



SOBRE REGIMEN DE SERVICIOS PUBLICOS

El Proyecto de Ley que se publica a continuación ha sido elaborado en uno de los Seminarios de Derecho Público de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de nuestra Universidad. El trabajo ha sido hecho por los alumnos de Derecho Administrativo señores Alejandro Lemoine y Manuel Arbeláez Pava, bajo la dirección del profesor Eustorgio Sarria. En él puede apreciarse la labor desarrollada por los Seminarios y sus vastas proyecciones y resonancias en la vida jurídica del país. Su tendencia de interés social sobre el interés particular, uno de los puntos básicos del estado moderno, salta a la vista en la intención primordial de este proyecto de ley. El obedece esencialmente al mandato de nuestra norma fundamental y está basado en los principios jurídicos más elevados. La intervención de la Universidad en este sentido ha de hacerse manifiesta cada vez que problemas de orden científico reclamen su colaboración y su pensamiento.

En la exposición de motivos anexa al proyecto puede apreciarse más ampliamente la idea directriz que han seguido los elaboradores para estructurarlo.

PROYECTO DE LEY

Sobre régimen de los servicios públicos.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

decreta:

Artículo 1º Para los efectos legales, entiéndese por Servicio Público, toda acción o prestación realizada por el Estado, directa o indirectamente, o por personas privadas, destinada a la satisfacción eficaz, regular y continua de las necesidades colectivas, a juicio del Gobierno.

Artículo 2º Además de los servicios públicos primarios, constituyen, así mismo, actividades de Servicio Público, entre otras, las siguientes:

Primero—Medios de transporte: aéreos, marítimos, fluviales, terrestres, cables y similares;

Segundo—Correos, telégrafos, teléfonos, cables y radios;

Tercero—Acueductos públicos;

Cuarto—Suministro de Energía Eléctrica;

Quinto—Instituciones de utilidad común, Cajas de Previsión Social, actividades de servicio cooperativo y similares;

Sexto—Establecimientos de asistencia pública y beneficencia, como hospitales, clínicas, asilos, hospicios y funerarias;

Séptimo—Explotaciones petrolíferas y mineras y distribución de combustibles;

Octavo—Explotaciones agrícolas y ganaderas en gran escala;

Noveno—Establecimientos educacionales;

Décimo—Producción y suministro de leche, y mercados públicos, y

Undécimo—Higiene pública y aseo de las poblaciones.

Artículo 3º El gobierno para efectos del artículo 1º, debe oír el concepto de la Junta de Defensa Económica Nacional.

Artículo 4º El Consejo de Estado conocerá en única instancia de todas las providencias que dicte el Gobierno en desarrollo de la presente ley. Estos negocios tendrán prelación en su despacho.

Artículo 5º El Gobierno podrá exonerar del Impuesto Adicional sobre el patrimonio a las empresas de servicio público, que lo presten en forma eficaz.

Artículo 6º El Gobierno revisará y fiscalizará las tarifas y reglamentos de las empresas de servicio público. Podrá, así mismo limitar las utilidades líquidas anuales de dichas empresas.

Artículo 7º Las empresas de Servicio Público no podrán suspender ni paralizar sus actividades sino mediante aviso dado al Gobierno con antelación de seis (6) meses por lo menos.

Artículo 8º En caso de suspensión o paralización de los servicios sin justa o sin previo aviso, el Gobierno queda autorizado para imponer multas sucesivas de cien pesos (\$ 100.00) a mil pesos (\$ 1.000.00).

Artículo 9º El Gobierno podrá asumir la dirección del servicio y tomar todas las medidas necesarias que aseguren su continuidad y mantenimiento, cuando ocurra cualquiera de los casos previstos en los artículos séptimo y octavo de esta ley.

Dada, etc.....

Presentado a la consideración del honorable Senado de la República, por los suscritos Senadores,

EXPOSICION DE MOTIVOS

del Proyecto de Ley “sobre régimen de los Servicios Públicos”.

Honorables Senadores:

El proyecto de ley que hoy presentamos a la ilustrada consideración del Congreso, tiende a llenar un vacío de nuestra legislación, y desarrolla el principio constitucional, según el cual “...podrá la ley ordenar la revisión y fiscalización de las tarifas y reglamentos de las empresas de transportes o conducciones y **demás servicios públicos**”.

La importancia que tiene el desarrollo de este mandato constitucional, en Colombia, es tanto más sensible cuanto que nuestra precaria capacidad fiscal y económica hacen imposible para el Estado, en el cumplimiento de sus funciones administrativas, la prestación de servicios que procuren la satisfacción de la totalidad de las necesidades colectivas.

Al reconocer este hecho, la Ley “sobre régimen de los servicios públicos”, mira con especial atención el precepto de nuestra Carta sobre primacía del interés colectivo sobre el interés particular. Y lo hace actuante por ser su principal fin imponer a las personas privadas la obligación de mantener los servicios públicos, que ellas manejen y que el Gobierno señale como tales, en continuo, eficaz y económico funcionamiento.

Ante la imposibilidad física de ser el Estado el único administrador y gestor de las empresas destinadas a la satisfacción de las necesidades comunes, el desarrollo y desenvolvimiento económico y social de la colectividad, ha impuesto el hecho de que sean los propios particulares —personas privadas— quienes organicen y dirijan gran parte de establecimientos destinados a ese fin.

Los tratadistas del Derecho Administrativo han venido reconociendo este fenómeno, pero se han dividido en sus opiniones respecto a la amplitud del concepto de servicio público. Así encontramos autores, como Hauriou, Duguit, Rolland y Jéze, quienes afirman que el servicio público se concibe sólo como actividad propia y exclusiva del Estado. Otros, como Bielsa, hacen diferencia entre los servicios públicos propiamente dichos y los impropiaamente llamados, dando a los primeros una calidad cierta por ser dirigidos y prestados —directa o indirectamente— por el Estado, y reconociendo a los segundos en forma precaria por ser de prestación privada. Finalmente, un tercer grupo de doctrinantes, como Henry Laufemburger, sostienen que toda satisfacción de necesidades colectivas, realizada ya por el Estado —directa o indirectamente— o ya por los particulares, es servicio público. Este autor dice que cuando un servicio se convierte en factor indispensable y general de la vida económica en todas sus manifestaciones, se transforma de explotación privada a servicio público, como lo enseña la historia del desenvolvimiento económico de los pueblos (“La intervención del Estado en la vida económica”. H. Laufemburger).

Es decir, para estos últimos, una actividad no se convierte en servicio público por definición, porque la Ley-decreto, reglamento, etc., le dé la categoría de tal, sino porque existe por sí mismo como actividad destinada a la satisfacción de una necesidad general.

La Corte Suprema y el Consejo de Estado colombianos han sentado jurisprudencia a este respecto, adoptando esta última amplia teoría, fundándose en las realidades y los hechos nacionales que hemos mencionado, y que aparecen en mayor o menor escala en todos los países. La Corte Suprema de Justicia, en fallo de febrero de 1944, publicado en la **Gaceta Judicial** números 2006 a 2009, ha dicho refiriéndose al ejercicio del Gobierno: “El antiguo concepto irrestricto de **mando** (subraya la Corte) fue desplazado por el más humano de **servicio**. El gobernante es un servidor de la colectividad, obligado a procurarle seguridad e integridad, orden y tranquilidad, para lo cual se organizan en todo Estado, los tres servicios públicos primarios: el ejército, la policía y la justicia. Pero hoy no bastan estos tres servicios, que fueron los primeros que se advirtieron en la máquina administrativa; con el incesante progreso de la sociedad, la vida en ella origina nuevas necesidades colectivas capaces de servir de soporte a otros tantos servicios públicos que el gobernante está en la obligación de crear, como son: educación, sanidad, comunicaciones por telégrafo, ferrocarriles, carreteras, y además cuanto una sociedad moderna necesita para vivir como le corresponde y progresar....” No es, pues, en Colombia, criterio de distinción de un servicio público que se le preste por una organización pública o por una organización particular estructurada sobre normas de derecho privado.

El **artículo primero** del proyecto al hacer la definición legal de los servicios públicos, en Colombia, acoge la teoría más amplia sobre la materia y refleja las necesidades de la realidad nacional expresada en la jurisprudencia de nuestros más altos tribunales. El principio enunciado en el artículo busca la eficacia, la regularidad y la continuidad de los prestados por personas privadas, por medio de la intervención del Gobierno, que la misma ley autoriza en los artículos siguientes, desarrollando los cánones constitucionales consagrados en los artículos 32 y 39 (inciso 4º) de la Carta Fundamental.

El **artículo segundo** del proyecto presenta una enumeración enunciativa y no taxativa, teniendo en cuenta que esas actividades son clásicos ejemplos de los servicios públicos prestados por particulares, según lo afirma la Corte Suprema en el aparte del fallo que nos permitimos transcribir anteriormente.

Conforme al **artículo tercero**, el Gobierno, para declarar una actividad privada, servicio público, deberá pedir, en todos los casos, el concepto de la Junta de Defensa Económica Nacional. Por envolver problemas económicos y sociales la satisfacción de una necesidad general, se ha escogido a esta entidad para que asesore al Ejecutivo en la calificación de aquellas actividades de particu-

lares que deban considerarse servicios públicos, para todos los efectos legales.

El **artículo cuarto** consagra el recurso que los particulares pueden interponer contra las providencias del Gobierno en cuanto a esta ley se refiere. Dicho recurso, de única instancia, se tramitará ante el Consejo de Estado por la importancia y proyecciones que puedan acarrear las soluciones en estas materias. Se trata, pues, de garantizar la gestión que los particulares hacen en orden a la satisfacción de las necesidades colectivas, simplemente por la vía procedimental que las personas privadas han de seguir para proteger la constitución y mantenimiento de sus empresas de servicio público.

La trascendencia misma del fin de este recurso jurisdiccional, establece que, “Estos negocios tendrán prelación en su despacho”, con el objeto de que se tramiten con preferencia, a todo otro asunto que curse ante el Consejo de Estado.

El **artículo quinto** no busca otra cosa que dar al particular un aliciente de orden económico, para aquellas empresas que en un momento dado sean calificadas por el Gobierno como servicios públicos. Toda actividad privada que reúna las condiciones del artículo primero, a juicio del Ejecutivo podrá ser exonerada del pago del impuesto adicional sobre el patrimonio. Un particular prestará el servicio con más eficacia y mayor interés teniendo la posibilidad de obtener una compensación como la que se establece en la disposición. Por otra parte, el simple hecho de liberar a una empresa privada de ese gravamen, es garantía que asegura la mejor prestación del servicio.

El **artículo sexto** es desarrollo del precepto constitucional consagrado en el inciso cuarto del artículo 39 vigente, y tiene como objeto el abaratamiento del servicio y la disminución, indirectamente, del costo de la vida en los renglones más importantes de las relaciones sociales. El segundo aparte del mismo artículo contiene una autorización al Gobierno para hacer actuante el fin que se propone en la primera parte de la disposición.

Los **artículos séptimo, octavo y noveno** autorizan la intervención gubernamental encaminada a mantener la continuidad y regularidad de los servicios públicos prestados por personas privadas. De manera que podrá tomar la dirección de esas empresas y dictar “todas las medidas necesarias” cuando ocurran la paralización o suspensión del servicio, ya sea con o sin justa causa, o con o sin previo aviso. El término que se le da al particular para avisar al Gobierno de la suspensión o paralización de la empresa tiene por objeto facilitar al Ejecutivo el estudio de las medidas tendientes a la permanencia del servicio.

La suspensión o paralización sin justa causa o sin previo aviso de una empresa particular de servicio público por comprometer la armonía social y su interdependencia, hacen necesaria la fuerza

coercitiva de que la disposición provee al Gobierno para imponer multas sucesivas a las empresas que incurran en dichas faltas.

Pero para la mejor ilustración del honorable Senado de la República, se adjuntan al presente proyecto los antecedentes, fruto de laboriosas investigaciones realizadas durante la primera mitad del año en curso, en el Seminario de Derecho Administrativo de la Facultad Nacional de Derecho, y bajo la jefatura del doctor Eustorgio Sarria.

En esta forma queda explicado el contenido, la orientación y el espíritu del presente proyecto de ley.

Honorables Senadores,

(Fdo.), **Alejandro Lemoine**—(Fdo.), **Manuel Arbeláez Pava**.
Bogotá, junio de 1945.

Seminario de Derecho Administrativo.

Profesor: Eustorgio Sarria.

Alumnos: Alejandro Lemoine y Manuel Arbeláez Pava.