, con una regulación y control moderado por parte del Estado.

A partir del año 1930 y con la reforma constitucional de 1945, el Estado asumió la prestación y el monopolio de los servicios públicos domiciliarios, con una política claramente proteccionista y de subsidios. Esto se debió básicamente a factores económicos, relacionados con la magnitud de las inversiones que se requerían para mantener y desarrollar la infraestructura de los servicios públicos, que por su alto costo no permitía que la iniciativa privada atendiera estos desarrollos, debiendo acudir el Estado garantizar su prestación.

A raíz del caos jurídico existente en cuanto al control, regulación, funcionamiento, tarifas y toda la parte institucional y legal de los servicios públicos, el Congreso de la República promulgó la **Ley 126 de Octubre 26 de 1938**, sancionada por el Presidente Alfonso López Pumarejo, por medio de la cual el Estado asumió la prestación y el monopolio o estatización de los servicios públicos de acueducto, energía eléctrica y teléfonos, en coordinación entre la Nación, los Departamentos y los Municipios. Para el efecto el artículo 24 de la citada ley dispuso:

"ARTICULO 24. - Declárase de utilidad pública la adquisición por la Nación, los Departamentos o los Municipios, de las empresas de producción, conducción y distribución de energía eléctrica, las de teléfonos y las de acueducto, destinadas a prestar servicio público."

"PARÁGRAFO.- Las empresas a que se refiere este artículo quedan sometidas al control del Gobierno Nacional, el cual ejercerá las funciones de fiscalización e inspección técnica y económica que considere necesarias para garantizar una correcta prestación de los servicios."

Con la reforma Constitucional de 1968, bajo el gobierno del Presidente Doctor Carlos Lleras Restrepo se dio mayor participación a la iniciativa privada en la prestación de los servicios públicos domiciliarios y dejó al Estado como competidor de la misma, a través de las nuevas figuras societarias como son las Empresas Industriales y Comerciales del Estado; las Empresas de capital público o descentralizadas indirectas (Decreto 150/76) constituidas por asociación entre entidades públicas y también contempló la posibilidad de que el mismo Estado se asocie con particulares para desarrollar actividades Industriales o comerciales, como es el caso de las Sociedades de Economía Mixta. Simultáneamente determinó que la función de estudiar, controlar, evaluar y aprobar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios estaría a cargo de un organismo creado para tal fin, a través del decreto Ley 3069/68, denominado **JUNTA NACIONAL DE TARIFAS de Servicios Públicos domiciliarios**, con base en criterios de eficiencia, solidaridad y costos razonables por parte de las entidades prestadoras de tales servicios, y con la finalidad de priorizar el gasto social, determinando los subsidios cruzados, o sea entre categorías de usuarios de un mismo servicio.

La Constitución Política de 1991 a su vez contiene una regulación amplia y precisa a través del TITULO XII "**DEL RÉGIMEN ECONÓMICO Y DE LA HACIENDA PÚBLICA**", Capítulo V "**DE LA FINALIDAD SOCIAL DEL ESTADO Y DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS**". Los servicios públicos domiciliarios son desarrollados por la norma superior en los artículos 367 y ss.

Finalmente la Ley 142 de Julio 11/94 "**Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones**", fija el marco jurídico a que deben someterse las empresas y los usuarios en sus relaciones comerciales, determinando como instrumento idóneo el "**Contrato de**

Servicios públicos” - artículos 128 a 133. Simultáneamente a esta, se expidió por el Congreso la Ley 143/94 denominada **Ley eléctrica**, que reglamente todo lo referente al servicio público de electricidad, desde la generación, transformación, transmisión, distribución, comercialización, hasta la reglamentación de nuevas fuentes- no convencionales- de producción de energía.

El instrumento descrito, al igual que la creación y funcionamiento de las **COMISIONES DE REGULACIÓN** y de la **Superintendencia de Servicios Públicos** domiciliarios, conjuntamente con los **COMITÉS DE DESARROLLO Y CONTROL SOCIAL** de los servicios públicos domiciliarios, así como las **Veedurías ciudadanas** (Ley 563/2000), permiten una nueva concepción en la solución de las controversias derivadas de la ejecución del Contrato de condiciones uniformes determinado en la Ley de Servicios públicos.

Como complemento del marco teórico descrito, también se encuentra un aporte conceptual, jurídico y metodológico, en las diversas jurisprudencias de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, que fijan una interpretación teleológica, en armonía con los preceptos constitucionales para la protección de los usuarios frente a los abusos o excesos de las empresas de servicios públicos. Estas Corporaciones, a nuestro juicio han llenado los vacíos que se presentan en la legislación, fortaleciendo el concepto de **“derecho fundamental”** de acceso a los servicios públicos domiciliarios por parte de los usuarios, ya que su disfrute y utilización está ligado a las condiciones de vida dignas y a la conservación plena de este preciado bien, como elemento esencial de cualquier sociedad.

CAPÍTULO II. EL CONTRATO DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

2.1 QUE SE ENTIENDE POR CONTRATO

La noción de contrato es inherente a los albores de la humanidad, y se predicaba desde la permuta o trueque en las sociedades o grupos primarios, pasando por las relaciones laborales, el arrendamiento de tierras, la gestión de negocios ajenos y otro sinnúmero de relaciones necesarias y fundamentales para el desarrollo de la civilización, hasta el concepto que se ha impuesto en nuestros tiempos, a través de la doctrina y la jurisprudencia.

En el proceso de evolución del concepto jurídico, encontramos en nuestro Código Civil que data del siglo XIX, la siguiente definición:

(...) "Art. 1495. -Definición de contrato. Contrato o convención es un acto por el cual una parte se obliga para con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa. Cada parte puede ser de una o de muchas personas".

2.1.1 Clasificación de los contratos. Según el tratadista GUILLERMO OSPINA FERNÁNDEZ, en su texto "Teoría General del contrato y de los demás actos jurídicos", Editorial Temis- Bogotá 1994, los contratos se pueden clasificar así:

1.- Según el Código Civil, artículos 1496 a 1500:

a) **Contratos unilaterales y bilaterales**, según las obligaciones que contraiga cada parte

- b) **Contratos onerosos y gratuitos**, según la utilidad que las partes deriven de los mismos
- c) **Contratos conmutativos y aleatorios**, según las prestaciones recíprocas que adquieran los contratantes
- d) **Contratos principales y accesorios**, dependiendo de su independencia para subsistir o no por sí solo
- e) **Contratos reales, solemnes y consensuales**, según la libertad para la forma de expresión de su voluntad por parte de los contratantes

2.- Según la doctrina, se han agregado otras formas o tipos de contratos nuevos de acuerdo a la importancia progresiva que han adquirido así:

- a) **Contratos preestipulados y contratos por adhesión**, según implique o no el concurso de las voluntades en cuanto a su discusión y elaboración
- b) **Contratos relativos y contratos colectivos**, según aproveche o involucre a terceros no directamente relacionados
- c) **Contratos de ejecución instantánea y contratos de ejecución sucesiva**, según que las prestaciones resultantes puedan ser cumplidas en un solo acto o se trate de prestaciones sucesivas durante un tiempo mas o menos largo
- d) **Contratos típicos y contratos atípicos (nominados o innominados)**, según estén particularmente reglamentados o no por la ley

2.2 NATURALEZA JURÍDICA DEL CONTRATO DE SERVICIOS PÚBLICOS

En razón de la expedición de la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios (Ley 142/94), norma que desarrolló el TÍTULO XII – CAPÍTULO V de la constitución política de 1991, denominado “ **DE LA FINALIDAD SOCIAL DEL ESTADO Y DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS**”, se creó un tipo de contrato de características especiales – artículo 128 – para regular las relaciones jurídicas entre las empresas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios y los suscriptores o usuarios de los mismos.

Dicho instrumento definido como “**CONTRATO DE CONDICIONES UNIFORMES**”, por la ley 142/94 – artículo 129 -, tiene un marco de referencia que nos remite al derecho privado, ya que su sustento legal no solo está contenido en la ley de Servicios Públicos, sino que por expresa disposición de la misma, en lo no previsto en ella, deben aplicarse las normas de los códigos civil, de comercio y en lo referente a procedimiento, lo estipulado en el Código de Procedimiento Civil y en el Código Contencioso Administrativo.

Las características que se derivan de su interpretación teleológica, lo enmarcan en la siguiente interpretación contractual:

I- Es de naturaleza **consensual**, ya que se perfecciona por el solo acuerdo de las partes sobre los elementos esenciales del contrato, esto es, la “**prestación del servicio**” de una parte, y el “**precio**” por la otra.

II.- Es de “**condiciones uniformes**”, es decir, igual para todas las partes que adhieren al mismo, salvo algunas excepciones que la misma ley establece.

III.- Es "**bilateral**", ya que las dos partes que lo integran, se obligan mutuamente, la una a prestar un servicio continuo, uniforme y eficiente y la otra a pagar un precio o tarifa determinados.

IV.- Es "**oneroso**", ya que el precio que se paga por el servicio, es condición esencial del mismo, estipulándose en la ley, la prohibición de suministrar "**gratuitamente**" el servicio a ninguna persona natural o jurídica.

V.- Es un contrato "**conmutativo**", ya que el **precio o tarifa** que una parte paga, es equivalente al servicio o beneficio que la otra recibe.

VI.- Es "**nominado**", ya que a pesar de no estar definido en el código civil o de comercio, si aparece definido en la Ley 142/94 de servicios públicos domiciliarios, como **contrato de servicios públicos o contrato de condiciones uniformes**. Adicionalmente la Ley 80/93 o "**Estatuto de contratación de la administración pública**" regula lo atinente a los contratos celebrados por las entidades públicas y somete las controversias sobre los mismos a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativa

VII.- Es un contrato de "**adhesión**", cuyo desarrollo e interpretación se encuentra soportado en el artículo 1624 del C.C., y cuya esencia y elementos han sido precisados por la H. Corte Suprema de Justicia, quien ha extendido como sistema de interpretación de este tipo de contratos, los principios clásicos de interpretación de los actos jurídicos, así:

- Sentencia de Mayo 8/74, donde se expresa:

- "a) Las **cláusulas ambiguas** que hayan sido extendidas o dictadas por una de las partes, se interpretarán **contra ella**".
- "b) Conocida claramente la **intención de los contratantes**, debe estarse más a ella que a lo literal de las palabras".
- "c) Entre dos **cláusulas incompatibles** el juez puede preferir la que parezca expresar mejor la **intención del adherente (...)**".

- Sentencia de Octubre 27/93- Magistrado ponente Doctor Rafael Romero Sierra:

"(...) ni la doctrina ni la jurisprudencia le han negado a los contratos de adhesión fuerza vinculante contractual, sino que por el contrario, los han encontrado escenarios adecuados para desarrollar ciertos principios de hermenéutica contractual, por cuanto, si bien la desigual posición de las partes en la formación de estos acuerdos, han originado seria disparidad de criterios sobre su naturaleza jurídica, hasta el punto de que algún sector de la doctrina se ha inclinado por negarle a tales contratos su carácter contractual, otro, mayoritario, sostiene la llamada teoría contractual de los actos de adhesión, mediante la aducción de una razón apta (...): en definitiva el contratante débil resulta vinculado sólo por la aceptación que otorga, pudiéndola también rechazar (...)".

Entendemos como contrato de adhesión - término inicialmente atribuido a **Saleilles**- según León Duguit: *"un acto unilateral emanado de un particular, beneficiario de un monopolio de derecho o de un estado de hecho, u oferente de servicios o cosas de utilidad común, que contiene una oferta a persona indeterminada, con cláusulas redactadas en exclusiva salvaguardia de los intereses del oferente, oferta que, una vez aceptada por una persona cualquiera perfecciona el acto que queda así formado por la exclusiva voluntad del primero"*⁴.

⁴ León Duguit. Las transformaciones del derecho privado. s.l.: s.e., s.f. s.a.

La naturaleza jurídica de los contratos de adhesión está magistralmente definida así:

"Quien se adhiere a las condiciones que le son propuestas – se ha dicho- está en libertad de no aceptarlas ... y, en consecuencia, cuando las acepta, da bien su consentimiento"⁵.

Según los autores, mencionados por Miguel Angel Bercaitz⁶, *"los contratos de adhesión son tan contratos como todos los demás"* y en ellos se distinguen las **Cláusulas esenciales** sobre las cuales rige el principio de su redacción previa por el oferente y las **cláusulas accesorias**, en que se encuentran o pueden encontrarse las modalidades propias de la operación.

Según el tratadista, doctor Guillermo Ospina Fernández⁷: *" (...) Para que un acto jurídico productivo de obligaciones constituya contrato, es suficiente que dos o más personas concurran en su formación, y poco importa que, al hacerlo, una de ellas se limite a aceptar las condiciones impuestas por la otra; aún así, aquella ha contribuido a la celebración del contrato, puesto que voluntariamente lo ha aceptado, habiendo podido no hacerlo"*.

Se define **contrato por adhesión**, según el tratadista argentino Federico Videla Escalada, en la siguiente forma:

⁵SPOTA, Alberto G. Tratado de derecho Civil. Buenos Aires: Depalma, 1947.

⁶BERCAITZ, Miguel Angel. Teoría general de los contratos administrativos. Buenos Aires: Depalma, 1980.

⁷OSPINA FERNÁNDEZ, Guillermo. Teoría general del contrato y de los demás actos y negocios jurídicos. Bogotá: Temis, 1994. p. 69.

"(...) Hay contrato por adhesión, cuando en un acto jurídico bilateral, destinado a reglar los derechos de las partes en el ámbito patrimonial, la redacción de las cláusulas de la convención corresponde a una sola de las partes, mientras que la otra solo puede concretarse a aceptarla o rechazarla, pero no a modificarla, que aquella, denominada proponente, goza de un mayor poder contractual, en cuanto a esa convención, que el otro sujeto, por disponer de posibilidad de prestar un servicio o realizar un hecho de interés general, que puede configurar un verdadero monopolio, que la redacción del contrato constituye un todo orgánico, de contenido favorable a quien lo preparó, que la oferta es abierta al público, y tiene carácter firme e irrevocable, todo lo cual determina la simplificación del acuerdo (...)".

Es importante también destacar el criterio expresado por el tratadista Jorge Eduardo Bustamante, en relación con la justificación de los contratos por adhesión:

"(...) La estructura del mercado contemporáneo propia de la sociedad industrial, se caracteriza en cambio por la aparición de empresas privadas y públicas en todos los ámbitos de la producción y el comercio que actúan con la discrecionalidad propia de la competencia imperfecta u oligopólica. El contrato de adhesión deja de ser necesariamente el vehículo contractual entre el servicio público y el usuario individual y se convierte en un medio práctico de contratación masiva, fundamentalmente interactivo y tiene por objeto toda clase de bienes y servicios (...)"⁸.

VIII.- Este contrato sostiene algunos es de **suministro**, ya que tiene los elementos básicos de este tipo de relación legal. Sin embargo la H. Corte Constitucional en sentencia T-540 de Sept. 24/92, siendo Magistrado Ponente el doctor Eduardo Cifuentes Muñoz, ha sostenido que el hecho de existir reglamentación legal en aspectos como el de las tarifas, sustrae el mismo a la aplicación de normas civiles o comerciales y que como tal son decisiones de la

⁸BUSTAMANTE, Jorge Eduardo. Concesión de venta de automotores: El contrato de adhesión y el principio de buena fe". s.l.: s.e., s.f. p. 142-152.

administración no cobijadas por el imperio de la autonomía de la voluntad. Es decir, entra el Estado en protección de los derechos de los usuarios, a intervenir, regular y controlar lo referente al precio o **tarifa**, como elemento esencial del contrato, sustrayéndolo por lo mismo a la esfera privada o de la autonomía de la voluntad.

IX.- Es un contrato de **"ejecución sucesiva" o "tracto sucesivo"**, ya que las obligaciones se van cumpliendo a medida que se va ejecutando el mismo, es decir, por cada período de facturación por parte de la empresa y el correspondiente pago del servicio por parte del suscriptor o usuario.

X.- La relación entre la Empresa de servicios públicos domiciliarios y el usuario, es simultáneamente **estatutaria y contractual**, ya que involucra derechos fundamentales, como es el acceso a los servicios públicos domiciliarios, como forma de mejorar la calidad de vida y condiciones de desarrollo de la comunidad y al mismo tiempo conserva elementos básicos de la teoría clásica de los contratos civiles.

2.2.1 Requisitos legales para su existencia. El contrato de servicios públicos requiere como condiciones básicas para que pueda regir, las siguientes:

- a) La existencia de una empresa prestadora del servicio, ya sea por parte del Estado directamente, de éste asociado con los particulares, o de los mismos autorizados para tal efecto por el Estado.
- b) Las condiciones técnicas de disponibilidad del servicio en el área geográfica o de ubicación física del usuario que permitan a este acceder al mismo en condiciones de eficiencia, calidad y continuidad.

- c) El conocimiento de las condiciones uniformes del contrato por parte del suscriptor o usuario.
- d) La utilización real del servicio por parte del suscriptor o usuario.

2.3 REGULACIÓN JURÍDICA VIGENTE ANTES DE LA LEY DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

- El decreto 951 de 1989 definía el denominado "contrato de servicio" en su artículo 1º así: *"(...) convenio escrito celebrado entre el suscriptor y la entidad para el suministro del servicio de acueducto y alcantarillado (...)"*

Este decreto a pesar de que fue anulado por el H. Consejo de Estado, en sentencia con ponencia del Magistrado doctor Libardo Rodríguez, rigió por un largo tiempo y sus fundamentos aún continúan siendo aplicados, recogidos por otras normas ya citadas que se encuentran aún vigentes, como es el caso del Decreto 1842/91 o ESTATUTO NACIONAL DE USUARIOS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS, el cual fue parcialmente modificado por la Ley 142/94.

- La Corte Constitucional en sentencia T-540 del 24 de Septiembre de 1992, con ponencia del Magistrado doctor Eduardo Cifuentes Muñoz expresaba sobre la "**relación jurídica**" entre consumidores o usuarios y entidades encargadas de la prestación de servicios públicos:

"(...) La relación jurídica entre el usuario y las Empresas de Servicios Públicos domiciliarios es, en algunos aspectos y respecto de ciertos servicios una relación legal y reglamentaria, estrictamente objetiva, que se concreta en un derecho a la prestación legal del servicio en los términos precisos de su reglamentación, sin que se excluya la aplicación de normas de derecho privado en materias no reguladas por la ley(...)".

2.4 REGULACIÓN JURÍDICA A PARTIR DE LA LEY DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS- LEY 142/94

El artículo 128 de la Ley 142/94, define el contrato de servicios públicos en los siguientes términos:

"(...) es un contrato uniforme, consensual, en virtud del cual una empresa de servicios públicos lo 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 aún cuando algunas de las estipulaciones sean objeto de acuerdo especial con alguno de los usuarios". (...)

El artículo 132 de la Ley 142/94, determina el régimen legal del contrato de servicios públicos, según el siguiente contenido:

"(...) 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. (...)"

2.4.1 Cuadro comparativo de las condiciones del contrato de servicios públicos domiciliarios antes y después de la Ley 142/94.

CONTRATO DE SERVICIOS PÚBLICOS ANTES DE LA LEY 142/94	CONTRATO DE SERVICIOS PÚBLICOS DESPUÉS DE LA LEY 142/94
1. Sus lineamientos se basaban en una estructura rígida y centralista originados en la constitución de 1.886.	1. Sus lineamientos se basan en una estructura amplia y participativa, apoyados en la constitución de 1.991.
2. Su régimen era centralista, dominante autoritario.	2. Régimen descentralizado. Participativo.
3. Hay monopolio y poca cobertura en la prestación de los mismos.	3. Se materializó un programa de expansión, cobertura y libre acceso a los mismos.
4. Las condiciones eran presentadas por el Estado o las empresas prestadoras de los mismos, bajo sus lineamientos.	4. Igual criterio
5. Existía una mínima cobertura por la dificultad económica de acceder a los mismos.	5. Se diseñó una cobertura masiva, para llegar a todos los miembros de la comunidad.
6. Régimen legal aplicable a los actos y contratos: por regla general el derecho público	6. Régimen legal aplicable a los actos y contratos: por regla general el derecho privado.
7. No era deber constitucional prestar el servicio por parte del Estado.	7. A partir de la constitución del 91, se elevó a deber constitucional el suministro y prestación a todos los miembros de la comunidad.
8. El control se ejercía directamente por parte del Estado.	8. El control se ejerce por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos y los Comités de Control Social .
9. Por tratarse de monopolio estatal, existía mayor abuso de la posición dominante.	9. Se trata de proteger los derechos de los usuarios.

2.5 FINALIDAD DEL CONTRATO DE SERVICIOS PÚBLICOS

En términos generales puede decirse, que el contrato de servicios públicos domiciliarios tiene como finalidad, regular la relación jurídica entre los consumidores o usuarios y las entidades encargadas de la prestación de los servicios públicos.

Surgen sin embargo diferencias doctrinales y jurisprudenciales importantes en el alcance de la regulación establecida, en cuanto a la aplicación del derecho público o privado al mencionado contrato.

Sostienen algunos doctrinantes que la empresa de servicios públicos domiciliarios ejerce en el desarrollo de sus actividades **actos de autoridad** y simultáneamente **actos de gestión**; los cuales estarían cobijados por el derecho público y el derecho privado respectivamente.

La misma característica de la regulación taxativa en la prestación del servicio, hace que tal situación determine la relación usuario - empresa, como una relación legal y reglamentaria, estrictamente de carácter objetivo.

" (...) Que se concreta en un derecho a la prestación legal del servicio en los términos precisos de su reglamentación, sin que se excluya la aplicación de normas de derecho privado en materias no reguladas por la ley (...)”⁹.

La tesis anterior, es tomada de la doctrina alemana, a pesar de lo cual en el caso de los servicios públicos prestados por el sistema de concesión, sostiene la aplicación del derecho privado a las actuaciones administrativas resultantes, Debe entenderse la **“concesión”** como un sistema en el cual el Estado entrega la explotación de un bien o servicio para el que deben hacerse cuantiosas inversiones, a cambio de que el beneficiario de la concesión cobre un precio o tarifa por un período de tiempo determinado, a cambio de la inversión realizada,

⁹ Sentencia Corte Constitucional T-540- Magistrado Ponente Doctor Eduardo Cifuentes Muñoz. Sept. 24/92.

es decir, se le permite recuperar la misma en el tiempo, mas la rentabilidad normal para el tipo de inversión de que se trate. En el casos de los servicios públicos domiciliarios este sistema es utilizado en el caso del uso de aguas y el espectro electromagnético (artículo 25 Ley 142/94) y en el caso de la energía eléctrica (Ley 143/94 -Capítulo XI- artículos 55 a 65).

El artículo 25 de la ley 142/94 nos habla de la concesión y manifiesta que quienes presten servicios públicos requieren contratos de concesión con las autoridades competentes según la ley, para usar las aguas y el espectro electromagnético, y obtener además, permisos ambientales y sanitarios que la índole misma de sus actividades haga necesarias, de acuerdo con las normas comunes, así mismo, es obligación de quienes presten servicios públicos, invertir en el mantenimiento y recuperación del bien público explotado, a través de contratos de concesión.

Si se trata de la prestación de los servicios de agua potable o saneamiento básico, de conformidad con la distribución de competencias dispuesta por la ley, las autoridades competentes verificarán la idoneidad técnica y solvencia financiera del solicitante para efectos de los procedimientos correspondientes.

La ley 143/94 o ley eléctrica en sus artículos 55 a 65 se ocupa del contrato de concesión y determina que la Nación, el Departamento, el Municipio o Distrito competente podrán confiar en forma temporal la organización, mantenimiento y gestión de cualquiera de las actividades del servicio público de electricidad, a una persona jurídica privada o pública o a una empresa mixta, la cual lo asume por su cuenta y riesgo, bajo la vigilancia y el control de la entidad concedente. La vigilancia y control del concedente no obsta para que el Ministerio de Minas y

Energía, así como otros organismos estatales ejerzan sus facultades legales de regulación, fiscalización, control y vigilancia

El concesionario del servicio de electricidad deberá sujetarse a las disposiciones legales que le sean aplicables y a lo dispuesto en el respectivo contrato de concesión.

"El concesionario deberá reunir las condiciones que requiera el respectivo servicio, de acuerdo con los reglamentos que expida el Ministerio de Minas y Energía. El otorgamiento de la concesión se hará mediante oferta pública a quien ofrezca las mejores condiciones técnicas y económicas para el concedente y en beneficio de los usuarios.

Lo anterior sin perjuicio de otras modalidades contractuales viables en concordancia con el artículo 10 de la presente ley" (Art. 55 Ley 143/94).

2.6 PARTES QUE INTERVIENEN EN EL DESARROLLO DEL CONTRATO

En el contrato intervienen siempre dos partes, que pueden obligarse mutuamente o por el contrario, puede ser que solo represente obligación para una sola de ellas, según la modalidad, objeto y características del mismo. Generalmente se denominan **contratante y contratista**; y en la mayoría de las veces toman el nombre del tipo de contrato a celebrar: **mandante y mandatario, arrendador y arrendatario, comodante y comodatario, empleador y empleado o trabajador** etc.

2.7 DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LAS PARTES Y RESPECTO DEL CONTRATO

Estipula la Ley 142/94, que los deberes y obligaciones de la empresa prestadora del servicio, se constituyen en derechos de los suscriptores y/o usuarios.

Así mismo se determina que los deberes y obligaciones del suscriptor y/o usuario constituyen los derechos de la Empresa.

Básicamente los derechos de los suscriptores y/o usuarios que a su vez se constituyen en deberes y obligaciones de la Empresa, se resumen en lo siguiente:

- Suministrar el servicio al inmueble en forma continua y bajo los parámetros de eficiencia y calidad establecidos por los organismos competentes.
- Leer y calcular consumos con base en instrumentos, métodos o procedimientos tecnológicos apropiados.
- Facturar el servicio con los parámetros y tiempos determinados por la Comisión de Regulación respectiva.
- Tramitar en forma oportuna las Quejas, Peticiones y reclamos y declarar el silencio administrativo positivo, cuando sea procedente.
- Abstenerse incurrir en abuso de la posición dominante.
- Suspender el servicio por falta de pago, sin exceder de 3 períodos de facturación.

Los deberes de los usuarios, que se constituyen en derechos de las Empresas suministradoras de los servicios públicos domiciliarios son en resumen:

- Cancelar oportunamente los cobros que se le presenten por utilización del servicio, salvo en los casos de reclamación, donde mientras se resuelve, debe

pagar los conceptos no reclamados de la factura y/o el promedio del consumo de los últimos 6 meses, si esta es la causa de la reclamación.

- Adquirir, mantener, reparar y reemplazar los instrumentos de medición de los consumos.
- Garantizar mediante un título valor el pago de las facturas a cargo, cuando la Empresa lo estime necesario.

Las obligaciones de las partes serán adicionadas, cuando la ley o los organismos competentes así lo determinen.

Existen también unas causales para la liberación de las obligaciones por parte de los usuarios, que se resumen así:

- Cuando el suscriptor sea propietario, poseedor o tenedor del inmueble y mediante sentencia judicial resulte privado de la propiedad, posesión o tenencia del inmueble a cual se presta el servicio.
- Cuando el suscriptor, siendo el propietario del inmueble urbano, lo enajena y opera la cesión del contrato de servicios públicos, según el artículo 129 de la ley 142/94 o de servicios públicos domiciliarios.

2.8 LA SOLIDARIDAD Y LA CESIÓN EN EL CONTRATO DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

Desde el punto de vista de los contratos, se entiende la solidaridad como la "Actuación o responsabilidad total en cada uno de los titulares de un derecho o de los obligados por razón de un acto o contrato" (Diccionario de Ciencias Jurídicas P

Políticas y sociales- Manuel Ossorio- Ediciones Heliasta- Buenos Aires) .

Esta figura jurídica fue desarrollada en la Ley 142/94 sobre Servicios Públicos Domiciliarios- Artículo 130, modificado por el artículo 18 de la Ley 689 de Agosto 28/2001 bajo el siguiente texto *“El propietario del inmueble, el suscriptor y el usuario son solidarios en las obligaciones y derechos en el contrato de servicios públicos domiciliarios”* . Este ordenamiento se incorporó en el Contrato de Condiciones Uniformes (Contrato de servicios públicos domiciliarios) en la cláusula que hace referencia a las partes.

Nuestra posición sobre este aspecto está contenida, en el punto que hace relación a las modificaciones sugeridas respecto al contrato de servicios públicos domiciliarios.

La cesión significa transmisión entre vivos (del cedente al cesionario), de un derecho real o personal a título oneroso o gratuito.

El artículo 129 de la Ley 142/94 referente a la “Celebración del contrato”, determina en cuanto a la figura de la **“Cesión”** en el caso del Contrato de Servicios Públicos Domiciliarios lo siguiente:

“(…) En la enajenación de bienes raíces urbanos se entiende que hay cesión de todos los contratos de servicios públicos domiciliarios, salvo que las partes acuerden otra cosa. La cesión operará de pleno derecho e incluye la propiedad de los bienes inmuebles por adhesión o destinación utilizados para usar el servicio”.

Lo anterior significa que el equipamiento requerido para el suministro del servicio público domiciliario a un inmueble determinado y que hace parte del mismo, es transferido al nuevo titular del derecho de propiedad del inmueble, cuando se produce la enajenación o venta, sustituyendo el nuevo propietario al anterior en derechos y obligaciones frente a las entidades prestadoras de los servicios públicos domiciliarios correspondientes.

2.9 CONTROL EN LA REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

Como lo señala el artículo 365 constitucional, los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley (Ley 142/94 y decretos reglamentarios), y podrán ser prestados por el Estado directamente por comunidades organizadas o por particulares, en todo caso, el Estado mantendrá la regulación, Control y vigilancia de dichos servicios.

El artículo 369 constitucional, enmarcado dentro de uno de los fines del Estado, cual es el de servir a la comunidad y buscar la prosperidad general, ordena que la ley debe determinar los deberes y los derechos de los usuarios, el régimen de su protección y las formas de participar en la gestión y fiscalización de las empresas estatales y particulares que presten los servicios públicos domiciliarios.

El artículo 370 constitucional le asigna al Presidente de la República, con sujeción a la ley la facultad para ejercer control de eficiencia sobre la prestación de los servicios públicos domiciliarios, a través de la Superintendencia de este ramo, mediante el control y vigilancia de las entidades que los presten.

La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios es un organismo de carácter técnico, adscrito al Ministerio de Desarrollo Económico, creado por la constitución de 1.991, con personería jurídica y autonomía administrativa y patrimonial, encargada de ejercer por delegación la función Presidencial de control, inspección y vigilancia de los mencionados servicios.

En vista que cada Municipio tiene la competencia institucional de organizar y prestar los mismos; así mismo los usuarios pueden participar en la gestión y fiscalización de las entidades que los presten; a través de los Comités de Desarrollo y Control Social de los servicios públicos domiciliarios, la Constitución de 1991 a través de los mecanismos de participación ciudadana, reglamentados en lo pertinente a las veedurías ciudadanas, por medio de la ley 563 de 2.000, la cual a pesar de haber sido declarada inexecutable por vicios de forma por la Corte Constitucional, ha sido presentada nuevamente al Congreso para su aprobación, permitiendo que los usuarios directamente puedan ejercer el control en la prestación de los mismos.

De igual manera en cada empresa en particular, los usuarios tienen participación a través de los Comités de Reclamos creados por el Decreto 1842/91 y los Comités de Desarrollo y Control Social de los servicios públicos domiciliarios.

Los Comités de Desarrollo y Control Social son organizaciones creadas por la Ley 142/94, para asegurar la participación ciudadana en la vigilancia, la gestión y la fiscalización de las empresas que presten los servicios públicos domiciliarios, los mismos se pueden conformar por iniciativa de los usuarios o suscriptores de tales servicios en un Municipio.

Las Comisiones de Regulación son entidades creadas por la Ley 142/94, Artículo 68, en desarrollo del mandato constitucional contenido en el artículo 370 de la Constitución Nacional, encargadas por el Presidente de la República para señalar las políticas generales de la administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios; así como las fórmulas para la fijación de las tarifas. Existen tres comisiones cada una adscrita a un Ministerio diferente, así: COMISIÓN DE REGULACIÓN DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO, adscrita al Ministerio de Salud Pública; COMISIÓN DE REGULACION DE ENERGIA Y GAS, adscrita al Ministerio de Minas y Energía y COMISIÓN DE REGULACION DE TELECOMUNICACIONES, adscrita al Ministerio de Comunicaciones.

Los personeros municipales son los representantes del Ministerio Público a nivel municipal, defensores de los intereses de la comunidad, y en asocio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios deben defender al usuario y velar por el mejoramiento de los servicios públicos en su respectivo Municipio.

CAPÍTULO III. CONTRATOS DE CONDICIONES UNIFORMES PARA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

3.1 ANÁLISIS DE LOS DIFERENTES CONTRATOS DE CONDICIONES UNIFORMES EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

Se analizaron en detalle los textos actualizados de los contratos de las siguientes empresas:

- Central Hidroeléctrica de Caldas S.A. E.S.P. -CHEC
- Aguas de Manizales S.A. E.S.P.
- Empresa de Telecomunicaciones y Servicios Agregados S.A.- E.S.P. EMTELSA.
- Empresa Metropolitana de Aseo S.A. - E.S.P. EMAS.
- Gas Natural del Centro S.A. - E.S.P.

3.2 CLÁUSULAS TIPO DESARROLLADAS

En términos generales los contratos desarrollan la normatividad determinada en la Ley 142/94, Decreto 1842/91 y en los códigos Civil y de Comercio, así como en las Resoluciones de las Comisiones de Regulación y las directrices de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Las cláusulas contenidas en los contratos se refieren básicamente a:

- Vigencia del contrato
- Régimen legal

- Identidad de la Empresa
- Definiciones
- Objeto
- Partes del contrato
- Condiciones que deben reunir para recibir servicio
- Negación del servicio
- Obligaciones y deberes de las partes
- Exclusividad en la destinación del servicio
- Area geográfica de prestación del servicio
- Obligaciones del suscriptor o usuario en relación con la conexión y propiedad de la misma.
- Niveles de calidad y continuidad (Ley o Comisiones de regulación)
- Reparación por falla en la prestación del servicio
- Terminación del contrato
- Hechos que permiten imponer sanciones al suscriptor o usuario
- Procedimiento para imposición de sanciones
- Condiciones en que procede la cesión del contrato
- Consentimiento de terceras personas
- Determinación del consumo
- Quejas, peticiones y reclamos
- Silencio administrativo positivo
- Notificaciones
- Suspensión del servicio por incumplimiento del contrato por parte del suscriptor o usuario y procedimiento para ello
- Causales para el corte del servicio por incumplimiento y que dan lugar a resolver el contrato (considera la energía como bien mueble para efectos penales, acometida fraudulenta tipifica delito de hurto)

- Suspensión del servicio de común acuerdo
- Suspensión en interés del servicio
- Restablecimiento del servicio
- Facturas
- Ejecución o cumplimiento del contrato
- Instalación, mantenimiento, reposición y control del funcionamiento de los medidores
- Mora en el pago
- Cobro jurídico
- Precio o tarifa

PRECIO.- En el caso de los servicios públicos domiciliarios el factor precio, o costo del servicio, merece un tratamiento especial, dado que este se presenta bajo la forma de una **tarifa** como remuneración o retribución por el servicio prestado, y el mismo es regulado en la Ley 142/94 en el TITULO VI, denominado **"El régimen Tarifario de las Empresas de Servicios Públicos"** que desarrolla a través de los siguientes capítulos:

Capítulo I .- Conceptos Generales

Capítulo II.- Fórmulas y prácticas de tarifas

Capítulo III.- De los subsidios

Capítulo IV.- Estratificación socioeconómica

El nuevo esquema de cobro introducido por la ley 142/94 esta basado en los principios de **equidad, eficiencia y financiamiento**, a pesar de que los mismos son aspectos difíciles de involucrar en la fórmula tarifaria.

El principio general que está determinado como filosofía en la citada ley, es el de que **las tarifas deben ser iguales a los costos**, ya que de otra forma no habría planes de expansión y como consecuencia el deterioro en la prestación de los servicios los haría insostenibles. Sin embargo dado que la capacidad de pago no es igual para todos los sectores de la población, pretende la norma en comento con un criterio de **equidad y solidaridad social**, que los estratos de la población de menores ingresos paguen un valor por debajo del costo real de prestación del servicio, determinando un régimen de **contribuciones y subsidios**, de tal manera que a pesar de las diferencias permitan la autofinanciación de las empresas, creando un **"Fondo de solidaridad y redistribución del ingreso"** previendo a tal efecto que si los sectores de mayor capacidad de ingreso- vía estratificación socioeconómica-; y si a través del mecanismo de la contribución o pago de una tarifa superior al costo, no le permiten a las empresas de servicios públicos recuperar totalmente los costos de prestación del servicio en condiciones de eficiencia, el Estado a través de la Nación, los Departamentos o los Municipios, debe acudir a otorgar los subsidios necesarios para equilibrar las finanzas de las empresas y mantener la continuidad en la prestación del servicio para los grupos mas desprotegidos de la población.

El esquema de la **estratificación socioeconómica** como mecanismo de redistribución del ingreso y otorgamiento de subsidios a los grupos más pobres, ha sido muy criticado por no incluir como criterio de clasificación el ingreso de las

personas, ya que está basado solamente en las características físicas de las viviendas y las condiciones de desarrollo de su entorno.

Igualmente la ley contempla el desmonte gradual de los subsidios, para otorgarlos solo a los estratos bajo-bajo, bajo y medio bajo (1, 2, y 3) de la población, estipulando para ello alcanzar en un periodo de tiempo determinado unas "**metas tarifarias**" que implican aumentos muy significativos para los usuarios de algunos sectores, que llegarían por vía de ejemplo hasta un 1600% para el caso del acueducto en la ciudad de Manizales¹⁰.

Para los usuarios de menores ingresos, se crearon a través de la ley mecanismos alternativos de financiación del pago de las tarifas a través de los **subsidios cruzados** (o sea de usuarios de mayores ingresos a usuarios de menores ingresos dentro de un mismo sector) y de asignación de recursos del Estado – o **subsidios directos**, como en el caso del servicio de acueducto mediante la asignación de recursos de la Ley 60/93. Los subsidios pueden otorgarse a la oferta o a la demanda; se asignan a la oferta, a través de la destinación de recursos a los municipios para la inversión en **infraestructura social** o se asignan a la demanda mediante el pago parcial de la tarifa del usuario.

En el caso de otros servicios que se clasifican en la **infraestructura económica**, como es el caso de energía eléctrica, telefonía y gas, se determina que las tarifas deben permitir a las empresas recuperar los **costos económicos de la prestación del servicio, los costos de reposición y mantenimiento de**

¹⁰ El impacto de la ley de servicios públicos domiciliarios: logros y dificultades -Universidad Nacional -Ministerio de Justicia y del Derecho- Bogotá noviembre de 1997.

redes, el rendimiento del capital invertido y el costo de la expansión de la oferta o sea que las empresas deben ser autofinanciables. Sin embargo el Estado también debe acudir en ayuda de los usuarios de menores ingresos (estratos 1,2 y 3), para cubrir la parte de la tarifa que no es posible cobrar a estos, dadas sus limitaciones socioeconómicas, quedando por lo mismo a cargo del presupuesto nacional o de los entes territoriales, el otorgamiento de los subsidios correspondientes para no colapsar las finanzas de las empresas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios.

El artículo 89 de la ley 142/94, determina para los Concejos Municipales la obligación de crear "**Fondos de solidaridad y redistribución de ingresos**", con el fin de incorporar las transferencias que a dichos fondos deben hacer las empresas de servicios públicos, destinados a dar subsidios a los usuarios de estratos 1, 2 y 3, como "**Inversión social**". Sin embargo esto no se ha dado en la práctica y el efecto es la quiebra generalizada de las empresas, especialmente las del sector eléctrico, con el consiguiente detrimento en la calidad del servicio, la no renovación oportuna del equipamiento destinado a la atención de la demanda futura de parte de los usuarios y el racionamiento en el suministro por la carencia de los medios productivos necesarios.

La tarifa o precio para el cobro del servicio a los usuarios, esta compuesta básicamente por 3 tipos de cargos:

- Un cargo por **unidad de consumo** que debe reflejar el nivel y estructura de los costos económicos, según el rango de consumo y la demanda por el servicio.
- Un **cargo fijo** que refleje los costos económicos involucrados para garantizar la disponibilidad permanente del servicio para el usuario, independiente del nivel

de uso del mismo. Se incluyen acá los costos fijos de administración, facturación, medición y otros factores relacionados con la prestación del servicio.

- Un cargo por **aportes de conexión** el cual debe reflejar los costos económicos relacionados con la conexión del usuario al servicio.

En ningún caso, según la prohibición contenida en el artículo 94 de la ley 142/94, se permitirán **aumentos de tarifas** destinados a recuperar "**pérdidas patrimoniales**" por parte de las empresas de servicios públicos, estas deberán enjugarse con nuevos aportes de capital de los socios, con cargo a las reservas o a sus nuevas utilidades.

Según el artículo 88 de la ley 142/94 la determinación o fijación de las tarifas por parte de las empresas estará sometido al **régimen de regulación** el cual podrá incluir las modalidades de:

- **Libertad regulada**
- **Libertad vigilada ó**
- **Régimen de libertad**

Para determinar lo anterior se tendrán en cuenta las siguientes reglas:

1. Las empresas deberán ceñirse a las fórmulas que defina periódicamente la respectiva comisión de Regulación para la fijación de sus tarifas, la cual **podrá fijar topes mínimos y topes máximos** tarifarios de obligatorio cumplimiento por parte de las empresas.

2. Las empresas tendrán libertad para fijar sus tarifas, cuando no tengan una posición dominante en el mercado, según análisis de la respectiva comisión de regulación.
3. Las empresas tendrán libertad para fijar tarifas, cuando exista competencia entre proveedores, condiciones que serán determinadas periódicamente por la respectiva comisión de regulación.

Para administrar y controlar la eficiencia de los servicios públicos domiciliarios, asignados por el artículo 370 de la Constitución Política al señor Presidente de la República, se crean por medio de la ley 142/94 las **COMISIONES DE REGULACION**, en las cuales éste podrá delegar las funciones que considere necesario en los términos de la ley.

Simultáneamente, el artículo 76 de la ley 142/94, desarrollando el mandato constitucional contenido en el artículo 370 de la carta, creo la **SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS**, para ejercer la inspección, vigilancia y control de los servicios públicos domiciliarios que corresponde al Presidente de la República.

3.3 SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS ENTRE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS PÚBLICOS EN LA CIUDAD DE MANIZALES

Los contratos analizados para efectos de su comparación fueron: **CHEC, AGUAS DE MANIZALES, EMAS, EMTLSA y GAS NATURAL DEL CENTRO.**

Las semejanzas o puntos comunes hacen relación a las cláusulas siguientes:

- **Definiciones.** Donde se explican desde el punto de vista técnico, los distintos términos y expresiones utilizadas en el contrato.
- **Objeto.** En el cual se determina como tal, el suministro del servicio específico a un precio en dinero (tarifa) autorizado por la correspondiente autoridad de regulación.
- **Partes.** Define como partes intervinientes, la Empresa prestadora del servicio y el suscriptor y/o usuario del mismo.
- **Condiciones del solicitante.** Determina que el sólo hecho de habitar un inmueble, a cualquier título, da derecho para acceder al servicio.
- **Obligaciones y derechos de las partes.** En todos los contratos se describen en forma amplia, tanto las obligaciones como los derechos del suscriptor y/o usuario y de la empresa, en relación con la prestación del servicio, condiciones particulares y las causales para la liberación de las obligaciones por parte del suscriptor y en casos especiales por parte de la empresa.
- **Trámite de Quejas, peticiones, reclamaciones y recursos.** Se determina que el trámite será el establecido en el Decreto 01/84- Código contencioso administrativo- en lo pertinente, salvo que la ley 142/94 disponga otro procedimiento para algún asunto específico. Como aspecto fundamental se destaca la no obligatoriedad de la cancelación de las facturas, para atender los recursos relacionados con ella, con la salvedad de cancelar las sumas que no

han sido objeto de reclamación o el valor promedio de las facturas de los últimos cinco meses.

- **Falla en la prestación del servicio.** Se determina el régimen de indemnizaciones por falla en la prestación del servicio o la resolución del contrato, en los términos del artículo 137 de la ley de servicios públicos domiciliarios (ley 142/94).
- **Vigencia del contrato.** Se considera celebrado por término indefinido, pero se prevén los mecanismos para darlo por terminado.
- **Terminación del contrato.** Se determinan en estas cláusulas las causales por las cuales la empresa puede dar por terminado el contrato, así como los casos en que el suscriptor puede ejercer ese derecho.
- **Hechos o eventos que dan lugar a la aplicación de sanciones.** En general se desarrollan en éstas cláusulas las estipulaciones contenidas en el decreto 1842/91- Estatuto de los Usuarios de los Servicios Públicos Domiciliarios y en la ley 142/94- de los servicios públicos domiciliarios.
- **Quejas, peticiones y recursos.** Para todas las empresas, contiene el régimen de presentación, trámite y solución de las quejas, peticiones y reclamos. Por mandato de la ley 142/94 todas las empresas que prestan servicios públicos domiciliarios deben organizar una dependencia exclusiva para la atención de los mismos.

- **Silencio administrativo positivo.** Por mandato de la ley 142/94, se determina en esta cláusula que la empresa deberá responder la queja, petición o recurso dentro de los 15 días hábiles siguientes a su presentación; en caso contrario se entenderá que los mismos han sido resueltos a favor del peticionario.

Las diferencias significativas en los contratos examinados se pueden sintetizar en los siguientes aspectos:

Obligatoriedad de vinculación como usuario:

La **Empresa Metropolitana de Aseo – EMAS-** contempla en su CLÁUSULA TERCERA. la “**obligatoriedad de la vinculación como usuario**”, en caso de existir servicios públicos de acueducto y saneamiento básico, o en caso contrario “**acreditar que se dispone de alternativas que no perjudiquen a la comunidad**”. Coloca en manos de la Superintendencia de Servicios Públicos domiciliarios, la determinación de que la alternativa propuesta no causa perjuicios a la comunidad. Esta cláusula no existe para las demás empresas y se entiende para el servicio de aseo, como de protección a la comunidad.

Solución de controversias

La **Empresa Metropolitana de Aseo – EMAS-**, contempla en su cláusula VIGÉSIMA CUARTA.- **Solución de controversias**, el sometimiento de las controversias que se presenten con los usuarios, a la decisión de un árbitro único, según las normas sobre la materia. Igualmente las partes pueden solicitar a la Superintendencia de Servicios Públicos domiciliarios la designación de personas que puedan colaborar en la “**mejor prestación de los servicios públicos o en**

la solución de controversias que pueden incidir en su prestación oportuna, cobertura o calidad”.

Esta cláusula sólo existe para Gas Natural del Centro, con la diferencia de que el designado debe ser abogado, fallar en conciencia y el proceso no durará más de 90 días. Para el caso comentado de EMSA se prevé una duración hasta de 6 meses.

Régimen Legal.-

En el caso de la CHEC, aparte del sometimiento a las disposiciones de la Ley 142/94, Decreto 1842/91, Decreto 1303/89, Decreto 2150/95, código de comercio, código civil y normas concordantes o que los modifiquen o complementen, contempla la posibilidad para las partes de pactar cláusulas **adicionales o especiales**, sin que por ello pierda el contrato la condición de “ **condiciones uniformes**”. Esto no está previsto en el caso de las demás empresas analizadas.

3.4 CONOCIMIENTO DE LAS PARTES DE LAS CONDICIONES QUE RIGEN EL CONTRATO

A pesar de que tanto la ley 142/94 como el contrato de Prestación de servicios Públicos domiciliarios, determinan la obligación de las Empresas de divulgar y hacer conocer por los medios masivos de comunicación, o de entregar una copia del mismo a los usuarios que así lo soliciten- so pena de incurrir en nulidad relativa del mismo- lo cierto es que a nuestro juicio, en la práctica existe un desconocimiento total por parte de los usuarios y especialmente de los más antiguos, de las cláusulas del mismo y de sus derechos y obligaciones, como es el

caso por ej. del **directorio telefónico**, donde aparecen los propietarios o usuarios de teléfonos y que contiene detallado los siguientes reglamentos:

- **Reglamento de suscriptores.- Resolución N° 3962/89 – Mincomunicaciones.** En las visitas practicadas a las diferentes empresas y en las entrevistas diversas realizadas a los funcionarios encargados del área de **“atención al cliente”** pudimos constatar que el contrato esta publicado no solo en documentos y plegables a disposición de los usuarios, sino que está expuesto en carteleras fácilmente visibles, en los sitios de atención a los usuarios. Sin embargo recibimos información que estos desconocen casi en su totalidad el contenido del contrato, aunque reconocen en muchos casos haberlo recibido o tenerlo a su disposición.
- **Decreto 1842/91-** Estatuto Nacional de usuarios de los servicios públicos domiciliarios.
- **Contrato de condiciones uniformes- telefonía fija pública básica conmutada-** principales cláusulas aplicadas en los contratos de EMTELSA y TELECOM.

Los suscriptores o usuarios entrevistados personalmente en número significativo, manifiestan el desconocimiento del contrato a pesar de que como demostramos, el mismo está a disposición de los usuarios a través de diferentes medios de divulgación.

En las entrevistas con el Defensor del Pueblo y la Personería Municipal, pudimos constatar que los usuarios que solicitan asesoría para las reclamaciones, no han

estudiado las cláusulas del contrato de condiciones uniformes, y menos aún, el Decreto 1842/91 o estatuto de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios o cualquier otro instrumento similar.

A título de comprobación analítica, examinamos por ejemplo la cláusula relativa a la no exigencia del pago de la factura par efectuar la reclamación, pero si la obligación de efectuar la cancelación de los valores que no son objeto de reclamo; sobre lo cual los usuarios aducen que la empresa viola su contenido cuando lo que hacen es aplicar la norma y exigir el pago de los valores no reclamados.

3.5 TIEMPO DE DURACIÓN – CUANDO EMPIEZA Y CUANDO TERMINA

El contrato de condiciones uniformes para la prestación de los servicios públicos domiciliarios es de duración indefinida, pero las partes pueden darlo por terminado por las causales previstas en el mismo o en la ley.

El contrato se inicia con la utilización del servicio por parte del usuario o suscriptor.

Termina el contrato por mutuo acuerdo o por las causales taxativamente determinadas en la ley 142/94 y en el decreto 1842/91; o por las causales particulares expresadas en el mismo contrato.

3.6 COMO SE DA LA RELACIÓN ENTRE LAS PARTES CONTRATANTES

Ha sido una fuente de controversia permanente para la doctrina la vinculación o relación jurídica Empresa-suscriptor y/o usuario. Desde la doctrina alemana que sostiene la tesis de la naturaleza jurídico - pública en las relaciones jurídicas entre

empresa y usuarios, hasta la tesis privatista de los doctrinantes contemporáneos, que sostiene que la relación es estrictamente de derecho privado como consecuencia de las privatizaciones y la intervención de los concesionarios en los servicios públicos.

Nuestro criterio es que la relación debe implicar regulaciones de **derecho público**, en los casos en que involucra el interés público o general y en otros casos como es el funcionamiento de las empresas desde el punto de vista operativo, administrativo, técnico, financiero etc. debe involucrar relaciones de derecho privado, para dar agilidad, transparencia y costos mínimos a las mismas. Es decir, se establece una relación de carácter mixto en función del interés general.

3.7 RAZONES PARA EL NO CUMPLIMIENTO DE LA UNIFORMIDAD, CONSENSUALIDAD Y EQUIDAD

Efectuando un análisis crítico, aplicando la interpretación teleológica; además de comparar los fines del Estado, y las normas constitucionales sobre los servicios públicos contenidas en el TITULO XII de la Constitución DEL REGIMEN ECONOMICO Y DE LA HACIENDA PUBLICA- Capítulo V-**DE LA FINALIDAD SOCIAL DEL ESTADO Y DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS**, desarrollado en los artículos 365 a 370, llegamos a la conclusión de que el **CONTRATO DE CONDICIONES UNIFORMES** adolece de graves fallas de fondo, entre la intención y lo que está consignado en los siguientes aspectos:

- a. La condición de **uniformidad**, que representa la esencia y la filosofía legal del contrato, en desarrollo del artículo 13 de la Constitución Política, sobre el

derecho a la igualdad de las personas frente a la ley, se rompe evidentemente cuando la misma ley 142/94 determina en el artículo 128- Contrato de servicios públicos-, parte final del segundo párrafo, lo siguiente:

"(...) Existe contrato de servicios públicos aún cuando alguna de las estipulaciones sean objeto de acuerdo especial con uno o alguno de los usuarios(...)".

Al examinar el significado del término **"uniforme"**, encontramos en el diccionario de la Real Academia de la lengua, la siguiente definición:

"UNIFORMIDAD. Calidad de uniforme."

"UNIFORME. Adj. Dícese de dos o más cosas de la misma forma// semejante, igual.//(...)"

En sentido jurídico, no puede predicarse la igualdad en los contratos, cuando en casos como en el evento contemplado en el artículo 128 de la Ley 142/94, se pueden pactar estipulaciones diferentes con usuarios individuales o colectivos, las mismas que no son aplicadas en forma igual o uniforme, significando con ello que algunos usuarios tienen condiciones diferentes y más ventajas que otros, violando con ello el derecho a la igualdad y el principio de la uniformidad de los usuarios frente al contrato de servicios públicos domiciliarios.

- b. La condición de **consensualidad** del usuario, que implica consenso o asentimiento en la suscripción del contrato, a pesar de que aparentemente se cumple, es a nuestro juicio, una condición aceptada por la restricción de no tener elección o aceptación consciente de parte del mismo, ya que el carácter

de CONTRATO DE ADHESIÓN le limita su libre elección, en razón de la necesidad del servicio público esencial que no le permite modificación alguna: **o se acepta o no hay posibilidad de servicio** por la condición oligopólica del suministrador; lo que en la práctica casi se convierte en relación monopólica.

A pesar de los pronunciamientos de la H. Corte Constitucional sobre la libertad de suscribir o no el contrato, esta es la negación de un derecho que no se puede ejercer, en razón de la no disponibilidad de opciones diferentes por parte del suscriptor o usuario.

A nuestro juicio la relación de competencia imperfecta en la oferta de los servicios públicos, no permite validar el consentimiento otorgado por el usuario cuando por razón de la limitación a que está avocado, debe utilizar el servicio ofrecido sin posibilidad de discutir o fijar las condiciones o el precio en el mismo.

- c) El **contrato uniforme** de servicios públicos no cumple con la condición de brindar una relación de **EQUIDAD** para el usuario, precisamente por las razones esbozadas en los puntos A) y B), es decir, no es uniforme, ya que su desigualdad se evidencia al permitir negociar determinadas cláusulas con algunos usuarios individuales, lo cual lo despoja de su uniformidad. Por iguales razones no puede ser consensual, a pesar de no poder demostrarse vicios de consentimiento: **error, fuerza o dolo**, en su aceptación jurídica, si representa para nosotros una excepción a la teoría clásica de los contratos, ya que por ministerio de la ley se permite concientemente que una de las partes se adhiera al mismo, so pena de quedarse sin la posibilidad de acceder al servicio. Esto es tanto como admitir el desequilibrio y la preponderancia de uno de los contratantes (la Empresa) bajo el amparo de la normatividad legal.

3.8 CAUSAS DE LA NO APLICACIÓN DEL CONTRATO

El último párrafo del artículo 132 de la Ley 142/94, establece una condición especial en cuanto a la aplicación del contrato de condiciones uniformes al disponer:

"Artículo 132. Régimen legal del contrato de servicios públicos":

"(...) cuando haya conflicto entre las condiciones uniformes y las condiciones especiales, se preferirán éstas. Al definir los efectos fiscales del contrato de servicios públicos, se tendrá en cuenta que, a pesar de tener condiciones uniformes, resulta celebrado con cada usuario en particular (...)".

Esta disposición, es lo que a nuestro juicio, genera controversia en cuanto a la jurisdicción aplicable para dirimir las controversias en su ejecución, ya que no sólo los contratos estatales, entendidos estos como los celebrados entre la administración pública y los particulares, quedarían sometidos a la jurisdicción contencioso administrativa, sino también todos los contratos que celebren las empresas de servicios públicos con los usuarios, al amparo de la LEY 142/94, así estas empresas sean de capital privado o mixtas.

3.9 CONSECUENCIAS DE LA NO APLICACIÓN DEL CONTRATO

Es importante lo anterior, ya que a los usuarios con los que se han pactado condiciones especiales, prevalecerán estas en caso de conflicto con las condiciones uniformes, lo que al final puede causar una violación al derecho fundamental a la igualdad y la uniformidad del contrato, ya que un grupo de usuarios, tendrían un

tratamiento más favorable sobre otros, que por condiciones técnicas o de mercado, no pueden acceder al tratamiento favorable en cuanto a las condiciones especiales.

Consideramos entonces que el contrato de servicios públicos domiciliarios – o de condiciones uniformes - es necesario modificarlo en la forma que presentamos como anexo, para efectos de corregir el tratamiento discriminatorio que se da a unos usuarios con relación a otros, para armonizarlo con el mandato superior establecido en la constitución nacional, en el artículo 13, en relación con el derecho fundamental a la igualdad, el que por disposición constitucional igualmente, tiene supremacía sobre las normas de rango legal o reglamentario.

3.10 ESTADÍSTICAS DE LAS PRINCIPALES RECLAMACIONES POR EMPRESAS

3.10.1 Central Hidroeléctrica de Caldas S.A. – CHEC.

(Segundo semestre año 2000)

Causas	# reclamos	%
Crédito	22.107	61.2
Alto consumo	2.939	8.1
Reconex. No pago fac.	5.439	15.0
Reconex. Cta. Reclamo	800	2.2
Cargo doble	1.897	5.3
Pago doble	961	2.7
Fra. Perdida	422	1.2
Fra. No entregada	586	1.6
Cambio nombre fra.	227	0.6
Otros	508	1.4
Conceptos varios	242	0.7
Total	36.128	100.0
Facturas expedidas	1.935.449	
Porcentaje de reclamos	1.9% de las facturas	

3.10.2 Empresa de Telecomunicaciones y Servicios Agregados S.A.- EMTELSA

(Primer semestre año 2000)

Causas	# reclamos	%
Factura cargada	466	24.3
Exceso consumo	233	12.1
Internet	189	9.8
Valor cuota	87	4.5
Serv. Suplementarios	159	8.4
Reconexión	147	7.7
Mov. Telef.	86	4.5
Otros	94	4.9
Telepr. Por fra.	72	3.7
Doble pago	68	3.5
Conceptos varios	320	16.7
Total	1921	100.0

3.10.3 Empresa Metropolitana de Aseo S.A.- EMAS

(Primer semestre año 2000)

Causas	# reclamos	%
Recol. Domicilio desechos	49	16.1
Barrido calles -área pub.	11	3.6
Estrato	15	4.9
Número divis.	225	73.8
Cobro sin serv. Aseo	1	0.3
Otros	4	1.3
Total	305	100.0

3.10.4 Gas Natural del Centro S.A. Nota: información no disponible.

3.10.5 Aguas de Manizales S.A. Nota: información no disponible.

No es posible realizar un análisis consistente de la información estadística relativa a reclamos, suministrada por algunas empresas, ya que en primera instancia no es comparable de una empresa a otra, en cuanto a la causa del reclamo y en segundo término, no involucra todo el universo de las empresas existentes en Manizales.

3.11 ANÁLISIS ESTADÍSTICO DE ENCUESTAS REALIZADAS CON USUARIOS Y ENTIDADES PÚBLICAS

3.11.1 Encuestas aplicadas a usuarios de los servicios públicos domiciliarios. Para la aplicación de esta prueba fue escogida una muestra de 50 usuarios de los servicios públicos domiciliarios en la ciudad de Manizales, pertenecientes a diferentes estratos (Bajo-Bajo, Bajo, Medio-Bajo, Medio, Medio-Alto, y Alto), contando con la colaboración de los mismos, que viven en los diferentes barrios de la ciudad de Manizales, de estratos socioeconómicos y educativos variados.

Fueron seleccionadas un total de 13 preguntas, o items los que nos darán una pauta para determinar la forma como los usuarios de los servicios públicos domiciliarios visualizan la relación con las empresas prestadoras de los mismos, y reconocer como cada uno y en conjunto perciben la magnitud del problema que se quiere estudiar y al cual se aspira a presentar unas alternativas viables de solución.

3.11.2 Tabulación y análisis de las respuestas obtenidas.

- El 100% de los encuestados respondió ser usuario de por lo menos alguno de los servicios públicos domiciliarios; siendo los servicios que más afiliaciones

muestran: acueducto, energía eléctrica, alcantarillado y telefonía, con un alto porcentaje – 95%; asimismo el servicio que menos afiliados muestra es el gas domiciliario.

- El 89% de los usuarios no recuerda haber firmado ningún contrato al vincularse como usuarios de los mismos, por consiguiente no le han sido explicados por parte de la Empresa las condiciones del contrato.
- El 93% desconoce que se haya hecho difusión por medio alguno, sobre las condiciones del contrato.
- La mayoría de los usuarios, aproximadamente un 95% desconoce las condiciones del contrato.
- Así mismo el 100% de los usuarios creen que deben conocer las condiciones igualitarias del contrato, porque todas las personas deben tratadas por igual.
- Como no conocían las condiciones del contrato, el 94% no consideran que les haga falta alguna cláusula o condición al contrato de servicios públicos domiciliarios.
- El 62% respondió que si realmente se conocieran las condiciones del contrato y estos fueran comentados con los usuarios al suscribir los mismos, se podría establecer igualdad entre las partes al celebrar el contrato.
- El 97% aprueba que debe mantenerse la estratificación socioeconómica, para defensa de los usuarios; ya que con ello cada usuario o suscriptor paga de

acuerdo a su capacidad económica, además que los estratos de menos recursos reciben apoyo del Estado.

- El 81% considera que la calidad de los servicios que prestan las empresas es buena, aunque presentan algunas fallas que pueden ser subsanadas al establecer el respectivo contrato.
- El 98% no conoce los diferentes servicios que establecen las empresas en los diferentes contratos de prestación de los servicios públicos domiciliarios.

3.11.3 Conclusiones acerca de las encuestas aplicadas a usuarios de los servicios públicos domiciliarios. De las respuestas a las encuestas aplicadas, fácilmente se deduce que los usuarios no han firmado un contrato con las empresas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios; y que si lo han hecho no les han sido explicadas las condiciones que regirán los mismos, por lo cual no pueden expresar en forma acertada si están de acuerdo o no con las condiciones del contrato. Manifiestan que deben conocer las condiciones igualitarias que los orientan y esto debe ser a la firma del mismo. Igualmente debe mantenerse la estratificación para el cobro de éstos, ya que ello alivia la situación desfavorable de los grupos que poseen menos recursos. Aunque la calidad del servicio que estas empresas prestan en la ciudad de Manizales es buena, si las condiciones del contrato se discutieran y aplicaran en forma igualitaria, se reduciría el abuso de la posición dominante de las empresas con respecto a los usuarios y/o suscriptores.

3.11.4 Encuestas aplicadas a algunas entidades públicas encargadas de su control. Para la recolección de esta información fueron aplicadas encuestas a

funcionarios encargados de la Defensoría del Pueblo, la Personería Municipal, y las Ligas de Usuarios de los servicios públicos domiciliarios de Manizales.

3.11.5 Tabulación, análisis y conclusiones de las respuestas obtenidas.

Todos los funcionarios encuestados (10 en total) están de acuerdo en que las condiciones del contrato para la prestación de los servicios públicos domiciliarios, deben ser discutidos con los usuarios o suscriptores, desde el momento de la firma del mismo; por lo cual se presentan gran número de reclamaciones ante las empresas y los organismos de control. Además los usuarios antiguos están en desventaja frente a los nuevos suscriptores, por la poca difusión que se hace de los contratos, la que sólo ha ocurrido en los últimos años, por lo cual en la mayoría de los casos sólo tienen acceso a ella los nuevos suscriptores.

Se debería hacer una amplia difusión de las verdaderas condiciones del contrato, motivando a los usuarios antiguos con promociones, concursos y otros mecanismos; a fin de comprometerlos en el estudio de las condiciones de los mismos. Igualmente se deberían discutir las condiciones con cada uno de los nuevos suscriptores y establecer esta como requisito para acceder a la firma del contrato.

Cada una de las dependencias encuestadas atiende las reclamaciones formuladas por los usuarios, los que en gran mayoría se deben a: alto costo de las facturas, el cobro de la factura sin la prestación del servicio, la desconexión del servicio con el atraso en el pago de la primera factura, los daños ocasionados en redes exteriores que perjudican a los usuarios y le hacen más oneroso el costo de la factura.

La calidad de los servicios prestados por las empresas en la ciudad de Manizales es buena, pero se podría mejorar en muchos aspectos, como el establecimiento de unas condiciones igualitarias conocidas por los usuarios al celebrar el contrato.

Las modificaciones en la ley 142/94 son importantes por cuanto, pretenden darle agilidad al contrato y tener en cuenta los fallos de la H. Corte Constitucional en lo referente a la solidaridad y la estratificación socioeconómica, como mecanismo de cobro del servicio, orientado a la redistribución del ingreso por medio de los subsidios entre diferentes estratos.

3.12 CLÁUSULAS QUE SE SUGIERE MODIFICAR EN EL CONTRATO DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

A pesar de que los contratos de servicios públicos domiciliarios difieren según el tipo de servicio, la mayoría de las cláusulas tienen elementos comunes a todas las empresas, de tal manera que permiten un análisis sobre los puntos que deben ser objeto de modificación, ya en razón de contradicción con otras cláusulas, discrepancias con la ley 142/94, el decreto 1842/91 o las normas específicas que para cada sector determinan las respectivas Comisiones de Regulación, así como las decisiones de la Superintendencia de Servicios Públicos domiciliarios.

Sin pretender realizar un examen exhaustivo y completo sobre las cláusulas que requieren modificaciones, presentamos lo que a nuestro juicio puede ser más relevante en cuanto a las modificaciones sugeridas en los contratos de servicios públicos domiciliarios así:

Cláusula 1.- Identidad de la Empresa- No requiere modificación; sin embargo, el usuario debe ser enterado de las normas o modificaciones que implican cambios en la estructura de la entidad, su objeto social, composición accionaria, etc. que pueden representar modificación de la calidad jurídica respecto al ente con el cual suscribió o le fue impuesto el contrato de prestación del servicio público domiciliario correspondiente.

Cláusula 2.- Definiciones- Al igual que en la cláusula anterior, el suscriptor o usuario debe ser informado sobre los cambios en las condiciones técnicas u operativas del servicio, como consecuencia de cambios tecnológicos o de mercado.

Cláusula 3.- Objeto- Consideramos que el párrafo de esta cláusula relativa a *cuando se considera que existe contrato de servicios públicos*, debe ser modificada, ya que no puede afirmarse que el solo hecho de definir las condiciones uniformes por el suministrador del servicio y de solicitar el mismo por parte del **usuario o suscriptor**, establezca la relación contractual que se predica, ya que sólo después de haber sido informado adecuadamente sobre las condiciones, limitaciones, deberes y derechos respecto al contrato, el usuario está en condiciones de otorgar legalmente su consentimiento, para que a nuestro juicio el compromiso sea válido y genere obligaciones para ambas partes.

Cláusula 4.- Partes del contrato – A nuestro juicio esta cláusula es la columna vertebral del contrato, respecto de la exigencia de las obligaciones que genera. Consideramos que es ilegal extender al propietario la **solidaridad**, respecto de las obligaciones y derechos del contrato, ya que el mismo no lo ha suscrito, ni como **parte**, ni como **codeudor**, y mucho menos como **co-obligado forzoso**, por lo cual no se puede predicar que es suscriptor del mismo.

La **solidaridad**, es una figura jurídica que adquiere validez por expreso compromiso o voluntad entre las partes o por ministerio de la ley, respecto de determinadas situaciones, pero que en todo caso solo puede cobijar a los sujetos que tienen la calidad de **partes**. Esta contradicción es evidente en la redacción de la misma cláusula cuando estipula: "*(...) El contrato de servicios públicos es ley para las partes*".

y ... en el contexto de la cláusula no se menciona al propietario como parte ...**solo se le extiende la solidaridad** con el suscriptor y/o usuario.

Nuestra afirmación se corrobora cuando en el párrafo final se determina: "*(...) Tanto la empresa... Como los suscriptores y/o usuarios deben actuar en la ejecución del contrato de servicio público con lealtad, rectitud y honestidad*".

Lo anterior confirma que el propietario no tiene la calidad de parte y mucho menos puede ser obligado por sus resultas, en aras de una arbitraria e injusta solidaridad que le ha sido impuesta. Otra cosa muy diferente es cuando en el caso de algún servicio específico (telefonía), el propietario debe otorgar su autorización escrita para que el usuario acceda al servicio, convirtiéndose así en responsable solidario por las obligaciones que respecto de ese servicio genere el usuario, al fin y al cabo la autorización impartida involucra su consentimiento para el suministro del servicio en un inmueble que es de su propiedad.

Cláusula 5.- Condiciones que deben reunir el solicitante y el inmueble para obtener el derecho a recibir el servicio. Se determina que cualquier persona que habite permanentemente un inmueble a cualquier título, tiene derecho a recibir el servicio público, con excepción de quien tenga solo la calidad

de arrendatario o tenedor del bien inmueble. Para ello se basan en el decreto 1122/99, declarado inexecutable por la Corte Constitucional, al igual que el Decreto 266/2000 que fue promulgado en reemplazo del anterior.

En resumen se vincula al propietario mediante la autorización previa al inquilino o tenedor, ligándolo por el vínculo de la solidaridad. Pero a falta de este mecanismo el propietario es vinculado arbitrariamente, como responsable solidario con su inquilino, con base en lo estipulado en la cláusula 5ª del contrato.

Cláusula 7.- Obligaciones y deberes de las partes. Aunque en teoría esta cláusula no contiene disposiciones distintas a las normativas legal vigente, si es preocupante que en el párrafo 3.- se extienda como obligaciones, especialmente a los suscriptores y/o usuarios todas las disposiciones legales y reglamentarias "expedidas por los organismos competentes", cuando difícilmente los usuarios pueden conocer y tener acceso a disposiciones complejas, redactadas en lenguaje técnico que no le es fácilmente asimilable, y que es cambiante en el tiempo, por disposición de las autoridades u organismos de vigilancia y control, como por los fallos de los tribunales que pueden cambiar las reglas del juego de sus relaciones con las Empresas suministradoras.

Debe establecerse entonces a nuestro juicio, un mecanismo que permita a los usuarios ser partícipes de las decisiones que los afectan, y conocer a tiempo la gran cantidad de disposiciones que se emiten frecuentemente por los organismos gubernamentales de regulación, vigilancia y control jurisdiccional.

Cláusula 12.- Reparación por falla en el servicio. La resolución del contrato, que se contempla como opción para el suscriptor y/o usuario, cuando la entidad

prestadora del servicio presente falla en la prestación del mismo, no es viable para el usuario como solución, ya que este no tiene por razón del monopolio de las empresas, ninguna alternativa para sustituir a quien presenta la falla. En cuanto a la indemnización de penalizar con el equivalente a un día de valor de consumo, por cada día de falla, no es razonable ni equitativo, ya que se debe penalizar a la entidad además del lucro cesante, con el equivalente al daño emergente, o cualquier otro daño que le ocasione al suscriptor la falta del servicio, sin tener que acudir a la justicia civil ordinaria, como sería lo procedente en estos casos.

Es clara la normatividad cuando estipula que quien causa u origina un daño, debe reparar integralmente sus consecuencias de todo orden, a quien le fue ocasionado el mismo. La prueba sumaria de la falla en el servicio, debe ser elemento válido para reclamar por la vía ejecutiva el resarcimiento de los perjuicios.

Cláusula 13.- Terminación del contrato. La redacción de esta cláusula, es inequitativa respecto del propietario, a quien en aras de una arbitraria solidaridad, se le vincula con la responsabilidad por las acreencias del suscriptor y/o usuario, pero no se le libera – como si sucede con el suscriptor y/o usuario- con el solo hecho de acreditar actuación de policía o proceso judicial, relacionado con la tenencia, posesión material o propiedad del inmueble.

Consideramos que debe incluirse por obvias razones al propietario, para liberarlo de la **solidaridad** a que se le ha condenado, con relación a los ocupantes de su inmueble.

Cláusula 15.- Procedimiento para la imposición de sanciones. Es una de las cláusulas donde más se evidencia la desigualdad, inequidad y violación de los

derechos del usuario, especialmente al debido proceso, defensa técnica, presunción de inocencia, buena fe y toda la protección consagrada en el artículo 29 de la constitución Nacional, ya que la prueba fundamental para la aplicación de la posterior sanción, solo se exige que sea presenciada por una " persona mayor de edad", a falta del usuario y/o suscriptor, a quienes se confronta con el criterio técnico especializado de los funcionarios de la empresa prestadora del servicio.

Así como la ley prevé los defensores de oficio, para los procesos judiciales; y los peritazgos, experticios o conceptos especializados para las actuaciones donde se requiera conocimientos técnicos, artísticos, científicos o de otra índole que no posea el funcionario judicial, debe proveerse a favor del usuario y/o suscriptor, una asesoría cuando se requiera recepcionar evidencias sobre hechos que constituyan una causal para la imposición de sanciones, garantizando así el debido proceso y el derecho de defensa del mas débil.

3.13 PRINCIPALES MODIFICACIONES A LA LEY 142/94

LEY 689 de Agosto 28 de 2001

El Proyecto de Ley 038/98 aprobado ya por el Congreso de la República, introdujo algunas modificaciones a la Ley 142/94, las que se pueden sintetizar en la siguiente forma:

Definiciones. Modifica el artículo 14 numerales 14 y 20 de la ley 142/94. En lo referente a las definiciones del servicio público de aseo y lo que se entiende por servicios públicos, extendiendo la calidad de tal a las "**actividades complementarias**".

Régimen de contratación. Faculta a las Comisiones de regulación para ordenar la inclusión de cláusulas exorbitantes en **“ciertos tipos de contratos de cualquier empresa de servicios públicos”**. Consideramos violatorio tanto de la Constitución como de las normas legales vigentes, la facultad que se le otorga a las COMISIONES DE REGULACIÓN, ya que no define el alcance de la facultad en cuanto a los contratos sujetos a este tipo de ordenamiento discrecional.

Estratificación socioeconómica. Fija nuevas fechas para realizar los estudios de estratificación en el área rural, hasta el 28 de Junio del 2001 y entre el 28 de Marzo del 2002 y el 28 de Marzo del 2003, para realizar la estratificación de las áreas urbanas o de centros poblados rurales.

Amplía además las funciones de los Comités permanentes de Estratificación Socioeconómica que a nivel municipal deben constituirse en cada localidad.

Partes del Contrato. El artículo 22 del nuevo estatuto, modifica la solidaridad, contemplada en el artículo 130 de la ley 142/94, extendiendo la solidaridad al propietario, respecto de las acreencias del usuario y/o suscriptor. Ello con base en el decreto 1122/99 declarado inexecutable por la Corte Constitucional, luego sustituido por el decreto 266/2000, también declarado inexecutable por la corte Constitucional, disposición que se está reviviendo a través de la ley modificatoria de la ley 142/94.

Introduce como parágrafo la **obligación de pagar oportunamente y el corte obligatorio por el no pago oportuno de dos periodos consecutivos de facturación.** Si la Empresa incumple la obligación de suspender el servicio, **se suspenderá la solidaridad respecto del propietario.**

Suspensión por incumplimiento. La falta de pago de dos períodos de facturación consecutivos bimestral y 3 períodos en el caso mensual, genera la obligación de suspender el servicio por parte de la empresa.

Defensa de los usuarios en la sede de la Empresa. Añade como párrafo 1.- la configuración del silencio administrativo positivo, **sin necesidad de protocolizar copia de la petición queja o recurso.**

Como párrafo 2.- determina que **los actos que expidan las empresas de servicios públicos domiciliarios, se regirán por las normas de derecho privado, salvo disposición legal en contrario.**

Notificación sobre decisiones de Peticiones y recursos. Modifica el artículo 159 de la Ley 142/94. Adiciona que se efectuará la apelación ante el Gerente o representante legal de la Empresa, quien remitirá el expediente a la superintendencia de servicios públicos domiciliarios, trámite que se efectuará según las normas del C.C.A.

El término probatorio será de 30 días hábiles, prorrogables por otros 30. **Las partes podrán sustentar y aportar pruebas ante la superintendencia para resolver la segunda instancia.**

Cronología sobre el trámite del Proyecto de Ley 038/98

Este proyecto que inició su trámite en 1998, fue aprobado por las plenarias de Senado y Cámara en Junio 20/2000 incorporando el informe de la Comisión

accidental de ambas cámaras que examinaron las modificaciones introducidas en su discusión por cada cámara en relación con lo aprobado por la otra Corporación.

Al enviar el proyecto para sanción Presidencial en Julio 05/2000, el mismo fue devuelto en Agosto 03/2000, aduciendo el gobierno razones de inconstitucionalidad e inconveniencia respecto de algunos artículos.

En Octubre 17 y Dic. 06/2000 respectivamente, las Plenarias de Cámara y Senado aprobaron informe sobre objeciones Presidenciales, donde se acogieron estas solo parcialmente, por lo cual finalmente en Dic. 06/2000 el Presidente del Senado puso a disposición de la Corte Constitucional el proyecto para decidir sobre sus exequibilidad.

La Corte Constitucional mediante Sentencia **C-087 de Enero 31/2001** al estudiar las objeciones Presidenciales al Proyecto de Ley 234/00 Senado y acumulados Cámara 038/98, 065/98, y 081/98, "**Por la cual se modifica parcialmente la ley 142/94**", con ponencia de la Magistrada, doctora **Cristina Pardo Schlesinger** declaró exequibles unos artículos e inexecutable otros, enviando nuevamente al Congreso el proyecto y la Sentencia con el fin de que lo dispuesto en esta última fuera incorporado al mismo por ambas Cámaras, para luego pronunciar el fallo definitivo.

Finalmente, luego del proceso anterior, el Congreso aprobó y fue debidamente promulgada la Ley 689 de Agosto 28/2001 donde se plasman las modificaciones a la Ley 142/94 sobre el " Régimen de los Servicios Públicos Domiciliarios". Se anexa el texto de la Ley 689/2001.

Otras Modificaciones a la Ley 142/94 sobre Régimen de los Servicios Públicos Domiciliarios

- **Ley 223/1995**, Estatuto tributario, establece exenciones para las rentas provenientes de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, la transmisión o distribución domiciliaria de energía eléctrica, la generación de energía eléctrica y las de servicios públicos domiciliarios de gas y telefonía local y actividad complementaria de telefonía móvil rural, en el caso de entidades oficiales o sociedades de economía mixta.
- **Ley 286/1996**, modificó parcialmente las leyes 142 y 143 de 1994 en cuanto a los plazos para alcanzar las metas tarifarias y desmonte de subsidios para los servicios de energía eléctrica, agua potable, saneamiento básico y telefonía pública básica conmutada.
- **Ley 632/2000**- Diciembre 29- por medio de la cual se modifican parcialmente las Leyes 142,143 de 1994, 223 de 1995 y 286 de 1996, la cual hace relación con precisiones en cuanto al servicio público de aseo, extendiendo esta disposición a las actividades complementarias de transporte, tratamiento, aprovechamiento y disposición final de residuos sólidos; igualmente trata de los plazos para alcanzar las metas en cuanto al desmonte de los subsidios para los servicios de acueducto, alcantarillado, aseo y energía eléctrica.

CAPITULO IV. PROCESOS EJECUTIVOS DERIVADOS DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

4.1 CONCEPTO DE TÍTULO EJECUTIVO

Se entiende por título ejecutivo el documento o los documentos auténticos, que constituyan plena prueba, de cuyo contenido conste la existencia a favor del demandante y a cargo del demandado de una obligación expresa, clara y exigible (Artículo 488 C.P.C.), que además debe ser líquida o liquidable mediante una simple operación aritmética, si se trata de pago de sumas de dinero (Artículo 491 C.P.C y literal B del Artículo 289), y que reúna o reúnan los requisitos de origen y forma que exige la ley. Cuando son varios los documentos que forman el título ejecutivo, se habla de unidad jurídica de éste, pues no se requiere que aparezca en un solo escrito, pero cada uno debe reunir las exigencias de procedencia y autenticidad, y en su conjunto deben cumplir los requisitos de fondo, probar la obligación clara, expresa, exigible líquida o liquidable, a cargo del ejecutado o de su causante o a favor del ejecutante o de su causante.

4.2 UNIDAD DEL PROCEDIMIENTO Y REFERENCIA AL EJECUTIVO COMÚN Y AL CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

El capítulo VIII del título XXVII del Código de Procedimiento Civil, consagraba el procedimiento uniforme para toda clase de ejecuciones fiscales, que en su mayor parte se regía por las disposiciones del proceso ejecutivo común de mayor, menor o mínima cuantía, según fuera el valor del crédito fiscal (Artículo 561 del CPC); únicamente se aplicaban como especiales las normas que consagraban los artículos 562 a 568 del mismo código.

El Código Contencioso Administrativo introdujo reformas importantes en esta materia, el Artículo 252 dispone que: "En el trámite de las apelaciones, consultas, recursos de queja e incidentes de excepciones, se seguirá lo dispuesto en este Código (El contencioso administrativo), para el proceso ordinario en lo pertinente; en lo demás, se aplicará el Código de procedimiento Civil " El artículo 68 del C.C A amplía mucho los títulos ejecutivos por jurisdicción coactiva, y los artículos 128, 131 y 132 del C.C.A, revocan el Artículo 567 del C.P.C sobre excepciones, apelaciones y recursos de queja, como veremos a continuación:

El artículo 11 del decreto 2304 de 1.989, expedido en el ejercicio de las facultades extraordinarias que confirió la ley 30 de 1.987, dispuso " De conformidad con los artículos 68 y 79 del CCA., los representantes legales de los establecimientos públicos Nacionales, Departamentales, Intendenciales, Comisariales y Municipales, de las áreas metropolitanas y de los establecimientos públicos ínter administrativos, tiene jurisdicción coactiva para hacer efectivos, mediante el procedimiento ejecutivo prescrito por el Código de Procedimiento Civil, los créditos exigibles a favor de las mencionadas entidades", se ampliaron de esa manera los sujetos que tienen facultad para promover procesos ejecutivos fiscales.

4.3 LA FACTURA DE COBRO DERIVADA DE LA PRESTACIÓN DE UN SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO COMO TÍTULO EJECUTIVO

"El inciso final del artículo 130 de la Ley 142/94 establece que la factura de servicios públicos expedida por la empresa que presta el servicio y firmada por el representante legal de la misma prestará mérito ejecutivo. En este caso, el título base de la ejecución es la factura de servicios públicos, la cual deberá cumplir las exigencias establecidas en el mismo ordenamiento(Artículo 148) y ponerse en conocimiento del suscriptor o usuario (Artículo 147 y 148),

*condiciones sin las cuales, no reúne los requisitos de origen y forma establecidos en la ley*¹¹.

Estos requisitos según el Artículo 148 de la Ley 142/94 “ Serán los que determinen las condiciones uniformes del contrato”, pero deben contener información suficiente para que el suscriptor o usuario pueda establecer con facilidad si la empresa se ciñó a la ley y al contrato al elaborarlas, como se determinaron y valoraron sus consumos, como se comparan éstos y su precio en relación con los períodos anteriores, y el plazo y modo en el que debe hacerse el pago.

Esto significa, que es necesario adjuntar el contrato de servicios públicos a la factura para establecer si el título ejecutivo, es idóneo, lo cual hace el título ejecutivo complejo.

Este título ejecutivo no provendrá entonces exclusivamente del deudor, como lo exige la norma general para los títulos ejecutivos (Artículo 488 CHP.), sino de la empresa de servicios públicos acreedora, y él mismo constituye por ministerio de la ley, prueba de exigibilidad ejecutiva.

Como requisito de procedibilidad de la acción ejecutiva la ley consagra el conocimiento de la factura por parte del propietario del inmueble, suscriptor o usuario del servicio, el cual se presume de derecho, cuando la empresa demuestre haber cumplido con las obligaciones de hacerla conocer del suscriptor o usuario en

¹¹ Consejo de Estado- Sentencia Mayo 18 de 2001- Expediente # 16508- M.P doctor RICARDO HOYOS DUQUE.

la forma, tiempo. Sitio y modo previstos en los contratos de servicios públicos (Segundo inciso del Artículo 148 de la ley 142 de 1.994).

La carga procesal impuesta a la entidad de servicios públicos ejecutante de demostrar su cumplimiento, constituye una garantía de defensa del propietario del inmueble, suscriptor o usuario del servicio, puesto que de este modo existe la seguridad, de que la factura como acto administrativo fue conocida por él. En efecto, contra la factura expedida por la empresa de servicios públicos, aquellos que son solidarios en sus obligaciones y derechos(Artículo 130 ley 142 de 1.994), pueden interponer, conjunta o separadamente, una reclamación (Artículos 154 ley 142 del 94 y 46 decreto 1842 de 1.991), la cual se tramita como actuación administrativa preliminar de conformidad con los procedimientos previstos en el Código Contencioso Administrativo, y en las disposiciones contenidas en la ley 142 de 1.994, contra la decisión procede el recurso de reposición ante la misma empresa y de apelación ante la Superintendencia de servicios Públicos Domiciliarios Artículos 154 y 159 Ley 142/94.

Así mismo el inciso tercero del Artículo 130 de la ley 142 de 1.994, establece que ***"Las deudas derivadas de la prestación de los servicios públicos podrán ser cobradas ejecutivamente ante los jueces competentes ó bien ejerciendo la jurisdicción coactiva por las empresas oficiales de servicios públicos"***.

De igual manera el artículo 18 de la ley 689 de 2.001, modifica el Artículo 130 de ley 142 de 1.994 preceptuando ***" las deudas derivadas de la prestación de los servicios públicos podrán ser cobradas ejecutivamente ante la jurisdicción ordinaria o bien ejerciendo la jurisdicción coactiva por las***

empresas industriales o comerciales del Estado prestadoras de servicios públicos". La factura expedida por la empresa y debidamente firmada por el representante legal de la entidad prestará mérito ejecutivo de acuerdo con las normas del derecho civil y comercial. Lo prescrito en este inciso se aplica a las facturas del servicio de energía eléctrica con destino al alumbrado público. El no pago del servicio mencionado acarrea para los responsables la aplicación del artículo que trata sobre los " deberes especiales de los usuarios del sector oficial".

En este caso el título base de ejecución, es la factura de los servicios públicos, la cual deberá cumplir las exigencias establecidas en el mismo ordenamiento Artículo 148 ley 142/94, y ponerse en conocimiento del suscriptor o usuario Artículo 147 Ley 142/94, condiciones sin las cuales no reúne los requisitos de origen y forma establecidos en la ley.

4.4 COBRO EJECUTIVO DE LAS OBLIGACIONES DERIVADAS DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO

El Alumbrado público, aunque no es un servicio público domiciliario, por tener las características de servicio público, está sometido a procedimientos legales similares a aquellos, cuando se trata de la ejecución de las deudas derivadas de su prestación o suministro.

El Consejo de Estado en Sentencia de Julio 6/2000- Expediente # 17361- M.P. doctora MARÍA ELENA GIRALDO GÓMEZ, manifiesta al respecto " *Cuando la prestación del servicio de alumbrado público tiene su fuente en un acuerdo,*

contrato o convenio celebrado entre la empresa prestadora del servicio, y el Municipio, del cual surgen las obligaciones a cargo de las partes, el cobro ejecutivo que se adelante para hacer efectivas las prestaciones derivadas de esta relación, deben realizarse con fundamento en un título ejecutivo complejo, que incorpore el acuerdo, contrato o convenio y la prueba de la acreencia clara, expresa y exigible, por parte del prestador del servicio. Solo así quedan determinadas las características de las obligaciones que pueden cobrarse ejecutivamente'.

La ley estableció la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa para conocer de los procesos ejecutivos solo cuando se trate, directa o indirectamente, de títulos ejecutivos de origen contractual estatal, siempre y cuando el contrato sea de aquellos que son de conocimiento de la justicia de lo contencioso administrativo. El artículo 75 de la ley 80 de 1.993 dispone *"Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos anteriores, el juez competente para conocer de las controversias derivadas de los contratos estatales y de los procesos de ejecución o cumplimiento será el de la jurisdicción contencioso administrativa"* de lo cual se infiere que la ley 80 de 1.993, le adscribió a la jurisdicción de lo contencioso administrativo la competencia para conocer de las controversias contractuales derivadas de todos los contratos estatales y de los procesos de ejecución o cumplimiento, entendiéndose, que se trata en este último caso, de procesos de ejecución respecto de obligaciones ya definidas por voluntad de las partes o por decisión judicial.

La ley 80 de 1.993 aplica un principio según el cual, el juez de la acción debe ser el mismo juez de la ejecución, recogiendo, lo que ha sido la tendencia dominante en el derecho moderno, de trasladar asuntos que eran del conocimiento de la

jurisdicción ordinaria por razón de la materia, a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, buscando criterios de continuidad y unidad en el juez.

La ley 689 de Agosto 28 de 2001- Artículo 18, que modificó parcialmente la Ley 142 de 1994, establece en su artículo 18 que “ Las deudas derivadas de la prestación de los servicios públicos podrán ser cobradas ejecutivamente ante la jurisdicción ordinaria ó bien ejerciendo la jurisdicción coactiva por la empresas industriales y comerciales el estado prestadoras de servicios públicos” ; lo cual implica que todas las deudas por prestación de servicios públicos a favor de las empresas de cualquier naturaleza jurídica, podrán ser cobradas a través de la **jurisdicción ordinaria** o por la **jurisdicción coactiva** en el caso de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado.

La anterior disposición deberá ser examinada a la luz del artículo 75 de la Ley 80/93 sobre contratación estatal, que determina que la ejecución de los contratos estatales será a través de la jurisdicción Contencioso Administrativa, confirmando el criterio jurisprudencial de que *el juez de la acción debe ser el mismo juez de la ejecución*. Esta tesis basada en el criterio de que el contrato de servicios públicos se entiende celebrado con cada usuario en particular, a pesar de ser de condiciones uniformes para muchos usuarios, por lo cual cuando lo celebren empresas de servicios públicos oficiales, mixtas o Industriales y comerciales del estado, se entiende que están celebrando un contrato estatal, sometido por lo tanto a la regulación de la ley 80/93.

CAPITULO V. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GUBERNATIVO

5.1 NORMAS APLICABLES

En el caso de los servicios públicos domiciliarios, el Procedimiento Administrativo Gubernativo que permite dar por concluida una actuación administrativa (agotamiento de la vía gubernativa) y acudir ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, es complejo y está contenido en varios estatutos legales a saber:

- Decreto 1842 de Julio 22/91 – **“Estatuto Nacional de Usuarios de los Servicios Públicos domiciliarios”** – dispone en el artículo 60, la aplicación de la normas del Código Contencioso Administrativo para el trámite de Quejas, Reclamaciones y Recursos presentados por los usuarios en relación con el servicio.
- Ley 142 de Julio 11/94- **“Ley de Servicios Públicos Domiciliarios”**, la cual establece en el Capítulo VII, denominado **“Defensa de los Usuarios en sede de la Empresa”**- arts. 152 a 159, los procedimientos y términos para las peticiones, quejas y recursos presentados por los usuarios en relación con el Contrato de Servicios Públicos.
- Decreto 01/84- Código Contencioso Administrativo, al cual se debe acudir por remisión del art. 153 de la Ley 142/94 y 44, 56, y 60 del Decreto 1842/91.

Es necesario tener claridad sobre lo que se entiende por cada uno de los términos **Queja, Petición y Recurso**, desde el punto de vista de los Servicios Públicos domiciliarios así:

QUEJA.- Esta definida en el artículo 45 del decreto 1842/91:

"(...) La queja es el medio por el cual el usuario o suscriptor pone de manifiesto su inconformidad con la actuación de determinado o determinados funcionarios, o su inconformidad con la forma y condiciones en que se ha prestado el servicio. En el caso de las Empresas o empleados oficiales, la queja podrá interponerse ante la Personería Municipal o Distrital o ante la Procuraduría General de la Nación, según el caso".

PETICIÓN.- Es el nombre genérico adoptado por el artículo 44 del Decreto 1842/91 para las Quejas y Reclamaciones que se surtan ante las Empresas de Servicios Públicos domiciliarios, entendidas como el Derecho de Petición en interés particular, previsto en el Capítulo III del Título I, Libro I, parte Primera del Código Contencioso Administrativo, que todo suscriptor o usuario tiene derecho a presentar ante las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios.

RECLAMACIÓN.- Según el artículo 46 del Decreto 1842/91 está definida como *"Una actuación preliminar mediante la cual la Empresa revisa la facturación de servicios públicos a solicitud del interesado para tomar una decisión final o definitiva del asunto, en un todo de conformidad con los procedimientos previstos en el C.C.A. y las disposiciones reglamentarias contenidas en el presente decreto."*

Las peticiones y recursos, según la Ley 142/94 deben ser tramitados de conformidad con las normas vigentes sobre el derecho de Petición.

RECURSO.- Según el artículo 154 de la Ley 142/94, se define como *" (...) Un acto del suscriptor o usuario para obligar a la empresa a revisar ciertas decisiones que afectan la prestación del servicio o la ejecución del contrato. Contra los actos de negativa del contrato, suspensión, terminación, corte y facturación que realice la*

empresa, procede el recurso de reposición y el de apelación en los casos en que expresamente lo consagre la ley¹².

5.2 PROCEDIMIENTO PARA LA RECLAMACIÓN

El decreto 1842/91 dispuso en su artículo 50 la creación de oficinas de **"Quejas y reclamos"** en todas las empresas de servicios públicos domiciliarios, encargadas de **recibir, atender, tramitar y resolver** las Quejas y los Reclamos que presenten los usuarios y/o suscriptores.

Posteriormente la Ley 142/94 en su artículo 153 dispuso el funcionamiento en las Empresas de Servicios Públicos de la **"Oficina de Peticiones, Quejas y recursos"**, asignándole la obligación de recibir, atender, tramitar y responder las peticiones o reclamos y **recursos** verbales o escritos que presenten los usuarios, los suscriptores o los suscriptores potenciales en relación con el servicio o los servicios que presta dicha empresa.

Dispone igualmente la citada norma que **"(...) las peticiones y recursos serán tramitados de conformidad con las normas vigentes sobre el derecho de petición."**

El Decreto 1842/91 o Estatuto Nacional de Usuarios de los Servicios Públicos Domiciliarios establece en el artículo 49, en forma taxativa las causales de reclamación contra las cuentas de cobro, relacionadas con los servicios públicos domiciliarios así:

¹² Título VIII- Capítulo VII- Defensa de los usuarios en sede de la Empresa.

- a) Las que se funden en la falta de envío oportuno de las cuentas de cobro.
- b) Las que se funden en el envío de las cuentas de cobro con omisión de alguno de los requisitos establecidos en el Artículo 12 de este Decreto.
- c) Las que se funden en errores al clasificar el servicio dentro de una categoría distinta a la cual pertenece el uso del inmueble.
- d) Las que se funden en errores aritméticos al elaborar la liquidación de las cuentas de cobro.
- e) Las que se funden en errores en cuanto a la estratificación socioeconómica del inmueble.
- f) Las que se funden en errores en la determinación del valor de la unidad de consumo o en las lecturas de los contadores o de la tarifa básica.
- g) Las que se funden en errores de los consumos estimados.
- h) Las que se funden en el doble cobro del servicio o cuentas de cobro anteriores canceladas total o parcialmente.
- i) Las que se funden en daños de los contadores o medidores de consumo.
- j) Las que se funden en la violación de las tarifas vigentes.
- k) Las que se funden en la manifiesta diferencia entre el consumo facturado del usuario y/o suscriptor con los promedios anteriores.
- l) Las que se funden en la violación de prohibiciones contenidas en este Decreto.
- m) Las que se funden en servicios no prestados.
- n) Las que se funden en fallas en la prestación del servicio.
- ñ) Las demás que determine la Ley.

Determina el estatuto en comento que las Personerías Municipales y/o distritales deberán asesorar a los suscriptores y/o usuarios que lo soliciten personalmente en el procedimiento de reclamación. (art. 157 Ley 142/94).

5.3 TÉRMINO PARA RESPONDER RECURSOS QUEJAS Y PETICIONES

El artículo 158 de la Ley 142/94 establece un término de quince (15) días hábiles para responder los Recursos, Quejas y Peticiones a partir de la fecha de su presentación.

5.4 SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO

Establece el artículo 158 de la Ley 142/94 que pasados los quince (15) días hábiles siguientes a la presentación del Recurso, Queja o Petición sin que la Empresa los haya respondido, se entenderá que el recurso ha sido resuelto en forma favorable a él, salvo que se demuestre que el suscriptor o usuario auspició la demora, o que se requirió la práctica de pruebas.

5.5 RECURSOS

5.5.1 Definición legal. Determina el artículo 154 de la Ley 142/94 que "(...) el recurso es un acto del suscriptor o usuario para obligar a las empresas a revisar ciertas decisiones que afectan la prestación del servicio o la ejecución del contrato".

Se establecen dos clases de recursos principales a favor del suscriptor o usuario así:

- **Recurso de Reposición** contra los actos que resuelvan las reclamaciones por facturación, el cual deberá interponerse dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de conocimiento de la decisión.

- **Recurso de apelación.-** Solo puede interponerse como subsidiario del de Reposición ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Los recursos no requieren presentación personal ni intervención de abogado, aunque se emplee un mandatario (art. 154 Ley 142/94).

Las empresas de servicios públicos no podrán exigir la cancelación de la factura como requisito para atender un reclamo relacionado con ésta.

No podrán igualmente las empresas suspender, terminar o cortar el servicio, hasta tanto haya notificado al suscriptor o usuario la decisión sobre los recursos procedentes que hubieren sido interpuestos en forma oportuna.

En todo caso el suscriptor para recurrir deberá acreditar el pago de las sumas que no han sido objeto de recurso, o del promedio de consumo de los últimos cinco períodos, cuando la causa de la reclamación es por "alto consumo".

5.5.2 Causales y tramite de los recursos. Determina el artículo 156 de la Ley 142/94 que los recursos pueden interponerse por violación de la ley o de las **condiciones uniformes del contrato**. El trámite que se debe dar a los recursos y los funcionarios competentes para resolverlos, estará indicado en las condiciones uniformes de los contratos.

5.6 AGOTAMIENTO DE LA VIA GUBERNATIVA Y CONCLUSION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Entendemos por **VIA GUBERNATIVA** *"El procedimiento que se sigue ante la administración con el fin de controvertir sus propias decisiones"*¹³.

Según el artículo 63 del C.C.A. aplicable en el caso de las reclamaciones, quejas y recursos, por remisión del artículo 60 del Decreto 1842/91, el **agotamiento de la vía gubernativa** ocurre en los siguientes 3 eventos:

- 1) Cuando contra el acto administrativo **no procede ningún recurso.**
- 2) Cuando los recursos interpuestos se hayan decidido.
- 3) Cuando el acto administrativo quede en firme por no haber sido interpuestos los recursos de **reposición y queja.**

5.7 LA FACTURACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS ES UN ACTO ADMINISTRATIVO

Según la Jurisprudencia del H. Consejo de Estado, contenida en la sentencia de Nov. 25 de 1994- Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Tercera- expediente # 9575, M. P. doctor Carlos Betancur Jaramillo *"(...) La Liquidación de los servicios que cada usuario debe pagar se hace a través de un acto administrativo"*.

¹³ RODRÍGUEZ, Libardo. Derecho administrativo general y colombiano. 9 ed. Bogotá: Temis, 1996. p. 220.

Agrega la misma Jurisprudencia, un aspecto fundamental que hace relación con las formalidades del acto de facturación precisando lo siguiente: "*(...) Lo que sucede es que este aparece contenido o vertido en un formato especial o cuenta, de características especiales, que suple la expedición formal de otros tantos actos administrativos, con considerandos y resolución*".

"(...) La época moderna impuso esta forma de acto no solo para los servicios (baste pensar los miles de usuarios de las entidades públicas que los prestan), sino también para impuestos como el predial, el de industria y comercio, el de ventas, etc. Pero esta imposición no le ha permitido a nadie sostener que el acto administrativo que figura en los recibos o formatos haya dejado de serlo para convertirse en un acto de simple ejecución material. La reclamación que el usuario puede hacer de la facturación que considere ilegal, es razón de más para aceptar que dicha facturación conforma un acto administrativo".

5.8 CONCLUSIÓN

Con base en todo lo anteriormente expuesto, puede afirmarse que la ley extendió a las Empresas de Servicios Públicos el procedimiento administrativo vigente para el caso de la administración pública, en cuanto a los trámites necesarios para el agotamiento de la vía gubernativa como requisito de procedibilidad para acudir ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa en acción de nulidad y restablecimiento del derecho frente a sus pretensiones. Este privilegio tiene como finalidad una mayor protección de los usuarios, en razón de los medios coercitivos de que dispone la administración frente al monopolio de la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

5.9 PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS PARA ACTOS UNILATERALES

El TÍTULO VII de la Ley 142/94 se refiere a la organización y procedimientos administrativos, en relación con la ejecución y el cumplimiento de la misma.

Especialmente en el Capítulo II del citado título- arts. 106 a 115 se regulan los procedimientos administrativos en aspectos destinados a producir los **actos administrativos unilaterales** para el cumplimiento de la Ley 142/94, fijando reglas en aspectos como citaciones y comunicaciones, período probatorio, funcionario para práctica de pruebas y decisión de recursos, impedimentos y recusaciones, oportunidad para decidir, notificaciones y recursos.

Se estipula en el artículo 111 que la decisión que ponga fin a las actuaciones administrativas deberá tomarse dentro de los cinco meses siguientes al día en que se haya hecho la primera citación o publicaciones del art. 108 de la citada ley.

5.10 COMITÉ DE RECLAMOS

El Artículo 61 del Decreto 1842/91 determina que en cada empresa de servicios públicos domiciliarios existirá un **COMITÉ DE RECLAMOS**, como organismo asesor del Representante Legal de la empresa, con funciones de estudiar y recomendar soluciones a las reclamaciones individuales, colectivas o generales que se presenten ante la Empresa para procurar la mejor prestación de los servicios.

5.11 COMITÉS DE DESARROLLO Y CONTROL SOCIAL DE LOS SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS

Establece el Capítulo I -Título V de la Ley 142/94, en lo referente a la REGULACION, CONTROL Y VIGILANCIA del Estado en los servicios públicos, el

Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios, mediante la creación y el funcionamiento de los **Comités de Desarrollo y Control social de los Servicios Públicos Domiciliarios**, compuestos por usuarios, suscriptores, o suscriptores potenciales de uno o mas de los servicios públicos a los que se refiere la Ley (art. 62).

Cada uno de los Comités elegirá entre sus miembros y por decisión mayoritaria, a un **Vocal de Control**, quien actuará como su representante ante las personas prestadoras de los servicios públicos a que se refiere la ley (art.62).

La responsabilidad por la conformación de los Comités de Control Social, está radicada en el Alcalde de cada uno de los municipios donde estos deben funcionar, por disposición expresa de la Ley 142/94- art. 62.

Las funciones tanto de los Comités, como de los **"Vocales de Control"**, están desarrolladas en los artículos 63 y 64 de la Ley 142/94 y hacen relación en términos generales a la participación de los usuarios en el funcionamiento de las empresas de servicios públicos domiciliarios, en la gestión sobre los planes y programas para subsanar las deficiencias en la prestación de tales servicios, en la capacitación de los usuarios en cuanto a sus derechos y deberes y en la intervención ante las autoridades correspondientes respecto de la asignación de los subsidios para los usuarios de menores ingresos, en un todo de acuerdo con la estratificación que se adopte, según las normas legales sobre la materia. Es decir cumplen una verdadera veeduría de gestión y resultados sobre los servicios públicos domiciliarios.

5.12 TRÁMITE DE RECURSOS ANTE LA SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS- AGOTAMIENTO DE LA VIA GUBERNATIVA

La Resolución N° 127 de Mayo 08/95 expedida por el Superintendente de Servicios Públicos domiciliarios establece el procedimiento para el trámite de recursos ante dicha Superintendencia.

El artículo 1º de la citada Resolución determina que el **Recurso de Apelación** ante la Superintendencia solo procede en forma "**subsidiaria**" y dentro de los 5 días siguientes a aquel en que la empresa ponga el acto que resuelve la petición queja o reclamo, en conocimiento del suscriptor, a través de los medios previstos en el C.C.A.

El Recurso de Apelación siempre se resolverá "**de plano**", a menos que el funcionario investigador decrete la práctica de pruebas, caso en el cual las mismas serán practicadas en un plazo no inferior a **10 días hábiles**, ni superior a **30 días hábiles**, según lo establecido en el artículo 58 del C.C.A.

El funcionario comisionado contará con **5 días hábiles** para el estudio y proyección del fallo del recurso de apelación. Una vez dictado el fallo, se procederá a notificar al usuario en la forma prevista en la Resolución, la Ley 142/94 y el C.C.A., indicando que con ésta decisión **queda agotada la vía gubernativa** y por consiguiente **en firme el acto administrativo** correspondiente.

Agotada la **vía gubernativa** en cualquiera de los casos previstos en el C.C.A., al suscriptor o usuario solo le queda **acudir ante la jurisdicción Contencioso**

Administrativa en busca de solución por la **vía judicial**, para el asunto objeto de controversia, con la respectiva Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios.

5.12.1 Recurso de queja. Como recurso complementario a los de reposición y apelación, por la vía gubernativa, para controvertir las decisiones de la entidad de Servicios públicos, está el llamado **recurso de queja**, el cual procede cuando se rechace el de **apelación** y se interpone directamente ante el superior del funcionario que dictó el acto, para que este ordene que le sea remitido el expediente y decida lo que sea pertinente.

En el caso hipotético de ser rechazado el recurso de apelación por parte del Superintendente, contra esto solo procede el recurso de **Reposición**, como última instancia para que se considere agotada la vía gubernativa.

5.12.2 Revocación directa. *"La revocación directa consiste en que la administración hace desaparecer de la vida jurídica los actos que ella misma ha expedido anteriormente"*¹⁴.

Por remisión expresa del Decreto 1842/91- artículo 60, donde se expresa que "(...) las normas del Código Contencioso Administrativo se aplicarán a las quejas, reclamaciones y recursos previstos en el presente Capítulo", en el caso de los actos administrativos de facturación especialmente, que son los que dan origen a la generalidad de las reclamaciones por parte de los suscriptores y/o usuarios, es aplicable esta figura reglamentada en el Título V del C.C.A. arts. 69 a 74; con la

¹⁴ RODRÍGUEZ R., Libardo. Op. cit. p. 229 .

limitación de que no proceden cuando el peticionario haya ejercitado los recursos de la vía gubernativa (art. 70 C.C.A.).

Esta figura se aplica en el caso de las entidades prestadoras de los servicios públicos domiciliarios, a pesar de que estas no hagan parte de la administración, por lo expresado anteriormente sobre extensión de las normas del Código Contencioso Administrativo para las reclamaciones y solución de las controversias que se surtan ante ellas.

CONCLUSIONES GENERALES

- Como todos los servicios públicos domiciliarios no han tenido un igual desarrollo en nuestro país y específicamente en la ciudad de Manizales, hay servicios que por el efecto privatizador, se constituyen en el momento inaccesibles para la comunidad, como por ejemplo el caso de la energía eléctrica; los de saneamiento básico han sido subsidiados en parte por los Municipios, el de acueducto no tiene cobertura del 100% a todo el país y ha sido prestado por el estado en forma deficiente; el gas domiciliario solo posee una cobertura en los estratos medio y alto.

A pesar de las condiciones de los mismos, al haberse unificado a partir de la ley 142/94, hasta el momento, no ha existido unidad de criterio en cuanto al contrato y las condiciones que deberán regir el mismo, ya que debería existir un contrato estándar para todos los servicios, lo cual solo sería objeto de diferenciación en algunas cláusulas especiales que dependan exclusivamente del servicio público en particular.

- Las Comisiones de Regulación de los servicios públicos domiciliarios, no se deben limitar solo al manejo de las tarifas; sino que deben esbozar unas políticas claras que acerquen las empresas y los usuarios, especialmente en el diseño de las condiciones que deben regir el contrato de prestación de los mismos, en condiciones uniformes de igualdad y equidad.
- En la ley 142/94, en reiteradas ocasiones se habla de las condiciones previstas por la empresa, lo que contradice con la "consensualidad" que se quiere imprimir al definir el mismo.

- Por fuera de las estipulaciones convenidas por ambas partes, las que deben quedar por escrito, la empresa prestadora del servicio, en aras de respetar el principio de igualdad no debe aplicar otras condiciones que estime convenientes como lo define la ley.
- Existe **abuso de la posición dominante**, en varios aspectos fundamentales, como por ejemplo, cuando se obliga al suscriptor y/o usuario a permanecer como mínimo **12 meses**, antes de poder acudir a otro suministrador (caso CHEC), o en situación aún más aberrante cuando se obliga al mismo a permanecer vinculado al servicio, a excepción de que demuestre que existe otro proveedor para suministrarle el servicio; pero el caso más grave es el de imponerle las condiciones del contrato de servicios públicos, sin que el suscriptor y/o usuario pueda modificarlas o siquiera negociar con la Empresa ningún aspecto. Indudablemente la situación de monopolio clásico, es lo que le permite al suministrador este abuso en su posición dominante, lo cual solo se atenúa en la medida en que el mercado cambie de oligopólico, a un mercado de competencia con libre entrada y salida y donde el usuario y/o suscriptor pueda tener alternativas distintas a las actuales.
- Las Comisiones de Regulación de cada servicio, tienen facultades ilimitadas para intervenir en la ejecución de los contratos, introduciendo modificaciones al mismo, supuestamente en ejercicio de la facultad delegada por el Presidente de la República. Sin embargo diferentes fallos, tanto del Consejo de estado como de la Corte Constitucional sobre este asunto, han declarado inexecutable tales normas. El último fallo expedido por la Corte Constitucional sobre este asunto

está contenido en la sentencia **C- 1162 de Sept. 6/2000**, siendo M.P. el doctor JOSE GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

- La función de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, que es una entidad de origen constitucional, no cumple a cabalidad con el propósito establecido en su creación, ya que generalmente defiende solo los intereses de la Empresa, en detrimento de los suscriptores y/o usuarios; como es el caso evidente de los fallos de apelación de sanciones impuestas, los cuales siempre son ratificados.

RECOMENDACIONES GENERALES

- No se debe expresar que existe contrato si el solicitante del servicio se encuentra en las condiciones previstas por la empresa; sino si está de acuerdo con las mismas que deben ser esbozadas por ambas partes, mediante un contrato consensual e igualitario, que en ningún momento se va a salir de los parámetros definidos por la ley. En esto discrepamos de la posición de la Corte Constitucional, en su sentencia C-1162 de Sept.6/2000 por las razones ampliamente comentadas.
- Se debe estructurar un mecanismo para que las condiciones uniformes que rigen el contrato, sean objeto de continua revisión, para que se acerquen a una verdadera igualdad en la prestación de los mismos y a las condiciones cambiantes de la vida moderna.
- La divulgación de las condiciones del contrato, las empresas lo hacen a través de una cartelera, donde se fijan las mismas; pero los usuarios difícilmente lo leen, y mucho menos le hacen la interpretación requerida para el manejo del contrato en condiciones de igualdad y eficiencia.
- La cesión del contrato solo podrá hacerse con la anuencia del suscriptor o usuario, en el momento no se necesita contar con el visto bueno del mismo.
- El contrato de prestación de servicios públicos domiciliarios, deberá suscribirse con el dueño o propietario del inmueble o con su autorización expresa; y no simplemente con quien habite el inmueble, porque ha sido una de las principales dificultades en el establecimiento de los contratos, ya que se coloca

en posición injusta al dueño o propietario, al responder por unas condiciones que el no suscribió. Entonces aquí la solidaridad es impuesta por parte de la empresa, sin consultar con el propietario del inmueble.

- Los daños o reposición de acometidas externas, y su reparación debe ser a cargo de la empresa, puesto que todavía el servicio no ha llegado a su destino.
- No debe ser causa de la suspensión o corte del servicio generalizado. el no pago oportuno de la primera factura, ya que esto puede presentarse por fuerza mayor, caso fortuito o cualquier otro evento subsanable en el corto plazo en concertación con la empresa.
- No se debe prestar ninguna garantía para el pago de la factura, ya que esto es prohibido legalmente, y además la causa para dar por terminado el contrato debe ser conocido por lo menos con dos meses de anterioridad por ambas partes.
- En la elaboración del contrato deben intervenir también los usuarios, ya que los mismos desconocen sus condiciones, lo que lo convierte en un contrato de adhesión, lejos de la consensualidad que se predica en su concertación.
- El hecho de la divulgación del contrato no es sinónimo de que se haya celebrado con conocimiento de causa por los usuarios, de tal manera que los usuarios o suscriptores puedan manifestar sus puntos de vista acerca del mismo y lograr la equidad en su ejecución y las relaciones con la empresa.
- Como es difícil que con cada usuario se discutan las condiciones y cláusulas del contrato, sería preciso que se unificaran criterios entre todas las empresas

prestadoras de los mismos en la ciudad de Manizales, con una veeduría por parte de los usuarios, para el diseño de un contrato de verdaderas condiciones uniformes, que responda a las expectativas, el querer y necesidades de los mismos, ya que si se plantea como hasta el momento, se trata de una figura jurídica de condiciones unilaterales, donde el usuario queda con la única posibilidad de adherir al mismo; lo que riñe abiertamente con los postulados que enmarcan nuestra carta política, al considerar a Colombia como un Estado Social y democrático de derecho- artículo 2º C.N., además del derecho a la igualdad que se determina en el artículo 13 de nuestra carta política.

BIBLIOGRAFÍA

ATEHORTUA, Carlos Alberto. Régimen legal de los servicios públicos domiciliarios. s.l.: Biblioteca Jurídica Dike, s.f.

POVEDA GOMEZ, Abdón Alejandro. Los servicios públicos domiciliarios – La calidad de vida un derecho fundamental de la persona. Medellín: Biblioteca Jurídica, 1995.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA 1991. 5 ed. s.l.: Leyer, 1994.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-578- Exp. T-1848- M.P. doctor Alejandro Martínez Caballero.

_____. Sentencia T-540- Sept. 24/92- M.P. doctor Eduardo Cifuentes Muñoz.

_____. Sentencia C-087- Enero 31/2001- M.P. doctora Cristina Pardo Schlesinger. "Objeciones al proyecto de Ley 038/98".

_____. Sentencia T-457- Junio 10/92- M.P. doctor Alfredo Beltrán Sierra. "Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado".

_____. Sentencia T-432- Junio 25/92- M.P. doctor Simón Rodríguez R. Exp. T-860.

_____. Sentencia T-231- Junio 18/93- M.P. doctor Alejandro Martínez Caballero.

CONSEJO DE ESTADO. Sentencia Nov. 25/94- Exp. # 9575- M. P. doctor Carlos Betancur Jaramillo. "La facturación de Servicios públicos domiciliarios es un acto administrativo"

_____. Sentencia Mayo 18/2001- Exp. 16508- MP. doctor Ricardo Hoyos Duque. "La factura de cobro derivada de la prestación de un servicio público como título ejecutivo".

_____. Expediente # 17361- Sentencia Julio 6/2000- M.P. doctora María Elenea Giraldo Gómez. "Cobro ejecutivo de obligaciones derivadas de la prestación del servicio de alumbrado público".

_____. Expediente # 18449 – Sentencia Noviembre 23/2000- M.P. doctora María Elena Giraldo Gómez. "Requisitos del título ejecutivo".

_____. Expediente 16124 – Sentencia Agosto 12/99- M.P. doctor Alier Hernández Henríquez. “Exigibilidad de obligaciones derivadas de contratos estatales”.

_____. Sentencia Dic. 2/98- Exp. 14789- M.P. doctor Ricardo Hoyos Duque.

_____. Sentencia Nov. 8/99- Exp. 16498- M.P. doctor Ricardo Hoyos Duque.

_____. Sentencia Junio 3/99- Exp. 16028- M.P. doctor Ricardo Hoyos Duque.

_____. Sala de Consulta y servicio Civil- Consulta # 698- Junio 7/95- M.P. doctor Humberto Mora Osejo.

LEY 489 DE DICIEMBRE 28 DE 1998. Por la cual se dictan normas sobre el funcionamiento de las entidades del orden nacional y se dictan otras disposiciones.

DECRETO 1842 /1991. Por el cual se expide el Estatuto Nacional de Usuarios de los Servicios Públicos Domiciliarios.

DECRETO 266/2.000. Por el cual se suprimen trámites innecesarios en la Administración Pública.

EL IMPACTO DE LA LEY DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS: logros y dificultades. Universidad Nacional de Colombia- Ministerio de Justicia- Bogotá. 1997

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS- Senado de la República. Régimen de Servicios Públicos Domiciliarios. Octubre 4 de 1993.

HENAO HIDRÓN, Javier. Estatuto general de contratación de la administración pública. Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 1993.

JURISPRUDENCIAS VARIAS de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, sobre Servicios Públicos domiciliarios.

LEY 142 DEL 11 DE JULIO DE 1994. Régimen de los Servicios Públicos Domiciliarios.

LEY 143 DE JULIO 11 DE 1994. Por la cual se establece el régimen para la generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad en el territorio nacional (Ley Eléctrica).

LEY 689 DEL 28 DE AGOSTO DE 2001. Por la cual se modifica parcialmente la Ley 142 de 1994.

MODELOS DE LOS Contratos de las Empresas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios en la ciudad de Manizales: CHEC, Aguas de Manizales, EMAS, EMTELSA, Gas Natural del Centro.

NORMAS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS. Bogotá: Derecho Vigente- Giro Editores Ltda., 1998.

OSPINA FERNANDEZ, Guillermo. Teoría general del contrato y de los demás actos jurídicos. Bogotá: Temis, 1994.

REFORMA AL CÓDIGO DE COMERCIO y Otros temas. Las empresas de servicios públicos y su régimen legal. Medellín: Colegio de Abogados de Medellín - Cámara de Comercio de Medellín - Biblioteca Jurídica DIKE, 1998.

RESOLUCIONES DE LA Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y de las Comisiones de Regulación de cada servicio.

RESOLUCIÓN 07 –Febrero 20 de 1996- Comisión de Regulación de Agua Potable- Modelo de condiciones uniformes para los servicios de acueducto y alcantarillado.

RESOLUCIÓN 14 – Mayo 29 de 1996- Comisión de Regulación de Agua Potable - Modelo de condiciones uniformes para el servicio público ordinario de aseo.

ANEXOS

- Contrato para la prestación del servicio público de energía eléctrica.
- Ley 689 de Agosto 28 de 2001 "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 142/94".
- Modelos de encuestas utilizadas con usuarios y entidades públicas de Manizales.