

Evaluación de la labor de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios en la protección de los derechos de los usuarios



**Grupo de Investigación en Derecho Público
Universidad del Rosario***

Una de las preocupaciones que con mayor frecuencia se manifiesta en la cotidianidad de los colombianos tiene que ver con el acceso y la prestación de los servicios públicos domiciliarios (SPD). Basta observar las motivaciones de la gran mayoría de movilizaciones sociales en los últimos diez años¹ para entender la importancia de este derecho y sus instrumentos de protección.

A continuación se presentan los resultados de la primera evaluación institucional realizada por el Grupo de Investigación en Derecho Público de la Universidad del Rosario, en su línea de derechos humanos, dentro de la segunda fase del Proyecto de Investigación Impacto Social y Jurídico de los Principales Instrumentos de Protección de los Derechos Colectivos en Colombia.

El objeto de estudio de esta evaluación son las instituciones de protección de derechos colectivos; por eso se presenta el diagnóstico de la gestión de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, como la entidad que tiene a su cargo la protección y la garantía de los derechos de los usuarios de SPD.

LOS INDICADORES INSTITUCIONALES

La primera pregunta que se realiza tiene que ver con la capacidad operativa y funcional de la Superintendencia para asumir la tarea



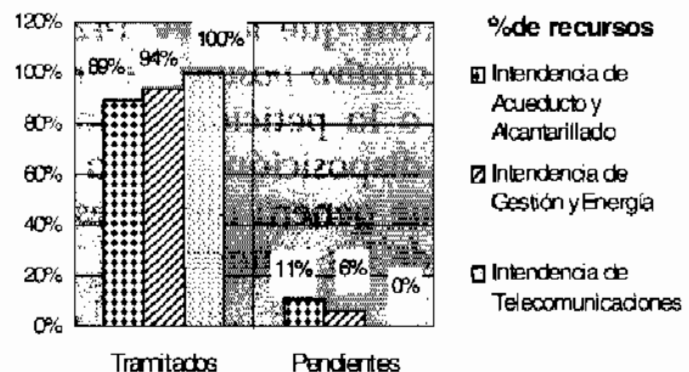
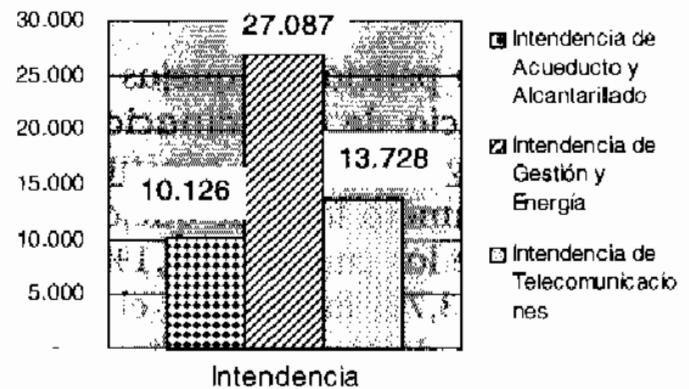
* Investigadoras: Beatriz Londoño Toro, Laura Victoria García Matamoros y Erika J. Castro Buitrago. Auxiliar de investigación: Juan Pablo Mesa Morales. Asesoría estadística: Floralba Ruíz Arias.

¹ Se recomienda mirar el Banco de Datos del CINEP en esta materia.

que se le ha asignado en materia de protección de los derechos colectivos de los usuarios de SPD.

Se constató que la Superintendencia cuenta con un total de 450 funcionarios,² de los cuales sólo el 2,6% (doce personas de las tres intendencias),³ se dedican a la resolución de recursos interpuestos contra los actos de las diferentes empresas de SPD de todo el país —un número insignificante para la cantidad de recursos que debe resolver la Superintendencia—.

Entre el 2000 y el 2001,⁴ según los datos suministrados por la Intendencia de Acueducto y Alcantarillado, se recibieron en total 10.126 recursos de apelación, de los cuales el 88,9%⁵ fueron resueltos y un 12,1%⁶ quedaron pendientes por resolver en diciembre de 2001, lo que podría traducirse en un promedio de 422 recursos mensuales, un número aparentemente imposible de tramitar de forma eficiente por los tres funcionarios vinculados a esta Intendencia.



Una situación similar se presenta en la Intendencia de Gestión y Energía, en la cual entre 1998 y 2001⁷ se recibieron 27.087 recursos de apelación, de los cuales el 94%⁸ fueron tramitados en diciembre de 2001. Actualmente la dependencia cuenta con sólo cinco funcionarios encargados de realizar estos proce-

2 Información otorgada por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

3 Empleadas en las intendencias de Gestión de Energía, Acueducto y Alcantarillado y Telecomunicaciones.

4 La Intendencia de Acueducto y Alcantarillado no posee información de su gestión en los años anteriores.

5 9.003 recursos de apelación.

6 1.123 recursos de apelación.

7 Para los años 2000 y 2001 el total de recursos de apelación fue de 18.368.

8 25.465 recursos de apelación.

SOS.

Por su parte, la Intendencia de Telecomunicaciones, que vincula tres funcionarios para el trámite de los recursos de apelación, entre 1998 y 2001 recibió 13.728 recursos, gestionados totalmente para diciembre de 2001.⁹ A pesar de la información suministrada por las tres intendencias, se presentan dudas de la eficiencia y en la resolución de los recursos de apelación, ya que el número de recursos tramitados y resueltos anualmente no corresponde con el recurso humano implementado para tal función.

El trámite de peticiones, quejas y reclamos generales se realiza en la dependencia de Coordinación de Investigaciones de Silencios Administrativos Positivos, constituida por ocho personas. Entre 1998 y 2001, el número total de quejas, reclamaciones y peticiones¹⁰ fue de 26.300, de las cuales el 38,1%¹¹ fueron concluidas hasta octubre de 2001, el 93,7% favorables, el 6,3%¹² desfavorables para el usuario, el 1% se declararon improcedentes y en el 2,1% se presentó desistimiento por los peticionantes.

Debemos recordar que la Ley 142 de 1994 estableció la figura del *silencio administrativo positivo* cuando las empresas de SPD no dieran respuesta a la petición de los usuarios en los quince días siguientes. Esta disposición es una de las que se invoca con mayor frecuencia y que genera múltiples reclamaciones para hacer efectivo el derecho de los usuarios.

Las intendencias no cuentan con datos estadísticos sobre la cantidad de decisiones favorables o desfavorables para el usuario, desistimientos, archivos, calidad y número de sanciones impuestas a las empresas y monto de las multas, factores de gran importancia para llevar a cabo una evaluación eficaz de la gestión de la entidad. A pesar de que la Coordinación de Silencios Administrativos Positivos muestra una mayor organización de sus indicadores, no posee información estadística detallada por tipo de petición, clase de servicio público domiciliario base de la petición, así como tampoco datos de



9 De acuerdo con los datos suministrados por la Intendencia de Telecomunicaciones, el rezago por año de recursos sin tramitar fue de 326 (1998), 665 (1999), 2.487 (2000) y 0 (2001).

10 La dependencia no presenta datos clasificados por tipo de petición.

11 10.012 quejas, peticiones y reclamos.

12 628 quejas, peticiones y reclamos.

las clases de respuestas emitidas por la Coordinación.

Dentro de las intendencias se presenta un gran desorden, que puede ser explicado por la falta de un manual de procedimientos actualizado, en el que se detallen funciones y procedimientos para lograr de manera eficiente los objetivos de la labor de las dependencias. El manual de procedimientos que rige actualmente la entidad se encuentra en la Resolución 001248 de 1994, norma obsoleta y desconocida por los funcionarios, razón por la cual actualmente la Oficina de Planeación trabaja en la elaboración de uno nuevo, que garantice el cumplimiento de las metas trazadas por la Superintendencia.

Otra de las causas de la congestión del trabajo se encuentra en la centralización de todos los trámites nacionales en las dependencias de la entidad en Bogotá. Para encontrar una solución al caso, el 31 de mayo de 2001 el Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios expidió la Resolución 004211 por la cual, basándose en las facultades otorgadas por el Decreto 548 de 1995, distribuyó la competencia para resolver recursos subsidiarios de apelación y queja en los intendentes delegados departamentales, bajo la coordinación del intendente de Control Social.¹³

LA PERCEPCIÓN DE FUNCIONARIOS Y USUARIOS SOBRE LA LABOR DE LA SUPERINTENDENCIA

A partir de encuestas de percepción, aplicadas a los funcionarios de las intendencias,¹⁴ se conoció su opinión frente al grado de protección del derecho colectivo, a la prestación eficiente y oportuna del servicio público, al cumplimiento de las funciones de la entidad y al acondicionamiento en materia de capacitación, recurso

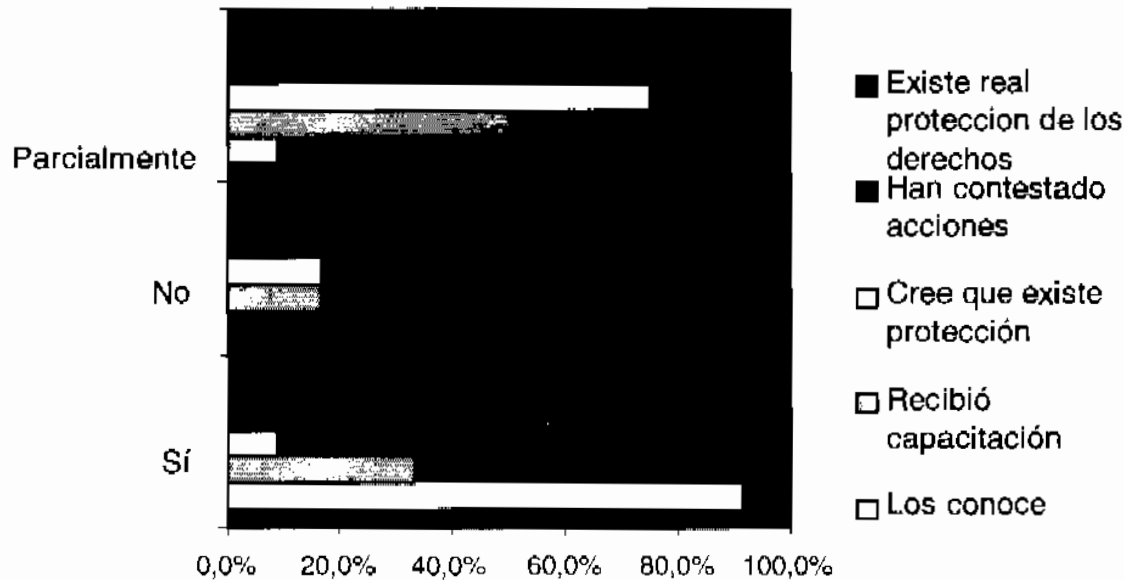


³En el artículo 4 de la Resolución se prevé que el superintendente delegado para acueducto, alcantarillado y aseo resolverá los recursos recibidos por la entidad del 1 de septiembre de 2001 hasta el 31 de marzo de 2002. El superintendente delegado para energía y gas resolverá los recursos recibidos del 1 de diciembre de 2001 hasta el 30 de junio de 2002. El superintendente delegado para telecomunicaciones resolverá los recursos recibidos del 31 de mayo de 2001 hasta 31 de diciembre de 2001.

¹⁴ Las encuestas fueron realizadas durante el primer semestre de 2002 a doce funcionarios de la Superintendencia Servicios Públicos Domiciliarios encargados de la tramitación de quejas, peticiones, reclamaciones y recursos.

¹⁵ La muestra seleccionada para la aplicación de las encuestas contó solamente con 39 usuarios, debido a que la entidad guarda la privacidad de los datos de los usuarios por petición de éstos, las encuestas presentadas se tomaron directamente a las personas que visitan la Superintendencia. Las encuestas fueron realizadas en junio de 2002.

humano y físico de la entidad para llevar a cabo su misión. Los resultados se muestran en la siguiente gráfica:

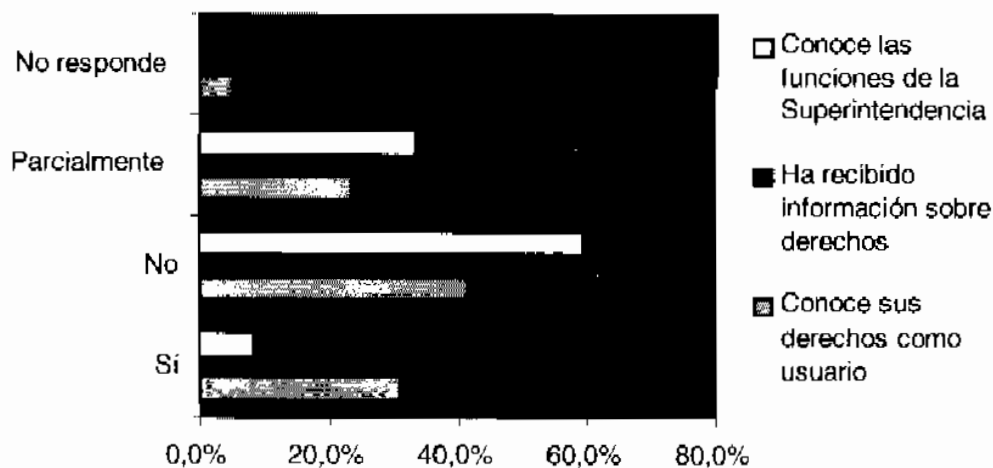


- El 91,7% de los funcionarios de las tres intendencias conoce los derechos de los usuarios y la forma de protegerlos, pero el 8,3% cree que su conocimiento es parcial. El 50% afirma haber recibido capacitación parcial sobre estos derechos, el 33% ha tenido capacitación y el 16,7% manifiesta no haber tenido capacitación.
- El 8,3% cree que existe una real protección de los derechos de los usuarios de los SPD, el 16,7% piensa que no, en tanto el 75% cree que parcialmente.
- El 100% de los funcionarios conoce sus funciones en materia de protección de los derechos de los usuarios de los SPD, de los cuales el 91,7% conoce los términos para dar respuesta a las peticiones, quejas y recursos interpuestos ante la Superintendencia y el 8,3% cree que los conoce parcialmente.
- El 75%, esto es, nueve funcionarios han contestado acciones en busca de la protección de los derechos de los usuarios de los SPD; no lo han hecho el 16,7%, y parcialmente el 8,3%.
- El 50% considera que la gestión de la Superintendencia es aceptable; el 33,3%, que es buena; el 8,3%, que es regular, y el 8,3% restante, mala. Ninguno considera la labor de la Superintendencia es excelente.

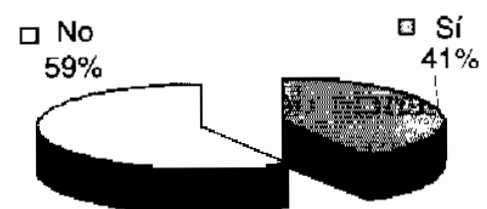
Por último, los funcionarios manifiestan que la Superintendencia debería gozar de un mayor presupuesto, impartir más capacitación y tener una mejor organización para optimizar su labor de protección de los derechos de los usuarios de los SPD.

La investigación también se dirigió a conocer la percepción que tienen los usuarios de la gestión de la Superintendencia, para lo cual se realizaron 39 entrevistas,¹⁵ que arrojaron los siguientes datos:

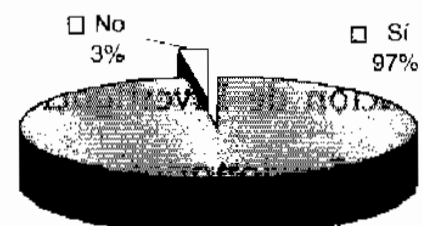
El 41% no conoce sus derechos de usuario, el 30,8% sí tiene conocimiento, el 23,1% asegura tener un conocimiento parcial y el 5,1% no responde. En cuanto a la forma de proteger sus derechos, el 46,2% no conoce los mecanismos de protección, el 33,3% tiene un conocimiento parcial, el 15,4% sí cree conocerlos y el 5,1% no responde.



En cuanto a si ha recibido información por parte de la Superintendencia acerca de sus derechos, el 61,5% asevera no haber recibido información, el 51% sí recibió información, el 38,8% alguna vez y el 2,6% no responde.



El 59% no conoce las funciones de la Superintendencia, el 33,3% las conoce parcialmente y el 7,7% afirma conocerlas. Igualmente, el 59% no conoce los términos en los cuales la Superintendencia debe responder a sus peticiones y el 41% sí tiene conocimiento de los términos.



El 97,4% ha interpuesto acciones judiciales para la protección de sus derechos de usuarios, la mayor parte por sobrefacturación en los servicios de acueducto, energía y gas y telecomunicaciones.

Por último, un 41% de los encuestados cree que no existe una real protección de los derechos de los usuarios de los SPD, otro 41% piensa que parcialmente, el 7,7% manifiesta que sí y el 10,3% no responde.

A MANERA DE CONCLUSIONES

De la anterior investigación se pueden extraer algunas conclusiones:

- Un grave problema detectado es la debilidad institucional para encargarse de las quejas y de los recursos de los usuarios. Hay escasez de funcionarios para resolver un volumen muy alto de solicitudes.

La situación anterior se ve agravada por la centralización de todos los trámites, lo cual produce gran congestión. Anteriormente existían intendencias regionales que fueron suprimidas, lo que ha generado las consecuencias mencionadas.

- Se encontró un alto volumen de solicitudes que, en apariencia, según las cifras aportadas, se resuelven. La pregunta es cómo, pues datos como las de 422 recursos por mes, para que resuelvan tres funcionarios, nos generan graves dudas sobre la posibilidad real de manejo.
- Un disfraz de esto es señalar que los recursos están ‘tramitados’, pero cuando se examina en la práctica esta situación, la verdad es que sólo han pasado de una oficina a otra, pero el problema que aqueja al usuario no ha sido resuelto.
- Es preocupante la precariedad en el sistema de indicadores de eficiencia de la Superintendencia, a pesar de que son exigidos a las empresas de SPD. Igualmente, se destaca la desorganización en el manejo de la información y de las cifras.
- El silencio administrativo es una de las principales causas de reclamación que se reconoce institucionalmente en la estructura de la Superintendencia, pues existe una oficina denominada Coordinación de Investigaciones de Silencios Administrativos Positivos.
- Los funcionarios califican a su entidad entre buena y aceptable (83,3%) y señalan que debería tener mayor presupuesto, capaci-

tación y organización para desarrollar mejor su tarea de defensa de los derechos colectivos.

- En la encuesta de percepciones dirigida a usuarios se constata un conocimiento medio de los derechos de los usuarios (esto es obvio, pues un usuario que reclama tiene que hacer necesariamente la reflexión sobre sus derechos).
- Es evidente el desconocimiento y la desinformación de los mecanismos de protección (46,2%), de las funciones y de la competencia.
- Es muy alto el índice de interposición de acciones judiciales (97,4%), lo cual puede tener algunas interpretaciones: (i) que los conflictos relacionados con servicios públicos tiene una tendencia cada vez más alta a la judicialización ante la inoperancia de las entidades administrativas. (ii) La tutela ha sido un mecanismo de gran eficacia para la protección del derecho de petición y la garantía del silencio administrativo positivo.
- Finalmente, debe destacarse que, en términos generales, los usuarios sienten que es débil la protección que el Estado otorga a sus derechos. La comunidad entrevistada, como usuario de SPD, se encuentra desinformada, lo que indica que la Superintendencia no ha efectuado una eficaz labor de promoción del derecho en estudio, así como tampoco de sus funciones en la defensa y garantía. En general, los entrevistados perciben que no existe una real protección de sus derechos y que se encuentran parcialmente respaldados por la Superintendencia, pues resaltan que casi el 100% de las personas entrevistadas han tenido que recurrir a las acciones judiciales para salvaguardar su derecho de usuarios.