

**ALGUNOS ASPECTOS ADMINISTRATIVOS Y
FINANCIEROS DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN COLOMBIA**

**Ponencia presentada por la ESAP en el Foro sobre
Servicios Públicos, organizado por ANIF en marzo de 1981**

I. INTRODUCCION

La presente ponencia es extraída de un estudio más amplio realizado por el Centro de Investigaciones en Administración Pública —CINAP—, de la Escuela Superior de Administración Pública —ESAP—, con el propósito de elaborar un Manual de Servicios Públicos.

En virtud de la inexistencia de estudios anteriores relacionados con el tema, la investigación ha tenido un carácter exploratorio, buscando aproximarse a un diagnóstico real de la situación y permitiendo adelantar algunos niveles de análisis.

La información fue recogida mediante la aplicación de un formulario en entidades encargadas de la prestación de los servicios públicos en ciudades mayores, medianas y menores, procurando, en el caso de estas últimas, escogerlas alejadas de los centros urbanos con el fin de analizar su capacidad de gestión.

El grupo de investigación estuvo integrado por las siguientes personas:

Dr. Luis Oswaldo Beltrán Jara, orientador de metodología; Eddy Alberto Ortiz B., coordinador; Elba Rojas de Castillo, Augusto Alvarez Collazos, Jorge Eliécer Suaza P., Rosalba Páez de Higuera, María Inés Suárez Narváez, Jorge Enrique González Rufz, investigadores; Luis Gustavo Sabogal Prieto, auxiliar de investigación, y el Sr. Henri Lignon (asistencia técnica francesa).

II. LA NOCION DEL SERVICIO PUBLICO.

La jurisprudencia francesa del siglo XIX empleó la expresión "servicio público". Sin embargo, no es sino en una determinada época en que se hace del servicio público una noción jurídica con consecuencias normativas precisas a partir de la aplicación de una legislación especial.

El punto de partida de la jurisprudencia francesa se encuentra en el "Fallo Blanco", rendido por el Tribunal de Conflictos el 8 de febrero de 1873, empleando las tradicionales nociones de "Estado persona pública" y "Estado persona civil", sacó la teoría del servicio público, indicando, a propósito de la responsabilidad, que el servicio público suponía un régimen jurídico específico. Así, la jurisprudencia aceptó la especificidad de la noción de *servicio público*, afirmando la especificidad del régimen de "Derecho Público" aplicable a este servicio.

En los inicios del siglo XX, esta teoría se estructura, por una parte, dentro de la denominada Escuela de Bordeaux, principalmente representada por León Duguit y Gaston Jéze y, por la otra, en los planteamientos de Maurice Haurou.

Los dos autores citados, logran enunciar una verdadera "Doctrina del servicio público", que se puede sintetizar en dos proposiciones fundamentales:

1. Toda actividad administrativa constituye en principio un servicio público.
2. El servicio público está sometido a un régimen de derecho público; su contencioso es de la competencia del juez administrativo.

Los desarrollos iniciales de la teoría del servicio público al comienzo del siglo XX, muestra ya una gran imprecisión en la medida en que dicha noción implicaba, para algunos, un sentido material, es decir, actividad, y, para otros, un sentido orgánico, esto es, la institución que lo presta,

La doctrina inicial sobre los servicios públicos entra en crisis antes de la Primera Guerra Mundial por una doble dirección de la jurisprudencia francesa:

1. El principio de que el servicio público implicaba un régimen de derecho público se encontró con el hecho de que la jurisprudencia admitió de manera frecuente la aplicación del derecho privado a los servicios públicos y aún llegó a afirmar que algunas categorías de servicios públicos estaban sometidas en principio a las reglas del derecho privado.
2. El principio fundamental que consideraba que el servicio público correspondía exclusivamente a las personas de derecho público, se enfrentó al hecho de que la jurisprudencia admitió que un servicio público pudiese ser administrado por una persona privada.

En virtud de esta crisis de la noción del servicio público, se produce en la doctrina

una serie de planteamientos por diversos autores que hacen inócuo el concepto inicialmente valioso.

Actualmente, la doble significación de la noción de servicio público, actividad e institución, se encuentra siempre en la doctrina y jurisprudencia francesa. Sin embargo, muchos especialistas prefieren ver en el servicio público fundamentalmente una actividad (sentido material), y consideran que el servicio público aparece no solamente en la actividad de personas públicas sino igualmente en la actividad de personas privadas.

La doctrina francesa actualmente estima que la actividad de una persona privada no constituye un servicio público. ¿En qué casos tal actividad es un servicio público?

1. En los denominados servicios públicos virtuales. La clasificación corresponde indudablemente al hecho de que tales actividades privadas presentan un acentuado carácter de interés general, exigiendo la presencia de un régimen de servicio público destinado a asegurar su continuidad y un tratamiento igual para los usuarios.
2. Puede ocurrir que una persona de derecho público encargue a una persona privada ejercer una actividad considerada como de servicio público. El encargo se expresa, en la práctica, en la denominada concesión de servicio público o arrendamiento del mismo.

En la doctrina francesa actual se han configurado los denominados "principios directores de los servicios públicos". Estos principios son los siguientes:

1. El principio de la *continuidad* de los servicios públicos. Lo que implica que

deben funcionar de manera ininterrumpida con el fin de lograr la satisfacción del interés general.

2. El principio de la *adaptación* constante del servicio. Lo que significa que el servicio público debe ajustarse a los cambios que exija el interés general.

3. El principio de la *igualdad* frente a la prestación del servicio público. Lo que implica que los usuarios deben ser considerados por el gestor, sin discriminaciones.

4. El principio de la *neutralidad* del servicio público. Supone que el servicio debe operar teniendo en cuenta únicamente las exigencias del interés general.

5. El principio de la *obligación* de la administración de hacer funcionar correctamente los servicios públicos. El Estado tiene la obligación de prestar el servicio y prestarlo bien, y los usuarios tienen el derecho de exigir esa prestación correcta. 1/

III. LA NOCIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO EN COLOMBIA

Para estudiar las características que la noción del servicio público ha tenido en el contexto colombiano, abordaremos tres niveles de análisis fundamentalmente: La legislación, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado y la doctrina de los especialistas en Derecho Administrativo.

En lo relacionado con los servicios públicos el derecho positivo colombiano contiene una serie de disposiciones que indican la inexistencia de un estatuto general, de un cuerpo jurídico integral. Es así como encontramos que las referencias abun-

dan en normas de distinta naturaleza jurídica y se hallan incorporadas en diferentes cuerpos normativos.

En la Constitución Nacional aparecen las siguientes menciones de la noción de servicio público:

1. Artículo 7o: "Fuera de la división general del territorio habrá otras, dentro de los límites de cada departamento, para arreglar el servicio público".

2. Artículo 18 de la C.N.: "Se garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos. La ley reglamentará su ejercicio".

3. Artículo 32, inciso 1o.: "Se garantiza la libertad de empresa... Este intervendrá por mandato de la ley, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y en los servicios públicos y privados...".

4. Artículo 39: "Toda persona es libre de escoger profesión u oficio... También podrá la ley ordenar la revisión y fiscalización de las tarifas y reglamentos de las empresas de transporte o conducciones y demás servicios públicos".

Acto Legislativo No. 1 de 1979, artículo 3o.: 2/ "La Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado... la Administración de Justicia es un servicio público a cargo de la Nación".

5. Artículo 76: "El Congreso, por medio de las leyes, ejerce las siguientes atribuciones:... 10a: Regular los otros aspectos del servicio público tales como los contemplados en los artículos 62 y 132 y demás preceptos constitucionales, expedir los estatutos básicos de los establecimientos

públicos, sociedades de economía mixta, de las empresas industriales o comerciales del Estado, y dictar las normas correspondientes a las carreras administrativa, judicial y militar”.

6. **Artículo 182:** “Los departamentos tendrán independencia para la administración... y ejercerán sobre los municipios la tutela administrativa necesaria para planificar y coordinar el desarrollo regional y local y la prestación de servicios, en los términos que las leyes señalen... salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del gobierno, determinará los servicios a cargo de la nación y de las entidades territoriales, teniendo en cuenta la naturaleza, importancia y costo de los mismos...”.

7. **Artículo 187:** “Corresponde a las asambleas departamentales por medio de ordenanzas: 1o. Reglamentar de acuerdo con los preceptos constitucionales y legales, la prestación de los servicios a cargo del departamento...”.

8. **Artículo 198:** “...Para la mejor administración o prestación de los servicios públicos de dos o más municipios de un mismo departamento, cuyas relaciones den al conjunto las características de un área metropolitana, la ley podrá organizarlos como tales...”.

Las asambleas a iniciativa del gobernador, podrán hacer obligatoria tal asociación conforme a la ley citada, cuando la más eficiente y económica prestación de los servicios así lo requieran”.

9. **Artículo 203:** “Son de cargo de la República las deudas...y los gastos del servicio público nacional...”

Por otra parte, en el Código Sustantivo

del Trabajo existen las siguientes normas relacionadas con la noción de servicio público:

1. Decreto extraordinario No. 753 de 1956. Artículo 1o: “el artículo 430 del C.S.T. quedará así: Art. 430: Prohibición de huelga en los servicios públicos... De conformidad con la C.N., está prohibida la huelga en los servicios públicos... para este efecto, se considera como 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... Constituyen , por tanto, servicio público, entre otras, las siguientes actividades:

- a) Las que se presten en cualquiera de las ramas del poder público;
- b) Las de empresas de transporte por tierra, agua y aire; y de acueducto, energía eléctrica, telecomunicaciones;
- c) las de establecimientos sanitarios de toda clase, tales como hospitales y clínicas;
- d) Las de establecimientos de asistencia social, de caridad y de beneficencia;
- e) Las plantas de leche, plazas de mercado, mataderos...
- f) Las de todos los servicios de higiene y aseo de las poblaciones;
- g) las de explotación, refinación, transporte y distribución de petróleo y sus derivados, cuando estén destinados al abastecimiento normal de combustible del país, a juicio del gobierno;
- h) Las de explotación, refinación, transporte y distribución de sal.

2. **Artículo 450 del C.S.T.:** “Artículo 450 1o. La suspensión colectiva del trabajo es ilegal en cualquiera de los siguientes casos:

a) Cuando se trate de un servicio público..

3. Artículo 464 del C.S.T.: "Las empresas de servicios públicos... no pueden suspender ni paralizar labores..."

4. Artículo 465: "En cualquier caso en que se presentare, de hecho, la suspensión de los servicios..."

Desde el año de 1952 se ha venido produciendo un intenso desarrollo normativo en el campo de la calificación de actividades como de servicio público para efectos de prohibir la huelga en dicho servicio.

Así mismo, en el Código de Comercio se consignan normas que contienen disposiciones sobre servicios públicos:

1. Artículo 463.

2. Artículo 979.

De igual manera el Código de Procedimiento Civil, en su artículo 484.

En la jurisprudencia colombiana se ha estudiado el contenido y alcance de la noción de servicio público. A continuación presentaremos los aspectos destacados de las sentencias de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado relacionados con dicho concepto.

La Corte Suprema de Justicia ha dicho sobre los servicios públicos:

1. Sentencia de octubre 10 de 1935.

En este fallo considera la Corte que son muy claras y acertadas las nociones y postulados del Profesor Gaston Jèze... y referente a la modificación de los contratos hechos por la administración y destinados a facilitar el funcionamiento del servicio público.

2. Sentencia del 6 de febrero de 1940:

"Fuera de lo ya expuesto conviene advertir que para la acertada apreciación del caso establecido en autos es indispensable recordar el concepto moderno de la noción de servicio público que según el sentir de Duguit, es la fuente y razón de ser y a la vez el límite del poder público."

3. Sentencia del 24 de febrero de 1944:

"Luego de aceptar la teoría del servicio público elaborada por Duguit, Jèze y Hauriou... lo propio cabe destacar de otras empresas de especulación de carácter privado, pero tendientes a satisfacer necesidades de la colectividad, como las de acueducto, energía, etc., cuyos reglamentos y tarifas son susceptibles de que el Estado ordene su control..."

4. Sentencia del 12 de junio de 1969:

"De otra parte, no puede admitirse que el artículo 32 (de la C.N.) haya hecho superfluo el artículo 39 en sus apartes relativos a servicios públicos. Este, en efecto, permite una ingerencia del Estado para fiscalizar las tarifas y revisar los reglamentos, más que con propósitos políticos... En cambio, el intervencionismo del artículo 32, en su versión de 1936, es genérico, mira más a la economía nacional en su conjunto, o a las empresas intervenidas, como tales..."

5. Sentencia del 6 de julio de 1972:

"Para la doctrina y la jurisprudencia, servicio público es toda actividad encaminada a satisfacer una necesidad de carácter general en forma continua y obligatoria; según las ordenaciones del derecho público, bien sea que su prestación esté a cargo del Estado directamente o de concesionarios o administradores delegados, o a cargo de simples personas privadas. Noción de igual contenido trae el artículo 430 del C.S.T."

Por su parte el Consejo de Estado, a través de su jurisprudencia, ha dicho lo que a continuación se consigna sobre los servicios públicos:

1. Sentencia del 9 de mayo de 1939:

“La misma noción de servicio público implica la necesidad de asegurar su continuidad... Es verdad que el Estado para estar en capacidad de prestar determinado servicio público debe asegurar los medios para poderlo sostener, pero entre ellos, no puede quedar comprendido aquel que elimine para un individuo el servicio por no haber satisfecho su obligación con relación a otro”.

2. Sentencia de marzo 3 de 1972:

“Cuando el Estado, en desarrollo de sus funciones incurre en la llamada ‘falta o falla del servicio’, o mejor aún falta o falla de la administración..., se hace responsable de los daños causados al administrado. Esta es la fuente común y frecuente de la responsabilidad estatal y requiere...

a) Una falta o falla del servicio o de la administración, por omisión, retardo, irregularidad, etc.,... b) La administración ha actuado o ha dejado de actuar.... c) un daño que implica la lesión, o perturbación de un bien protegido por el derecho bien sea civil, administrativo, etc... d) Una relación de causalidad entre la falta o falla de la administración o el daño sin la cual aún demostrada la falta o falla del servicio, no habrá lugar a la indemnización”.

En cuanto a la doctrina colombiana y los desarrollos que en ella se han hecho de la noción del servicio público, de una manera esquemática presentaremos las apreciaciones de varios administrativistas.

El profesor Eustorgio Sarria, luego de hacer una revisión de la teoría francesa del servicio público lo define de la siguiente

manera: “Servicio público es toda actividad encaminada a satisfacer una necesidad de carácter general en forma continua y obligatoria, según las ordenaciones del derecho público, bien sea que su prestación esté a cargo del Estado directamente o de concesionarios o administradores delegados o a cargo de simples personas privadas” 3/.

Para el profesor Sarria los elementos esenciales de la noción de servicio público son los siguientes:

1. Una actividad. “Con lo cual se pretende indicar que se refiere no a una actividad cualquiera, sino a la organizada de acuerdo con los principios de la técnica”.

2. Una necesidad de carácter general. “Se entiende por tal aquella que comprende a todos los sectores del conglomerado social y cuya no satisfacción, total o parcial, traería grandes perturbaciones sociales o económicas, suficientes para alterar el orden público”.

3. Un régimen jurídico especial... Son las normas del servicio, que por su naturaleza jurídica pueden modificarse o sustituirse de modo unilateral.

4. Un gestor. “Estos pueden ser únicamente el Estado, concesionarios o administradores delegados, entidades descentralizadas, personas privadas, o por último, el Estado y las personas privadas” 4/.

Por su parte en su obra “Derecho Administrativo”, el tratadista Jaime Vidal Perdomo 5/, sostiene que el rol que puede atribuirse a la teoría del servicio público en Colombia es “De entrada notablemente menguada, en relación con Francia, porque en Colombia los códigos de Procedimiento Civil y el Contencioso Administrativo (complementado por el Decreto extraordinario 528 de 1964) han tenido

como meta delimitar la competencia de la justicia ordinaria y de la justicia administrativa; no ha sido necesario apelar a los denominados "criterios" de competencia (actos de autoridad, actos de gestión, criterio de servicio público) que ha nacido, justamente, por vacíos o ausencias de la ley procedimental".

Sostiene el autor que la reforma constitucional del 36, en un análisis del articulado, permite concluir dos acepciones jurídicas de la noción cuales son, de organización institucional o administrativo o de cargo público. En el primero, es decir, organización institucional o administrativa sólo sirve para reemplazar la expresión "Dependencia" o "actividad administrativa" o "institucional". En el segundo, o de cargo público, adquiere el término el significado de actividad importante, en la cual se justifica: "la prohibición del derecho de huelga y las atenuaciones a la libertad de comercio y de industria".

El profesor Vidal dice que las conclusiones que resultan del examen sobre la teoría del servicio público son:

1a. "Es una noción en crisis: no indica un régimen jurídico unitario ni menos, necesariamente, de derecho público.

2a. En Francia suplió en un tiempo y hoy día, en parte de ley que reporta las competencias entre la justicia administrativa y la ordinaria.

3a. En Colombia los códigos Contencioso Administrativo y de Procedimiento Civil distribuyen las competencias y, por tanto, no opera como criterio de competencia, ni fue utilizado en ese sentido por el Decreto 3130 de 1968 (artículos 30 a 36).

4a. En derecho colombiano la teoría del servicio público se importó ya en estado de "crisis".

5a. El elemento de la continuidad, que ha sido esencial a la noción del servicio público, se manifiesta en la prohibición de la huelga (Artículos 464 del C.S.T. y 979 del Código de Comercio).

6a. Al leer libros o jurisprudencia inspirados en la teoría del servicio público, debe tenerse en cuenta la época porque la teoría ha variado considerablemente con el paso del tiempo.

7a. La teoría del servicio público significa, en últimas, una forma de intervención del Estado, bajo reglamentaciones o prohibiciones que se presentan también en otros tipos de actuaciones administrativas o de los particulares".

El doctor Gustavo Cuello Iriarte afirma que la Constitución colombiana utiliza el concepto ya sea como el equivalente a una actividad administrativa, para hacer referencia al estamento burocrático o aludiendo a la autoridad propia del Estado o la actividad que interesa al público.

"En conclusión, la noción de servicio público en Colombia es necesaria pues, como lo anota el doctor Gabriel Rojas Arbeláez, si no es dable aceptar la identificación que formulaba la Escuela del Servicio Público, tampoco se puede desconocer la relevancia del concepto. Lo que ocurre es que, como se ha dicho de la Sociología, la dignidad de los que pretenden manejar la noción de servicio público, debe consistir en no querer obtener conclusiones absolutas, operando, como operan, con una noción relativa" 6/.

Por último, el especialista en Derecho Administrativo, Libardo Rodríguez, sostiene que la importancia que tiene la noción de servicio público, a pesar de su crisis, se expresa en el orden constitucional colombiano ya que ciertas normas de la Carta Fundamental hacen referencia a dicho concepto. Además, en la práctica esta noción es de una gran utilización, hasta el punto de que se llega a considerar que la principal actividad y preocupación de la administración debe consistir en asegurar el mejor funcionamiento cada día de los servicios públicos” 7/.

IV. ESQUEMA INSTITUCIONAL DE LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN COLOMBIA.

1. El Proceso de Planeación

Colombia cuenta con los siguientes organismos para adelantar planes y programas de desarrollo económico y social:

1.1.El Consejo Nacional de Política Económica y Social —CONPES

Es la máxima entidad en lo tocante a planeación. Su composición y funciones fueron determinadas en el decreto No. 2996 de 1968 y reestructurado por el decreto No. 627 de 1974. El CONPES es el principal organismo asesor del gobierno nacional en los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país, y su función principal es la de recomendarle los planes y programas de desarrollo que debe presentar al Congreso Nacional.

1.2.El Departamento Nacional de Planeación.

Es la herramienta ejecutiva del CONPES y su secretaría. Debe coordinar las oficinas de planeación de los ministerios y demás entidades oficiales, y presentar los planes y programas a consideración del CONPES, evaluar la ejecución de los mismos y proponer los ajustes y modificaciones necesarios. Reestructurado por el decreto No. 627 de 1974 le corresponde, además, asesorar las oficinas de planeación de los ministerios y demás entidades públicas, en la preparación y presentación de los planes y programas sectoriales que serán incorporados al plan general de desarrollo.

2. La Organización de los Sectores en el Proceso de Prestación de los Servicios Públicos.

Un sector comprende el conjunto de organismos que integran cada uno de los ministerios y departamentos administrativos con las entidades que les están adscritas o vinculadas (art. 1 decreto 128 de 1976).

2.1. El Sector Salud

A la cabeza del sector se encuentra el Ministerio de Salud, el cual forma parte del Sistema Nacional de Salud y es un organismo de dirección a nivel nacional. Ejerce la dirección unitaria del Sistema estableciendo las políticas, los objetivos y las metas, y normas generales que orienten los recursos y las acciones de todas las entidades adscritas y vinculadas al Sistema Nacional de Salud.

El Ministerio atiende básicamente dos aspectos: a las personas y al medio ambiente. Este segundo aspecto comprende la descontaminación de recursos hídricos, la fluoración de las aguas de consumo público, lo concerniente al aseo urbano, plazas de mercado, la dotación sanitaria y mejo-

ramiento de vivienda, el control de alimentos y zoonosis, el saneamiento básico rural y lo concerniente a acueductos y alcantarillados en zonas urbanas.

2.1.1. El Plan Nacional de Salud.

En el informe del Ministerio al Congreso sobre la gestión en el período 1978-1979, se define el Plan Nacional de Salud como "el conjunto de políticas y orientaciones fundamentales para la acción del sector, los objetivos o situaciones deseables en cuanto al estado de salud de los colombianos, las metas de acción a ser alcanzadas durante su período de vigencia, las estrategias para el logro de las mencionadas decisiones, los programas de actividades a ser ejecutados, los recursos necesarios, y los métodos y modelos de administración de todo el proceso".

Siguiendo estas pautas definiremos la conformación del sector teniendo en cuenta la atención al medio ambiente que nos corresponde analizar:

2.1.2. El Instituto Nacional de Fomento Municipal —INSFOPAL —

Tiene a su cargo el control de las normas legales, la financiación, asesoría y vigilancia de los organismos ejecutores (EMPOS) en materia de acueductos, alcantarillados, mataderos, plazas de mercado y aseo público, y su acción se extiende a poblaciones con más de cincmil (5000) habitantes.

2.1.3. Los Organismos Ejecutores.

El decreto-ley 2804 de 1975 y su decreto reglamentario No. 1157 de 1976, establecen que los organismos ejecutores serán

de carácter regional o municipal, a la vez que autoriza al INSFOPAL para constituirlos en asocio con los departamentos u otras entidades de derecho público. En la actualidad hay constituídas diecinueve (19) del nivel regional, tres (3) intendenciales y nueve (9) son del nivel municipal. Existen, además, dos sociedades a nivel regional y una municipal que se han resistido a ser transformadas en EMPOS: ACUANTIOQUIA, ACUAVALLE Y ACUAGIRARDOT.

2.1.4. El Instituto Nacional de Salud.

Dentro de sus objetivos se destaca particularmente, en relación con los servicios públicos del estudio, la realización del programa de saneamiento básico rural para dotar de agua potable y adecuada disposición de excretas a las poblaciones rurales con menos de cincmil (5000) habitantes.

2.2. El Sector Eléctrico Colombiano *

Le corresponde al Ministerio de Minas y Energía proponer y adelantar la política nacional en materia de electricidad, estudiando y evaluando los planes y recomendaciones que le presenten las entidades del sector, y estableciendo, de común acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación, las prioridades en la construcción de nuevas centrales eléctricas y sistemas de interconexión.

Como organismos adscritos dedicados a la actividad eléctrica, el Ministerio cuenta con el ICEL, que fomenta y coordina el servicio eléctrico a través de doce electrificadoras regionales del interior del país y con CORELCA, entidad encargada de la

(*) Fuente: ICEL, Informe 1978-1979, La Electrificación en Colombia.

generación, transmisión y coordinación de las siete electrificadoras de la costa atlántica.

Al Departamento Nacional de Planeación están adscritos diversos organismos que poseen entre otras funciones, la de fomentar la actividad eléctrica. Estos organismos son: la Corporación Autónoma Regional de la Sabana de Bogotá y los Valles de Ubaté y Chiquinquirá, (CAR); Corporación Regional del Quindío, (CRQ); Corporación de Urabá; Corporación del Chocó y Corporación Autónoma Regional del Cauca, (CVC). Esta última corporación por medio de sus filiales y de las Empresas Públicas de Cali, (EMCALI), y de la Central Hidroeléctrica del Río Anchicayá, (CHIDRAL), atiende las necesidades de energía eléctrica del departamento del Valle. Dependientes de las respectivas administraciones municipales se destacan las Empresas Públicas de Medellín y la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá, entidades encargadas de la prestación del servicio eléctrico de esas capitales.

Algunas electrificadoras del ICEL tienen a su vez sus propias filiales: La Electrificadora de Antioquia, S.A., cuenta con tres empresas filiales y la Electrificadora de Bolívar, S.A., con dos.

2.2.1. Interconexión Eléctrica, S.A. — I S A —

Con el fin de interconectar sus sistemas, las empresas que atienden el servicio de energía eléctrica en el país, constituyeron la Sociedad Interconexión Eléctrica, S.A., (ISA) el 14 de septiembre de 1967. En 1976 entró a formar parte de la sociedad CORELCA. Recientemente los socios por mutuo acuerdo, decidieron trasladar el domicilio de la sociedad a la ciudad de Medellín.

2.2.2. Descripción del Sistema.

El sistema eléctrico colombiano está dividido en dos subsistemas: El Sistema Central operado por ISA, EEEB, CVC, EPM e ICEL y sus electrificadoras filiales, el Sistema de la Costa Atlántica operado por CORELCA y sus electrificadoras filiales.

2.3. El Sector Telecomunicaciones.

A la cabeza del sector se encuentra el Ministerio de Comunicaciones, órgano político-administrativo, al cual está adscrita TELECOM junto con otros establecimientos públicos.

2.3.1. El Ministerio de Comunicaciones.

Tiene entre otras funciones: la de adoptar, de acuerdo con el Presidente de la República, la política de comunicaciones del país, especialmente en materia postal, de telefonía, de telegrafía, de radiodifusión, de televisión, de publicidad, de cinematografía y, en general, de todos aquellos servicios relativos a la transmisión de mensajes hablados, audiovisuales o postales entre distintas personas, en concordancia con la política general de desarrollo.

2.3.2. Empresa Nacional de Telecomunicaciones —TELECOM—.

Es la entidad que a nivel nacional ejerce a nombre del Estado el monopolio de las telecomunicaciones, y en este campo nos interesa analizar su participación del servicio de teléfonos en el territorio nacional.

En la actualidad tiene bajo su responsabilidad la prestación del servicio telefónico

en las siguientes áreas de acción: rural, urbana, interurbana, internacional y marítima.

Según el Informe del Ministro de Comunicaciones, correspondiente al período 1978-1980, al terminar el año de 1980 Colombia tendría 1'330.000 líneas de suscriptores del servicio telefónico local. A este nivel el servicio ha venido siendo atendido por 32 empresas municipales, una departamental y tres empresas asociadas con TELECOM, creadas dentro del programa denominado "asociaciones", las cuales son: Compañía Telefónica de Cartagena, S.A., Compañía Telefónica del Huila, S.A., y Empresa Departamental de Teléfonos de Nariño.

Para adelantar los programas de telefonía rural, TELECOM creó la respectiva vicepresidencia, cuya función principal es impulsar el denominado Plan de Telecomunicaciones Rurales.

V. ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DE LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.

1. Introducción

Estos aspectos se observaron a través de un formulario de encuesta que se aplicó a 29 instituciones ubicadas en Bogotá, Girardot, Cali, Roldanillo, Medellín, Santa Rosa de Osos, Barranquilla, Sabanalarga, Bucaramanga, Barbosa, Pasto, Ipiales, Manizales, Chinchiná, Tunja, Duitama y Villavicencio.

2. Naturaleza Jurídica de las Empresas que prestan Servicios Públicos

Además de la gestión directa del muni-

cipio, las entidades encargadas de la prestación de los servicios públicos, a nivel local, se constituyen como establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de Economía mixta.

De las 29 instituciones encuestadas, dos corresponden a gestión directa, es decir, que no tienen personería jurídica como organismos descentralizados por servicio. Las demás, 27, corresponden a las categorías mencionadas.

De los establecimientos públicos uno pertenece al nivel nacional, mientras que el 92.87 o/o son del nivel municipal (ver gráfico No. 2).

De la muestra se encontró que un 34.5o/o pertenecen a la categoría de empresas industriales y comerciales del Estado y de éstas un 70o/o son del nivel nacional, un 10o/o pertenecen al nivel departamental y un 20o/o son del nivel municipal (ver gráfico No. 3).

Las sociedades de economía mixta representan un 10.3 o/o de la muestra, de las cuales el 33.33 o/o son del nivel departamental y el 66.66 o/o del municipal (ver gráfico No. 4).

Se deduce, pues, que los municipios prefieren la categoría jurídica de los establecimientos públicos para prestar servicios públicos por medio de organismos especializados, mientras que la categoría en la que más participa la nación, es la de empresas industriales y comerciales del Estado, pero en la modalidad de entidades de segundo grado o descentralizadas indirectas, mediante las cuales la nación invita a los departamentos y municipios y a otras

entidades de derecho público, a constituir una entidad para que preste determinados servicios.

Entonces, existen dos modalidades jurídicas para la constitución de entidades encargadas de la prestación de los servicios públicos en el nivel territorial: los organismos descentralizados de creación directa por parte de la nación, los departamentos o los municipios, y los organismos descentralizados de creación indirecta o de segundo grado, los cuales se rigen por el decreto 130 de 1976. Para los primeros, sin embargo, no existe un estatuto que rijan su constitución y funcionamiento. Un proyecto fue estudiado y aprobado recientemente por el Consejo Nacional de la Descentralización pero hasta el momento no se ha convertido en ley de la República.

De los sectores estudiados se pudo deducir que existe una marcada tendencia por parte de la nación a constituir entidades de segundo grado para atender a la prestación de los servicios públicos. El mecanismo opera a partir de un organismo matriz adscrito al respectivo sector, que se convierte en creador de filiales, invitando a los departamentos, municipios y otras entidades a participar en su constitución.

Sobre este aspecto se encontró que el 51.86 o/o de las entidades estudiadas pertenecen a este tipo, (ver gráfico No. 5) y de éstas, un 7.16 o/o son establecimientos públicos, un 71.42 o/o son empresas industriales y comerciales del Estado y un 21.42 o/o, son sociedades de economía mixta (ver gráfico No. 6). En cuanto al nivel de dependencia, el 57.13 o/o son del nivel nacional, el 14.28 o/o del departamental y el 28.58 o/o del municipal (ver gráfico No. 7).

A esto hay que agregar que, por ser entidades regidas por el derecho privado, se constituyen ya sea como sociedades anónimas o como sociedades de responsabilidad limitada, encontrándose que el 64.29 o/o corresponden a las primeras y el 35.71 o/o a las segundas (ver gráfico No. 8)

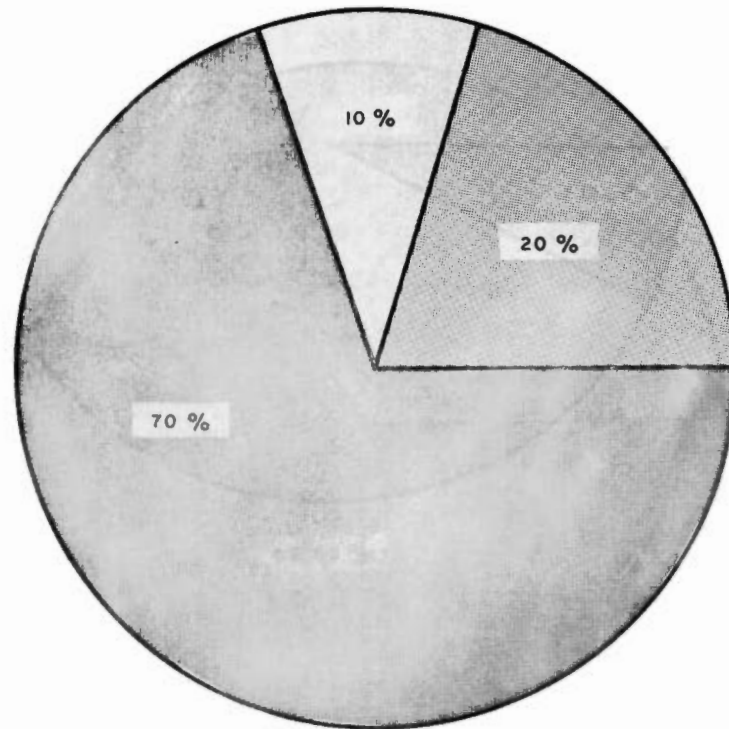
3. Organos de Dirección y Ejecución.

Uno de los principales problemas que afectan las estructuras de estas entidades es el relacionado con la falta de homogeneidad de sus estructuras. Las juntas directivas se integran con seis (6), siete (7) y hasta con diez (10) miembros; por otra parte, a pesar de mediar sentencias de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado * en el sentido de que, por mandato legal, los concejales no pueden participar en la composición de las juntas de las entidades del respectivo municipio se encontraron juntas con dos, tres y hasta cuatro concejales. No cuentan con la misma representatividad los usuarios de los servicios, pues solamente en un caso se encontró la presencia de un representante de éstos en una junta directiva.

El gerente o director es el representante legal de la entidad y ejecutor de las políticas y programas trazados por la Junta Directiva.



En las entidades que dependen del nivel nacional, la entidad matriz efectúa su nombramiento o remoción y en las del nivel municipal, esta facultad corresponde al alcalde. En este caso, los gerentes cuentan con poca estabilidad debido a que están supeditados a los continuos cambios de la política, lo que ocasiona retardos en la aplicación de planes y programas.

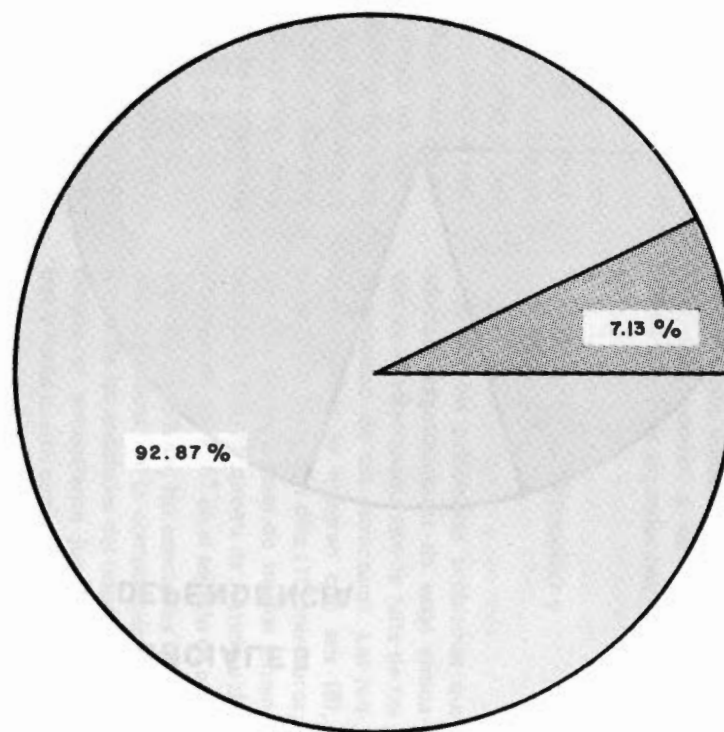
**EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES
DEL ESTADO SEGUN NIVEL DE DEPENDENCIA**



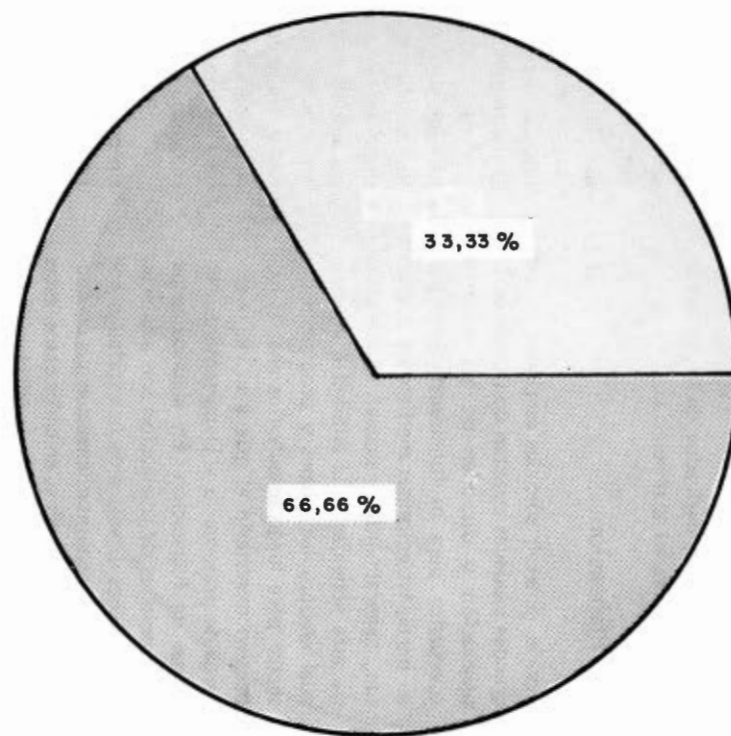
-  NIVEL NACIONAL (7)
-  NIVEL DEPARTAMENTAL (1)
-  NIVEL MUNICIPAL (2)

**ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS
SEGUN NIVEL DE DEPENDENCIA**

 NIVEL MUNICIPAL (13)
 NIVEL NACIONAL (1)



**SOCIEDADES DE ECONOMIA MIXTA
SEGUN NIVEL DE DEPENDENCIA**



 NIVEL DEPARTAMENTAL (1)
 NIVEL MUNICIPAL (2)

4. Características de los Procesos Organizacionales.

Los problemas derivados de los procesos organizacionales se refieren a:

4.1. Planeación

Por lo general, sólo las empresas de las grandes ciudades cuentan con oficinas de planeación y disponen de los recursos adecuados para su funcionamiento; por su parte, las empresas medianas y pequeñas, generalmente traspasan el ejercicio de esta actividad a la entidad matriz, la cual elabora los planes y programas del sector para luego impulsarlos ante el respectivo ministerio el que a su vez se encarga de presentarlo al Departamento Nacional de Planeación. En algunos casos, las funciones de planeación son asumidas por la junta directiva de la entidad o por el gerente, conjuntamente con sus colaboradores inmediatos y, en otros casos, estas funciones son asignadas indebidamente a dependencias de otra naturaleza.

4.2. Coordinación y Control

En la mayoría de las entidades parece no entenderse claramente el significado de estas funciones. Las entidades que tienen oficina de planeación asignan a ésta dichas funciones; a nivel de las unidades ejecutoras existen comités especializados en la coordinación y control de áreas de importancia, mientras que en las medianas y pequeñas sucede lo mismo que en el caso de la planeación, es decir, que las funciones son ejercidas por la junta directiva o por el gerente. La inexistencia de estas funciones ocasionan distorsiones en la aplicación de los programas, duplicidades y mal uso de los recursos.

4.3. La Ejecución

Las dependencias ejecutoras presentan igualmente problemas de organización que parecen originarse también por la ausencia de un estatuto orientador o de una entidad asesora en la materia. Es notable que las entidades que han alcanzado un mayor grado de organización son aquellas que dependen de una matriz que, particularmente son las electrificadoras y las empresas de obras sanitarias, las cuales han logrado más o menos homogeneizar la nomenclatura de sus dependencias y presentar una organización aceptable de las unidades ejecutoras. No sucede lo mismo con las entidades medianas y pequeñas y, sobre todo, las del nivel municipal: su nomenclatura es variada y no obedece a su naturaleza ni una lógica en su jerarquía.

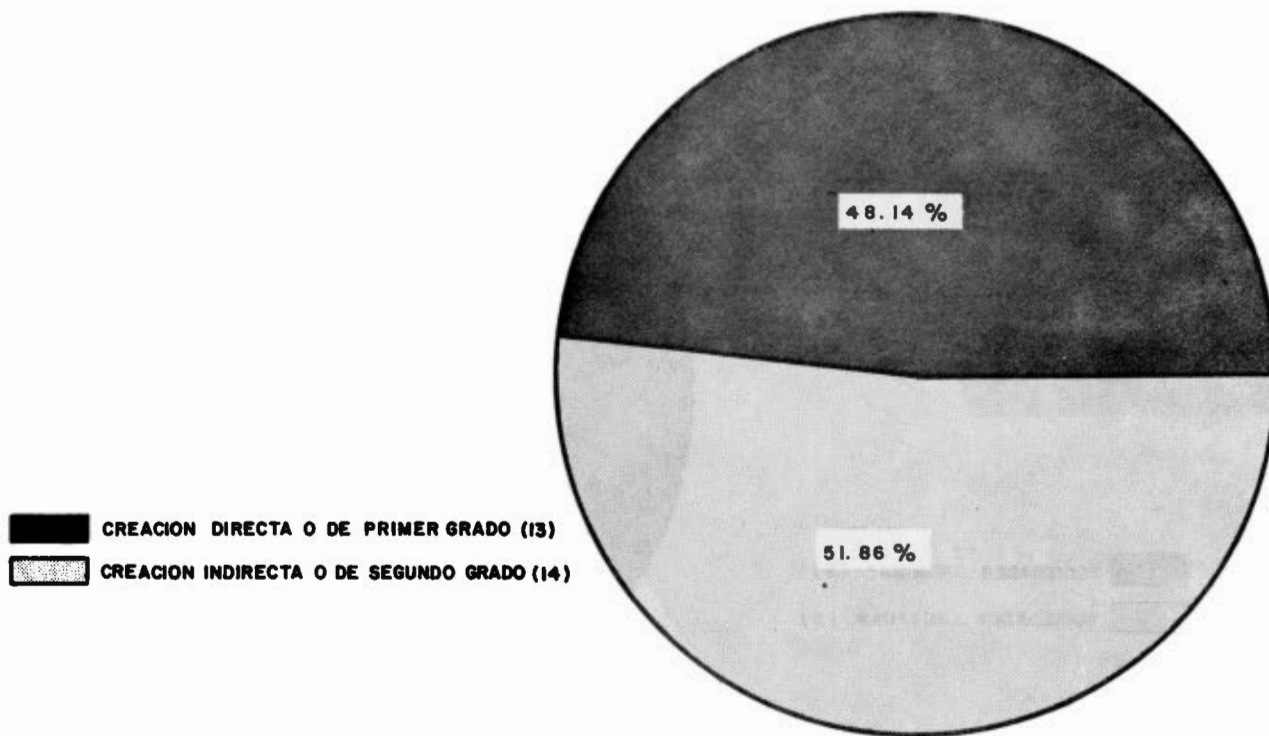
En cuanto a la ejecución de los planes ésta se dificulta debido a la ausencia de un estatuto claro que señale los objetivos y las funciones de las dependencias y sobre todo la línea de autoridad y la jerarquía de las diferentes dependencias.

VI. LAS TARIFAS Y LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.

1. Junta Nacional de Tarifas de Servicio Público

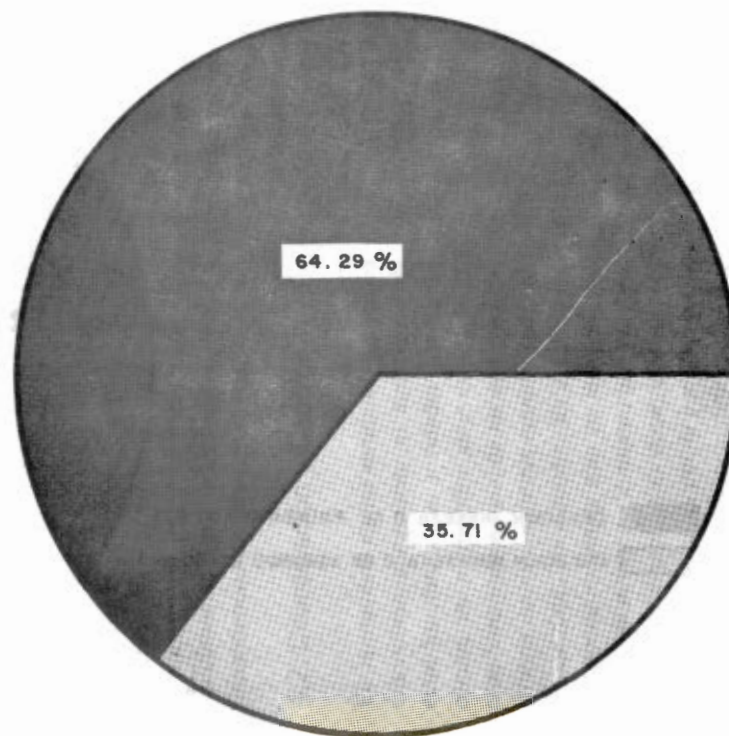
Creada mediante el decreto 3069 de 1968 y adscrita al Departamento Nacional de Planeación, asumió algunas funciones de la antigua Superintendencia de Regulación Económica. Controla y fiscaliza las tarifas de acueducto, alcantarillado y energía, así como las demás cuya vigilancia le señalará posteriormente el gobier-

**ENTIDADES DESCENTRALIZADAS SEGUN SU CREACION:
DIRECTA O INDIRECTA**

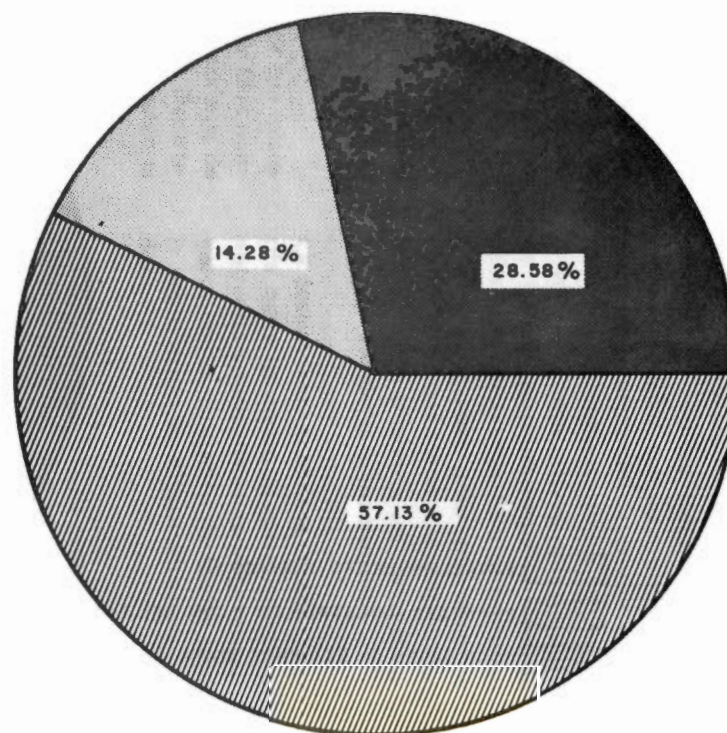


**ENTIDADES INDIRECTAS O DE SEGUNDO GRADO
SEGUN LA ORGANIZACION MERCANTIL**

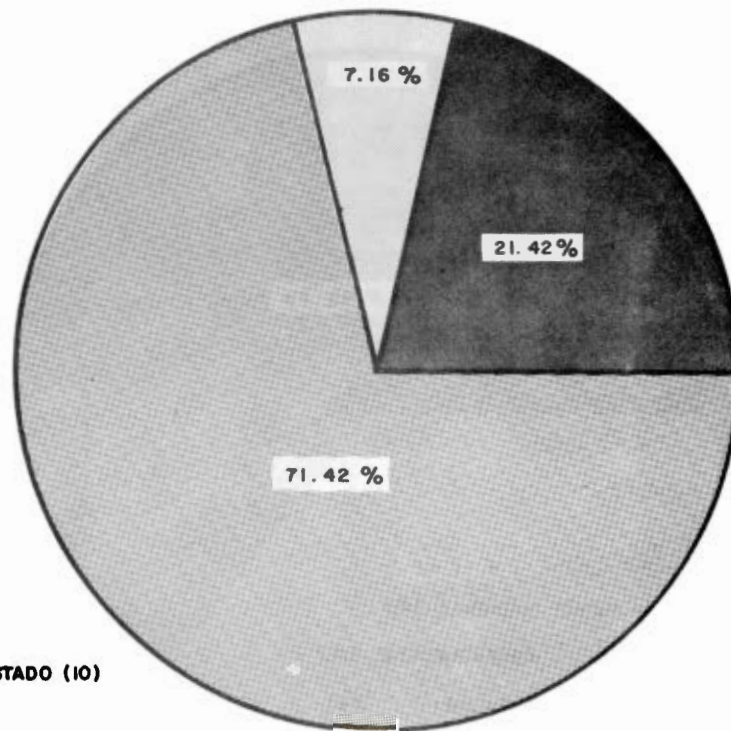
■ SOCIEDADES ANONIMAS (9)
▒ SOCIEDADES LIMITADAS (5)




**ENTIDADES DESCENTRALIZADAS INDIRECTAS
O DE SEGUNDO GRADO SEGUN EL NIVEL DE DEPENDENCIA**



**ENTIDADES DESCENTRALIZADAS INDIRECTAS
O DE 2º GRADO SEGUN SU CATEGORIA JURIDICA**



-  ESTABLECIMIENTO PUBLICO (1)
-  EMPRESAS INDUSTRIALES Y COM. DEL ESTADO (10)
-  SOCIEDADES DE ECONOMIA MIXTA (3)

no. Este último aspecto fue declarado in-equequible.

Mediante decreto 1554 de 1969 se le asignó el control y fiscalización de las tarifas de aseo y por decreto 1765 de 1972 las de telefonía local y rural y de larga distancia, así como los telegráficos, de télex y postales nacionales e internacionales. El decreto-ley 149 de 1976 le asignó el control y la fijación de las tarifas de agua, energía eléctrica, alcantarillado, recolección de basuras, teléfonos urbanos, larga distancia, telégrafos y correo.

La junta está conformada por tres miembros de tiempo completo, de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República y por el Jefe del Departamento Nacional de Planeación, quien la preside, o su representante.

Para el cumplimiento de los fines de la junta debe : a) atender todos los aspectos relacionados con el trámite de las solicitudes que sean presentadas a su consideración; b) preparar normas y procedimientos para la elaboración de los estudios que se considere deban adelantar las empresas; c) coordinar la evaluación de las solicitudes; d) identificar y promover la realización de estudios sobre los aspectos que se estimen necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

2. Criterios para la Fijación de Tarifas

El decreto 3069 de 1969 fija los criterios básicos.

2.1. Tarifas Rentables o al menos costeables

“Las entidades de servicio público deberán asegurar la protección de sus activos y fomentar el ahorro nacional mediante niveles de tarifas que cubran los costos reales de la prestación del servicio y provean una determinada rentabilidad, sobre el valor de dichos activos, con el objeto de facilitar apropiadamente la financiación de sus programas. Para tal fin las tarifas deben ajustarse a los cambios en los costos reales que alteren el equilibrio económico de la empresa y los planes trazados para atender la futura demanda”.

La costeabilidad se obtiene cuando la tarifa cubre los costos de operación, administración y mantenimiento y los relacionados con la generación de fondos para la depreciación de activos fijos revaluados.

“Se define como tasa de rentabilidad la relación entre los ingresos anuales netos de operación y el valor promedio de los activos destinados a prestar el servicio. Los ingresos anuales netos de operación son la diferencia entre los ingresos anuales por concepto de rentas netas del servicio y los gastos de operación y mantenimiento, incluyendo los intereses”.

2.2. Redistribución de Ingresos

“Las entidades de servicio público fijarán sus tarifas en tal forma que tomen en cuenta la capacidad económica de los diferentes sectores sociales y el mejor aprovechamiento de los recursos propios de los respectivos servicios en beneficio de la comunidad”.

2.3. Costos Razonables en Administración y Operación

“La junta determinará dentro de márgenes

nes razonables los gastos de operación justificables para cada servicio a distintas escalas de operación. Cuando los gastos existentes difieren de los aceptados como justificables por la junta, ésta formulará a la respectiva empresa las recomendaciones que estime convenientes”.

3. Política de Tarifas

Las políticas obedecen a los criterios dados, con algunas variaciones atendiendo a la naturaleza del servicio.

3.1. Autosuficiencia Financiera

Se procura a través de revisiones periódicas de las tarifas con aumentos graduales, que reflejen rentabilidad o al menos la costeabilidad.

3.2. Redistribución de Ingreso

Política básica del gobierno que generalmente se ejecuta a través de los servicios básicos, para lo cual se clasifican los usuarios según la utilización que hagan del servicio y las características de los mismos.

En el sector residencial la tarifa media debe ser por lo menos costeable, clasificando los usuarios según su capacidad de pago, de manera que se hagan transferencias de ingreso a través de las tarifas. Se subsidian los consumos básicos para los usuarios de menores recursos, y dada la relación entre consumo e ingreso se aplica el criterio de “a mayor consumo, mayor tarifa”.

Para los sectores industriales y comerciales se busca que la tarifa media sea rentable y no se promueven transferencias de ingresos de estos sectores al residencial, a fin de que no se anule la política redistributiva de los ingresos.

3.3. Eficiencia Administrativa

Las empresas deben justificar los incrementos de los gastos de operación, los cuales deben obedecer a sanos criterios de administración. Se busca el establecimiento de sistemas uniformes contables con el fin de definir los costos reales; igualmente el establecimiento del sistema de medición a fin de obtener efectividad en las tarifas.

3.4. Inversiones

Esta política se ha manejado con cuidado en el servicio telefónico, pues no se justifica invertir en localidades pequeñas o medianas donde este servicio no constituye una necesidad básica. Se da alta prioridad a los sectores de bajos ingresos y rurales, en cuanto a inversiones de agua potable se refiere.

En aseo las inversiones deben consultar la racionalidad en la utilización de los equipos y la cobertura que se pretenda abarcar con el servicio.

4. Estructura de las Tarifas

Para el estudio se analizaron 98 resoluciones sobre tarifas expedidas por la Junta entre 1971 y 1980, distribuidas así: acueducto y alcantarillado 23, energía 39, teléfonos 26 y aseo 10.

La estructura tarifaria de estos servicios, a excepción de aseo, es progresiva, considerando la capacidad de pago de los usuarios, el uso que se dé al servicio y los costos en que incurre la empresa.

4.1. Servicio Telefónico

Su estructura está conformada por tres (3) sectores: residencial, comercial e industrial y oficial.

4.1.1. Sector Residencial.

Existen categorías de acuerdo al avalúo catastral para efectos de un cargo fijo que debe cubrir los gastos de facturado y recaudo y un valor de consumo compatible con la mínima utilización económica de la línea.

La política es establecer una diferenciación de categorías de acuerdo a los grupos sociales más representativos.

Además del cargo fijo, hay una tarifa uniforme por cada impulso adicional; se pretende unificar el valor del impulso en todas las empresas telefónicas del país.

Cada suscriptor debe pagar derechos de conexión, con los cuales se financia parte de la inversión, que puede ser una tercera parte del costo de la línea; este valor oscila entre el 20 y el 80 o/o del costo.

4.1.2. Sector Comercial e Industrial

Comprende establecimientos dedicados a actividades comerciales, industriales, agrícolas, pecuarias o de índole semejante. La política tarifaria sigue los mismos lineamientos que el residencial.

Hay diferentes categorías de acuerdo al valor comercial declarado en el registro mercantil de la Cámara de Comercio, y se pretende disminuir su número, incluso buscar la unificación, puesto que es difícil establecer la justificación de subsidios de una categoría a otra, dentro del sector. La tarifa debe ser rentable, pero esta política es manejada con sumo cuidado a fin de que con subsidios excesivos a otros sectores se trasladen en sobrecosto a los productos que finalmente llegan al consumidor. Este sector tiene, pues, un cargo fijo

mínimo y una tarifa de consumo igual a la del residencial.

4.1.3. Sector Oficial

La tarifa se aplica a establecimientos de derecho público y a los particulares de utilidad común sin ánimo de lucro. El cargo básico mensual se asimila al de las primeras categorías del sector residencial.

4.2. Acueducto y Alcantarillado

Su estructura tarifaria está conformada por cuatro (4) sectores : residencial, industrial, comercial y oficial, y rigen bajo los siguientes criterios:

4.2.1. Sector Residencial

Comprende el servicio prestado a predios destinados a vivienda. Los usuarios se clasifican de acuerdo al avalúo catastral de la propiedad, de manera que las categorías consulten las condiciones socio-económicas de los mismos. Para efectos de tarifa no puede revisarse el avalúo catastral sin que sea estudiada por la junta de clasificación vigente de los usuarios, con el fin de que no se efectúen alzas en las tarifas sin autorización. Se establece un cargo fijo creciente, de acuerdo al avalúo catastral, con derecho a un cupo fijo de consumo que corresponda a las necesidades básicas de agua y no puede exceder de 25 M³ por suscriptor. La tendencia es disminuir esos cupos básicos de consumo y cobrar por bloques de consumo, sin cupo básico y un cargo fijo mensual, por concepto de facturado y recaudo. Así se va dando más importancia al consumo y no al avalúo catastral como indicador de la capacidad económica de los usuarios; la tarifa de alcantarillado se establece como un porcentaje sobre el valor total de la

cuenta de agua.

4.2.2. Sector Comercial

Está comprendido por los predios donde se desarrollan actividades comerciales lucrativas, de almacenamiento y expendio de bienes y servicios. Generalmente se establece una sola categoría de usuarios. Se cobra un cargo fijo con derecho a un cupo de consumo, que no exceda el del sector residencial. Se establecen además cargos por cupos adicionales de consumo. Como en el sector residencial, hay la tendencia a establecer cargos fijos sobre facturado y recargo y darle más importancia al consumo, estableciendo categorías por intervalos de este. La tarifa de alcantarillado se fija por un porcentaje, sobre la cuenta total del suscriptor por período facturado.

4.2.3. Sector Industrial

Comprende los predios donde se desarrollan actividades dirigidas a la obtención, transformación y transporte de materias primas. Se establece una sola categoría de usuarios y se cobra un cargo mínimo equivalente a un porcentaje del promedio de consumo registrado en períodos anteriores, pero no inferior al 20 o/o y se establecen tarifas por metro cúbico de consumo.

La tarifa de alcantarillado corresponde a un porcentaje de la cuenta total del suscriptor; cuando las industrias evacúan agua proveniente de procesos industriales que impliquen contaminación, la empresa con autorización de la JNT puede cobrar tarifa adicional a la de alcantarillado, considerando la calidad y volumen de lo evacuado. Lo recaudado por esta tarifa debe dedicarse a programas de inversión.

4.2.4. Sector Oficial

Comprende las entidades de derecho público y las de utilidad común sin ánimo de lucro. Se establece una sola categoría, con un cargo fijo con derecho a un cupo de consumo que no será superior a 45 M³ por mes y una tarifa por consumo adicional. La tarifa de alcantarillado será un porcentaje sobre la cuenta total del suscriptor.

4.3. Aseo

Las tarifas de aseo son diferenciales de acuerdo a la capacidad económica del usuario, y a la clase de usuario; hay dos clases: grandes productores de basura y productores menores. Estos últimos se clasifican en residenciales, lotes, mixtos residencial—comercial o industrial, comercio e industria, oficiales. Estos usuarios se caracterizan por producir un volumen periódico de basura, más o menos homogéneo y la tarifa se basa en el avalúo catastral o valor mercantil.

4.3.1. Sector Residencial

Comprende aquellos usuarios que reciben el servicio de recolección en sus residencias. Las tarifas se determinan por rangos de avalúo catastral. La correspondiente a la primera categoría debe cubrir los costos promedios en que se incurra, y a partir de éstos se cobra un valor en pesos por cada \$1.000 de avalúo.

4.3.2. Comercial e Industrial

Se cobra un cargo fijo por cada mil de avalúo mercantil, o en su defecto, catastral, y un recargo no mayor al 40 o/o, con relación a la tarifa del sector residencial.

4.3.3. Oficial

Se cobra un cargo fijo por cada mil de avalúo catastral, que no puede ser superior a la fijada para el sector residencial.

Son grandes productores de basura aquellos suscriptores que producen más de 2 M³ al mes; para estos casos, las empresas pueden establecer sistemas que les permitan medir la producción mensual de basura. La facturación y recaudo generalmente se hacen con otros servicios que tengan mayor cobertura y de cobro frecuente.

4.4. Energía Eléctrica

No se tiene en cuenta el avalúo catastral para establecer categorías; éstas se establecen de acuerdo a niveles o rangos de consumo. Para todas las clases de servicios se cobra un cargo mínimo por período facturado, que se obtiene aplicando la tarifa de consumo anterior al consumo que resulta de una utilización de la capacidad instalada, durante un período que es establecido para cada caso.

También puede ser una cantidad en pesos fija, cuando no existe contador, o un cargo fijo por período facturado por kilovatio o fracción conectado o de demanda máxima registrada. La clasificación del servicio se efectúa de acuerdo con la utilización o destino que haga el suscriptor y de la actividad económica que ejecute.

4.4.1. Sector Residencial

Servicio prestado a residencias de habitación, pequeños negocios anexos a éstas, siempre que la carga instalada sea inferior a mil quinientos vatios (1.500 W). Se establecen tarifas por consumo según rangos o niveles del mismo por kilovatio/hora

consumido.

4.4.2. Sector Industrial

Servicio prestado a las entidades dedicadas a los procesos de producción, transformación de bienes, tanto de consumo como de capital. Incluye también bienes, tanto de consumo como de capital en las instalaciones y edificios destinados para su operación comercial y el servicio para transmisores de radiodifusión comercial. La tarifa se cobra por Kilovatio/hora consumido; algunas veces con valores diferentes, según el horario en que sea consumido.

4.4.3. Servicio Comercial

Prestado a todos los establecimientos que desarrollan actividades con ánimo de lucro o relacionadas con bienes o servicios. También incluye tarifas para avisos y dispositivos de publicidad. La tarifa se cobra por KWH consumido.

4.4.4. Servicio Oficial

Oficinas y edificios públicos, establecimientos de beneficencia, alumbrado de plazas, parques, calles, vías públicas y señales de tránsito.

El cobro de la tarifa se hace por kilovatio/hora consumidos, y se asigna por KWH, además del cargo mínimo mensual.

4.4.5. Servicio a Precio Fijo

Se presta a entidades o usuarios que carecen de contador, de acuerdo a la carga instalada con un factor de utilización.

VII. ASPECTOS ECONOMICO-FINANCIEROS DE LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

1. Análisis Presupuestal

El estudio presupuestal de las empresas de servicios públicos se hizo teniendo como elementos de juicio las ejecuciones presupuestales de trece de las veintinueve instituciones observadas en las diecisiete ciudades que se han mencionado en otros apartes de este trabajo.

Para las restantes dieciseis empresas no fue posible obtener información. El período de estudio comprendió los años de 1976, 1977, 1978 y en algunos casos, 1979.

1.1. Para analizar la estructura de ingresos se toma como parámetro los ingresos totales con respecto a los ingresos de explotación, aportes y crédito interno y externo.

Los aspectos más relevantes que se encontraron en cuanto a ingresos fueron los siguientes:

- La ejecución activa de los ingresos de explotación, en las empresas fluctúa entre el 65 y 89 o/o.
- La ejecución activa del presupuesto está auxiliada por aportes hasta de un 50/o.
- La tendencia de los recursos del crédito es bastante dispersa ya que oscila entre el 5 y 34 o/o, índices significativos sobre los ingresos totales, siendo obviamente mucho más representativos al relacionarlos contra los ingresos de explotación ya que se observa una variación que fluctúa entre el 6 y el 53o/o, situación que

indicaría y reafirmaría que estas empresas públicas operan fundamentalmente a través del manejo de créditos (ver cuadro No. 1).

1.2. El análisis de la estructura de los gastos muestra las siguientes características:

- En los gastos de funcionamiento se observa un intervalo del 30 al 77 o/o, considerando que al hablar de gastos de funcionamiento incluímos servicios personales, gastos generales y transferencias.
- Se observa un rango amplio de variaciones entre las empresas que escasamente en promedio invierten un 5 o/o de su presupuesto y otras que llegan hasta un 35 o/o, pero todo esto con un gran esfuerzo de crédito a largo plazo o la denominada deuda pública.
- El servicio de la deuda que, como bien es conocido, responde a intereses corrientes, intereses de mora, ajustes en tasas de cambio, pagos administrativos de créditos y cuotas de amortización de capital, permiten detectar siempre una carga alta para las finanzas de estas empresas, pues afectan entre un 3 a un 50 o/o de sus presupuestos de gastos totales. (ver cuadro No. 2).

1.3. Al abordar el tema de los rasgos de la administración presupuestal se observan los siguientes aspectos indicativos:

- No existe unidad de criterio para la presentación y elaboración de los presupuestos, ya sean estos de entidades del nivel nacional, departamental o municipal.
- Como consecuencia de lo anterior, se observa una gran variedad de criterios y

de conceptos en las ejecuciones tanto activas como pasivas.

- El mayor peso del presupuesto de gastos recae sobre los gastos de funcionamiento, inhibiendo de esta manera las posibilidades del crecimiento a través de la inversión.
- Las cargas financieras de los créditos tanto a corto como a largo plazo, afectan la capacidad económica para el desempeño normal y, por ende, desequilibran las estructuras financieras, pues las tasas de recuperación no alcanzan a equilibrarse con los efectos inflacionarios.
- Asimismo, se puede observar que algunas de las empresas públicas operan con presupuestos deficitarios, los cuales tienen que ser subsanados por auxilios o transferencias del gobierno nacional, del departamento o del municipio.

2. Análisis Financiero

Para efecto del estudio se establecieron tres niveles de empresas, teniendo como base el valor económico de los balances, ya que son los determinantes de la capacidad de recursos manejados por las entidades.

- Empresas grandes: más de 10 mil millones.
- Empresas medianas: de 5 mil a 10 mil millones.
- Empresas pequeñas: menos de 5 mil millones.

El estudio financiero de las catorce empresas de servicios públicos que suministraron los estados financieros, permite

concluir lo siguiente:

2.1. Los activos de los tres grupos muestran la significación del activo fijo, ya que tiene un peso estructural que oscila entre el 70 y el 80 o/o; quiere decir esto, que las entidades de servicio público mantienen una alta inversión en dichos activos fijos, esto es, en capacidad instalada, con bajos índices de recursos disponibles para el giro de sus actividades; se observa que los activos corrientes fluctúan entre el 12 y el 26 o/o.

2.2. En lo relacionado con los pasivos, existe un mayor peso por parte de los pasivos a largo plazo, o lo que comúnmente se denomina deuda pública, ya que fluctúa entre el 25 y el 41 o/o.

2.3. En lo referente al pasivo-patrimonio indica un predominio por parte de los pasivos totales sobre la disponibilidad patrimonial; en todos los grupos de estudio, los pasivos totales corresponden a intervalos entre el 52 y 64 o/o, lo que implica que los faltantes corresponden al patrimonio y siempre son inferiores al 50 o/o; el endeudamiento es más alto que las disponibilidades o recursos propios.

2.4. El crecimiento de las entidades encuestadas, en tendencia general, ha sido moderado; los activos corrientes oscilan entre el 43 y el 63 o/o del crecimiento; en cambio, la inversión o mejoramiento de las capacidades instaladas, se puede considerar como bajo, pues fluctúa entre el 12 y el 22 o/o.

El crecimiento de los pasivos refleja desproporcionalidad con los activos. Es así, que el pasivo exigible oscila entre el 13 y el 33 o/o, que puede ser considerado como aceptable. Sin embargo, llama la aten-

ción el estado del pasivo a largo plazo que alcanza porcentajes hasta de un 229 o/o de crecimiento. Esto demuestra que las entidades están soportando su funcionamiento a través de créditos pero sin el complemento de una rentabilidad que les permita resistir las cargas financieras que estos créditos demandan.

Lo anterior se puede observar en los índices de rentabilidad patrimonial, los cuales oscilan entre el 7 y el 14 o/o, indicadores que demuestran algunas deficiencias en la gestión administrativa, pues ni siquiera alcanzan a ser el 50 o/o de las tasas de inflación, imperantes en nuestra economía. Por consiguiente, se puede asegurar que ni siquiera generan una recuperación del capital invertido.

2.5. El análisis del capital de trabajo muestra un nivel bajo de disponibilidad operativa para cada período; se registra una capacidad de capital de trabajo que sólo va del 5 al 14 o/o. Esta capacidad del capital de trabajo es obviamente baja frente a la exigencia del ciclo operativo que conlleva estas entidades, lo que puede generar efectos tales como reducida capacidad de pago, falta de programación en los suministros de la entidad, exigencias de incremento de los créditos y, por ende, un esfuerzo administrativo permanente para mantener en funcionamiento estas empresas.

En el cuadro No. 3 se registran los porcentajes de la estructura financiera; en el cuadro No. 4 se presentan las desviaciones relativas de balances y en el cuadro No. 5 se pueden observar los diferentes índices financieros.

3. La Estructura del Financiamiento

La estructura financiera municipal capta recursos de cuatro fuentes:

3.1. Ingresos tributarios: Impuestos recaudados por varios conceptos, directamente por el municipio.

3.2. Ingresos no tributarios: procedentes de servicios públicos prestados por entidades, venta de bienes, multas, arrendamientos.

3.3. Ingresos por transferencia: aportes, participaciones, auxilios.

3.4. Ingresos por capital: Recursos del balance del tesoro público y recursos provenientes del crédito.

En los ingresos tributarios se destaca el impuesto predial que para algunos municipios ha llegado a representar hasta el 66 o/o del total de los ingresos tributarios. Otros impuestos: Circulación y tránsito, industria y comercio, consumo, juegos permitidos, espectáculos públicos, pesas y medidas.

En los ingresos no tributarios, las tasas y venta de servicio por concepto de energía eléctrica; acueducto y alcantarillado; teléfonos, alumbrado, aseo y vigilancia. Transportes; Plazas de mercado y ferias; Matadero y Pabellón de carnes; puertos fluviales, puertos terrestres, Establecimientos educacionales, establecimientos asistenciales y de laboratorio; otras tasas.

En los ingresos por transferencia, se encuentran los aportes nacionales, departamentales y de otras entidades; los auxilios nacionales departamentales y de otras entidades; y las participaciones nacionales y departamentales.

Y, finalmente, los ingresos de capital están integrados por la venta de activos, recursos del balance y recursos del crédito; es este último el que nos interesa.

Los recursos del crédito aumentan fundamentalmente por la mayor utilización del crédito por parte de los municipios; el valor de estos créditos ha representado últimamente un alto porcentaje y en consecuencia una mayor dependencia municipal del crédito, y se observa su poca o casi nula capacidad de endeudamiento hacia el futuro.

Los ingresos ordinarios y las transferencias no permiten el fortalecimiento municipal; los primeros en gran parte se destinan a gastos de funcionamiento o burocracia y sólo una mínima parte para inversión, es decir, para la solución de los requerimientos de la infraestructura física.

Además, el ahorro corriente (Ingresos corrientes — Gastos corrientes) es insuficiente para financiar inversiones en servicios públicos.

El crédito presenta dos aspectos a considerar: por un lado, la inversión realizada con él representa una inmovilización con efectos diferidos que permite repartir el servicio en el tiempo y cubrirlo con impuestos futuros; por otro lado, traslada costos a la población futura que se beneficiará de los servicios.

Los municipios y sus entidades públicas pueden recurrir a dos grandes líneas de crédito: interno y externo.

El crédito interno, se presta a nivel nacional y a nivel regional (ver cuadro No. 6); el crédito externo proviene básicamente de organismos internacionales (AID,

BIRF, BID), de gobiernos extranjeros o de suscriptores privados.

Sin embargo, el municipio y las empresas públicas municipales han encontrado dificultades de acceso a las diversas líneas de crédito existentes; la débil capacidad de endeudamiento y el regular servicio de la deuda, unido a la escasa capacidad técnica para preparar y presentar estudios, los colocan en desventaja en el mercado de crédito frente a las grandes ciudades.

Además, uno de los más poderosos obstáculos que impiden resolver los problemas crecientes de la población, en materia de dotación y suministro de servicios públicos, consiste fundamentalmente, en la inexistencia de un mercado de capitales fuerte y estructurado que permita canalizar los recursos suficientes para inversiones prioritarias y de largo alcance.

VIII. LAS CARGAS SOCIALES Y LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.

1. La Función pública y la prestación de los servicios públicos

En el derecho colombiano existen cuatro formas básicas de vinculación con la administración para prestar servicios personales a ella.

1.1. Estatutaria.

“Denominada también legal y reglamentaria, da a quien por ella tiene acceso a la administración el título de empleado público o funcionario público, y el acto que la traduce es el nombramiento y la posesión. La nota principal de tal situación es la de que el régimen del servicio o de la relación de trabajo, si se prefiere el término, está previamente determinado en la

ley y, por lo tanto, no hay posibilidad legal de que el funcionario entre a discutir las obligaciones de las partes, ni fijar alcances laborales distintos de los concedidos por las normas generales y abstractas que la regulan” 8/.

1.2. Contractual laboral.

“Otorga a quien por ella se vincula a la administración el título de trabajador oficial y se traduce en un contrato de trabajo que regula el régimen del servicio que se va a prestar, permitiendo obviamente la posibilidad de discutir las condiciones aplicables”.

Se predica esta vinculación de las personas que prestan sus servicios en: Empresas industriales y comerciales del Estado, a título de regla general; actividades de construcción y sostenimiento de obras públicas en cualquiera de los organismos oficiales; las actividades previstas en los estatutos de los establecimientos públicos como susceptibles de tal vinculación.

1.3. Contractual Administrativa.

“Da el título de contratista independiente a quien se vincula a la administración por un contrato de esta naturaleza, y se aplica a quienes prestan sus servicios temporales al Estado, como los técnicos y obreros contratados por el tiempo de la ejecución de un trabajo o una obra. Este contrato administrativo contiene cláusulas exorbitantes y está prohibido pactar en él prestaciones sociales”.

1.4. Formas Precarias.

Comprende los supernumerarios y las personas que se vinculan a la administración

mediante resoluciones de reconocimiento.

En las empresas de servicios públicos estudiadas se puede observar cómo la forma de vinculación más frecuente es la contractual laboral, la que se rige por las prescripciones del Código Sustantivo del Trabajo y conlleva, obviamente, la negociación de las condiciones de los contratos individuales de trabajo a través de la negociación colectiva o convenciones colectivas.

Los funcionarios públicos o empleados públicos, cuyo régimen salarial y prestacional se circunscribe a lo que establezcan las leyes o los decretos extraordinarios, en la actualidad muestran el siguiente régimen prestacional:

- El salario lo determina el Congreso (Artículo 76 de la Constitución Nacional) o el ejecutivo por medio de facultades extraordinarias.

- Tienen derecho a una prima de navidad consistente en un sueldo al año y se cancela en los primeros diez días del mes de diciembre. Decreto 3135 de 1968 y decreto 1848 de 1969, artículo 11.

Prima de vacaciones, quince días de remuneración al año y se cancela al iniciar el disfrute de las mismas. Decreto 230 de 1975, artículo 13.

- Cesantía. Un sueldo y las doceavas de las prestaciones establecidas; se liquida año por año y se reporta al Fondo Nacional del Ahorro. Decreto 3118 de 1968, y decreto 3135 de 1968.

Prima de Servicios. El 50 o/o de la remuneración mensual y se cancela el 30 de

junio de cada año. Decreto 1042 de junio de 1978, artículo 58.

- Bonificación por servicios prestados. El 25o/o del sueldo y se cancela en abril de cada año. Decreto 1042 de junio de 1978, artículo 45 y siguientes.

Por otra parte, el Código Sustantivo del Trabajo consigna las siguientes prestaciones comunes:

Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

Auxilio de Cesantía.

Auxilio monetario por enfermedad no profesional.

Calzado y vestidos de labor.

Gastos de entierro.

Primeros auxilios.

Protección a la maternidad y a menores.

Vacaciones.

Así mismo, el Código Sustantivo del Trabajo, prescribe las siguientes prestaciones de carácter especial, las cuales se deben pagar de conformidad con criterios patrimoniales establecidos en el mismo:

Auxilio de transporte.

Auxilio por enfermedad no profesional e invalidez.

Escuelas y alfabetización.

Pensión de jubilación.

Prima de Servicios.

Seguro de vida.

Servicio Nacional de Aprendizaje.

Subsidio familiar.

Por otra parte, en el mismo código se estipula que el trabajo nocturno se remunerará con un 35o/o, el extra diurno con un 25o/o, y el extra nocturno con un 75o/o; el trabajo en días dominicales y festivos es el 100o/o del salario ordinario y un día compensatorio.

En el cuadro No.7 se consigna el régimen prestacional de las empresas de servicios públicos. Para elaborarlo se estudiaron 27 convenciones colectivas que corresponden a los años de 1979 y 1980.

La simple ojeada de este cuadro permite concluir que la carga social que afecta la prestación de los servicios públicos es realmente considerable. Desafortunadamente, no fue posible cuantificar el régimen prestacional en virtud de que muchas de las categorías laborales difícilmente se prestan a la asignación de magnitudes confiables.

Finalmente, cabe anotar que algunas de las convenciones comienzan a incluir como objeto de la negociación colectiva sistemas preferenciales a favor de los trabajadores oficiales de la entidad, en algunos de los servicios que ella preste.

XI. ALGUNAS RECOMENDACIONES.

Como resultado del estudio que sobre servicios públicos ha venido realizando la ESAP y de una manera provisional, en la medida en que aún no se han incluido todos los temas de la investigación, podrían darse algunos lineamientos muy generales sobre la prestación de los servicios públicos en Colombia.

1. Sería indispensable dar un mayor desarrollo al artículo 182 de la Constitución Nacional, entre otros, con el objeto de definir con precisión los servicios públicos a cargo de la nación, de los departamentos y de los municipios, y los ingresos que deben destinarse a una adecuada prestación de los mismos. Dentro de la actual política de descentralización, se han venido realizando estudios sobre el situado fiscal y el estado de los presupuestos y el financiamiento departamental y municipal que, de continuarse y llevarse a la práctica, permitirán arrojar suficientes elementos de juicio para lograr una organización más racional de los servicios públicos que redunde en beneficio de los asociados.

2. En este mismo orden de ideas, sería necesario generalizar el régimen jurídico de los establecimientos públicos del nivel departamental y municipal. El Consejo Nacional de la Descentralización estudió y aprobó en meses pasados un proyecto de ley en tal sentido, lo que hace viable que en un futuro muy próximo se cuente con las herramientas legales para enmarcar la creación y desarrollo de las ahora diversas instituciones de servicios públicos.

En el estatuto de los establecimientos descentralizados del orden departamental y municipal se consignan normas que permiten funcionalizar los sistemas de decisión y sus correspondientes órganos, la planeación y su papel dentro de la administración y la gestión, los mecanismos de tutela que redundan en el establecimiento de una adecuada coordinación intra e interinstitucional, los sistemas de vinculación de personal. En fin, su contenido normativo permite un marco y unas reglas de juego que facilitan la administración y permiten arrojar adecuados elementos de juicio para la formulación a

nivel global de políticas de servicios públicos.

3. Los organismos que están a la cabeza de la dirección de los distintos sectores por nosotros estudiados (energía, salud y comunicaciones) deberían hacer esfuerzos considerables por asesorar en forma más regular y continua y, por consiguiente, más eficiente, a las entidades de servicios públicos que los constituye en los campos de la planeación, de la administración financiera y de la administración presupuestal. Asimismo, estos organismos rectores podrían iniciar el desarrollo en sus diversas entidades de controles de gestión que algunos de ellos ya poseen con mecanismos de implementación adecuadamente estructurados.

4. La Junta Nacional de Tarifas, debería continuar con sus esfuerzos por racionalizar las políticas de tarifas y por lograr categorías más homogéneas en la estructura de las mismas, a efecto de superar la diversidad de criterios que hoy se emplean en todos y cada uno de los servicios estudiados. Los criterios de consumo y de usos del suelo urbano como elementos únicos de la fijación de las tarifas podrían arrojar una más clara política y unos mejores beneficios para los usuarios.

El análisis de las tarifas y sus sistemas actuales deberían permitir estructurar una clara política pública sobre los servicios, que tenga en consideración, partiendo de los criterios de racionalidad atrás mencionados, el complejo problema financiero que denotan en la actualidad las instituciones de dicho campo. ¿Cuál deberá ser el criterio fundamental de determinación de la tarifa, costo promedio o costo marginal? Es decir, ¿se debe hacer pagar a los usuarios los bienes o servicios que consu-

men a su verdadero costo de producción por la empresa o se debe considerar que todos los usuarios deben pagar la misma tarifa para cada unidad de servicio consumida sea cual fuese el volumen de su consumo, el momento de su consumo, y los gastos ocasionados a la empresa para la producción del servicio? ¿Debe primar el criterio de autosuficiencia financiera dado que, como lo pudimos observar, la mayoría de las empresas tiene muy bajos índices de rentabilidad interna?

La respuesta a estos interrogantes conlleva desde ya la estructuración de una política pública de servicios que hunda sus raíces en la concepción que se quiera implementar del funcionamiento del Estado.

5. Es necesario impulsar a través de los distintos instrumentos institucionales existentes, un mejor conocimiento de las fuentes y recursos del financiamiento a

los servicios públicos, porque como lo hemos observado, en el caso de las pequeñas empresas de servicios, éstas no usan los sistemas de crédito principalmente por sus dificultades de acceso a él y por bajos niveles de administración financiera que poseen.

6. En lo relativo a las cargas sociales que actualmente soporta la mayoría de las empresas de servicios públicos, debería iniciarse una serie de acciones tendientes a reducir su exagerado desarrollo, buscando alcanzar una adecuación a las políticas sociales existentes tanto en el sector público como privado. Es indispensable mejorar los sistemas de información, desarrollar la capacidad de negociación al interior de las instituciones y de los sectores a las cuales pertenecen; estructurar los criterios de negociación y, en fin, racionalizar la política laboral.

CUADRO No.1
ANALISIS DE LA ESTRUCTURA PRESUPUESTAL DE LAS EMPRESAS
DE LA MUESTRA

1. Análisis de Ingresos

Empresas	Aseo Matadero P.de Mercado	Acueducto Alcantarillado	Energía	Teléfonos	Empresas Públicas
Razones					
Ys. Expl. Ys. Tls.	89 o/o *	83 o/o	80 o/o	65 o/o	85 o/o **
Aportes - Ys. Tls	3 o/o	5 o/o	-0-	-0-	1.4 o/o
Endeud. - Ys Tls.	5 o/o	9 o/o	20 o/o	34 o/o	20 o/o
Endeud. Ys. Expl.	6 o/o	13 o/o	27 o/o	53 o/o	31 o/o

* Gestión directa municipio: Ys Expl. Ys totales

** NOTA : Se excluye la cuenta fondos adicionales necesarios de la ejecución activa de una empresa.

CUADRO No. 2

2. Análisis de Egresos

Empresas	Aseo Matadero P. de Mercado	Acueducto Alcantarillado	Energía	Teléfonos	Empresas Públicas
Razones					
Gts. Func. - Gts Tls.	76.5 o/o *	59 o/o	68 o/o	30 o/o	59 o/o
Inversión - Gts Tls.	5.6 o/o	35 o/o	7.9 o/o	20 o/o	24 o/o
Ser. Deuda - Gts Tls.	8.2 o/o	3 o/o	13 o/o	50 o/o	14 o/o
Otros Gts. Gts Tls	9.7 o/o	3 o/o	11.1 o/o		3 o/o

* Gestión directa municipio; no existía información sobre gastos.

CUADRO No. 3
PORCENTAJES DE ESTRUCTURA FINANCIERA
(Análisis Vertical)

BALANCE	Empresas grandes	Empresas medianas	Empresas pequeñas
ACTIVO			
Corriente	12.57	26.66	19.65
Fijo	79.99	69.63	72.33
Otros Activos	7.43	3.70	8.01
TOTAL ACTIVOS	99.99	99.99	99.99
PASIVO			
Exigible	8.13	21.62	29.57
Largo Plazo	37.89	40.94	25.52
Otros Pasivos	5.70	1.15	3.13
TOTAL PASIVOS	51.74	63.72	58.23
Pérdidas y ganancias	0.12	2.53	-0-
Capital y superávit	48.12	33.74	41.76
TOTAL PASIVO Y CAPITAL	99.98	99.99	99.99
PASIVO			
Exigible	15.72	33.92	50.78
Largo Plazo	73.23	64.25	43.83
Otros Pasivos	11.03	1.81	5.38
TOTAL PASIVOS	99.98	99.98	99.98

FUENTE: Estados Financieros de 14 empresas de Servicios Públicos.

Años estudiados: 1976 - 1977 - 1978 - 1979.

CUADRO No. 4

DESVIACIONES RELATIVAS DE LABANQUES (PROMEDIO)

BALANCE	Empresas grandes	Empresas medianas	Empresas pequeñas
ACTIVO			
Corriente	1.47	1.63	1.43
Fijo	1.22	1.21	1.12
Otros Activos	1.35	2.28	1.06
TOTAL ACTIVOS	1.26	1.31	1.02
PASIVO			
Exigible	1.33	1.32	1.13
Largo Plazo	2.29	1.82	0.98
Otros Pasivos	0.77	0.53	0.19
TOTAL PASIVOS	1.27	1.55	2.43
Pérdidas y ganancias		1.62	
Capital y Superávit	1.25	1.82	0.81
TOTAL PASIVO Y CAPITAL	1.26	1.31	1.02

FUENTE: Estados Financieros de 14 empresas de Servicios Públicos.

Años estudiados: 1976 - 1977 - 1978 - 1979.

CUADRO No. 5

INDICES FINANCIEROS (PROMEDIO)

INDICES		Empresas grandes	Empresas medianas	Empresas pequeñas
Capacidad de pago	= Activo Corriente Pasivo Exigible	1.48	1.08	1.83
Situac. de Endeudam.	= Pasivo Total Activo Total	53.92	63.82	52.55
Capacidad de pago total	= Activo Total Pasivo Total	1.65	1.59	3.36
Garantía Fija	= Activos Fijos Pasivo largo plazo	2.14	1.61	4.31
Situación de largo plazo	= Pasivo largo plazo Activos fijos	0.53	0.59	0.28
Financ. Estable activo corriente	= Activo Cte- Pasivo Cte Activo Corriente	0.24	0.17	0.58
Pasivo Total a patrimonio	= Pasivo Total Patrimonio	1.96	2.15	0.43
Patrimonio a Pasivo Total	= Patrimonio Pasivo Total	0.91	0.43	2.33
Rent. Económica de la empresa	= Utilidades netas Capital contable	0.14	0.09	0.03
Capital de Trabajo	= Act. Cte - Pas. Exig.	297.639	59.513	(20.611)
Rentab. Patrimonio	= Utilidades Patrimonio	0.14	0.09	0.07

FUENTE : Estados Financieros de 14 empresas de Servicios Públicos.
Años estudiados: 1976 - 1977 - 1978 - 1979.

CUADRO No. 6

INSTITUCIONES FINANCIADORAS DE SERVICIOS PUBLICOS

	Nivel Nacional	Instituto Nacional de Fomento Municipal Fondo Financiero de Desarrollo Urbano Instituto de Crédito Territorial Bancos Comerciales y Corporaciones Financieras Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo
Crédito Interno	Nivel Regional	Instituto para el Desarrollo de Antioquia Instituto para el Desarrollo del Atlántico Instituto para el Desarrollo de Bolívar Instituto para el Desarrollo de Boyacá Instituto para el Desarrollo de Caldas Corporación Financiera de Cundinamarca Instituto de Desarrollo de la Guajira Instituto de Desarrollo Municipal del Huila Instituto Financiero para el Desarrollo del Departamento de Santander Instituto para el Desarrollo de Sucre Instituto Financiero para el Desarrollo del Valle del Cauca
Crédito Externo		Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, BIRF. Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Agencia Internacional de Desarrollo, AID.

CUADRO No. 7
SERVICIOS PUBLICOS : REGIMEN PRESTACIONAL (1) : 1979 - 1980

Tipo de Prestación	Reconocimiento Legal	Reconocimiento Extralegal
1. Salario		16 y 37 o/o de aumento.
2. Protección a la maternidad	6 semanas remuneradas; 2 a 4 semanas por aborto; una hora por 6 meses; no se puede despedir.	Algunas empresas reconocen de \$2.000 hasta \$11.000. Dos reconocen por aborto de \$1.000 a \$2.000 y una de las empresas paga desde el sexto mes de embarazo \$2.600.
3. Gastos de entierro	Una suma igual al salario del último mes; para pensionados, no menor a 5 veces el salario mínimo legal no mayor a 10 veces este salario.	Por muerte del trabajador algunas empresas reconocen desde 5 días de salario hasta \$15.000. Aquí se puede incluir el auxilio por muerte del cónyuge, padres, hijos, hermanos; todas las empresas reconocen este auxilio desde 35 días de salario hasta \$10.000
4. Pensión de Jubilación	Varón 55 años, mujer 50 años con 20 años de servicio; 75 o/o del salario promedio del último año de servicio y no puede ser menor al salario mínimo ni mayor a 22 veces este salario. No excluye auxilio de cesantía; si tiene más de 10 años y menos de 15 años de servicio y es despedido sin justa causa se le dará pensión al cumplir 60 años, y si tiene más de 15 años se le dará pensión al cumplir los 50 años.	La gran mayoría de las empresas pensionan a sus trabajadores entre los 20 y 25 años de servicio, sin límite de edad; algunas reconocen entre el 10o/o y 20o/o más para el monto de la pensión; otras otorgan bonificaciones de 75 días del salario promedio mensual y una de ellas reconoce una prima de jubilación hasta por \$9.000
5. Prima de Servicios	Un mes de salario, 15 días en junio y 15 días en diciembre.	Algunas empresas reconocen entre 15 y 60 días más y la llaman "Prima de Navidad" o bonificación; otras reconocen además entre \$1.000 y \$2.000 y la consideran en algunas salario.

Tipo de Prestación	Reconocimiento Legal	Reconocimiento Extralegal
		<p>En esta variable se incluye la prima de antigüedad; algunas empresas reconocen por servicios de 3 a 25 años entre 4 y 85 días de salario; otras reconocen entre el 21 o/o y 30 o/o del total de lo devengado en el último año; otras reconocen de 2 a 5 sueldos, y algunas fijan una cantidad que oscila entre \$1.000 y \$2.000, según la antigüedad.</p>
6. Sindicatos	<p>De base, gremiales, industria y de oficios varios; fuero sindical de tres meses para miembros de la Junta Directiva y para los tres representantes del comité de reclamos; congresos sindicales.</p>	<p>Cada empresa aporta para el sindicato entre \$350.000 y dos millones, para compra de lote y/o construcción de la sede sindical; también aportan entre \$15.000 y \$100.000 para gastos, más un auxilio que oscila entre \$37.500 y \$41.600.</p> <p>Algunos sindicatos incrementan el fuero sindical entre 2 y 24 meses más. La mayoría de las empresas conceden permisos remunerados a los trabajadores que son enviados como participantes a congresos; algunas empresas reconocen para congresos internacionales entre \$2.000 y US\$52 para tres trabajadores y de 3 a 15 días; para congresos nacionales entre \$300 y \$600 para 8 trabajadores y de 1 a 30 días, aparte pagará los pasajes de ida y regreso.</p> <p>Las empresas concederán permiso remunerado al personal sindicalizado para asistir a cursos de capacitación sindical; a los miembros de la Junta Directiva para labores de carácter sindical, y a los trabajadores para asistir a las asambleas ordinarias y extraordinarias.</p>
7. Fondo Rotatorio de vivienda	<p>No está reconocido por el Código Sustantivo del Trabajo.</p>	<p>Las empresas aportarán entre \$500.000 y \$25 millones por una sola vez para crearlo o incrementar los fondos existentes.</p>

Tipo de Prestación	Reconocimiento Legal	Reconocimiento Extralegal
8. Fomento del deporte	No está reconocido por el Código Sustantivo del Trabajo.	La empresa adquirirá un lote para la práctica del deporte y el sindicato utilizará los fondos obtenidos por venta de llantas y neumáticos que declare la empresa fuera de servicio. Otras empresas aportan entre \$5.000 y \$550.000.
9. Cooperativa de ahorro y crédito.	No está reconocida por el Código Sustantivo del Trabajo.	El aporte de las empresas oscila entre \$24.000 y \$240.000.
10. Fondo de Asistencia social	No está reconocido por el Código Sustantivo del Trabajo.	El aporte de las empresas oscila entre \$50.000 y \$120.000; otras aportan para el fondo de calamidad doméstica entre \$15.000 y un millón.
11. Fondo para la Educación	No está reconocido por el Código Sustantivo del Trabajo.	La mayoría de las empresas aportan desde \$100.000 hasta dos millones.
12. Prima por matrimonio	No está reconocida por el Código Sustantivo del trabajo.	Las empresas reconocen entre \$200 y \$2.500 y entre tres y ocho días de descanso remunerado.
13. Mausoleos	No están reconocidos por el Código Sustantivo del Trabajo	Algunas empresas se comprometen a comprar lotes mausoleos por valor de \$100.000; otra a comprar 15 bóvedas y mantendrán en buen estado los mausoleos que poseen.
14. Celebraciones para los trabajadores	No están reconocidas por el Código Sustantivo del Trabajo.	Algunas empresas aportarán entre \$50.000 y \$65.000 para celebrar el día del trabajo, día de la secretaria y por aguinaldo otras reconocen entre \$400 y \$10.000 para hijos de los trabajadores.
15. Exoneración del pago de servicios por acueducto y alcantarillado, energía y teléfonos.	No está reconocido por el Código Sustantivo del Trabajo	Una de las empresas de acueducto exonera a sus trabajadores del pago de matrícula, derecho de conexión, derecho de alcantarillado, mano de obra en la instalación, cargo fijo en la facturación, alcantarillado, medidor, caja y materiales, el trabajador sólo pagará el exceso de consumo y esto se hará para vivienda del trabajador, si es patrimonio familiar y es habitada por él y su familia.

Tipo de Prestación	Reconocimiento Legal	Reconocimiento Extralegal
		<p>Otra empresa de acueducto y alcantarillado reconoce un auxilio de \$3.500 por instalación del servicio.</p> <p>En una de las empresas de Energía hacen descuentos a sus trabajadores activos y pensionados entre el 40o/o y el 75o/o por servicio, por cuota de conexión para instalaciones monofásicas y trifásicas un descuento del 25o/o; otras empresas hacen el descuento de acuerdo al salario, así: hasta \$12.000 descontará los primeros 300 kw; otra empresa fija hasta 400 kw/hora para alumbrado y 900 kw/hora para calefacción, el exceso lo pagará el trabajador.</p> <p>Otra empresa descontará el 50 o/o del valor del servicio; extensión de redes y matrículas para las residencias de los trabajadores; para la liquidación del consumo, se tomará el 50 o/o y se aplicará la menor tarifa.</p> <p>Una de las empresas de teléfonos exonera del pago por instalación, traslado y depósito del servicio telefónico y establece tarifa mensual de \$5.00 por prestación del servicio, más \$0.05 por impulso, exceptuando los cargos por larga distancia u otros conceptos.</p>

Tipo de Prestación	Reconocimiento Legal	Reconocimiento Extralegal
		Otra empresa de teléfonos no cobra a sus trabajadores que devenguen hasta \$7.000 mensuales la tarifa básica de su servicio telefónico residencial.
16. Comodato de vehículo	No está reconocido por el Código Sustantivo del Trabajo	Todas las empresas deberán prestar un vehículo a los trabajadores para cambio de vivienda, refacción o traslado de materiales para la misma; en caso de calamidad doméstica, para asistir a entierros y demás actividades en que se requiera transporte.
17. Servicio de peluquería.	No está reconocido por el Código Sustantivo del Trabajo.	Una de las empresas prestará el servicio de peluquería para los trabajadores.
18. Explotación de basuras.	No está reconocida por el Código Sustantivo del Trabajo.	Uno de los sindicatos exige que lo obtenido por la explotación de basuras será repartido así: el 50o/o para el centro vacacional y el otro 50o/o con destino al colegio para los hijos de los trabajadores.
<p>FUENTE: Estudio de 20 convenciones colectivas de Empresas y Entidades de Servicios Públicos.</p> <p>NOTA: (1) Para efectos del presente resumen se tomaron los casos más representativos que demuestran el poder de negociación de los sindicatos.</p>		

1/ Confrontar Auby, J. M. y Ducos—Ader, R. Grands services publics et entreprises nationales. Presse Universitaires de France. Tercera Edición. Págs. 21 a 86. París 1975.

2/ El Acto Legislativo No. 1 de 1979 fue declarado inexecutable a finales de 1981.

3/ Sarría, Eustorgio y Sarría, Mauricio. Derecho Administrativo. Publicaciones CEIDA. Séptima Edición. Pág. 113. Bogotá, 1978.

4/ Sarría, Eustorgio. Obra citada. Pág. 113 a 117.

5/ Vidal Perdomo, Jaime. Derecho Administrativo. Banco Popular. Séptima Edición actualizada. Págs. 243 a 263. Bogotá, 1980.

6/ Cuello Iriarte, Gustavo. El Servicio Público. Revista Universitas.

7/ Rodríguez, Libardo. Derecho Administrativo II. La Actividad de la Administración. Publicaciones ESAP, Bogotá, 1981.