

**EL CONTROL DISCIPLINARIO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS  
EN COLOMBIA**

**OLGA MARINA ESPITIA CASTILLO  
JOSE VICENTE BRIÑEZ ROJAS**



**UNIVERSIDAD LIBRE  
INSITUTO DE POSTGRADOS - FACULTAD DE DERECHO  
MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO  
BOGOTÁ, D.C.  
FEBRERO, 2022**

**EL CONTROL DISCIPLINARIO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS  
EN COLOMBIA**

**OLGA MARINA ESPITIA CASTILLO  
JOSE VICENTE BRIÑEZ ROJAS**

**Asesor de la Monografía:  
DOCTOR CARLOS ARTURO DUARTE CUADROS**

**Una Tesis de Investigación Presentada para optar por  
El Título de Magister en Derecho Administrativo**



**UNIVERSIDAD LIBRE  
INSITUTO DE POSTGRADOS - FACULTAD DE DERECHO  
MAESTRIA EN DERECHO ADMINISTRATIVO  
BOGOTÁ, D.C.  
FEBRERO, 2022**

## **DEDICATORIA**

Primero a Dios, por darnos el aliento de la vida, y poderlo realizar hoy, aprobar y obtener este logro académico con el título como Magísteres.

A nuestros padres, familiares más cercanos y amigos que nos acompañaron y que albergaron la esperanza de ver realizados nuestros sueños y objetivos en este camino que emprendimos hacia el conocimiento y la comprensión de la justicia social

## **Agradecimientos**

Gracias a Dios, y al esfuerzo de nuestras familias,

A la experiencia de la Universidad Libre que nos formó en el conocimiento del derecho y la

justicia social, a los docentes de soporte,

El doctor Carlos Arturo Duarte Cuadros,

como asesor, guía para este escrito de tesis y del proyecto de investigación.

Al apoyo de nuestros padres,

A los amigos,

A todos aquellos que contribuyeron con el desarrollo y logro académico.

## GLOSARIO

[C. Cio.]. Código de Comercio.

[C.C.]. Código Civil.

[C.G.P.]. Código General del Proceso.

[C. P. A. C. A.]. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

[C.S. T.]. Código Sustantivo el Trabajo.

[Colom.]. Colombia.

[CREG.]. Comisión de Regulación de Energía y Gas.

[C.E.]. Consejo de Estado

[CCU]. Contrato de Condiciones Uniformes de la Empresa.

[C.C.]. Corte Constitucional

[CRA.]. Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico

[C.P.]. Constitución Política de Colombia 1991.

[DANE]. Departamento Administrativo Nacional de Estadística

[EAAB]. Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá.

[EP.]. Empresas Autónomas.

[EPM.]. Empresas Públicas de Medellín.

[ INSFOPAL]. Instituto de Aguas y Fomento Eléctrico.

[OIT]. Organización Internacional de Trabajo.

[POIR]. Plan de Obras e Inversiones Regulado.

[MINSALUD.]. Ministerio de Salud y Protección Social

[RAE.]. Real Académica.

[S.P.]. Servicios Públicos

[S.P.D.]. Servicios Públicos Domiciliarios.

[SUI.]. Sistema Único de Información de servicios Públicos Domiciliarios

[SIC.]. Superintendencia de Industria y Comercio.

[SSPD.]. Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

[TPBC.]. Telefonía Pública Básica Conmutada.

## Tabla de Contenidos

I.	INTRODUCCIÓN.....	1
II.	ASPECTOS GENERALES CIENTÍFICOS Y TÉCNICOS .....	3
	Planteamiento del Problema.....	3
	Formulación del Problema .....	5
	Justificación .....	6
	Hipótesis .....	8
	Objetivos.....	10
	Enfoque metodológico .....	11
	TÍTULO I.....	15
	ANTECEDENTES, PANORAMA Y DEFINICIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS	
	DOMICILIARIOS .....	15
	Capítulo 1: Marco histórico .....	15
	1.1 Antecedentes.....	15
	1.2 Servicio (s) público (s).....	21
	TÍTULO II .....	25
	APROXIMACIÓN CONCEPTUAL Y RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LOS SERVICIOS	
	PÚBLICOS DOMICILIARIOS.....	25
	Capítulo 1 Marco conceptual.....	25
	1.1 Precaución efectiva constitucional: los servicios públicos .....	25
	1.2 Servicio Público no esencial .....	27
	1.3 Sesgo hacia los servicios públicos domiciliarios .....	28

	viii
Capítulo 2 Marco Legal .....	34
2.2    Aproximación al Régimen Legal de los servicios públicos domiciliarios .....	34
2.2.1    Acueducto. ....	35
2.2.2    Alcantarillado.....	36
2.2.3    Aseo .....	37
2.2.4    Energía Eléctrica.....	38
2.2.5    Telefonía Pública Básica Conmutada .....	39
2.2.6    De larga distancia nacional e Internacional.....	39
2.2.7    De Gas Combustible .....	40
2.3    Habilitados para prestar Servicios Públicos .....	41
2.4    Régimen Tarifario .....	42
Capítulo 3 El Contrato de los Servicios Públicos Domiciliarios.....	45
TÍTULO III .....	49
POTESTA GENERAL SANCIONADORA DEL ESTADO .....	49
Capítulo 1 Alcances, ámbito disciplinario y su aplicación en servicios públicos domiciliarios.	49
1.1    Potestad sancionadora.....	49
1.2    Esfera del derecho sancionador disciplinario.....	51
1.3    Condición Irrefutable del Estado .....	52
1.4    Norma Subjetiva .....	56
1.5    Lo ético y lo moral .....	60
Capítulo 2.....	63
Control prestación a funcionarios de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios	



	ix
de carácter privado y mixto.....	63
2.1 Argumentos de la Corte Constitucional Colombia.....	63
2.2 Conceptualización de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios .....	67
2.2.1 Argumentos de la Superintendencia (SSPD): Contra particulares que cumplen funciones públicas.....	67
TÍTULO IV.....	70
LA AFECTACIÓN A USUARIOS SOBRE SERVICIOS PÚBLICOS.....	70
EN LA PANDEMIA COVID-19.....	70
Capítulo 1.....	70
1.1 Afectación usuarios, solicitudes quejas interpuestas Superservicios .....	70
1.2 Afectación a la dignidad humana.....	78
CONCLUSIONES y RECOMENDACIONES.....	83
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	88

**Lista de tablas**

<b>Tabla No. 1</b>	Marco constitucional aplicable en materia de servicios públicos .....	32
<b>Tabla No. 2</b>	Cuadro de solicitudes Supersevicios en tiempo de pandemia 2020 y 2021 .....	73
<b>Tabla No. 3</b>	Solicitudes facturación en tiempo de pandemia 2020 y 2021 .....	74

**Lista de figuras**

<b>Figura No. 1</b>	Antecedente de la prestación de servicios públicos sector privado .....	18
<b>Figura No. 2</b>	Servicios Públicos Domiciliarios .....	41

## I. INTRODUCCIÓN

El estándar de la prestación de servicios públicos domiciliarios de carácter público, privado y mixto surgido en la Constitución Política [C.P.] de 1991 ha generado vacío legal por la ausencia de un control disciplinario por parte del Estado para los empleados de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios [S.P.D.] de carácter mixtas y privadas, porque según su naturaleza laboral, son de carácter privado y se regulan por el ordenamiento del Código Sustantivo el Trabajo [C.S.T.].

A su vez, en la eventualidad que un usuario se queja por la mala prestación del servicio o por exceso de pago frente a un empleado de una empresa prestadora de Servicios Públicos Domiciliarios [S.P.D.] mixta o privada ante un órgano de control del Estado; ya sea por una actuación indebida en el ejercicio de su cargo, el usuario queda desprotegido porque ese órgano de control al que interpuso la queja no puede hacer nada en contra de la actuación de dicho subalterno, por que quién investiga su actuación es la propia empresa que lo protege ya que está en defensa es el interés de la empresa y no el del usuario.

De la misma forma, la proliferación de entidades de control causa una deslegitimación de una política general en desmedro de los derechos de los usuarios, se observa que es aprovechada por las empresas prestadoras de Servicios Públicos Domiciliarios que inciden en las decisiones de las autoridades e impone su posición dominante frente al desamparo al que quedan relegados los ciudadanos!

En consecuencia, la Constitución Política [C.P.] de 1991 y la Ley 142 de 1994, como al presidente de la República le corresponde señalar las políticas relacionadas con la función de “el control, inspección y vigilancia en la prestación de los Servicios Públicos Domiciliarios” [Ley 142/94, Colom.] pero también le corresponde analizar si las instituciones delegadas por el Gobierno Nacional tienen la finalidad de cumplir los objetivos encomendados provistas de cobijar los derechos de abuso ejercido a los usuarios, fundado en la posición dominante por parte de las empresas que prestan los servicios públicos domiciliarios de carácter mixtas y privadas.

Por ende, la presente investigación socio jurídica está orientada al diseño metodológico a partir de un enfoque cualitativo tipo análisis constitucional, jurisprudencial, legal y doctrinario, a determinar la viabilidad jurídica de investigar disciplinariamente a quienes prestan sus servicios laborales, como trabajadores, en subordinación a las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios mixtas y privadas, dado el carácter de la prestación del servicio de los empleados de las empresas prestadoras por parte del Ministerio Público: en primera instancia las Personerías Municipales y en segunda Instancia las Procuradurías Regionales en el caso de los Departamentos y en el caso de del Distrito Capital de Bogotá la Procuraduría Distrital, para que de esta manera el Ministerio Público encargado por la Constitución Política de 1991 cumpla su función de velar y defender los derechos de los ciudadanos del territorio Nacional.

## II. ASPECTOS GENERALES CIENTÍFICOS Y TÉCNICOS

### **Planteamiento del Problema**

En el marco de la Constitución Política de 1991, se encuentra regulado para la prestación de los servicios públicos domiciliarios en Colombia, coherente con el objeto de ser un Estado social, y al tenor de atribuir la obligación de prestar de forma eficiente a nivel del territorio nacional [C.P. 1991, arts. 365:370, Colom.]. definido bajo un régimen económico jurídico especial, para que este servicio pueda ser prestado directa o indirectamente por el Estado, como a través de comunidades organizadas y particulares. Sometidos a las políticas relacionadas con el control, inspección y vigilancia.

Con respecto al ordenamiento legal que correlaciona la prestación de los servicios públicos domiciliarios, corresponde analizar si cada entidad delegada por el Gobierno Nacional cumple con los objetivos encomendados en pro de defender a los usuarios en sus derechos a la dignidad y el abuso de la posición dominante de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios mixtas o privadas, acoplado a las circunstancias en situaciones en tiempo de pandemia como la emergencia Covid 19.

Consecuentemente a la proliferación de entidades de control causa una deslegitimación de la política general en desmedro de los derechos de los usuarios, a tal efecto es aprovechada por las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios para influir en las decisiones de las autoridades y de esta manera imponer su posición dominante frente al desamparo al que quedan relegados los ciudadanos.

Si eventualmente un usuario se queja y hace un reclamo frente a un empleado de una empresa prestadora de servicios públicos domiciliarios mixta o privada ante un órgano de

control del Estado por una actuación indebida en el ejercicio de la labor encargada, el usuario queda desprotegido porque ese órgano de control al que interpuso la queja por falta de competencia no puede hacer nada en contra de la actuación de dicho subordinado, por que quien investiga su actuación es la propia empresa que lo protege, toda vez que está en defensa al interés de la empresa y no del usuario propendiendo por el consumo una medición promedio y no de forma excepcional al capricho y en respuesta del abuso del poder de este ente prestador del servicio.

En efecto, legalmente se definió las normas jurídicas de los servicios públicos, entendidas como género y en especial los servicios públicos domiciliarios como especie por parte del legislador a través de la Ley 142 del 11 de julio de 1994, Colom, por mandato constitucional, sin haber resuelto de manera expresa y clara lo relacionado con las investigaciones de los trabajadores en funcionamiento de las empresas mixtas o privadas, prestadoras de los Servicios Públicos Domiciliarios.

Con lo anterior, es necesario que el control disciplinario de los empleados de las empresas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios de carácter mixtas o privadas lo ejerza el Ministerio Público: en primera instancia las Personerías Municipales y en segunda Instancia las Procuradurías Regionales en el caso de los departamentos y en el caso del Distrito Capital de Bogotá la Procuraduría Distrital, para que de esta manera el Ministerio Público encargado por la Constitución Política de 1991 cumpla su función de velar y defender los derechos de los ciudadanos del territorio Nacional.

**Formulación del Problema**

*¿Cómo las actividades que desempeñan los particulares en las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios de carácter mixtas o privadas [Ley 142/94. Col.] corresponden ser calificadas en la toma de decisiones como una función pública?*



## **Justificación**

La presente investigación tiene el propósito de analizar la ventaja de incluir como funciones administrativas las labores que prestan los particulares en las empresas de servicios públicos domiciliarios de carácter mixtas o privadas para que de esta manera sean sujetos disciplinarios, cuando con sus actuaciones trasgredan los derechos de los habitantes que son usuarios de estas, toda vez que la función de los organismos de control es la defender los derechos de los ciudadanos.

Naturalmente, hay una relevancia social, por los resultados esperados que beneficiarán a los usuarios de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios porque sus solicitudes, quejas y reclamos se resolverán con independencia por parte de los empleados de estas empresas y por ende no habrá ninguna parcialidad en la toma de sus decisiones, y si se arriesgaran a tomarlas entonces habrá un control disciplinario con independencia y autonomía para amparar a los usuarios en correspondencia a sus derechos. De esta forma se preservará el equilibrio en igualdad de condiciones de los derechos de los sujetos intervinientes del negocio jurídico servicios públicos domiciliarios.

Por consiguiente, las implicaciones prácticas: El abuso del poder dominante que conservan en la actualidad las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, en gran parte auspiciado a que no existe un control disciplinario por parte del Estado para los empleados del sector mixto o privado y debido a esta situación las decisiones de sus subalternos siempre van a estar a favor de sus patrones y nunca van a fallar a favor de los

usuarios, por ende, la única alternativa que le queda a la ciudadanía para que sus peticiones, quejas y reclamos no se tornen nugatorias en este mundo globalizado es que el Ministerio Público ampare sus derechos.

Cabe destacar el valor teórico de la investigación, el cual pretende que las actividades que desempeñan los empleados de las empresas de servicios públicos domiciliarios, de carácter mixtas o privadas, se cataloguen como funciones administrativas y por lo tanto se investiguen sus conductas afines con la prestación del servicio por parte Ministerio Público de la Nación, y se demostrará con esta vigilancia en el ejercicio de las labores de estos empleados que deben interesarse no solamente por el rendimiento económico de las empresas a las cuales les prestan sus servicios, sino que también se deben preocupar por prestarle un beneficio al usuario de la empresa prestadora del servicio público domiciliario.

De ahí que, presenta la utilidad metodológica: sea la información adquirida en el análisis de la legislación puede ser de gran importancia para el bienestar de la ciudadanía en general porque con ella se lograría que las peticiones de los usuarios no fueran ilusorias y de esta manera el Estado cumpliría su función social de velar por los intereses de los más desprotegidos.

## **Hipótesis**

Al jefe de Estado presidente de la República le corresponde señalar las políticas relacionadas con el control, inspección y vigilancia en la prestación de los servicios públicos domiciliarios. Según la Constitución Política de 1991 y la Ley 142 de 1994, [Colom] es así como también le corresponde analizar si cada una de las entidades delegadas por el Gobierno Nacional están cumpliendo los objetivos encomendados de defender los derechos de los usuarios contra la dominación de la posición dominante de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios.

Sobre todo, la proliferación de entidades de control causa una deslegitimación de una política general para la transgresión de los derechos de los usuarios, en este orden de ideas es aprovechada por las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios para intervenir en las decisiones de la autoridad competente y de esta manera imponer su posición dominante frente al desamparo al que quedan relegados los ciudadanos.

Indubitablemente, si en la eventualidad un usuario se queja contra un empleado de una empresa prestadora de servicios públicos domiciliarios mixta o privada ante un órgano de control del Estado por una actuación indebida en el ejercicio de su cargo, el usuario queda desprotegido porque ese órgano de control al que interpuso la queja no puede hacer nada en contra de la actuación de dicho subalterno, por que quién investiga su actuación es la propia empresa que lo protege ya que está defendiendo es el interés de la empresa y no el del usuario, por lo tanto para que las labores de los empleados de las empresas de servicios públicos domiciliarios mixtas o privadas puedan tener la vigilancia

del Ministerio Público deben ser consideradas por el legislador como funciones administrativas.

## **Objetivos**

### **Objetivo General:**

Determinar la viabilidad jurídica de incluir las actividades que cumplen los particulares en las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios de carácter mixtas o privadas como funciones administrativas o públicas.

### **Objetivos Específicos:**

- Realizar una aproximación conceptual a la noción de servicios públicos domiciliarios en Colombia
- Analizar el régimen constitucional de los servicios públicos domiciliarios en Colombia
- Determinar las potestades sancionatorias relacionadas con las conductas de los trabajadores de las empresas privadas o mixtas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios.
- Sistematizar el análisis de la tendencia Jurisprudencial constitucional relacionada con las conductas de los trabajadores de las empresas privadas o mixtas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios frente al control disciplinario en servicios públicos domiciliarios.
- Verificar la situación actual en cuanto a la investigación y sanción disciplinaria a empresas, directivos y empleados de empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios en pandemia.

### **Enfoque metodológico**

El presente trabajo de investigación tiene un enfoque metodológico acorde al método de tipo de investigación cualitativo, análisis, descriptivo; desde la perspectiva teórica, básicamente esta es una investigación socio jurídica. Los problemas planteados se resuelven al interior de las fuentes del derecho. [Constitución, ley, jurisprudencia constitucional, analogía, fuentes generales del derecho y la doctrina].

Se fundamenta en el enfoque cualitativo como quiera que, se refiere a investigaciones no empíricas, se estudian las reglas que rigen las operaciones lógicas e instrumentales destinadas a resolver problemas jurídicos dentro de un marco compartido Como dice Sarlo [2003], como consecuencias de este enfoque se dan:

1. Construcciones teóricas acerca del derecho a partir de las cuales se dan hipótesis útiles para resolver problemas prácticos.
2. La existencia de in consenso mínimo de acerca de los pasos que debe seguir un investigador al abordar un problema.
3. La existencia de algún criterio demarcatorio que permita a la comunidad científica deslindar el tratamiento científico del problema de un mero ensayo.
4. Caracterización suficiente acerca de lo que se puede considerar problema en derecho, y a partir de ahí discernir que preguntas tienen virtualidad científica y cuáles no. [p.183].

5. Un lenguaje suficientemente riguroso, como para garantizar un mínimo de circulación de información, antes, durante y después de la investigación.
6. Consenso acerca de la estructura lógica de los enunciados, argumentos y explicaciones, en su caso, admisibles en la ciencia jurídica.

Esta investigación está enmarcada en la realidad social y jurídica que viven los usuarios de las empresas mixtas o privadas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios, ya que existe un vacío legal que se refleja en la no solución satisfactoria de sus peticiones, quejas y reclamos por que los empleados de estas empresas no tienen una vigilancia directa a su conducta por parte de los organismos de control del Estado y por ende los usuarios no encuentran solución a su problema porque si se dirigen a las Superintendencia de Industria y Comercio [SIC.] esta tiene competencia en cuanto a la toma de decisiones con la empresa prestadora del servicio más no contra los trabajadores de la misma que fueron los que tomaron decisiones contrarias a sus labores, y en consecuencia sus solicitudes quedan sin ninguna protección legal.

Debido a que la tendencia de la Administración Pública a partir de la Constitución de 1991, es la de no investigar disciplinariamente a los empleados de las empresas mixtas o privadas que prestan servicios públicos domiciliarios, porque según su naturaleza laboral, son de carácter privado y se rigen por el Código Sustantivo del trabajo [CST.], pero como estos empleados están cumpliendo labores públicas permanentes, deben ser considerados

como particulares que cumplen funciones administrativas y por ende si serian sujetos disciplinarios.

Método de Investigación: El método aplicado es de análisis y la síntesis: Debido a que una investigación no se puede enmarcar en un solo método, tenemos que recurrir a otros caminos o técnicas para complementar el estudio que nos atañe.

Por lo anterior, al seguir la técnica de análisis para descomponer en sus partes e indagar en la legislación y las diferentes teorías que se han escrito si es viable o no que el legislador al expedir la Ley 142 de 1994 no haya tenido en cuenta a los beneficiarios de los servicios públicos domiciliarios en cuanto a toma de decisiones de empleados de las empresas mixtas o privadas y relegue a un segundo plano la función del Ministerio público protegiendo los intereses de la sociedad.

Después de iniciado el método analítico que utiliza instrumentos prácticos para el crecimiento en el desarrollo de la investigación, se organiza el método Sintético para presentar una propuesta que tenga como objeto incluir a los empleados de las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios [SPD.] de carácter mixtas o privadas como particulares que cumplen funciones administrativas o públicas.

Por otra parte, se utiliza fuentes, técnicas e instrumentos de recolección de información como son:

- Fuentes Primarias:
  - Constitución de 1991
  - Ley 142 de 1994
  - Ley 734 de 2002



- Jurisprudencia
- Fuentes Secundarias:
  - Doctrina
  - Resultados de investigación: Artículos científicos, (revistas científicas e indexadas) monografías y tesis doctorales.

Se emplea técnicas de:

- Análisis documental, legal y jurisprudencial de las Cortes y el Consejo de Estado [CE.], ejemplo análisis constitución, sentencias, artículos.

Instrumentos de recolección de información:

Se recurre a la consulta de libros, monografías, tesis, pronunciamientos, sentencias de la Corte Constitucional [C.C.] y Consejo de Estado [CE.] y revistas científicas.

## TÍTULO I

### ANTECEDENTES, PANORAMA Y DEFINICIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS.

#### Capítulo 1: Marco histórico

##### 1.1 Antecedentes

El proceso a través de la historia que concurren los servicios públicos en Colombia ha sido progresivo, tiene sus orígenes en la Constitución de 1886, en la cual se incorporó diferentes etapas en el desarrollo histórico del país, los servicios públicos de forma genérica comenzaron a prestarse de acuerdo al ámbito rural o urbano:

“alumbrado público a gas, el acueducto por tuberías de hierro sin tratamiento, energía eléctrica de generación hídrica y térmica, la telefonía y el aseo” [Alvear, 2005, párr. 3], eran temporales, primarios y de cubrimiento para clases sociales altas.

Para el año 1888 en el gobierno del doctor Carlos Holguín Mallarino, se habían consolidado como Empresa de Servicios Públicos: La Empresa de Acueducto, la Empresa de Teléfono 1891, la de Electricidad 1895 “Compañía Antioqueña de Instalaciones Eléctricas”. [Ramírez, 2020]. Los servicios aún ausentes eran el de aguas servidas y recolección de basuras y se encontraban atrasos en los servicios de alcantarillado y aseo.

Según el desarrollo histórico de los Servicios Públicos entre los años de 1900 a 1960 existe una regulación y políticas públicas en cobertura institucional referidas al crecimiento de la población, hicieron fortalecimiento en el sector oficial que denominaron el modelo centralista de gestión local, con la expedición de la Ley 13

*“declaro la utilidad pública de aguas y definió algunos aspectos sobre regulación de tarifas”*. [Ley 13/1993, Colom.].

El Estado colombiano, en esta década se reservó la facultad de intervención estatal en regular, controlar y vigilar a las empresas y directivos prestadores de servicios públicos domiciliarios de dicha actividad.

Así, con el intervencionismo estatal se fomentó la generación de instituciones:

- INAGUAS [1946], en atención a los usos del agua diferentes al consumo humano en filiación con empresas locales.
- Se crean las Empresas [EP] autónomas [1955], de Medellín EPM, de Barranquilla EPB, Cali EMCALI, presta la totalidad de los servicios públicos.

Este mismo año 1955, se convoca los diversos institutos [ INSFOPAL], el [Instituto de Crédito Territorial] y el [Instituto de Aguas y Fomento Eléctrico] en la Corporación Nacional de Servicios Públicos [CNSP.], con la finalidad de dar manejo integral a los servicios públicos.

Es así como La INSFOPAL. es disuelta en 1957, por dificultades operativas, rescata los institutos que lo integraron su independencia jurídica, económica y administrativa.

Igualmente, “en 1957, se liquidó esta corporación y nuevamente se reorganizó el INSFOPAL 2. se anexa al Ministerio de Fomento y se le establecen potestades para fijar tarifas en los servicios públicos. Se originan las Sociedades de Acueductos y Alcantarillados [ACUAS]. [Tabuquino, 2015].

Para 1976, se transforma las ACUAS en organismos ejecutores EMPOS [Decreto 1157], por el desorden administrativo, el alto nivel de burocratización institucional y la atomización de recursos financieros que presentaban. Se profirió para el año de 1979 la Ley en protección de medidas sanitaria para el consumo, uso, y suministro del agua potable [Ley 9 de 1979, Colom.].

Posterior, afín de la crisis presentada del sector eléctrico para los años ochenta se produjo un racionamiento energético a largo del territorio nacional y en Latinoamérica; se extendió para el año de 1992 que se denominó “Apagón en 1992”. [Hernández, 2014, p.35].

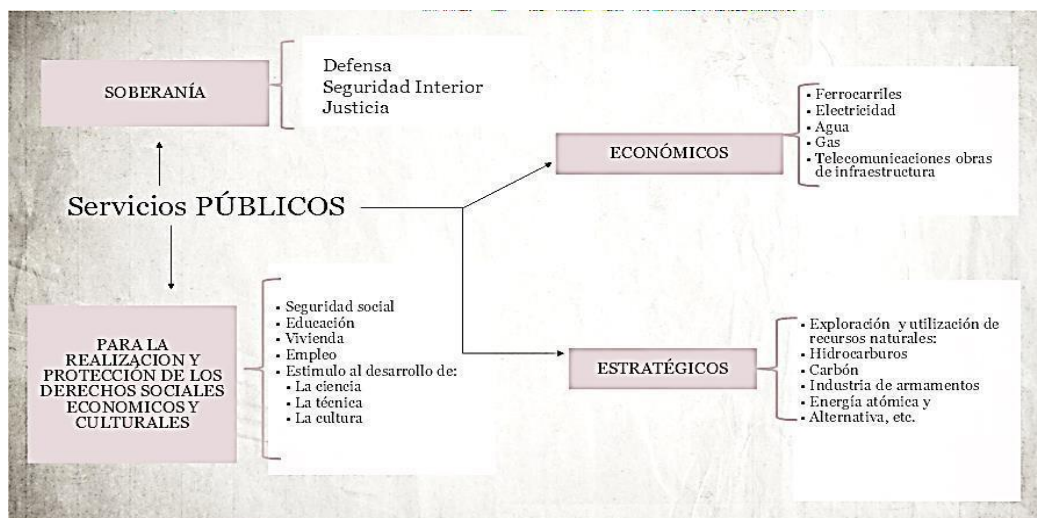
Ahora bien, derivan las políticas en tiempos de gobierno de Gaviria, “el neoliberalismo” la intervención del Estado en la economía, la apertura económica, las teorías que tienen origen de Estados Unidos [E.U.] “el consenso de Washington” y en el Reino Unido; en América Latina fueron aplicadas en primer lugar en Chile, y posterior América central México y América del sur [Argentina]. [Alvear, 2005, p.2].

En Colombia durante el segundo lustro de la década de los ochenta, las discusiones empezaron a tomar fuerza durante el último año de gobierno de Barco [1989], se tomaron las primeras medidas sobre liberalización del comercio; medidas que fueron acentuadas en todo su rigor en el siguiente gobierno de Gaviria, en el que tuvieron lugar la total liberación de la economía y profundas reformas en los campos tributario, comercial, laboral, financiero, y el más importante, el constitucional. [Matías, 2001, p.51]

Por lo anterior, los servicios públicos domiciliarios en Colombia se constituyen a través de la Constitución de 1991, en una actividad económica especial en diferentes formas de ofertarse el servicio.

Por ende, históricamente, las necesidades públicas de interés general que rebasan las posibilidades y capacidades de los miembros de la sociedad o que por sus costos y lenta tasa de recuperación de la inversión inicial no resultan “atractivos” para el sector privado y que, por tanto, el Estado ha debido asumir, [Uruburu, 2013] a través de la historia se tiene el siguiente esquema:

**Figura No. 1** Antecedente de la prestación de servicios públicos sector mixto o privado.



Fuente: Tabulación propia, datos tomados de (Uruburu, 2013, p.6).

Con la promulgación de la Constitución de 1991, se promueve que la prestación de los servicios públicos domiciliarios, puedan ser prestados por intermedio de sociedades por acciones “empresas industriales y/o comerciales del Estado” [Ley 489,1998, art.87, Colom.], se abre “a municipios, a las entidades descentralizadas, organizaciones

comunitarias, personas jurídicas de distinta naturaleza” [Varela, 2007, p.219], en tanto se implementa el régimen tarifario y la prestación de servicios.

De tal modo que, la factura de cobro de Servicios Públicos Domiciliarios representa un documento que posee una obligación clara, precisa y exigible en los términos del Código de Procedimiento Civil y puede obtenerse su pago mediante un proceso ejecutivo, ante la jurisdicción ordinaria o por la vía de jurisdicción coactiva. [Ruiz & Valencia, p.15].

Por ende, tiene un valor y se ofrece con criterios de costo con la prestación del servicio, se concluye con la eliminación de los subsidios.

Es así que, en la Constitución de 1991, creo participación organizada de la comunidad en general y ejerza la regulación, vigilancia y control del sector [C.P. art.365, Colom.] y estableció el régimen de deberes y derechos por ley, al desplegar los fundamentos constitucionales y garantías a todos los beneficiarios.

Este modelo, se cuestiona por que en teoría tiene una finalidad social que corresponde a su estructura de un Estado Social de Derecho. En el desarrollo de la finalidad de estos se encuentran los artículos 334 y 189, Ordinal 11 de la Constitución Política, se expide el Estatuto Nacional de Usuarios de los Servicios Públicos Domiciliarios [SPD] [Decreto 1842,1991, Colom.], que define los derechos y deberes de los usuarios y de las empresas frente a la prestación de los servicios públicos, se hace necesario el marco legal y se promulgó la Ley 142 de 1994 de ofrecer mayor

participación a los usuarios: “en la gestión y fiscalización de las empresas prestatarias de los servicios públicos, lo que se convierte en la creación de los Comités de Desarrollo y Control Social” [Ley 142 de 1994, arts., 62:66, Colom.]. la participación privada en el sector de los servicios públicos, partiendo de la Constitución Política artículos 334, 336, 365 y ss. y se transforma y adiciona a través de resoluciones propias de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico [CRA] del marco jurídico que impulsa la regulación y el desarrollo por las entidades prestadoras de servicios.

Para ello entra en funcionamiento y da origen a una institucionalidad y estructura administrativa, encargada de regir y velar por el cumplimiento de las reglas de juego, propias del nuevo papel consolidado y regulador gubernamental, sujeto a dicho propósito nace la participación de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios [SSPD] en cuanto a que es:

“c o m o un organismo de carácter técnico, a quien se le asigna como principales funciones, entre otras, el control y vigilancia de personas prestadoras de servicios públicos, y en materia de sistemas de información se le encarga como funciones especiales, el mantenimiento de un registro actualizado de las entidades que prestan los servicios públicos, establecer sistemas de averiguaciones uniformes de información y contabilidad” [Superintendencia de Servicios Públicos, 2012].

Con lo anterior, se origina el concepto de servicio público que emana del derecho de Francia según Acosta [2020] que considera la tesis del derecho administrativo: Según Duguit [1926] citado por Montaña [2005] la proposición “la teoría de los servicios públicos es el concepto que nutre toda la idea del Estado y la concepción de éste como un instrumento al servicio de la colectividad” [p.141]. Una teoría de la particularidad del Estado que toma como herramienta al servicio de sus mancomunados propendiendo el bienestar y satisfacción de estos.

### **1.2 Servicio [s] público [s]**

La noción de servicio público esta atribuida a una conceptualización de Duguit “todas aquellas actividades indispensables a la realización y desarrollo de la interdependencia social” [Echeverri, 2001] a ser un derecho, pero a su vez es una concepción francesa del derecho administrativo y proviene este derecho ser mecanismo de garantía de otros derechos como son: el derecho a gozar de bienestar y calidad de vida, derecho a la igualdad real y derecho al libre ejercicio de la personalidad.

En Colombia, la Constitución Política de 1991 se caracterizan como servicios públicos los siguientes:

- Seguridad social [Artículo 48]
- Atención de la salud y saneamiento básico ambiental [Artículo 49]
- Administración de justicia [Artículo 229]
- Notariado y registro [Artículo 131]
- Educación [Artículo 67]



Se asume que el término es tan antiguo que tiene origen en servir, y adecuado a establecer que es público, al dar como base que el término “Servicios públicos” es genérico en la concepción del “hombre sujeto de derecho y libertades”; las dos primeras especies corresponden a los denominados Servicios Sociales en tanto buscan la efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales. El tercero y el cuarto se inscriben en el ámbito de los servicios Administrativos. De acuerdo con la doctrina se considera el último como esencial.

Aunque la Constitución Política no hace una clara definición ni clasificación de los servicios públicos, en varios de sus apartes involucra algunas de estos en ciertas categorías como es el caso de la seguridad social considerada como de carácter obligatorio; igualmente mencionan los servicios públicos básicos [suministro de agua potable, saneamiento básico] y los servicios públicos esenciales que son aquellos únicos en los cuales los trabajadores no disfrutan del derecho de huelga.

Sobre el tema, la Organización Internacional de Trabajo [OIT] ha considerado como servicios públicos [S.P.], aquellos en los cuales se encuentra involucrado directamente el derecho a la vida dirigida a toda la comunidad de un país; de acuerdo con el planteamiento estos serían, por el organismo internacional el servicio médico de urgencias, el suministro de agua potable, la atención y prevención de desastres y la seguridad ciudadana y del Estado.

En ese contexto, la Corte ha definido los servicios públicos [S.P.] como:

aquellas actividades que el Estado tiene el deber de prestar a todos los habitantes del territorio nacional, de manera eficiente, regular y continua, en

igualdad de condiciones, en forma directa, o mediante el concurso de los particulares, con el propósito de satisfacer las necesidades de interés general que la sociedad demanda [C.C. Sentencia C-075/97, Colom.].

Con lo anterior, la Corte Constitucional se ha pronunciado, sostenido y reiterado frente al servicio público que es una obligación y deber fundamental del Estado el satisfacer una necesidad pública.

Ahora bien, existen la interpretación del tratadista Penagos [1995] que hace la interpretación negativa y positiva, la primera cuando habla de crisis y de extinción de la noción del servicio público, y la segunda con alternativa máxima: que es toda actividad del Estado cuyo cumplimiento debe ser asegurado, reglado controlado y mínima: el servicio público [S.P.] es una parte de la actividad administrativa y se encuentra en la Constitución Política de 1991 en sus artículos 365 a 370 al referirse ampliamente a la función del Estado, en servicios públicos [S.P.].

Se debe entender por servicio público: “toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado, directa o indirectamente, o por personas privadas”. [Decreto 753 de 1956, art. 1. Colom.].

Por tanto, la finalidad del servicio público es favorecer la realización de una necesidad, una contingencia en una colectividad ya sea personal, social, de igualdad, que satisfaga un interés digno en general, propiciada a la persona por el Estado. Guillermo Perry Rubio define los servicios públicos: como aquellos que satisfacen necesidades colectivas y que conllevan el deber del Estado de asegurar la prestación eficiente,

oportuna, continúa y equitativa de estos servicios a todos los habitantes del territorio nacional. [Alvear, 2005].

Entre autores, buena parte señalan que los servicios públicos son un medio por el cual el autor es el Estado, quien tiene la facultad de realizar el potencial de servir a la comunidad, en alguna medida pretende una serie de derechos ligados a garantizar los deberes constitucionales y hacer posible el bienestar de los derechos individuales y colectivos, en razón a la dignidad humana a toda la sociedad.

## TÍTULO II

### APROXIMACIÓN CONCEPTUAL Y RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

#### Capítulo 1

##### Marco conceptual

##### 1.1 Precaución efectiva constitucional: los servicios públicos

El alcance del servicio público [S.P.] como ya se ha manifestado en el acápite anterior tiene como base que es un bien tangible o intangible y prestaciones que tiene un sustento que lo reciben las personas en su domicilio o lugar de trabajo, para la satisfacción de sus necesidades básicas de bienestar y salubridad prestados por el Estado o por los particulares mediante redes físicas o humanas con puntos terminales en los lugares donde habitan o laboran los usuarios, bajo la regulación, control y vigilancia del Estado, a cambio del pago de una tarifa discriminada según estratos y en función económica previamente establecida al usuario.

Es así como el capítulo 5 del título XII de la Constitución Política de 1991, en sus primeros dos artículos, 365 y 366 se refiere a los servicios públicos en general así:

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. Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo

caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios”. (C.P.,1991, art.365, Colom.).

En cambio, se evidencia que el servicio público domiciliario [S.P.D.] tiene una connotación más específica y establecida en la ley, es aquel que reciben los usuarios sean consumidores las personas en su domicilio, residencia o local comercial (propietario, poseedor, tenedor o arrendatario) o lugar de trabajo y sirven para satisfacer las necesidades básicas de bienestar y salubridad de la población, los cuales son “los servicios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía pública básica conmutada y la telefonía local móvil del sector rural”. (Ley 142 de 1994, art. 1. Colom.).

Por ende, la prestación de estos servicios está bajo la supervisión que sobre cada sector realizan las Comisiones de Regulación encargadas por el Gobierno Nacional de inspección, vigilancia y control que sobre la prestación de estos servicios realiza la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. (Decreto 1369 de 2020, Colom.).

Ahora bien, desde la observación que Colombia es un Estado social y de derecho y es un elemento que le compone el SP, “El Servicio Público Domiciliario es uno de los mecanismos por los que el Estado ha optado para salvaguardar de manera efectiva los derechos fundamentales”. (C.C. Sentencia C – 060/05, Colom.), debe atenderse a una organización socio política que le eleva a un régimen impositivo del amparo y deber constitucional de suministrar prestaciones a la población.

Es así, como en el efectivo cumplimiento de los deberes esenciales del Estado se comporta que los servicios públicos son instancia y técnica de legitimación, no son fruto de la decisión discrecional del poder público sino aplicación concreta del principio fundamental de la solidaridad social [C.P. arts. 1:2, Colom.]. A través del cual el Estado posee la principal herramienta de lograr la justicia social y suscitar escenarios de igualdad real y efectiva [C.P. art. 13, Colom.] debe prestar un servicio aceptable que dé respuestas a las necesidades primarias sociales.

A través de “La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios” [SSPD] pronunció “el Concepto No. 423” por medio del cual configura el deber constitucional en cabeza de los entes territoriales de verificar y garantizar la prestación de los servicios públicos a todos los habitantes de su territorio incluso en áreas localizadas por fuera del perímetro urbano, cuando no exista un prestador que garantice la conexión a dichos servicios.

## **1.2 Servicio Público no esencial.**

La Constitución de 1991, exclusivamente trae la palabra esencial al indilgar y para referirse a las condiciones a la huelga, mientras que las otras normas constitucionales se refieren a los servicios públicos en general. Como definitivamente se instituyó en el artículo 56 de la Constitución Política, al establecer que éstas sólo serían protegidas en un campo más específico: “los servicios públicos esenciales”. [C.P. art. 56, Colom.]. existiendo limitaciones al derecho de la huelga, un servicio público no esencial.

Así, tal concepto opera para la inspección y vigilancia presidencial [C.P. art. 189 Ord. 22 Colom.], el establecimiento de las funciones de los municipios

[C.P. art. 311 Colom.] y de los Distritos Especiales [C.P. art. 322 Colom.], la regulación de las áreas metropolitanas [C.P. arts. 319 y 325 Colom.], del intervencionismo económico [C.P. art. 334 Colom.] y de la finalidad social del Estado [C.P. art. 365 y 370 Colom.]. [C.C. Sentencia C-473/94, Colom].

Con lo anterior se demuestra criterios del concepto de servicios públicos no esenciales que, y consecuente con la Corte y la Constitución Política de 1991, sea de distinguir por el legislador de los servicios públicos de los servicios públicos esenciales a fin de hacer de los servicios públicos no esenciales una especie de configuración de solo servicio público.

### **1.3 Sesgo hacia los servicios públicos domiciliarios**

Un claro sesgo hacia los servicios públicos domiciliarios se encuentra en la Constitución Política de 1991 en los artículos 367, 368, 369, 370, se refieren particularmente a éstos.

Ahora bien, el concepto actual de servicios públicos es una clase especial alusiva a aquellos servicios que se consideran como domiciliarios; en particular, en el artículo 367 que explícitamente indica:

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 directamente por cada municipio cuando las características técnicas y económicas del servicio y

las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, y los departamentos cumplirán de apoyo y coordinación.

La ley determinará las entidades competentes para fijar las tarifas [C.P.,1991, art. 367, Colom.].

En cumplimiento con la Constitución Política los pronunciamientos de la jurisprudencia constitucional frente a los servicios públicos domiciliarios 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” [C.C., Sentencia T-578 de 1992, p.3, Colom.].

A partir de un criterio constitucionalista la Corte ha incluido en materia de servicios públicos domiciliarios los rasgos fundamentales que deben de ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, según pronunciamiento [C.C. Sentencia C – 221/1997 Colom.] significando que la competencia de regulación es genéricamente estatal, aun cuando ello no significa que cualquier entidad pueda ejercer dicha potestad.

Es así, como la Constitución Política instituye una serie de competencias específicas, según Corte Constitucional [C.C. Sentencia C – 278/1998, Colom.], relacionado con los servicios públicos domiciliarios de actuación de las distintas ramas del poder que deben ser acogidas y cumplidas.

La asignación de mandato constitucional del artículo 365, equilibra y armoniza con la facultad general que el artículo 334 constitucional, que faculta al Estado, “en el sentido de asignarle la dirección general de la economía, y la facultad de intervenir en los



servicios públicos y privados”, finalidad que faculta al Estado en garantía y cumplimiento en beneficio de la sociedad.

Con lo anterior, esta finalidad busca es asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de la población, la distribución equitativa de las oportunidades y de los beneficios del desarrollo, la preservación de un ambiente sano y el acceso efectivo de todas las personas a los bienes y servicios básicos, en particular, de los habitantes que perciban menores ingresos así cumpliendo la finalidad del Estado Social de Derecho y de solidaridad de conformidad con la Constitución Política

Por tanto, la Constitución Política indica, en materia de servicios públicos domiciliarios, que el legislador “debe fijar 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”. [C.P. 1991, art. 367, Colom.]. Es así como la norma precisa que la ley establece las entidades competentes para fijar las tarifas de tales servicios.

Adicionalmente el artículo 369 de la Constitución Política, constituye la competencia del legislador y determina que no es absoluta y precisa sobre:

los deberes y 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, así mismo “definirá la participación de los municipios o de sus representantes, en las entidades y empresas que les presten servicios públicos domiciliarios”. [C.P. 1991, art. 369, Colom.].

Todo lo anterior, es una interpretación constitucional a la finalidad social del Estado y de reserva a la ley; consecuencia del intervencionismo en la economía establecido en la [C.P. art.334, Colom.] y desarrollo del principio democrático en un resultado deliberatorio y participación ante los usuarios de los servicios [C. C. Sentencia C -150 de 2003, Colom.]. y el régimen de libertad económica, de iniciativa privada del acceso efectivo a los bienes y servicios. [C. C. Sentencia C - 075 de 2006, Colom.].

Por todo lo anterior, se debe inferir que es el legislador la autoridad encargada de instituir el régimen jurídico de los servicios públicos [C. C. Sentencia C -199 de 2001, Colom.], potestad que se encuentra dentro de los términos establecidos en la Constitución Política y con sujeción al marco constitucional aquí señalado en la Tabla No. 1 en pro de los servicios públicos domiciliarios.

Jurisprudencialmente, con alcance constitucional establece la potestad de configuración del legislador en materia de servicios públicos ampliamente, toda vez que se extiende a todos los aspectos relativos a su prestación, esta facultad no es ilimitada, ya que su ejercicio debe estar encaminado a la consecución de los fines, principios y deberes constitucionales que precisamente le proporcionan fundamento.

A partir de los mandatos enunciados y reseñados en la siguiente tabla No. 1 y lo expuesto y acogiendo demás disposiciones de la Carta Política de 1991, ajustada en pronunciamientos por la Corte Constitucional en la jurisprudencia, donde ha definido el contenido del marco constitucional al cual se encuentra sujeto el legislador al momento de determinar el régimen de los servicios públicos desde un punto de vista dogmático y reglamentario.

**Tabla No. 1** Marco Constitucional aplicable en materia de servicios públicos.

	<i>Constitución Política 1991</i>	<i>Texto</i>
<b>Punto de vista dogmático</b>	Título I (C.P. arts. 1,2 y 5)	“los principios fundamentales consagrados que le imponen al Estado la obligación positiva de adoptar las medidas que resulten necesarias para proteger a los residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes y demás derechos inalienables”.
	Título II (C.P. arts. 11,12,13,49,78 y79)	“Derechos específicos consagrados en el Título II del mismo texto Superior, cuales se orientan primordialmente a velar por la efectividad de las condiciones mínimas que hacen posible la existencia digna de todas las personas, como ocurre, por ejemplo, con los derechos a la vida, a la salud y al saneamiento ambiental”. “al igual que por aquellas reglas y cánones normativos que garantizan el mandamiento constitucional de la democratización en la administración y en la propiedad de empresas” (C.C. Sentencia C - 075/06, Col.). “Las normas relativas a las competencias de las entidades territoriales en materia de servicios públicos”.
	(C.P. arts. 106, 289,302,311 y319).	
<b>Mandatos específicos</b>	(C.P. arts. 365 a 370).	“Las disposiciones del Título XII, capítulo 5 de la Constitución, que definen Finalidad Social del Estado y de los Servicios Públicos”.
	(C.P. arts. 365).	“(i) el deber de asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional”
	(C.P. arts. 366).	“(ii) el deber dar solución a las necesidades básicas insatisfechas de saneamiento ambiental y agua potable”
	(C.P. Art.365 y 367).	“(iii) el deber de garantizar la universalidad de la cobertura y la calidad en la prestación de los servicios públicos domiciliarios”.
	(C.P. arts. 369).	“(iv) el deber de garantizar los derechos y deberes de los usuarios”.
	(C.P. arts. 370).	“Así como aquellas que le otorgan la potestad reglamentaria para proceder señalamiento de las políticas generales de administración y Control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios (C.C. Sentencia C -1162/00,Col.)”.
	(C.P. art.189. núm.22).	“Sobre el particular, cabe advertir que, además de las normas de ejercer la potestad reglamentaria sobre las leyes que en materia de servicios públicos expida el legislador”. (C.P. art.189/11).
<b>Reglamentarios</b>	(C.P. art. 189-22 y 370).	“El presidente de la Republica tiene a su cargo las funciones específicas de “Ejercer inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos” (C.P. art.189 -22 y 370).
	(C.P. Art. 370).	“Y de “señalar, con sujeción a la ley, las políticas de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios y ejerce por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el control, la inspección y vigilancia de las entidades que los presten”.

Fuente: Constitución Política, 1991, Colom.; Elaboración: Tabulación propia

Se concluye que es por mandado, claro, expreso y constitucional que la prestación de los servicios públicos [SP] y en específico la de los servicios públicos domiciliarios [SPD] concurren las Ramas Legislativa y Ejecutiva del Poder Público, se efectúa la participación de los particulares, las idoneidades y competitividad asignada a cada ente, definida y delimitada, la finalidad es cumplir el objetivo de garantizar la prestación eficiente y ordenada de los servicios enunciados a toda la población colombiana, igualmente, frenar una potencial usurpación de funciones que perturbe el funcionamiento de los mismos y los derechos e intereses de los usuarios y suscriptores.

## Capítulo 2

### Marco Legal

#### 2.2 Aproximación al Régimen Legal de los servicios públicos domiciliarios

Al analizar el alcance jurídico de la prestación de servicios públicos domiciliarios, admite tener como resorte el acápite anterior del régimen constitucional y ocuparse de una postura legal, normativa, jurisprudencial y doctrinaria de hallar que al tema referido predomina el derecho y se concede la facultad al legislador de promulgar el régimen jurídico por medio de la Ley 142 de julio 11 de 1994.

Conforme al criterio de esta ley, se aplica los principios consagrados de eficiencia, solidaridad, cobertura, redistribución del ingreso y calidad de los entes prestadores del mismo, partiendo de la base que Colombia es un Estado Social de Derecho y se fundamenta de los principios emblemáticos de la función administrativa, en particular el artículo 365 C.P., entre otras disposiciones de referencia a los servicios públicos domiciliarios; donde cita textualmente de manera que son los servicios públicos domiciliarios el “ acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía pública básica conmutada y telefonía local móvil en el sector rural” [Ley 142/94, art.14.21, Colom,], por otra parte, el congreso de la república promulgo la Ley 2108 del 29 de junio de 2021 “Ley de internet como servicio público esencial y universal” con relación a que la telefonía celular es reconocida y reiterada como servicio público domiciliario con origen constitucional y legal.

De manera complementaria, se encuentra un marco ya elaborado por distintos autores y en respaldo de lo establecido en el ámbito legal por el legislador y enunciado por la Superintendencia de Servicios Públicos como es:

La Ley 143 de 1994, la Ley 80 de 1993, la Ley 286 de 1996, la Ley 632 de 2000, la Ley 689 de 2001, la Ley 373 de 1997, la Ley 72 de 1989, el Decreto 1900 de 1990, la Ley 37 de 1993, la Ley 422 de 1998, el Decreto 990 de 1990, la Ley 182 de 1995, la Ley 335 de 1996, la Ley 506 de 1999, la Ley 680 de 2001, la Ley 675 de 2001 de Propiedad Horizontal, La Ley 55 de 2000 - PCS, la Ley 505 de 1999, la Ley 732 de 2002 - Estratificación, la Ley 812 de 2003 - Plan Nacional Desarrollo y la Ley 820 de 2003 – Vivienda y Arrendamiento, entre otras”. [Gil, 2016, p. 67].

Los servicios públicos son ejercidos por un ente, sea este particular, autorizado, control vigilancia y fiscalización del Estado con sujeción al ordenamiento enunciado de que trate de derecho público y privado siempre y cuando esté dispuesto en la Ley. Por lo anterior, es necesario señalar que, a partir de la normatividad anterior, se desata las modalidades de Servicios Públicos Domiciliarios como son los que se encuentran definidos en el artículo 14 de la Ley 142 de 1994:

#### 2.2.1 Acueducto.

El tomar como referente la definición que estipula el artículo 14 de la Ley 142/94 y la de la Corte Constitucional, como el manejo de políticas públicas en cuanto al acueducto como servicio público domiciliario, es un escenario que se ocupa sobre la noción de agua potable.

Siendo indicado que: “la distribución municipal de agua apta para el consumo humano, incluida su conexión y medición. También se aplicará esta ley a las actividades complementarias tales como captación de agua y su procesamiento, tratamiento, almacenamiento, conducción y transporte”. [Ley 142/94, art.14.22, Colom.].

Es así como el servicio de acueducto constituye un componente del diario vivir del ciudadano colombiano en labores de aseo personal, la preparación de alimentos y la ejecución de otros tantos oficios en los hogares hacen que este servicio se convierta en un elemento primordial e imprescindible para lograr una vida digna con garantías mínimas de bienestar.” Según la afirmación de Palacios [2005] “el cual exige para su realización y efectividad la existencia de unas condiciones mínimas de salubridad que necesariamente se satisfacen mediante el empleo del agua” [p. 20] puede considerarse como un derecho humano y se identifica por tener una relación con el derecho a la salud, accesible al usuario.

### 2.2.2 Alcantarillado.

El servicio de alcantarillado es caracterizado por tener para su funcionamiento una infraestructura de manejo de prestación del servicio se conforma por redes, pozos, planta y demás elementos esenciales para la prestación de los servicios, y la norma la define: “Es la recolección municipal de residuos, principalmente líquidos, por medio de tuberías y conductos. También se aplicará esta ley a las actividades complementarias de transporte, tratamiento y disposición final de tales residuos”. [Ley 142/94, art.14.23, Colom.]. De acuerdo con quien sea el prestador dará cobertura al servicio de alcantarillado y funcionara en su totalidad a través de mantenimiento, soportes y manejo.

### 2.2.3 Aseo.

En el régimen de servicios públicos domiciliarios en Colombia, se establece que es responsabilidad del municipio la prestación de este servicio fijado en el aprovechamiento y tratamiento disposición final de residuos que la ley estipula así mismo que es: “el servicio de recolección municipal de residuos, principalmente sólidos. También se aplicará esta ley a las actividades complementarias de transporte, tratamiento, aprovechamiento y disposición final de tales residuos” [Ley 142/94, art.14.24, Colom.]. “Igualmente incluye, entre otras, las actividades complementarias de corte de césped y poda de árboles ubicados en las vías y áreas públicas; de lavado de estas áreas, transferencia, tratamiento y aprovechamiento”. [Ley 142/94, art.14.24, Colom.].

Un claro concepto del panorama logrado del marco constitucional regulado en saneamiento ambiental [C.P. 1991, art.49, Colom..] y de prestación del servicio público [C.P. 1991, art.365, Colom.], en todo el territorio colombiano reglamentado por el Decreto 1077 de 2015 y Decreto 2981 de 2013, con criterios a cargo por empresas que presten el servicio de manera íntegra, sean privadas y que debe dar garantía y cumpliendo la finalidad del Estado a través del control, vigilancia de lado de los municipios y responder al acceso al ciudadano colombiano y en aras del goce de un ambiente sano como derecho esencial de todo ciudadano, reconocido hoy por el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidad, mediante resolución expedida el 8 de octubre de 2021, “mediante la cual da la razón que vivir en un ambiente sin riesgos,



limpio, saludable y sostenible es un derecho humano sin el cual difícilmente se puede disfrutar de otros derechos, como la salud o incluso la vida”.

Ahora bien, a partir del sistema internacional de regulación la Asociación Nacional de Industriales realiza un informe y se caracterizó por ser líder en servicio público de aseo para el año 2018 en Latinoamérica logra establecerse según Valencia [2019] una mayor cobertura.

#### 2.2.4 Energía Eléctrica.

Se define con la noción de la norma como: Es el transporte de energía eléctrica desde las redes regionales de transmisión hasta el domicilio del usuario final, incluida su conexión y medición. También se aplicará esta ley a las actividades complementarias de generación, de comercialización, de transformación, interconexión y transmisión. [Ley 142/94, art.14.25, Colom.].

Es una noción vigente que implica afirmar que no es una simple actividad mercantil que para efectos el [C.E.] Consejo de Estado, Rad. 17279/11 de 16 de junio Se ha pronunciado para efectos que igualmente hay norma al respecto del impuesto tributario y se pueda encuadrar como: “una simple actividad análoga a las establecidas en la Ley 14 de 1983”. [p.2]. De ahí que, consecuente con lo previsto en el artículo 365 de la Carta Política, el legislador haya regulado los servicios públicos domiciliarios en general y el régimen para la generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad en el territorio nacional, de manera particular, en las Leyes 142 y 143 de 1994, regulación que impone que la actividad, en su conjunto, se analice a partir de las normas específicas y no de las generales.

### 2.2.5 Telefonía Pública Básica Conmutada.

Según la Ley 142 de 1994, en su numeral 26, Establece la información de 2.2.5 Telefonía Pública Básica Conmutada. [TPBC] que como servicio esencial donde:

Es el servicio básico de telecomunicaciones, uno de cuyos objetos es la transmisión conmutada de voz a través de la red telefónica conmutada con acceso generalizado al público, en un mismo municipio. También se aplicará esta ley a la actividad complementaria de telefonía móvil rural y al servicio de larga distancia nacional e internacional. exceptúese la telefonía móvil celular, la cual se regirá, en todos sus aspectos por la Ley 37 de 1993 y sus decretos reglamentarios o las normas que los modifiquen, complementen o sustituyen. [Ley 142/94, art.14.26, Colom.].

Sea de igual forma por Ley, le corresponde a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD), entidad adscrita al Ministerio de Desarrollo, solicitar y obtener información sobre todas las actividades y operaciones directas o indirectas que se realizan para la prestación de los servicios públicos, entre los cuales se encuentra el servicio de Telefonía Pública Básica Conmutada. [Ley 142/94, art. 90, Col.]

2.2.6 De larga distancia nacional e Internacional. Normalmente cuando se hace reseña a los servicios de Telefonía Pública Básica Conmutada. [TPBC] “Es el servicio público de telefonía básica conmutada que se presta entre localidades del territorio nacional o entre estas en conexión con el exterior”. [Ley 142/94, art.14.27, Col.]. Es así como se conciben y comprende los servicios: Local; Local Extendida; Larga distancia y

Telefonía Móvil Rural o TMR. [Ley 142 de 1994, Resolución 087 de 1997 de la CRT y Decreto 1641 de 1994].

2.2.7 De Gas Combustible. Se cuenta por disposición normativa que se transcribe y comprende que es:

el conjunto de actividades ordenadas a la distribución de gas combustible, por tubería u otro medio, desde un sitio de acopio de grandes volúmenes o desde un gasoducto central hasta la instalación de un consumidor final, incluyendo su conexión y medición. También se aplicará esta ley a las actividades complementarias de comercialización desde la producción y transporte de gas por un gasoducto principal, o por otros medios, desde el sitio de generación hasta aquel en donde se conecte a una red secundaria.

[Ley 142/94, art.14.28, Colom.].

Con lo anterior, la Ley 142 de 1994, el Estado colombiano se reservó en forma privativa la planificación, gestión y asignación del uso del gas combustible y la competencia para asegurar la construcción de la red de gasoductos con el propósito de continuar la política de masificación iniciada en los años 80.

Por ende, la definición de ley comprende que el servicio público domiciliario de gas combustible como la distribución, transporte de gas por tubería u otro medio de esta manera quedo incluido el gas natural y el gas licuado del petróleo. La producción y transporte de gas de acuerdo con, lo regulado para su comercialización y/o venta y se calificaron como actividades complementarias y por tanto sometidas el régimen de los servicios públicos domiciliarios.

**Figura No. 2** Servicios Públicos Domiciliarios



Fuente: Tomado de Amara [2015]. *Servicios públicos domiciliarios*.

### 2.3 Habilitados para prestar Servicios Públicos.

De manera general, hay que destacar que la Ley 142 de 1994, fija el núcleo fundamental del régimen de los servicios públicos domiciliarios y contiene los diferentes pilares, principios aplicables al régimen de servicios y se relaciona e indica la intervención estatal o las entidades territoriales en la presentación de estos y los derechos de los usuarios.

Igualmente, el régimen de las personas que prestan los servicios públicos domiciliarios y la disponibilidad de normas especiales a grandes rasgos sobre los actos jurídicos y de validez de los contratos celebrados entre las empresas y el ordenamiento jurídico laboral que se desarrolla del vínculo dentro de las mismas. [Ley 142/97, T.I, II, III. Colom.].

## 2.4 Régimen Tarifario.

Finalmente, el gobierno presenta la formulación de la Ley 142 de 1994 que consagra la regulación a la población por sus ingresos y el pago que pueda realizar por los [SPD] y así dar cobertura a sus necesidades básicas. “el régimen tarifario de las empresas de servicios públicos”, en la misma orientación se encuentra dispuesto el Título VI; las reglas a las que deben sujetarse los procedimientos administrativos que éstas adelantan, y

“es equivalente al producto del consumo [metros cúbicos de agua/mes, Kilovatios hora/mes, impulsos telefónicos/mes, etc.] por un valor unitario que, a su vez, es el producto de una tarifa [costo de referencia] por un porcentaje de subsidio o contribución” [Ley 142/94, Col.].

Es así, que se caracteriza de regular y señalar el cálculo del valor que deben de pagar los usuarios en referencia a servicio en función y consumo. Reglas que se encuentran en el procedimiento y en el título VI, capítulo IV [Ley 142/94, art. 101. 8, Colom.], que define la estratificación socioeconómica: indicando como opera en los [SPD] así que depende de la capacidad de pago de los usuarios bajo el modelo de prestación de servicios prosiguiendo con el desarrollo de los principios:

Por solidaridad y redistribución se entiende que al poner en práctica el régimen tarifario se adoptarán medidas para asignar recursos a [fondos de

solidaridad y redistribución], para que los usuarios de los estratos altos y los usuarios comerciantes e industriales ayuden a los usuarios de estratos bajos a pagar las tarifas de los servicios que cubran sus necesidades básicas [Ley 142/94, art.87.3, Col.].

Las metodologías de esta estratificación son desarrolladas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], aspecto importante, tener en cuenta que el régimen de tarifas mediante el cual se desarrolla y se hace a través de disposiciones del artículo 96 y aquellas expedidas por Resoluciones 688/14 y 825/17 y demás disposiciones de la [CRA] de planes de inversión y metodologías tarifarias de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico [CRA], el señalamiento de mercado y costo en cada caso como se encuentra establecido en la Ley 1450 de 2011 con la aplicación para el tiempo que corresponde a la incorporación del año tarifario desde el 1 de julio a 30 de junio entrante de cada vigencia [Min Tic, Resolución 939 de 2021, Col], la cual fija los criterios y la metodología con arreglo a los cuales las empresas de servicios públicos, pueden determinar o modificar los precios máximos para los servicios ofrecidos al usuario en proyección de 5 y 10 años en consideración a las disposiciones encaminadas de cobertura, calidad, entre otras., de las empresas prestadoras.

De otra parte, se encuentra la modificación por el Plan de Obras e Inversiones Regulado [POIR], es el plan ajustado por la actuación de “expansión, reposición y

rehabilitación”, tras la aplicación que se encontraba regulada en una compilación generosa en el esquema diferencial que corresponde y aplicable por la Resolución CRA 151 de 2001, modificada por el art. 4o de la Resolución CRA 864 de 2018 “Reglamentación de modificaciones a las metodologías tarifarias de acueducto, alcantarillado y aseo” y CRA 938 de 2020 “Por la cual se modifican los artículos 109 y 110, se adiciona el artículo 109A a la Resolución CRA 688 de 2014 y se deroga la Resolución CRA 920 de 2012”, en pro de ser una medida de suelo urbano CRA 943 y 948 de 2021 [Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2021], objeto de la situación vigente y actual que regula e incluye efectuar los cambios correspondiente frente a los planes de inversiones, impacto de causas atribuibles a la emergencia sanitaria ocasionada a nivel nacional con ocasión a la pandemia del Covid-19.

### Capítulo 3

#### El Contrato de los Servicios Públicos Domiciliarios

De conformidad con la Constitución Política de 1991 y la Ley 142 de 1994 como fuente directa de la prestación de servicios domiciliarios [PSD] es el contrato, por el cual el vínculo legal no solamente se rige por el ordenamiento jurídico existente en la materia.

Con relación al derecho y ámbito público se establece, sin lugar a dudas, un término a la autonomía de la voluntad de las partes, visiblemente con la finalidad de regular las empresas prestadoras y la relación con los usuarios, así no se incurre en abusos de su posición dominante, por ende la Corte Constitucional ha precisado que:

dicha relación jurídica no sólo se gobierna por las estipulaciones contractuales y el derecho privado, sino por el derecho público, contenido en las normas de la Constitución y de la ley que establecen el régimen o estatuto jurídico de los servicios públicos domiciliarios, las cuales son de orden público y de imperativo cumplimiento, porque están destinadas a asegurar la calidad y la eficiencia en la prestación de los servicios, el ejercicio, la efectividad y la protección de los derechos de los usuarios, y a impedir que las empresas de servicios públicos abusen de su posición dominante. [C.C. Sentencia C – 4963 / 97].

Con lo anterior, reafirma y puntualiza el hecho de ser los servicios públicos domiciliarios [SPD] inherentes al propósito social del Estado Social de Derecho y configurarse el compensar las necesidades esenciales de todas las personas que consumen



básicamente los [SPD] y así garantizar el goce efectivo de sus derechos legales, reglamentarios y constitucionales: vida, salud, educación, seguridad social, entre otros.

Ahora bien, la interpretación, regulación y prácticas vigentes mediante la Ley 142 de 1994, pacta las condiciones especiales que se celebren con los usuarios y las situaciones uniformes que marquen las empresas de servicios públicos y se sistematiza por las normas del Código de Comercio [C. Cio.] y Civil [C. Civil.]. Respecto del alcance e interpretación de la norma de forma que sea armónica y equilibre las condiciones uniformes y cada caso particular.

En realidad, se define como un negocio jurídico “un contrato de servicios públicos” en la Ley 142 de 1994 con las particularidades en general de un contrato: “uniforme, consensual, en virtud del cual una empresa de servicios públicos presta a un usuario a cambio de un precio en dinero, de acuerdo con estipulaciones que han sido definidas por ella para ofrecerlas a muchos usuarios no determinados”. [art.128, Colom. p.73].

De otra parte, entender que tiene las características de ser uniforme, de ejecución sucesiva, oneroso, de adhesión, consensuado, se recibe una prestación y se paga un precio al prestador. Es concordante y sometido al clausulado que contiene la integridad del negocio jurídico convenido para muchos usuarios no determinados, sin perjuicio de que las partes puedan pactar disposiciones especiales en algunos casos.

De acuerdo con la calidad de las partes, en este contrato se denominan:

suscriptores y/o usuarios: aquella persona natural o jurídica que celebran un contrato, la primera quien celebra en condiciones uniforme y la segunda quien se beneficia con la prestación de un servicio público “bien como propietario del inmueble en donde este se presta, o como receptor directo del servicio” [Ley 689, 2001, art. 14.31, Colom.].

Así las cosas, el usuario no regulado es una persona natural o jurídica que cumple con unos requerimientos de demanda o potencia máxima que le permite realizar sus compras de servicios públicos en general a precios acordados libremente. Un usuario con tales requerimientos de demanda o potencia, en principio, no se encuentra clasificado como usuario residencial, razón por la cual el mismo debe ubicarse en la clasificación de usuario no residencial [Superintendencia de Servicios Domiciliarios, Concepto Unificado No. 38/2020].

La contextualización del carácter oneroso del contrato, condición que debe tenerse presente ya que a pesar de que dentro de la concepción del Estado Social de Derecho los servicios públicos domiciliarios [SPD] desarrollan una función social, y establece políticas para las personas de escasos recursos fundado en el principio de solidaridad, pero ello no representa que su prestación deba ser gratuita.

En la sistematización jurídica, no hay el tener gratuidad en materia de servicios públicos domiciliarios, con excepción de algunos servicios públicos como la educación, sustentado en el marco constitucional [art. 95 y 368], de acuerdo con los cuales todas las personas tienen el deber de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad.

Por consiguiente, debe concluirse que la relación contractual que existe entre las empresas de servicios públicos domiciliarios y los usuarios o suscriptores, implica el reconocimiento de derechos y obligaciones recíprocas que se relacionan, de manera particular, con el deber de la empresa de prestar el servicio en condiciones de eficiencia, regularidad, continuidad e igualdad y con el compromiso de los usuarios o suscriptores de pagar el precio correspondiente al servicio consumido.

El propósito que persigue los servicios públicos domiciliarios [SPD] y su adscripción al campo del derecho público, son factores que inciden en la afirmación de funciones administrativas a las empresas prestadoras de tales servicios. En efecto, teniendo en cuenta los intereses superiores que informan la prestación de los servicios públicos domiciliarios, y en aras de cumplir con los objetivos y fines propios de esta actividad, la Ley 142 de 1994 dotó a las empresas prestadoras de tales servicios [C.C. Sentencia C-588/01, Colom.] independientemente de su naturaleza pública o privada, de privilegios y prerrogativas que son propias de las autoridades, mientras los particulares no las poseen por disposición de la Ley.

## **TÍTULO III**

### **POTESTAD GENERAL SANCIONADORA DEL ESTADO.**

#### **Capítulo 1**

##### **Alcances, ámbito disciplinario y su aplicación en servicios públicos domiciliarios**

###### **1.1 Potestad sancionadora**

En la noción básica de la real academia es el poder, dominio [RAE, 2021] sobre otros, y se trata de la manifestación del poder punitivo del Estado y los titulares que están haciendo las empresas de servicios públicos domiciliarios independiente de su naturaleza pública o privada con facultad de otorgar por la autoridad competente una sanción ya sea de carácter pecuniario frente al incumplimiento del contrato

Lo anterior se desprende de la ley y el derecho aplicado en el Estado colombiano previstos en el preámbulo y el artículo 2º ídem de la Constitución de 1991 que justifica como el poder o facultad que le asiste al Estado para establecer atribuciones o competencias institucionalizadas en el ordenamiento constitucional, las que radica conforme a la estructura orgánica general en cada una de las ramas del poder público, de los organismos de control y en particular de las diferentes entidades del orden nacional, departamental o municipal, ya descentralizadas, o desconcentradas o de las que en virtud del principio de colaboración, contribuyen de igual manera en la consecución de los fines esenciales del Estado.

Potestad sancionadora que se justifica en la medida de su organización y funcionamiento y que contribuya además con la realización de los fines del Estado; la preservación del orden jurídico interno; la protección y defensa de los derechos

Constitucionales y el patrimonio Según la Sentencia T-146/93 Colom, que refiere la Corte Constitucional al tema del ejercicio de la potestad: “[...] La potestad sancionadora como potestad propia de la Administración es necesaria para el adecuado cumplimiento de sus funciones y la realización de sus fines, pues [...]” [Marmolejo, 2011].

En efecto, defiere a ejecutar los valores del orden jurídico institucional, mediante la asignación de competencias a la Administración que la encargan para aplicar a los sujetos funcionarios y a los particulares en el desempeño y acatamiento de sus funciones públicas, inclusive por medios punitivos, de una disciplina cuya observancia contribuye indudablemente a la realización de sus cometidos.

“[...] Visto que los servidores públicos son responsables ante la ley, no solo por quebrantarla, sino por omisión o extralimitación en el ejercicio de estas, resulta legítimamente admisible que el Estado, a través del sistema disciplinario, imponga sanciones a aquellos que no cumplen, con el esmero requerido, las obligaciones asignadas por la normatividad” C.C. Sentencia C-214/94.

Por ende, la sanción y amenaza disciplinaria se desarrolla conforme a los funcionarios establecidos en la Ley 734 de 2002 quien por facultad de su desempeño es el destinatario a la sanción, en razón a que sea sujeto destinatario de esta. Su función debe ir encaminada a cumplir los deberes, prohibiciones, inhabilidades e impedimentos de la función pública, establecido en los principios de orden constitucional del artículo 209 “igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. [...]”

consecuente con el carácter de reproche al ejercicio de su cargo o función que se encuentre en falla disciplinaria.

## **1.2 Esfera del derecho sancionador disciplinario**

En el pronunciamiento de la Corte Constitucional del derecho sancionador sea: “que el derecho sancionador del Estado en ejercicio del *ius puniendi*, es una disciplina compleja que envuelve como género al derecho penal delictivo, contravencional, el derecho disciplinario y el derecho correccional. [C. C. Sentencia C- 037/03, Colom.]. Salvo la primera de ellas, las demás especies punitivas del Estado corresponden al denominado derecho administrativo sancionador.

Por ende, lo que corresponde a las decisiones que se toman a manera de conclusión o juicio, como resultado del ejercicio de la acción disciplinaria, esto es, los fallos sancionatorios en firme que agoten la vía gubernativa, pueden ser demandados ante la jurisdicción contencioso-administrativa; es impuesta por jueces especiales disciplinarios.

Impone especialmente a “jueces disciplinarios”, blindar sus decisiones, lo cual se consigue construyendo en cada caso en particular la norma jurídica perfectamente aplicable al caso sometido a su consideración, con total apego al contenido normativo de cada principio rector de la Ley disciplinaria; solo así, prevalecerá la justicia, se efectivizará el derecho sustantivo y se encontrará la verdad material.

En otras palabras, se realizará la justicia material. No puede olvidarse que el juez disciplinario, es sujeto de la potestad sancionadora del Estado, al cual como género pertenece la disciplinaria, como quiera que el artículo 228 de la Carta Política de 1991 explícitamente establece que “la administración de justicia es función pública”.

### 1.3 Condición Irrefutable del Estado

Conforme a que la potestad disciplinaria del Estado, ya anteriormente referido se concreta en el poder o facultad de sancionar a sus propios funcionarios, con ello se busca garantizar el cumplimiento de los fines estatales y el normal ejercicio de la función pública, denominado mecanismo de control de adecuar y crear el derecho disciplinario como una ciencia del ordenamiento jurídico colombiano autónomo e independiente, con sus propias especificidades y cualidades, la “Relación Especial de Sujeción”, [p.21] como categoría dogmática de origen y desarrollo constitucional, se erige como bastión de esa calificación. [Manuel, 2017].

En un aparte de la Sentencia C -214 de 1994 la Corte Constitucional refiere al respecto que: dogmática, en la medida en que su justificación, su sentido y su alcance se ha desentrañado con base en el método de interpretación de la norma jurídica conocido como “Dogmático”, lo que sin duda le otorga una valoración construida sobre criterios objetivos de racionalidad; superior de orden Constitucional porque es precisamente allí en la jurisdicción de la Corte Constitucional, y en la tarea de guardar la integridad y supremacía de la Constitución en donde se ha venido dando su génesis y su desarrollo, sobre los mencionados criterios objetivos de racionalidad, como lo enuncia en su obra “Relación Especial de Sujeción” como categoría dogmática”.

El Dr. Gómez Pavajeau del Derecho Disciplinario enseña:

Lo que encuentra sustento normativo constitucional en el artículo 6° superior, en lectura armónica e integral con el inciso 2° del artículo 123 ídem:

“Que una es la responsabilidad jurídica general para todos los ciudadanos y otra la responsabilidad especial, exclusiva, y excluyente de los servidores públicos”[p.1].

Conforme a ello todos los ciudadanos colombianos responden por infringir la Constitución y la ley, en consecuencia, los delitos se investigan y juzgan atendiendo la ley penal; por su parte, los ciudadanos que además de tener la calidad de tal, pero que se sitúan en una especial posición jurídica cuando asumen como funcionarios al servicio del Estado, responden igualmente por infringir la Constitución y la ley

Nótese cómo la especial situación de servir al Estado origina una responsabilidad exclusiva y excluyente de todo ciudadano al servicio del Estado, que tiene por base la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones oficiales, estas últimas deben estar estrictamente regladas en la Constitución o en la ley, de conformidad con lo consagrado en el artículo 122 de la Carta, que reza: “No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley o reglamento...” [Literal. B].

En virtud de la Relación Especial de Sujeción quienes se vinculan al Estado por medio de un contrato de prestación de servicios personales o de simple servicio, no son sujetos de la Ley disciplinaria:

“(…) la situación es diferente en el caso de la persona que realiza una determinada actividad para el Estado a través de un contrato de prestación de servicios personales o de servicio simplemente, pues allí no se presenta la subordinación de una parte frente a la otra, que es un elemento determinante de la calidad de disciplinable como se señaló anteriormente.



En efecto entre el contratista y la Administración no hay subordinación jerárquica, sino que este presta un servicio de manera autónoma, por lo cual sus obligaciones son aquellas que derivan del contrato y de la ley contractual”

Entonces, no son destinatarios del régimen disciplinario las personas que están relacionadas con el Estado por medio de un contrato de prestación de servicios personales, por cuanto se trata de particulares contratistas y no de servidores públicos. Por ende el principio constitucional de la *non bis in ídem* no tiene aplicación en tratándose de la responsabilidad penal y la responsabilidad disciplinaria:

“(…), El conocido principio denominado *non bis in ídem*, según el cual nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo hecho, se encuentra consagrado en nuestro Estatuto Supremo como un derecho fundamental, que hace parte de las garantías del debido proceso” [C.P.1991, art.29, Colom].

Con el anterior principio, de acuerdo con la jurisprudencia y la doctrina, tiene como objetivo primordial evitar la duplicidad de sanciones sólo opera en los casos en que existe identidad de causa, identidad de objeto e identidad en la persona a la cual se le hace la imputación. Así las cosas, cuando se adelanta un proceso disciplinario y uno penal contra una misma persona, por unos mismos hechos, no se puede afirmar válidamente que exista identidad de objeto ni identidad de causa, pues la finalidad

de cada uno de tales procesos es distinta, los bienes jurídicamente tutelados también son diferentes, al igual que el interés jurídico que se protege.

Además, que entre la acción penal y la disciplinaria existen ciertas similitudes, puesto que las dos emanan de la potestad punitiva del Estado, se originan en la violación de normas que consagran conductas ilegales, buscan determinar la responsabilidad del imputado y demostrada esta imponer la sanción respectiva, siguiendo los procedimientos previamente establecidos por el legislador, no menos es cierto que ellas no se identifican, ya que la acción disciplinaria se produce dentro de la relación de subordinación que existe entre el funcionario y la Administración en el ámbito de la función pública; se origina en el incumplimiento de un deber o de una prohibición, la omisión o extralimitación en el ejercicio de las funciones, la violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades e impedimentos, así como conflicto de intereses y su finalidad está en garantizar el buen funcionamiento, moralidad y prestigio del organismo público respectivo.

En cambio la acción penal, cubre tanto la conducta de los particulares como la de los funcionarios públicos y su objetivo es la protección del orden jurídico social. “en este orden de ideas siendo la acción disciplinaria distinta de la acción penal, cada una puede adelantarse en forma independiente, sin que de su coexistencia se pueda deducir infracción al principio *non bis in ídem*, pues en este caso no existen dos juicios idénticos. Es presupuesto de una conducta que funde la responsabilidad disciplinaria, el que esa conducta, conforme a los presupuestos fácticos, afecte el deber funcional en términos sustanciales, como lo exige el principio de la Ley 734 de 2002, art. 5.

La situación en que la relación especial de sujeción coloca al ciudadano al servicio del Estado, la responsabilidad disciplinaria que de él se predica tiene que imputarse conforme a un juicio pleno de responsabilidad, a título de dolo o de culpa, como quiera que el principio rector previsto en el artículo 13 de la Ley 734 de 2002, así lo impone sobre la responsabilidad objetiva.

#### **1.4 Norma Subjetiva**

Conforme, en su momento la Corte Constitucional consignó:

El derecho disciplinario comprende el conjunto de normas, sustanciales y procesales, en virtud de las cuales el Estado asegura la obediencia, la disciplina y el comportamiento ético, la moralidad y la eficiencia de los servidores públicos, con miras a asegurar el buen funcionamiento de los diferentes servicios a su cargo. [C.C. Sentencia C -341/96, Colom].

Con lo anterior, la Corte en su jurisprudencia explica la causa y efecto de la potestad disciplinaria y la norma.

La norma en términos generales se debe entender como una regla o precepto que orienta y disciplina la conducta humana. Impone entender un concepto dinámico de la norma, sea sustancial, procesal y de abordar el estudio conduce al tema de la “Acción Disciplinaria”, lo importante destacar de la naturaleza y exposición de la Ley 734 de 2002, Dr. Gómez Pavajeau: “con la expedición de esta ley, el derecho disciplinario ha llegado a un punto de no retorno, cuenta hoy con su propia carta de naturaleza, sus propias características, especificidades y sus propias categorías dogmáticas, que lo

diferencian de las demás especies de la Potestad Sancionadora General del Estado y del ordenamiento jurídico, y que precisamente una de las categorías fundantes de la autonomía del Derecho Disciplinario es “la teoría de la norma subjetiva de determinación” [p.21] “como soporte de la ilicitud sustancial, en la medida en que lo relevante para el Derecho Disciplinario, por estar profundamente influenciado por la ética, es la conducta y la dirección de la voluntad impuesta por los deberes” [p.28].

Igualmente, el Dr. Gómez Pavajeau [2017] en “La Teoría de la ‘Norma’ y el Derecho Disciplinario” concluye:

“(…) El tema teoría de la norma no es patrimonio propio y único del derecho penal. Su estudio, como se verá, se aborda desde disciplinas más universales como la filosofía del derecho y la teoría general del derecho. Empero para el ámbito del derecho sancionador al cual como género pertenecen las especies derecho penal y derecho disciplinario, según se ha estudiado, es en el derecho penal donde los estudios sobre la teoría de la norma han alcanzado importantes desarrollos y precisiones. [...] Ahorabien, como especies que son el derecho penal y el derecho disciplinario, ambos deben nutrirse de la teoría de la norma, como es obvio guardando sus características específicas, puesto que la búsqueda de una identidad por parte del derecho disciplinario se ha consolidado con la Ley 734 de 2002, obteniendo su propia carta de naturaleza que permitirá afirmar su autonomía e independencia. [...] Por eso en orden a desentrañar la naturaleza de la

norma disciplinaria, se hace necesario dilucidar su sentido y contenido en el ámbito de la teoría de la norma y su comparación crítica con el derecho penal. [...] La norma penal puede ser entendida como una norma objetiva de valoración, como una norma subjetiva de determinación, o compuesta por ambas orientaciones. [...] la norma penal construida como norma objetiva de valoración implica entenderla como un instrumento o herramienta a partir de la cual el funcionario judicial, desde la perspectiva de la función del derecho penal, determina lo que resulta valioso o desvalioso para el ordenamiento jurídico-penal". [p.236:265].

La clave para determinar lo valioso o desvalidos de un comportamiento se encuentra en la misión de un muy particular derecho penal: aquel que se ocupa principalmente de la protección de bienes jurídicos.

[...] Por el contrario, cuando se acepta que la naturaleza de la norma es subjetiva de determinación lo que se entiende es que el derecho busca es determinar o dirigir el comportamiento social de los ciudadanos, persigue encauzar por medio de normas prohibitivas o de mandato el correcto desempeño de la conducta humana en sociedad. [...] La norma se ocupa, desde esta perspectiva, principalmente de la conducta, sin esperar al resultado valioso o desvalioso. [...] No es de su esencia, trascender hasta el resultado. [...] El núcleo de lo injusto está dado por la constatación de la

realización de una conducta que ha puesto de presente un cuestionamiento al mandato o a la prohibición legal encarnada en el deber: una voluntad que trasunta una rebeldía normativa”. “[...] Pues bien, la norma penal o la disciplinaria puede ser entendida como norma objetiva de valoración o como norma subjetiva de determinación, o compuesta por ambas orientaciones”.

Y concluye: “[...] Sin duda alguna, si el derecho disciplinario se encuentra profundamente influenciado por la ética, donde lo relevante es la conducta y la dirección de la voluntad impuesta por los deberes, y la configuración constitucional de tal disciplina también apunta a tales criterios, debe concluirse así mismo que lo contrario a derecho en derecho disciplinario está dado por el quebrantamiento de la “Norma subjetiva de determinación”. Tal orientación informa la construcción del injusto en el ámbito del derecho disciplinario”. [p. 236:265].

Conforme con lo anterior, el Dr. Gómez Pavajeau, descubre la naturaleza de la norma disciplinaria, en primer lugar, debemos concebir que hablar de naturaleza de la norma disciplinaria es referirnos a lo que funda el concepto de lo contrario a derecho, de lo antijurídico, específicamente de lo ilícito disciplinario, respondernos, cuándo una conducta activa u omisiva funda el concepto de lo que resulta reprochable por ser contrario a lo que la norma impone; en segundo lugar, concebir que, si la misión del derecho penal está en ocuparse de la protección de bienes jurídicos, tales como la vida,

la hacienda pública, el patrimonio, entre otros, el concepto de lo antijurídico, de lo contrario a derecho conforme a la norma penal, surge cuando se presenta una conducta, un comportamiento humano que lesiona ese bien protegido, o lo pone en peligro, esto es, produce un resultado dañoso, causa una afectación del bien material protegido por la norma, que es precisamente de lo que se ocupa, o a lo que refiere la teoría de la lesividad.

Por el contrario, cuando se acepta que la naturaleza de la norma es subjetiva de determinación, lo que se entiende es que el derecho busca determinar, dirigir el comportamiento social de los ciudadanos, persigue encauzar por medio de normas que prohíben, que ordenan el correcto desempeño de la conducta humana en sociedad.

Así, la norma concebida como subjetiva de determinación se ocupa principalmente de la conducta, sin esperar resultado valioso o disvalioso alguno. No es de su esencia trascender hasta el resultado. De tal manera que lo antijurídico, lo contrario a derecho ¿conforme a la norma subjetiva de determinación, se presenta, surge, cuando la conducta se aparta del mandato imperativo encarnado en el deber legal.

### **1.5 Lo ético y lo moral**

Es así específicamente señala que el derecho disciplinario esté ligado a la ética la conducta y la dirección de esa conducta utilizada para ello como instrumento el deber funcional, y así lo ha entendido la Corte, permite rematar que lo contrario a derecho en derecho disciplinario surge cuando se quebranta la “Norma subjetiva de determinación” esta Corporación Constitucional en Sentencia C- 417 de 1993 agregó que el derecho disciplinario está de acuerdo y reglamentado constitucionalmente e “integrado por todas aquellas normas mediante las cuales se exige a los servidores públicos un determinado

comportamiento en el ejercicio de sus funciones, independientemente de cuál sea el órgano o la rama a la que pertenezcan”, [p.7].

Por tanto, la naturaleza de la norma disciplinaria como “subjetiva de determinación” es entender que la misma gobierna la conducta de los servidores públicos y particulares en ejercicio de la función pública. Lejos de pretender en este trabajo entrar a discernir lo que la sociedad acepta o rechaza del inagotable tema de lo ético y lo moral, así como de la manera, como la jurisprudencia y la doctrina especializada conciben para los efectos propios del derecho disciplinario el significado de lo ético y de la moral, de lo cual se ocupa extensa y profundamente la doctrina del Dr. Gómez Pavajeau, en su obra aquí ya citada, lo que se impone para los propósitos de este estudio es entender, para efectos puramente prácticos y académicos, cómo es que opera el concepto de lo ético o de lo moral en el mandato imperativo encarnado en el deber legal, esto es en el tipo disciplinario, ya deber, ora prohibición, omisión o extralimitación en el ejercicio de funciones o de la actividad contractual, violación o desconocimiento del régimen constitucional y legal de inhabilidades e incompatibilidades, así como del conflicto de intereses o del desconocimiento de los impedimentos, presupuestos estos, en los que, de conformidad con los artículos 23 y 50 de la Ley 734 de 2002, se encuentra la génesis de la falta disciplinaria.

Enseña la Carta de Valores y Principios Éticos de la Procuraduría General de la Nación que por Ética debemos entender “la moral pensada, aquella que nos permite forjar un buen carácter para enfrentar y actuar ante nuestra vida y la de los otros con responsabilidad”. Ahora bien, lo que se espera de todo servidor público y de particular en



ejercicio de funciones públicas es que su proceder se encauce, se dirija, conforme lo impone una conducta o comportamiento ajustado a lo ético o lo moral.

Según Carnelutti, [2013] en su libro como nace el derecho “entre la economía y el egoísmo pasamos a un terreno de la moral del hombre; si quisiéramos resumir una breve formula las razones por la que los hombres no consiguen vivir en paz en el terreno de la economía, podríamos decir que la economía es el reinado del yo, es decir del egoísmo. El de la economía es el terreno en el cual se encuentra los diversos egoísmos de los hombres, lo mismo que de los pueblos. En sí y por sí, es el reinado del desorden. Para poner orden en el caos económico y hacer de ese modo que los hombres vivan en paz es necesario sustituir el egoísmo por el altruismo, el yo por el tú, si la economía es el reinado del yo el reinado del tú es la moral. El cristianismo habla a ese respecto del amor al prójimo”. [pp. 19:20]

Ahora bien, el derecho disciplinario está intensamente influenciado por mandatos constitucionales de Ética, por cuanto los deberes, la extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, las prohibiciones, la violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflictos de interés, previstos por el legislador como presupuestos de las conductas que constituyen falta disciplinaria.

## **Capítulo 2**

### **Control en sus labores a empleados de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios de carácter mixtas o privadas**

#### **2.1 Argumentos de la Corte Constitucional de Colombia**

La Corte Constitucional en sus diferentes pronunciamientos ha reiterado que en cuanto concierne a las funciones de inspección, control y vigilancia a la prestación eficiente y oportuna de servicios públicos, la Constitución de 1991, establece un reparto funcional de competencias, en especial entre el Congreso y el presidente de la República.

Según el artículo 150, al Congreso le corresponde:

“expedir las normas a las cuales debe sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le señale la Constitución” [numeral 8º], y específicamente “expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos” [C. P. 1991, art 150, núm. 23 Colom.].

“El presidente de la República debe ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos” [C.P. 1991, art. 189, núm. 22, Colom.].

En suma, las competencias entre el Legislativo y el Ejecutivo, la Corte según Sentencia C -174 de 2014, entre otras ha determinado y explicado que: “el Congreso fija

las directrices de acción en estas áreas “inspección, control y vigilancia” y el Gobierno las desarrolla, las lleva a la práctica” [p.5].

Debido a funciones administrativas se autoriza la delegación o desconcentración mediante la creación de instituciones especializadas, como ocurre con las Superintendencias, que en el marco de la estructura de la administración pública en cumplimiento de esta clase de funciones, frente a las empresas prestadora de servicios públicos que incumplan las normas; siempre bajo la vigilancia y control del presidente de la República en su condición de suprema autoridad administrativa

Para cumplir ese cometido el Legislador también pone un amplio margen de maniobra “en la determinación de la estructura orgánica y funcional de la Administración Pública” [p.1]. Ello se explica por cuanto “en la Constitución Política no se consagra un criterio para distribuir las competencias de las entidades públicas del nivel central” [p.2].

Por consiguiente, las empresas de servicios públicos domiciliarios mixtas o privadas, en su naturaleza pública o privada y si su régimen jurídico especial pertenece al derecho privado, [Rincón, 2017], pues desde la expedición de la Constitución Política de Colombia de 1991 hasta el año 2007, las Altas Cortes y en particular, la Corte Constitucional como tribunal de cierre y garante de la Constitución, presento distintas posturas unificando precedente que permitiera tener certeza y seguridad jurídica del sentido de sus decisiones, cuando en ellas fuera parte una empresa prestadora de servicios públicos domiciliarios mixtas o privadas y su postura frente a la naturaleza, arrojó como resultado el determinar la pertinencia a un régimen jurídico especial, toda vez que, la relación de derecho individual del trabajo de carácter particular y las de derecho

colectivo, oficial y particulares su órbita es el Código Sustantivo de Trabajo y con relación a los servidores públicos en ejercicio de sus funciones le corresponde las normativas de carácter legal público.

Teniendo en cuenta la responsabilidad “estatal” la Sentencia de la Corte Constitucional Sentencia C -305 de 2004; Sentencia C 272 de 1998, se pronuncian en la prestación eficiente de los servicios públicos, un amplio marco, como expresión del sistema de frenos y contrapesos propio de un Estado Constitucional de Derecho, la Carta Política prevé una pluralidad de controles, tanto de orden jurídico como de naturaleza política. De lo que se trata, entonces, es de una sinergia entre las diferentes autoridades que propenda por la realización efectiva de los fines sociales del Estado, uno de los cuales es la adecuada y eficiente prestación de servicios públicos.

Ahora bien, “Los mecanismos de control diseñados en la Constitución no tienen una configuración homogénea, ni tampoco la misma influencia sobre el ejercicio del poder”. [C. C. Sentencia C-107 de 2013, Colom.]. En general, el postulado tiene origen en la Constitución Política que reconoce diversos tipos de control, y es posible encontrar que en su texto se describe, por ejemplo, de control fiscal [C.P art. 267, Colom.], de control de resultado [C. P. arts. 119 y 357 Colom.], de control disciplinario [C.P arts. 277 y ss. Colom.], de control político [C.P arts. 40, 114, 138, 299, 312, Colom.], de control de eficiencia [C.P art. 370, Colom.], de control de calidad [C.P art. 78, Colom.] de control de rendimiento [C.P art. 256 núm. 4°, Colom.], de control administrativo [C.P art. 370, Colom.] o de control de constitucionalidad [C.P art. 278 núm. 5°, Colom.].

Estos son los controles definidos por la Constitución Política compuestos de prerrogativas y atribuciones específicas diversas, concretadas primero que todo en derechos de participación, pero también en potestades públicas heterogéneas, entre las cuales están las de enjuiciar entidades, actuaciones, normas, decisiones o funcionarios, imponer sanciones en casos de infracciones o ilícitos, vigilar, solicitar información, fiscalizar, citar a funcionarios o particulares para que absuelvan inquietudes o se sometan a un debate, adelantar procedimientos de verificación, proponer y votar mociones de censura, exigir responsabilidades, entre otras posibles.

Así, concluir y atendiendo ese criterio hermenéutico, que se fundamenta en la Constitución “no le reserva única y exclusivamente al presidente de la República la facultad de ejercer, por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, control sobre las entidades que presten este tipo de servicios” Y concluyó que efectivamente el Legislador podía asignar a los concejos municipales la competencia para ejercer control político sobre las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios que no hacen parte de las administraciones locales. [C.C. Sentencia C -599 de 1996, Colom.].

De esta manera, se contextualiza que no sólo existe una competencia concurrente entre el Legislador y las autoridades territoriales, sino que el control que se ejerce puede tener origen distinto y no excluyente: el control administrativo en cabeza del presidente de la República que lo ejerce a través de la Superintendencia de Servicios Públicos [SSPD], pero de conformidad con la ley, y el control disciplinario que tiene el Ministerio Público respecto de los

empleados públicos o trabajadores oficiales de las empresas de servicios públicos.

## **2.2 Conceptualización de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios**

2.2.1 Argumentos de la Superintendencia de Servicios Públicos [SSPD]: Contra particulares que cumplen funciones públicas. De hecho, La Superintendencia Servicios Públicos. [SDSP], respondiendo al interrogante ya estudiado en este trabajo de investigación del cual se remite a los Conceptos 663/2000 y 0433 /2003 ya emitidos que sostienen en apoyo a los pronunciamientos de la Corte Constitucional, que existe un vacío en cuanto al control disciplinario de los empleados que tienen que ver con la parte asistencial u operativa de las empresas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios, ya sean de carácter mixtas o privadas.

Por una parte, algunos consideran que, dada la naturaleza de las empresas y la vinculación de los empleados y sus labores, estos no están sujetos a la aplicación de la ley 734 de 2002 o Estatuto Único Disciplinario.

De acuerdo con la regulación normativa sólo serían sujetos de aplicación de la Ley 734 de 2002, quienes tengan la calidad de servidores públicos en las empresas de servicios públicos domiciliarios, así como los particulares que, de conformidad con el artículo 53 ibidem, ejerzan funciones públicas o presten servicios públicos a cargo del Estado, de los contemplados en el artículo 366 de la Constitución Política. En otras palabras, tratándose de empresas mixtas o privadas por ser trabajadores particulares están por fuera del régimen.

Desde luego, el Código General de Procedimiento Civil [C.G.P.], en el artículo 545, núm. 2 establece que no podrá suspenderse el servicio domiciliario al moroso que le hubiera operado la suspensión en su domicilio, por el pago de las obligaciones adquiridas anteriores a la solicitud y se cruzan como gastos de administración. (C.G.P., art. 545, núm. 2.)

Y se agrega, de la vigencia de la Ley 200 de 1995 en relación con aquellos particulares que ejercen funciones públicas en forma permanente o transitoria, toda vez que en su momento la Corte Constitucional indicó que no podía aplicárseles el régimen del Código Disciplinario Único mientras no existiera un régimen especial y existiendo esta figura jurídica será aplicable a estos trabajadores que desarrollan las actividades en estas empresas de carácter mixtas o privadas

En conclusión, puede afirmarse que la instancia competente para conocer y tramitar los procesos disciplinarios de los trabajadores de las empresas de servicios públicos domiciliarios de carácter mixtas o privadas son las oficinas de recursos humanos quienes dirigen los procesos disciplinarios por incumplimiento de sus labores o por infringir el contrato de trabajo o su reglamento interno.

Otras consideraciones de forma constitucional y jurisprudencial son estos funcionarios sujetos de control disciplinario por parte del Estado y que este control debe ser ejercido por el Ministerio Público, en primera instancia las Personerías Municipales y en segunda Instancia las Procuradurías Regionales en el caso de los Departamentos y para el caso de del Distrito Capital de Bogotá la Procuraduría Distrital, para que de esta

manera el Ministerio Público encargado por la Constitución Política de 1991 cumpla su función de velar y defender los derechos de los ciudadanos y de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios.

En narración jurídica la Corte Constitucional en su Jurisprudencia ha determinado que si la Constitución Política faculto al presidente de la República y reserva a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios [SPD] la función de control sobre las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios es la Rama Legislativa del Poder Público. “y en consecuencia si ninguna otra autoridad tiene, de acuerdo con la propia Carta, atribuciones de control sobre ese tipo de entes”. [SPDS, Concepto 0433 de 2003, p.3].

Es así, que La Corte ha sostenido que en materia de servicios públicos existe entonces un principio de reserva de ley, el cual obedece a la importancia que ellos revisten dentro de la forma de Estado Social de Derecho, en la medida en que constituyen instrumentos de amparo y protección de los derechos y garantías fundamentales de las personas, y un mecanismo mediante el cual se procura concentrar la atención del Estado en la satisfacción de las necesidades básicas de toda la población.

En este aspecto el ordenamiento consagra mecanismos de control de alcance diverso, cuyo ejercicio compete también a diferentes autoridades.



**TÍTULO IV**  
**LA AFECTACIÓN A USUARIOS SOBRE SERVICIOS PÚBLICOS**  
**DOMICILIARIOS**  
**EN LA PANDEMIA COVID-19.**

**Capítulo 1**

**1.1 Afectación usuarios, solicitudes y quejas interpuestas en servicios públicos domiciliarios.**

Ahora bien, el hacer una exposición y señalar las condiciones en que las entidades prestadoras de servicios públicos han afectado a la población en medio de la pandemia a causa del COVID – 19, cambios de vida del tiempo actual con exponencial crecimiento en el territorio nacional y que aun agobia también a la población mundial, situación que antecede de marzo del año 2020, escenario complejo, y particularmente para el tema objeto de estudio en Colombia, usuarios, prestadores de servicio públicos domiciliarios [SPD], los entes Territoriales.

Se percibe un proceso de regulación y control, donde la realidad es que han sido muchas las Peticiones quejas y quejas (PQR) por parte de usuarios, con relación a los servicios públicos domiciliarios

La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios [2021], a pesar de que pareciese estar en pausa se da un escenario económico social difícil para gran parte del mundo y Colombia no es ajena a esta situación económica y social de emergencia sanitaria, por lo descrito anteriormente el Gobierno Nacional expide el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 “Por medio del cual se declara un Estado de Emergencia

Económica, Social y Ecológica para todo el territorio Nacional” y la Resolución No. 385 de 2020 “Por la cual se declara la emergencia Sanitaria por causa del Coronavirus Covid-19, y se adoptan medidas para hacer frente al virus”. Al respecto de la pandemia el Ministerio de Salud y Protección Social [Minsalud], adopto medidas tendientes a mitigar el impacto que trajo consigo la pandemia, protecciones en búsqueda de mejorar las condiciones de vida de los colombianos.

Sin embargo, este estado de emergencia afecta al usuario en la dignidad humana, ya que restringe el acceso por el cobro excesivo en estos tiempos de la pandemia, el bolsillo del usuario que además de encontrarse en confinamiento ha levantado esta nueva preocupación de dilema socioeconómica para la sociedad, surge, por lo que no es temerario advertir que inclusive tuvo suspensión de los servicios públicos domiciliarios, lo que, transgrede al usuario; si está en juego el valor de la dignidad humana y su libertad, además con consecuencias que afectan la integridad personal y familiar, teniendo en cuenta la información reportada al Sistema Único de Información de servicios Públicos Domiciliarios [SUI] por incumplimientos, facturación por consumos estimados y de las acciones para medir un real consumo.

Con ocasión al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica al sector de los servicios públicos domiciliarios, si de garantizar la prestación continua a los usuarios y una finalidad no cumplida de apoyo y alivio económico durante el periodo de confinamiento, por el contrario, se incrementó por encontrasen todos los miembros del núcleo familiar confinados en su vivienda, lo que conlleva a aumentos en los consumos de servicios públicos domiciliarios a las familias.

Se encuentra que la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) mediante Resolución 048 de 2020 trae consigo la aplicación oportuna de la opción tarifaria transitoria obligatoria, con la finalidad de mitigar el impacto, en el corto plazo, del incremento del costo del metro cúbico del servicio público de gas natural durante el aislamiento preventivo obligatorio, en el que muchos usuarios han visto reducidos sus ingresos.

Por ende, el manejo inadecuado a un conflicto de intereses entre las empresas y usuarios de aplicar la tarifa regulada en la reliquidación de los consumos que han hecho una facturación por promedio, desconociendo la normatividad vigente denominada “normalización de consumos” no está indicado en norma alguna y tampoco en el Contrato de Condiciones Uniformes de la Empresa [CCU]. Este esquema consiste en la aplicación de un método cálculo matemático y resulta un equivalente por facturación, es uno de los factores que motivo al incumplimiento y a encontrarse más procesos de indagaciones preliminares e investigaciones a las empresas de los servicios públicos domiciliarios, acueducto, alcantarillado, aseo, energía, gas e internet, por tales irregularidades.

Ahora bien, acusada la respuesta del derecho de petición con ocasión a la investigación se permite obtener información de la Supe servicios para 2021, una actualización que se llevó acabo de quejas y reclamos formuladas por los usuarios a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios [SSPD], información que se pide para reforzar la indagación para fines académicos [...]. Ver Anexo No. 1 y 2 Resultado

de la información obtenida en Rad No PQR 20215291125252 y 2021599129832 de junio 3 de 2021. [Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 2021]

Se encuentra que en fecha de 2020 recibieron un total de 157.466 solicitudes y han tramitado y gestionados la cantidad de 129.083 derecho de petición, 13.419 silencio administrativo positivo, 25.959 recurso de apelación, 625 recursos de reposición 18.681 recursos de queja, 957 revocatoria 11.776 atención personalizada y 5 Sin clasificar, para un total de 257.425 peticiones de quejas y reclamos en el marco de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica, según decreto 417 del 17 de marzo del 2020, tal como se describe en la siguiente tabla No. 3

Ahora bien, del sistema de gestión documental Orfeo, de la Super servicios se puede evidenciar el objeto de las quejas, peticiones y reclamos formulados por los ciudadanos ante la [Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios] SSPD.

**Tabla No. 2** Cuadro de solicitudes Supersevicios en tiempo de pandemia 2020 y 2021

Suma número de Solicitudes	Etiquetas de Columna		
	Etiquetas de fila	2020	2021
Derecho de petición	129.083	27.791	156.874
Silencio administrativo positivo	13.419	6.503	19.922
Recurso de apelación	82.879	25.959	108.838
Recurso de reposición	625	292	917
Recurso de queja	18.681	6.354	25.035
Revocatoria	957	220	1.177
Atención personalizada	11.776	3.577	15.353
Sin clasificar	5	2.791	2.796
<b>Total, general</b>	<b>257.425</b>	<b>73.487</b>	<b>330.912</b>

**Fuente:** Superservicios (2021). Cuadro No. 1 Radicado No. 20218013755021

El resultado de facturación para el año 2020 la cantidad etiquetada de 216.257 y para el año 2021 la cantidad de 265.875. Por uso incorrecto [industrial, comercial, oficial, otros] en total discriminado en el cuadro así:

**Tabla No. 3** Solicitudes facturación en tiempo de pandemia 2020 y 2021

Facturación	Solicitudes		
	2020	2021	Total, General
Clase de uso incorrecto (industrial, comercial, oficial, otros).	1.591	349	1940
Cobro de cargos relacionados con Intereses de mora, refinanciación, cartera o acuerdos de pago.	3.290	841	4131
Cobro de consumo registrado por medidor de otro predio 333 111 444	333	111	444
Cobro de otros bienes o servicios en la factura, no autorizados por el usuario	4.235	1052	5287
Cobro de revisiones	1.619	406	2.028
Cobro múltiple y/o acumulado	2.196	411	2.607
Cobro por número de unidades independientes	834	102	936
Cobro por reconexión no autorizada por la empresa	306	122	428
Cobro por Recuperación de consumos	8.849	2.220	11.069
Cobro por servicios no prestados	1.790	293	2.083
Cobros inoportunos	2.821	3.314	6.135
Cobros por conexión, reconexión, reinstalación	6.553	1.360	7.913
Cobros por promedio	21.417	2.14	23.611
Datos generales incorrectos	455	192	647
Descuento por no recolección puerta a puerta	37	4	41
Descuento por predio desocupado	2.336	463	2.799
Entrega inoportuna o no entrega de la factura	750	192	942
Estrato incorrecto	965	264	1.229
Inconformidad con el Aforo	523	146	669
Inconformidad con el cambio o con el cobro del medidor	4.014	848	4.862
Inconformidad con la medición del consumo o producción facturado	134.024	30.590	164.614
Inconformidad por desviación significativa	10.121	1.663	11.784
Inconformidad por la normalización del servicio	164	25	189
Incumplimiento o negación del acuerdo	113	60	173

de suspensión del servicio			
Multiusuario del servicio de aseo	66	13	79
Negación de la solicitud de suspensión	117	42	159
Solicitud de rompimiento de Solidaridad	2.551	1.393	3.944
Subsidios y contribuciones	615	92	707
Suscriptor que efectúa el pago, pero éste no es aplicado por la empresa en la facturación	1.646	497	2.143
Tarifa incorrecta	1.926	359	2.282
<b>Prestación</b>	<b>24.716</b>	<b>9.211</b>	<b>33.927</b>
Afectación Ambiental	242	78	320
Estado de la Infraestructura	1.660	557	2.217
Fallas en la conexión del servicio	1.276	445	1.721
Frecuencias adicionales de barrido	19	7	26
Frecuencias adicionales de recolección	45	14	59
Inconformidad con el servicio a usuarios que no cuentan con un Contrato de Condiciones Uniformes formalizado.	27	7	34
Interrupciones en la prestación del servicio	2.018	464	2.482
Negativa de prestación de un servicio especial	70	9	79
No atención de condiciones de seguridad o riesgo	716	193	909
No conexión del servicio	2.611	898	3.509
Quejas Administrativas	7.902	2.476	10.378
Suspensión o corte del servicio sin previo aviso o sin causa aparente	1.764	1.145	2.909
Terminación del contrato	5.805	2.730	5.535
Variaciones en las características del suministro o prestación del servicio	561	188	749
<b>Propio</b>	<b>16.452</b>	<b>14.658</b>	<b>31.110</b>
<b>Total, general</b>	<b>257.425</b>	<b>73.487</b>	<b>330.912</b>

**Fuente:** Superservicios (2021). Cuadro No. 2 Radicado No. 20218013755021

De acuerdo con la información suministrada por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, con relación al derecho de petición impetrado por los investigadores en desarrollo de esta monografía, se evidencia que se han sancionado en el año 2020 a 208 empresas de servicios públicos domiciliarios como resultado de acciones ejercidas por la Supersevidos de control, como quiere que fueran 116 empresas del sector de acueducto, alcantarillado y aseo; y 92 de energía y gas combustible; es así como en el espacio de estos meses además de las fallas en los equipos de medida, con la

medición facturada son los cobros por promedio, se incorpora la inconformidad por desviación significativa; cobro por recuperación de consumo; cobros por conexión reconexión y reinstalación, quejas administrativas, quejas por inmuebles que se encuentran desocupados que no han abierto, las facturas siguen llegando por el valor como si se encontraran habitados o haciendo uso de los servicios, participando la falla del equipo en no establecer la toma de lectura, que da lugar a cobros irregulares

En este orden de ideas los usuarios tienen el derecho a presentar reclamaciones, peticiones, quejas, relativas al contrato de servicios públicos dentro de los cinco meses siguientes a la expedición de la facturación, la reclamación en aras del debido proceso y lo establecido en la Ley 142 de 1994, las empresas incluidas en presuntos incumplimientos con investigación y formulación de pliego de cargos se encuentran las empresas investigadas son: Ciudad Limpia, Limpieza Metropolitana, Proambiental, Bogotá Limpia, Área Limpia, Codensa, EAAB, para un total de 61 empresas sancionadas para el año 2021.

La anterior información del 2020 apoyado en la publicación del informe solicitado por un concejal de Bogotá, [2021], para el sector comercial se encuentra un 82 % de quejas en tiempos de emergencia sanitaria por el Covid -19, por el cobro injustificado se presentaron reclamos en contra de las siguientes empresas: empresa de energía [CODENSA], Gas Natural [VANTI], acueducto [EAAB], y los cinco operadores de aseo de la ciudad [Bogotá Limpia, Ciudad Limpia, Área Limpia, Promoambiente y LIME].

En el resultado del análisis para estos años se refleja que estas solicitudes crecieron en los temas de cobro y facturación aumentando sus cobros en los servicios públicos

domiciliarios para la población bogotana. Entre los servicios sobre los cuales los ciudadanos reportaron más reclamaciones por inconformidades con los cobros en sus facturas se encuentran: energía, gas natural, aseo, todas estas cifras en el sector comercial, sigue cobro de sobretasa a pesar de que la Corte Constitucional lo tumbó

Con relación al tema de aseo, las 6.646 denuncias se dividieron en las cinco empresas que prestan el servicio en Bogotá. El listado lo lidera Promoambiental con 2.826 quejas, Lime con 1.756, Bogotá Limpia 843, Área limpia con 619 y Ciudad Limpia con 602 quejas. Así mismo hubo una reducción frente al servicio de acueducto de un 14 %. Frente a este aumento en las quejas en época de pandemia.

Ahora bien, es de señalar que esto se evidencia gracias al número de quejas de los ciudadanos que vieron que sus facturas de servicios públicos domiciliarios, el incremento en la pandemia a pesar de que los establecimientos de comercio se encontraban cerrados, sin goce y uso de los clientes y propietarios de los dichos establecimientos de comercios, las empresas optaron por cobrar el consumo promedio a estos establecimientos, entre ellas VANTI y CODENSA.

Como ya se refirió la Resolución expedida por el presidente en tiempos de emergencia; la medida es que los servicios públicos domiciliarios se encuentran en diferentes restricciones tanto en el servicio, como en el cobro desmedido, no hay una ayuda para la crisis presentada con ocasión a la declaratoria de la pandemia, se debe estructurar, diseñar y reafirmar una política pública que mitigue este impacto a la sociedad.



En consecuencia, a causa de las medidas de confinamiento decretadas por Gobierno Nacional, todas las actividades económicas se vieron impactadas por dichas medidas, por esta razón muchos ciudadanos se vieron obligados a pagar altas sumas de dinero por las facturas de los servicios públicos domiciliarios; a pesar de no tener sus establecimientos en funcionamiento llegaba el valor del consumo en sus recibos y no fue atendido el reclamo hasta que no desembolsaran el pago facturado. Muchos se encuentran con deudas y en la quiebra.

Es así como, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios [SSPD], aporta este número de quejas, significa que las empresas no están atendiendo los reclamos ciudadanos por temas tarifarios. Cabe destacar que a esta entidad llegan las que no son resueltas por las empresas prestadoras del servicio

Actualmente en la Superintendencia cursan pliegos de cargos contra Codensa y Vanti por la facturación del servicio de energía y gas por consumos promedios y por no aplicar los beneficios establecidos por el Gobierno Nacional frente al pago de estos servicios, como el pago por cuotas. Estos procesos están en práctica de pruebas, a lo que el cabildante solicitó se tomen medidas para que se respeten los derechos de los usuarios y que se examine en particular la operación de cada actividad económica y verificar si los cobros se están aplicando correctamente

## **1.2 Afectación a la dignidad humana**

Hay un escenario donde el desarrollo por la jurisprudencia en condiciones de pobreza del accionante es extenso y encaminado a exponer el derecho de los ciudadanos a acceder a los servicios públicos domiciliarios como suministro vital para el desarrollo

digno de la persona en el seno de su hogar y afirman que es obligación del Estado como ente garantista y protector del ciudadano y en especial aquellas personas que no tienen los recursos suficientes para su subsistencia.

Se profiere un fallo por la Corte Constitucional T-891/14 Colom, en favor de la parte demandante aduciendo que el estado de necesidad en el que ella y su familia subsisten y ordenó a las entidades pertinentes que se siguiera llevando a cabo la prestación del servicio de la luz debido a la Ley 143 de 1994 el suministro de agua no era apto para el consumo.

Es de exteriorizar, claro con fundamento de derecho a la vida digna y a la salud, por lo cual, teniendo las consideraciones de la Corte y la finalidad del Estado de acuerdo con el mandato constitucional artículo 366 precisa que el agua potable debe ser estudiado juntamente con el derecho a la dignidad humana ya que constituye un elemento fundamental para que la ciudadanía pueda tener unas garantías de condiciones dignas y saludables. En concordancia la Corte ha estipulado unas características especiales que impidan la falta de prestación de servicios como el agua o la luz a las personas de escasos recursos.

En relación con la realización de los derechos fundamentales de las personas depende de la adecuada prestación de servicios públicos: agua, salud, saneamiento, energía, transporte, etc. [...], del acceso al servicio de energía en Sentencia C – 565 de 2017 la accesibilidad a este servicio público se ve reflejada en el impacto social y especialmente en su impacto frente a la reducción de la pobreza y las brechas de la sociedad.

En materia del principio de la dignidad humana la Corte ha explicado que:

el principio de dignidad, se constituye como un mandato constitucional, un deber positivo, o un principio de acción, según el cual todas las autoridades del Estado sin excepción, deben en la medida de sus posibilidades jurídicas y materiales, realizar todas las conductas relacionadas con sus funciones constitucionales y legales con el propósito de lograr las condiciones, para el desarrollo efectivo de los ámbitos de protección de la dignidad humana identificados por la Sala: autonomía individual, condiciones materiales de existencia, e integridad física y moral. [C.C. Sentencia T-881 de 2002, Colom.].

En el aporte realizado en el anterior pronunciamiento de la Corte y en la Sentencia T-793 de 2012 y Sentencia T-761 de 2015 resulta interesante ya que aporta a este análisis la observación entorno a los suscriptores de los servicios públicos aduciendo el derecho que poseen para ser oídos ante las entidades pública en los casos en los que sea necesario cuestionar la terminación, suspensión o corte de alguno de los servicios públicos por parte de la entidad prestadora del servicio de energía eléctrica, ya que esta no podrá encaminar su actuar de forma tal que viole los derechos de igualdad y debido proceso de los mismos, por lo que debe actuar acorde con el régimen de protección al consumidor impuesto por la ley.

Enuncia igualmente que la entidad queda sancionada que se imponga sanción por el pago de las facturas del servicio por medio de una suspensión en el suministro de este con el fin de recordarles la importancia de la efectividad del pago del servicio. Y encuentra

que no es viable la suspensión del suministro del servicio en el caso en los que el usuario sea una persona de escasos recursos que pasa por un momento de extrema necesidad.

Ahora bien, esta postura muy acorde aplicar en tiempos de pandemia, pues una forma de combatir la pobreza y sobre llevar el estado de emergencia sanitaria y es por parte del Estado el garantizar el uso de los servicios públicos, el uso de la energía eléctrica y su conexidad con el derecho de poseer una vivienda digna adecuada para el desarrollo de la persona.

Igualmente, sea el servicio del agua potable, acogiendo pues los parámetros de que sea eficiente y el suministro de la cantidad suficiente para el uso personal y doméstico se debe prestar con fundamento del análisis y aplicación normativa histórica ya enunciada como conexas de la conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua [1997] del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales art. 11 y la Declaración de los Derechos Humanos art. 25 que establecen particularmente la normativa internacional en regular los derechos de las personas, su familia, entorno a vivir en condiciones adecuadas, igualitarias, dignas que satisfagan las necesidades de acceso a la salud, vivienda y de los servicios sociales, entre estos el de dignidad humana y el mínimo vital.

Ahora, es cuando se debe recordar que el Estado es el competente de intervenir vigilar las necesidades básicas de los individuos y dirimir los conflictos que se puedan generar cuando el servicio no satisfaga las expectativas de este en relación con el servicio o se les vea vulnerados sus derechos a causa de este.

Ahora bien, resulta importante hablar al respecto del Decreto 441 de 2020 expedido por el presidente Iván Duque a causa de la pandemia generada por el Covid - 19, las personas prestadoras del servicio público domiciliario de acueducto que cuentan con suscriptores residenciales en condición de suspensión y / o corte del servicio – con excepción de aquellos que fueron suspendidos por fraudes a la conexión o al servicio que es vital para la subsistencia digna y saludable y a su vez contribuye a reducir los índices de enfermedad y contagio entre la población en general y paralelo la población usuarios que se les ha negado el acceso al servicio.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

Una vez desarrollado este trabajo de investigación refleja el análisis constitucional, legal, jurisprudencial, doctrinario y revisión de trabajos de investigación indexados y científicos, con relación a la facultad sancionatoria que tiene el Estado Colombiano para vigilar y controlar las actuaciones que prestan los particulares de las empresas de servicios públicos domiciliarios de carácter mixtas o privadas en Colombia.

De donde se concluye que en el ordenamiento jurídico colombiano no existe control, ni vigilancia a las labores que prestan los empleados de las empresas de servicios públicos domiciliarios mixtas o privadas, toda vez que dichas actividades no son catalogadas como funciones administrativas o funciones públicas en la Constitución y la ley, así sean estas actividades de carácter transitorio.

Se evidencia en el artículo 123 de la Constitución Política de Colombia y la ley reglamenta que los empleados de las empresas de servicios públicos domiciliarios de carácter mixtas o privadas no son servidores públicos, ni miembros de las corporaciones públicas, ni particulares que transitoriamente tengan funciones públicas que sean sujetos a control.

Es así que la potestad de ejercer el control, inspección y vigilancia en la prestación de los servicios públicos domiciliarios en Colombia es exclusiva del presidente de la República como suprema autoridad administrativa delegada en la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios; cabe destacar que se identifica que el control que ejerce la SSPD lo realiza a las empresas y no a los empleados que cumplen labores en ellas, por ende, las peticiones, quejas y reclamos de los usuarios no son tenidas en cuenta en la toma de decisiones de estos organismos de control.

Igualmente, se afirma que la instancia competente para conocer y tramitar procesos

disciplinarios de los trabajadores de las empresas de servicios públicos domiciliarios de carácter mixtas o privadas son las oficinas de recursos humanos quiendirigen los procesos disciplinarios por incumplimiento de sus labores o por infringir el contrato de trabajo o su reglamento interno.

Se debe dar cumplimiento al fundamento constitucional de los servicios públicos domiciliarios son de libre acceso para aquellas personas que se encuentran en estado de vulnerabilidad y además la normatividad establecida es amplia y no puede omitirse por beneficio de la posición dominante de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, debe prevalecer el bienestar de la población.

No obstante, las condiciones desplegadas por la pandemia Covid-19 en tanto hay afectación a la dignidad humana en la prestación de los servicios públicos domiciliarios; el Congreso de la República ha considerado presentar un proyecto de ley en el que el servicio de agua en Colombia sea considerado un derecho fundamental y por ende se garantice un mínimo vital a todos los habitantes del territorio nacional, por tal razón nuestra investigación toma relevancia, toda vez que los empleados de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios de carácter mixtas o privadas desbordan sus actividades en contra de la sociedad y a favor de las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios que los contratan.

Esta investigación va dirigida como material de estudio y de consulta a los profesionales del derecho, comunidad estudiantil y público en general, para ser generador

de argumentos que propongan un proyecto de ley para que sea legislada las labores que cumplen los empleados de las empresas prestadoras de servicio públicos domiciliarios como funciones administrativas o públicas y por ende ser sujetos disciplinables.

El tema abordado en esta investigación enriquece nuestra formación académica como magísteres en derecho administrativo y contribuye favorablemente la realización de nuestros sueños y objetivos ampliando el conocimiento, la comprensión de grandes problemas sociales y jurídicos que acarrea nuestra sociedad, de esta manera le aportamos a la comunidad y al Estado un conocimiento al desarrollo de la humanidad con amplia sensibilidad social y con capacidad promotora del desarrollo de la sociedad donde nos desempeñamos con conocimientos humanísticos y económicos que nos permitan una percepción integral, estudio, análisis y elaboración de proyectos para la implementación de políticas públicas que contribuyan a implementar la garantía de los derechos fundamentales en prevalencia de la dignidad humana.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acosta, L. (2020). *De las políticas públicas en materia de prestación de servicios domiciliarios en zonas rurales*. Recuperado de <https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/25027/1/02.%20De%20las%20pol%C3%adticas%20p%C3%ablicas%20en%20materia%20de%20prestaci%C3%b3n%20de%20servicios%20p%C3%ablicos%20domiciliarios%20en%20zonas%20rurales.pdf>
- Alvear, R. (2005). *Derecho a los servicios públicos*. Recuperado de <https://www.colectivodeabogados.org/Derecho-a-los-servicios-publicos/>
- Carnelutti, F. (2013). *Como nace el derecho*. Editorial Temis S.A.
- Duguit, L. (1927). *Traité de droit constitutionnel*, Paris, Ancienne Librairie Fontemoing
- Echeverri, U. (2013). La noción del servicio público y el estado social de derecho: el caso colombiano. *Novum Jus*, 7(2), 111-127. Recuperado de <https://doi.org/10.14718/NovumJus.2013.7.2.4>
- Enel. (2020). *Contrato de servicio público de energía eléctrica*. Recuperado de <https://www.enel.com.co/content/dam/enel-co/esp%C3%B1ol/personas/1-11-5-normatividad-y-seguridad/4--contrato-de-condiciones-uniformes/contrato-servicio-publico-energia-electrica-2020.pdf>
- Gil, A. (2016). *Régimen jurídico de las empresas de servicios públicos domiciliarios y la participación de los usuarios bajo el nuevo modelo constitucional de Estado Social de Derecho*. Recuperado de

[https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/477/GloriaPatricia\\_GilArbelaez\\_2006.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/477/GloriaPatricia_GilArbelaez_2006.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Gómez P. (2003). *La Relación Especial de Sujeción como categoría dogmática superior del Derecho Disciplinario*. Instituto de Estudios del Ministerio Público. Colección de Derecho Disciplinario No. 5. Recuperado de [https://www.procuraduria.gov.co/iemp/media/file/biblioteca\\_digital/La%20Relacion%20Especial%20de%20Sujecion.pdf](https://www.procuraduria.gov.co/iemp/media/file/biblioteca_digital/La%20Relacion%20Especial%20de%20Sujecion.pdf)

Hernández, P. (2014). *De los servicios públicos domiciliarios como derecho fundamental. Un derecho de la población vulnerable: estudio comparado – Colombia frente a España*. Recuperado de [https://repository.ucatolica.edu.co/jspui/bitstream/10983/1926/1/Servicios\\_Publicos\\_Domiciliarios\\_un\\_derecho\\_de\\_la\\_Poblacion\\_Vulnerable.pdf](https://repository.ucatolica.edu.co/jspui/bitstream/10983/1926/1/Servicios_Publicos_Domiciliarios_un_derecho_de_la_Poblacion_Vulnerable.pdf)

Instituto de Estudios de la Procuraduría General de la Nación. (2017) *Tratado en “Dogmática practicable del Derecho Disciplinario”*. No. 13. Colección de derecho disciplinario p.21:28

Marmolejo, E. (2011). *Régimen Disciplinario de los Servidores Públicos*. Ed. Leyer.

Matías, J. (2015). *Los servicios públicos domiciliarios en Colombia – Análisis Socio Jurídico*. *Revista de CLAD Reforma y Democracia*, Núm.63. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357542721006.pdf>

Montaña. P. (2005). *El concepto de servicio público en el derecho administrativo*. Bogotá. Universidad Externado de Colombia.

Naciones Unidas. (1977). *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el agua. Asamblea*

*Mundial de la Salud*. Recuperado de

[https://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/pdf/human\\_right\\_to\\_water\\_and\\_sanitation\\_milestones\\_spa.pdf](https://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_milestones_spa.pdf)

Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y*

*Culturales*. Recuperado de

<https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

Naciones Unidas (1948). *Declaración de los Derechos Humanos*. Recuperado de

<https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

Palacios, S. (2005). El derecho al servicio público domiciliario de acueducto. *Revista*

*Opinión Jurídica*, (47), 13-32. Recuperado de

<https://pure.urosario.edu.co/en/publications/el-derecho-al-servicio-publico-domiciliario-de-acueducto>

Penagos, V. (1995). *El servicio público ley de servicios domiciliarios, doctrina y*

*jurisprudencia*, 1 ed. Universidad del Rosario.

Ramírez, A. (2020). *Servicios públicos de Colombia*. Recuperado de

<https://prezi.com/p/struqcv4gtji/servicios-publicos-de-colombia/>

Rincón, S. (2017). *Régimen de las empresas de servicios públicos domiciliarios de*

*naturaleza mixta*. Recuperado de

[http://bibliotecadigital.usb.edu.co/bitstream/10819/5731/1/Regimen\\_Especial\\_Empresas\\_Rincon\\_2017.pdf](http://bibliotecadigital.usb.edu.co/bitstream/10819/5731/1/Regimen_Especial_Empresas_Rincon_2017.pdf)

- Ruiz, V. (2012). *La solidaridad en el cobro de las facturas de los servicios públicos domiciliarios, entre la Ley 142 de 1994 y el Código Civil Colombiano*. Recuperado de [http://bibliotecadigital.usb.edu.co/bitstream/10819/1680/1/Ruiz-Flori%C3%A1n\\_Cobro%20de%20Facturas\\_2012.pdf](http://bibliotecadigital.usb.edu.co/bitstream/10819/1680/1/Ruiz-Flori%C3%A1n_Cobro%20de%20Facturas_2012.pdf)
- Sarlo, O. (2013). *Investigación jurídica fundamento y requisitos para su desarrollo desde lo institucional "Isonomía: en Revista de teoría y filosofía del derecho, No. 19*.
- Superintendencia de Servicios Domiciliarios (2021). Rad. 20218013755021.
- Superintendencia de Servicios Domiciliarios. (2020). *Concepto Unificado No. 38 de 2020*. Recuperado de [https://www.superservicios.gov.co/sites/default/archivos/Sala%20de%20prensa/De%20interes/2020/Ene/concepto\\_unificado\\_38\\_usuarios\\_no\\_regulados\\_sector\\_energia.pdf](https://www.superservicios.gov.co/sites/default/archivos/Sala%20de%20prensa/De%20interes/2020/Ene/concepto_unificado_38_usuarios_no_regulados_sector_energia.pdf)
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. *Concepto 663 de 2000*. Recuperado de [https://www.redjurista.com/Documents/concepto\\_663\\_de\\_2009\\_superintendencia\\_de\\_servicios\\_publicos\\_domiciliarios.aspx#/](https://www.redjurista.com/Documents/concepto_663_de_2009_superintendencia_de_servicios_publicos_domiciliarios.aspx#/)
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. *Concepto y 0433 de 2003*. Recuperado de [https://www.redjurista.com/Documents/concepto\\_0433\\_de\\_2003\\_superintendencia\\_de\\_servicios\\_publicos\\_domiciliarios.aspx#/](https://www.redjurista.com/Documents/concepto_0433_de_2003_superintendencia_de_servicios_publicos_domiciliarios.aspx#/)
- Tabarquino, R.A.(2015). *Los servicios públicos domiciliarios en Colombia: una mirada desde la ciencia política pública y la regulación*. Bogotá: Pearson.

- Valencia, J. (2019). *El rol de los municipios en el servicio público de aseo hacia una economía circular*. Recuperado de <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/19623/2019santiagojaim.es.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Varela, B. (2007). *Las privatizaciones en Cartagena y Barranquilla. Un paradigma mercantilista en la gestión de los servicios públicos domiciliarios en Colombia*. *Revista Pensamiento y gestión*. 23.

### **Normativa**

- Constitución Política. [CP]. 5 de agosto, 1986. [Colom]. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=7153>
- Constitución Política. [CP]. 7 de julio, 1991. [Colom]. Recuperado de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.ht](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.ht)
- Código Sustantivo del Trabajo. [C.S.T.]. 5, agosto, 1950. D.O. 27407. [Colom].  
Recuperado de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/codigo\\_sustantivo\\_trabajo.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_sustantivo_trabajo.html)
- Ley 9 de 1979. *Por la cual se dictan medidas sanitarias*. 24 enero, 1979. D.O. 35308. [Colom]. Recuperado de [https://www.minsalud.gov.co/Normatividad\\_Nuevo/LEY%200009%20DE%201979.pdf](https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/LEY%200009%20DE%201979.pdf)
- Ley 142 de 1994. *Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones*. 11 de julio, 1994. D.O. 41.433. [Col].

Recuperado de

[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0142\\_1994.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0142_1994.html)

Ley 143 de 1994. *por la cual se establece el régimen para la generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad en el territorio nacional, se conceden unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones en materia energética.* 11 de julio, 1994. D.O. 41.434. [Colom]. Recuperado de

[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0143\\_1994.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0143_1994.html)

Ley 489 de 1998. *Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.* D.O. 43.464. [Colom]. Recuperado de

[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0489\\_1998\\_pr001.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0489_1998_pr001.html)

Ley 734 de 2002. *Por la cual se expide el Código Disciplinario Único.* 13, febrero, 2002. D.O. 44.708. [Colom]. Recuperado de

[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0734\\_2002.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0734_2002.html)

Decreto 441 de 2020. *Por el cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020.* 20, marzo, 2020. D.O. 51.262. [Colom]. Recuperado de

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=110596>

Decreto 1842 de 1991. Por el cual se expide el Estatuto Nacional de Usuarios de los Servicios Públicos Domiciliarios. 23, julio, 1991. D.O. 39.925. Recuperado de <http://basedoc.superservicios.gov.co/ark-legal/SSPD/details?docId=4c9baf0b-ebb3-41b5-bb15-925e3ec78a87&channel=%2fE%2fESTATUTO+NACIONAL+DE+USUARIOS>

Decreto 753 de 1956. Por el cual se sustituye el artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo. 05, abril, 1956. D.O. Año XCII. No. 29019. p.4. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1159461>

Resolución CRA 948 de 2021. “Por la cual se adiciona la PARTE 8 al LIBRO 2 y el TÍTULO 4 a la PARTE 2 del LIBRO 6 de la Resolución CRA 943 de 2021, en relación con los esquemas diferenciales de prestación de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado en áreas urbanas”.28, junio, 2021. D.O. Recuperado de <https://www.cra.gov.co/documents/Resolucion-CRA-948-de-2021-FIRMADA.pdf>

Resolución CRA 939 de 2021. Por la cual se establecen las condiciones para la modificación del Plan de Obras e Inversiones Regulado (POIR), en aplicación de la Resolución CRA 688 de 2014 y del Plan de inversiones para expansión, reposición y rehabilitación en aplicación de la Resolución CRA 825 de 2017, por causas atribuibles a la emergencia sanitaria ocasionada por el Covid-19. 26, febrero, 2021.D.O. 51.600 Recuperado de [https://normograma.mintic.gov.co/docs/pdf/resolucion\\_cra\\_0939\\_2021.pdf](https://normograma.mintic.gov.co/docs/pdf/resolucion_cra_0939_2021.pdf)

Resolución 385 de 2020. *Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus.* 20, Marzo,

2020. D.O. 51.254. Recuperado de

<https://funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=119957#:~:text=RESOLUCI%C3%93N%20385%20DE%202020%20%28Marzo%2012%29%20Por%20la,virus%20EL%20MINISTRO%20DE%20SALUD%20Y%20PROTECCI%C3%93N%20SOCIAL>

### **Jurisprudencia**

Corte Constitucional. (8 de septiembre de 2017). *Sentencia C-565.*, [Colom]. M.P. Diana

Fajardo Rivera. Recuperado de

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-565-17.htm>

Corte Constitucional. (11 de diciembre de 2015). *Sentencia T-761.*, [Colom]. M.P.

Alberto Rojas Ríos. Recuperado de

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/T-761-15.htm>

Corte Constitucional. (25 de marzo de 2014). *Sentencia T-174.* [Colom]. M.P. Rodrigo

Escobar Gil. Recuperado de

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/T-174-14.htm>

Corte Constitucional. (de 2013). *Sentencia C-107.*, [Colom]. M.P.

Corte Constitucional. (7 de febrero de 2007). *Sentencia C-075.*, [Colom]. M.P. Rodrigo

Escobar Gil. Recuperado de

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-078-06.htm>

Corte Constitucional. (1 de febrero de 2005). *Sentencia C-060.* [Colom]. M.P. Jaime

Araújo Rentería. Recuperado de

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/c-060-05.htm>



- Corte Constitucional. (de 2004). Sentencia C -305. [Colom]. M.P. Sentencia;
- Corte Constitucional. (25 de febrero de 2003). Sentencia C -150. [Colom]. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-150-03.htm>
- Corte Constitucional, (de 2002). *Sentencia C-881*, [Colom]. M.P. Eduardo Montealegre Lynett. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-881.htm>
- Corte Constitucional, (de 2001). *Sentencia C-558*, [Colom]. M.P. Jaime Araujo Rentería. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-558.htm>
- Corte Constitucional. (21 de febrero de 2001). Sentencia C-199. [Colom]. M.P. Rodrigo Escobar Gil. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-199-01.htm>
- Corte Constitucional. (6 de septiembre de 2000). *Sentencia C – 1162*. [Colom]. M.P. José Gregorio Hernández Galindo. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-1162-00.htm>
- Corte Constitucional. (3 de junio de 1998). *Sentencia C – 272*. [Colom]. M.P. Alejandro Martínez Caballero. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/c-272-98.htm>
- Corte Constitucional. (29 de abril de 1997). *Sentencia C - 221* [Colom]. M.P. Alejandro Martínez Caballero. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/c-221-97.htm>

Corte Constitucional. (2 de octubre de 1997). *Sentencia C – 493. [Colom]*. M.P. Fabio Morón Díaz.

Corte Constitucional. (de 1996). *Sentencia C- 599. [Colom]*. M.P. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-599-96.htm>

Corte Constitucional. (5 de agosto de 1996). *Sentencia C- 341. [Colom]*. M.P. Antonio Barrera Carbonell. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-341-96.htm>

Corte Constitucional. (28 de abril de 1994). *Sentencia C- 214. [Colom]*. M.P. Antonio Barrera Carbonell. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-214-94.htm>

Corte Constitucional. (27 de octubre de 1994). *Sentencia C- 473. [Colom]*. M.P. Alejandro Martínez Caballero. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/c-473-94.htm>

Corte Constitucional. (4 de octubre de 1993). *Sentencia C- 417. [Colom]*. M.P. Alejandro Martínez Caballero. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/c-417-93.htm>

Corte Constitucional. (3 de noviembre de 1992). *Sentencia T- 578. [Colom]*. M.P. Alejandro Martínez Caballero. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-578-92.htm>

Consejo de Estado. (16 de junio de 2011). Radicación C.E -17279[Colom]. C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Recuperado de

[https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/08001-23-31-000-2000-00260-01\(17279\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/08001-23-31-000-2000-00260-01(17279).pdf)

## Anexos

Anexo No. 1 Radicado No. 20218013755021 SuperseVICIOS. (3, junio, 2021).



**\*20218013755021\***

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **20218013755021**

Fecha: **06-09-2021**

GD-F-007 V.14

Página 1 de 5

Bogotá, D.C.

Señora:

**OLGA MARINA ESPITIA CASTILLO**

[olgaespitia1@hotmail.com](mailto:olgaespitia1@hotmail.com)

BOGOTÁ.D.C.

**Asunto: Respuesta PQR 20215291125252 del 24 de mayo del 2021 y 20215291298832 del 03 de junio del 2021.**

**Expediente: No. 2021801380100001E.**

Respetada señora,

De manera atenta acuso recibo a su petición de la referencia, en la cual nos solicita la siguiente información:

“ (...)”

1. *Pedimos un reporte actualizado sobre quejas y reclamos en el marco de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica, según decreto 417 del 17 de marzo del 2020.*
2. *Pedimos un informe sobre las quejas formuladas por los usuarios o ciudadanos a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.*
3. *Pedimos un reporte de sanciones que se han llevado a cabo, de los usuarios por los servicios públicos domiciliarios en LA PANDEMIA ENTRE 2020 Y 2021, en la Ciudad de Bogotá.*

*En PANDEMIA Covid-19, NOS DIRIGIMOS A USTEDES CON EL FIN DE QUE SE NOS DE UN INFORME sobre las quejas y reclamos, formuladas por los usuarios o ciudadanos a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, información que se pide por la Academia y fines académicos (...).”*



Este documento está suscrito con firma mecánica autorizada mediante Resolución No. 20201000057315 del 09/12/2020, modificada parcialmente por la resolución No. 20201000057965 del 14/12/2020.

Sede principal. Carrera 18 nro. 84-35, Bogotá D.C. Código postal: 110221

Calle 19 No. 13 A- 12, Bogotá D.C., Colombia- código postal: 110311

PBX (1) 691 3005. Fax (1) 691 3059 - [sspd@superservicios.gov.co](mailto:sspd@superservicios.gov.co)

Línea de atención (1) 691 3006 Bogotá. Línea gratuita nacional 01 8000 91 03 05

NIT: 800.250.984.6

[www.superservicios.gov.co](http://www.superservicios.gov.co)