

La ley 142 de 1994 y los servicios públicos domiciliarios

Alberto Acosta Manzur*

La nueva Constitución Política de Colombia en su art. 365 determinó que: «*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*». De esta forma, la Constitución vino a reconocer el hecho incontrovertible de que para la Nación el tema del acceso a los servicios públicos domiciliarios, así como el de su eficiente prestación, es una de las necesidades más sentidas de los colombianos, y es a la solución de estos problemas hacia la cual se debe dirigir la acción estatal, por estar estos ligados, de manera indisoluble, a la esencia de la finalidad del Estado Social de Derecho.

Y es que de la posibilidad de acceso a los servicios públicos domiciliarios y de la calidad de la prestación de éstos depende, de manera insustituible, la calidad de vida de las personas. Todos los indicadores sociales relacionados con el desarrollo de cualquier sociedad pasan por el meridiano de la cobertura, calidad y eficiencia de sus servicios públicos. En Colombia, el tema de los servicios públicos domiciliarios ha adquirido en los últi-

mos años tanta relevancia para los ciudadanos como el tema de las libertades y los derechos fundamentales. Tanta ha sido la importancia política que éstos han adquirido en los últimos tiempos que hoy podemos observar cómo una de las principales causas de conflicto social que enfrentan a las autoridades locales con sus gobernados son, precisamente, las originadas en la inexistencia o insuficiencia en la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

Es por ello que la inclusión de un capítulo dentro de la Constitución Nacional dedicado de manera exclusiva a la finalidad social del Estado y los servicios públicos representa, quizás, uno de los aportes más sobresalientes y revolucionarios de la Constitución de 1991, como quiera que vino a darle rango constitucional a la obligación estatal de asegurar a todos los colombianos el acceso a los servicios públicos domiciliarios y la obligación correlativa para el Estado de velar que éstos sean prestados en condiciones de eficiencia y calidad.

Uno de los propósitos fundamentales que persiguió el legislador con la promulgación de la Ley 142 de 1994, o Ley de Servicios Públicos Domiciliarios (L.S.P.D.), fue el de desarrollar las reglas constitucionales sobre servicios

* Abogado. Profesor de Introducción al derecho de la Universidad del Norte. Asesor Jurídico de «Gases del Caribe».

públicos domiciliarios adoptadas por la Constitución Política de 1991.

De acuerdo con lo previsto en el art.1 de la L.S.P.D.: *«Esta ley se aplica a los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía pública básica conmutada y la telefonía local móvil en el sector rural; a las actividades que realicen las personas prestadoras de servicios públicos de que trata el artículo 15 de la presente Ley, y a las actividades complementarias definidas en el Capítulo II del presente título y a los otros servicios previstos en normas especiales de esta Ley».*

Sea, pues, lo primero determinar qué se debe entender por servicios públicos domiciliarios. Veamos:

La voz «servicio público domiciliario» aparece por vez primera en el panorama del derecho constitucional colombiano en la Constitución de 1991. La Carta los trata como una especie del género «servicios públicos». No obstante, su definición no aparece plasmada en el texto constitucional.

Por su parte, la honorable Corte Constitucional definió los servicios públicos domiciliarios, en la sentencia T-578 de noviembre 3 de 1992, de la siguiente manera: *«... son aquellos que se prestan a través del sistema 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».* No obstante, esta definición se nos antoja que es incompleta, por cuanto limita el concepto de lo que son los servicios públicos domiciliarios a las actividades de distribu-

ción al usuario final, excluyendo, por ende, de su resorte las actividades relativas a la generación, transmisión, transporte y/o comercialización de los bienes y servicios objeto de ellos. Además, como acertadamente lo anotó el doctor Hugo Palacios Mejía: *«la exigencia de que los servicios públicos domiciliarios se presten por medio de redes no tiene respaldo alguno constitucional, y excluiría del concepto los servicios de recolección de basuras».*

La ley 142 de 1994 tampoco los define de manera general, sino que da una definición diferente para cada uno de los distintos servicios a los que le son aplicables sus disposiciones (Ley 142 de 1994, art.14.21 al 14.28).

Finalmente, encontramos en el art.1 del Decreto 1.842 de 1991 (Estatuto Nacional de Usuarios de Servicios Públicos Domiciliarios) la siguiente definición: *«Para los efectos del presente Decreto se entenderá por servicios públicos domiciliarios los de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, telefonía local y telefonía de larga distancia nacional e internacional, recolección, transporte y disposición final de desechos sólidos y gas natural domiciliarios».* No obstante, esta definición sólo enuncia los servicios que, de acuerdo con ella, se les reconoce la calidad de servicios públicos domiciliarios, mas no determina las características de éstos, ni el porqué de su naturaleza.

Vemos, pues, que no existe en el ordenamiento jurídico colombiano una definición ideal de lo que debe entenderse por servicios públicos domiciliarios. Luego le corresponde a la doctrina fijar tal definición. Sin embargo, es claro que el concepto «servicio

público domiciliario» no puede referirse sino a actividades relacionadas con ciertos bienes y servicios cuyo goce se agota normalmente en el domicilio de un usuario y que, además, se requieren para que el domicilio cumpla con su función de protección de la intimidad y de organización del trabajo.

Sobre los servicios públicos domiciliarios, el doctor Hugo Palacios Mejía distingue las siguientes características:

1. La prestación del servicio, es decir, el éxito de la actividad, depende de que exista una cobertura física, que la Constitución reconoce limitada y, por lo tanto, expandible (artículo 367 de la Constitución Política). En esto hay una diferencia sustancial frente a otros servicios públicos, tales como el de administración de justicia, pues no se concebiría, por ejemplo, que las leyes dijeran que las personas no tienen derecho a recibir servicios de las autoridades judiciales mientras no exista determinada estructura física.

2. Los servicios públicos domiciliarios son susceptibles de controles objetivos de calidad y de eficiencia sobre los bienes y servicios que les sirven de objeto (artículos 367 y 370 de la Constitución Política). Puede medirse, objetivamente, la pureza del agua, y la rentabilidad de una empresa de comunicaciones. También, por este aspecto, hay claras diferencias entre los servicios públicos domiciliarios y otros servicios públicos. En efecto, no puede medirse objetivamente la calidad de una sentencia.

3. Los servicios públicos domici-

liarios pueden ofrecer los bienes y servicios respectivos a la población por medio de un régimen tarifario (artículo 367 de la Constitución Política). Ello implica que las personas no pueden esperar su prestación en forma gratuita; que su prestación ha de ser onerosa. No puede cobrarse, en cambio, por medio de tarifas, ciertos servicios públicos tradicionales, como el de defensa.

4. Ese régimen tarifario, además, puede ser señalado por cualquier entidad que establezca la ley (art. 367 de la Constitución); es decir, no es de naturaleza tributaria, puesto que si lo fuera no podría ser señalado sino por el Congreso, las Asambleas y los Concejos.

5. Los servicios públicos domiciliarios son susceptibles de prestarse directamente por cada municipio, bajo el apoyo y coordinación de los departamentos (art. 367 de la Constitución Política).

6. Los bienes o servicios provistos por los servicios públicos domiciliarios pueden utilizarse en distintas cantidades, mensurables, pero el uso o consumo de ciertas cantidades mínimas es indispensable para atender necesidades básicas (art. 368 de la Constitución Política).

7. Los bienes y servicios provistos por los servicios públicos domiciliarios deben poderse recibir en el domicilio, sin que, naturalmente, sea necesario que siempre se reciban en él.

Hechas las anteriores precisiones, veamos, brevemente, el estado de la cobertura de los servicios públicos do-

miciliarios en Colombia y en Barranquilla:

- En Colombia, el 40 por ciento de la población carece de agua potable, mientras que el 46 por ciento carece de alcantarillado.

- Las pérdidas técnicas y no técnicas de energía (o sea, aquella energía que a pesar de que se genera y transmite nunca llega a ser siquiera facturada) llegan al 22 por ciento de la capacidad de generación, cifra que sólo es superada por países como Haití, República Dominicana, Honduras y Panamá.

- TELECOM tiene un índice de eficiencia del 39 por ciento en llamadas nacionales y del 50 por ciento en internacionales. De cada 100 llamadas solicitadas en el país, 69 no pueden ser concluidas, y sólo se hacen efectivas 50 (o sea la mitad) de las que se hacen hacia el exterior.

- Para el año 1991 el 50 por ciento del agua que producía el acueducto de Barranquilla se perdía, o sea que nunca llegaba a ser siquiera facturada, representando éste el índice de pérdida de agua más alto del país.

- En Barranquilla, hasta el año 1991, la densidad telefónica era de 6 teléfonos por cada 100 habitantes, muy por debajo del promedio de Bogotá, de Cali, de Medellín y de Bucaramanga, 16 teléfonos por cada 100 habitantes; y muy próximo al promedio de los países más pobres de África, 2,5 por cada 100 habitantes.

- En promedio, el 25 por ciento de los abonados a la Empresa Municipal

de Teléfonos de Barranquilla reportan daños en sus líneas telefónicas en un mes.

- En promedio, una línea telefónica en Barranquilla acusa cuatro daños al año.

Tal como se puede observar, la situación de los servicios públicos domiciliarios en Colombia, y particularmente en Barranquilla, es crítica y deficitaria.

Consciente de estas limitaciones en cuanto a la calidad, eficiencia y cobertura de los servicios públicos domiciliarios, y con el ánimo de poner remedio a esta situación, el legislador expidió la Ley 142 de 1994. Así, el art. 2 de la ley obliga al Estado a intervenir en los servicios públicos domiciliarios para garantizar la calidad de su prestación y la permanente ampliación de la cobertura. Para el efecto, la ley 142 de 1994 fijó varias estrategias tendientes a lograr este objetivo, como lo son los beneficios tributarios previstos en favor de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios; una reformulación de las estructuras tarifarias, de manera que a través de las tarifas se puedan recuperar no sólo los costos involucrados en la prestación del servicio, sino además los recursos necesarios para asegurar el mantenimiento y reposición de los sistemas de transmisión y distribución de los servicios y la expansión progresiva y permanente de los mismos; desmonta los monopolios, tanto estatales como privados, para la prestación de los servicios públicos domiciliarios, abriendo de esta manera el mercado para el ingreso de nuevos oferentes de servicios públicos domiciliarios, etc.