

La reestructuración de la SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS: hacia el fortalecimiento institucional del esquema de vigilancia y control

Diego Humberto Caicedo Ortiz

A pesar de los indiscutibles avances que trajo la expedición de la Ley 142 de 1994, el gobierno anterior se encontró con una realidad lamentable: el proceso de consolidación del modelo de prestación de los servicios públicos, bajo un esquema de competencia estaba empezando a presentar fisuras básicamente en razón a la inoperancia del órgano de control; a las deficiencias que presentaban las Auditorías Externas de Gestión y Resultados que no habían sido utilizadas como soporte efectivo a las tareas de vigilancia y control reservadas al Estado; al papel desmesurado que la Superintendencia le había dado a la atención de las peticiones, quejas y recursos, lo cual había comportado el desplazamiento de recursos humanos y económicos de la vigilancia en la gestión empresarial hacia la atención de reclamos puntuales de un puñado de usuarios; a la existencia de sistemas de información muy pobres; en fin, a las reducidas funciones de apoyo asignadas a las antiguas intendencias departamentales, las cuales no justificaban su existencia a la luz del régimen legal de los servicios públicos domiciliarios.

Esa falta de impacto real de la Superintendencia en el esquema de vigilancia y control, sobre el cual se había construido el nuevo modelo de prestación de los servicios públicos domiciliarios, estaba poniendo en serio riesgo el esquema mismo, pues el rol de dirección económica asignado constitucionalmente al Estado exige una intervención fuerte en las dos expresiones de policía administrativa: el control y la regulación.

Con base en ese desalentador panorama, el gobierno del Presidente Pastrana expidió el Decreto 1165 de 1999, que infortunadamente sufrió un revés constitucional al correr la suerte de la mayoría de disposiciones expedidas al amparo de una reestructuración estatal, declarada inexecutable por la Corte Constitucional por vicios de trámite.

Sin embargo, en un ejercicio responsable de sus funciones, el Congreso de la República retoma buena parte de los correctivos introducidos al modelo en el citado decreto extraordinario y, al expedir la Ley 689 de 2001, sentó las bases de la primera reforma importante a la Ley 142 de 1994. Una enmienda basada en la clasificación de las ESP según el nivel de riesgo, la unificación de los sistemas de información, el robustecimiento de las AEGR y la ratificación de las atribuciones de la Superintendencia en materia de Derecho de la Competencia en servicios públicos.

Paralelamente, el gobierno Pastrana conformó la Comisión Intersectorial de los Servicios Públicos Domiciliarios a través del Decreto 958 de 2001, la cual en marzo de 2002 recomendó –entre otros importantes asuntos– el fortalecimiento del esquema de vigilancia y control y propició la

expedición del Documento Conpes 3168 de 2002 para poner en marcha el Sistema Único de Información¹.

Dentro de este marco, y con el apoyo invaluable del Departamento Nacional de Planeación y del Departamento Administrativo de la Función Pública, la Superintendencia a mediados de agosto de 2001 emprendió un proceso de modificación de su estructura y planta de personal². Ante todo y en relación con el mejor cumplimiento de la misión institucional, se pretendió avanzar hacia una estructura más accesible y comprensible para los prestadores de servicios objeto de vigilancia de la Superintendencia; se pretendió racionalizar la interlocución entre ésta y sus vigilados y canalizar su interacción a través de instancias claras y competentes. Para llevar a cabo este proceso se conformó al interior de la entidad un equipo de trabajo que preparó un completo estudio técnico que arrojó la existencia de duplicidad de procesos en varias dependencias, debilidades en los sistemas de información y falta de claridad respecto del rol de las regionales.

La nueva estructura organizacional partió de la vigilancia especial para cada tipo de servicio; de la creación de áreas especializadas en materia de investigaciones en cada delegada sectorial; de la unificación en la atención del usuario; de una mayor capacidad técnica y profesionalización de la planta de personal; de la reducción del número de regionales acompañada de la asignación de competencias claras y de la desconcentración del poder de decisión y de la unificación de criterios a través del robustecimiento de la oficina jurídica.

La entidad cuenta ahora con una estructura más plana. Atendiendo los postulados de la modernización institucional, se redujo el nivel directivo en la entidad. Las dependencias que se reflejan en su nueva estructura están encabezadas por un directivo y al interior de cada una de estas dependencias el trabajo puede ser organizado bajo el esquema flexible de los grupos internos, cuya facultad de creación radica en cabeza del jefe de la entidad.

Las cinco nuevas Direcciones Territoriales que obran bajo la coordinación de una Dirección General de Territoriales asumieron todas las funciones de la antigua Intendencia de Control Social en cuanto a participación ciudadana y atención directa de peticiones, quejas y reclamos del usuario. Igualmente recibieron de las Superintendencias Delegadas la atención al usuario cuando actúa en ejercicio del recurso de apelación contra una decisión de la empresa. Todo esto ha hecho que las Direcciones Territoriales adquieran una razón de ser y que las Superintendencias Delegadas concentren su trabajo en el análisis e investigación de las conductas empresariales de sus vigilados. En síntesis la reestructuración logró acercar territorialmente la Superintendencia al usuario

trasladando la competencia para su atención, al nivel territorial y especializando sus áreas. El llevar estas labores a la región contribuyó a depurar la labor de vigilancia empresarial a cargo de las Superintendencias Delegadas ubicadas en el nivel central. Así mismo, las Direcciones Territoriales atienden y vigilan los pequeños prestadores de Acueducto, Alcantarillado y Aseo, mientras que la Superintendencia Delegada para Acueducto, Alcantarillado y Aseo se concentra en la vigilancia de los grandes prestadores.

Ahora bien, esta reforma es acorde con las políticas de austeridad del gasto público. La tendencia moderna de las reformas del Estado consiste en generar ahorro en el gasto público. El espíritu de la reforma de la Superintendencia no estuvo guiado por la generación de este ahorro. Consistió primordialmente en fortalecer una entidad de singular importancia en el esquema actual de prestación de servicios públicos domiciliarios en Colombia. No obstante lo anterior, este fortalecimiento se llevó a cabo a “costo cero” sin que la nueva estructura resultara más gravosa frente al fisco nacional y especialmente para los prestadores objeto de su vigilancia que son quienes contribuyen para su funcionamiento.

De otro lado se buscó la profesionalización y el mejoramiento de la planta de personal. La reducción de sesenta (60) cargos en la planta de la entidad y la conservación del valor de la misma significa que los cargos nuevos o los que permanecieron, en la mayoría de los casos, elevaron su nivel: hay un menor número de funcionarios, que cuesta lo mismo; es decir, hay una mejor remuneración. Los estudios de diagnóstico realizados previamente a la reestructuración, detectaron la urgente necesidad de mejorar el carácter técnico de la Superintendencia. Si se observa el resultado final el nivel asesor tuvo un sensible incremento, al paso que el asistencial decayó de manera importante.

Las Delegadas sectoriales fueron divididas en los diferentes servicios que vigilan: Una Superintendencia de Energía y Gas dividida en dos Direcciones para cada uno de estos temas; una Superintendencia de Acueducto, Alcantarillado y Aseo dividida en Direcciones de Aguas y de Aseo respectivamente; y una Superintendencia de Telecomunicaciones con una sola Dirección Técnica. Todas ellas con unas Direcciones de Investigaciones que se encargan de adelantar los procesos administrativos contra los prestadores de servicios públicos.

1. Las conclusiones de dicha Comisión quedaron consignadas en la Directiva Presidencial 005 de 2002.

2. La Superintendencia reunía prácticamente todas las justificaciones que exige el Decreto 2504 de 1998 para adelantar este tipo de procesos.

Se reconoció la fragilidad de la entidad en el tema de tomas de posesión y en consecuencia se creó una nueva Dirección de Intervenidas con una planta de personal más robusta.

Frente al diagnóstico de la ausencia de un cuerpo especializado en la investigación de temas económicos, se concibió la Oficina de Planeación como el lugar apto para realizar este trabajo y para integrarlo al manejo conceptual de las publicaciones de la entidad. Con esta propuesta se espera lograr la obtención de elementos suficientes para fijarle un norte a la dirección de la Superintendencia frente al comportamiento del sector servicios.

Si hiciéramos un paralelo entre los decretos 548 de 1995 (anterior estructura) y el 990 de 2002 (de reestructuración) podríamos señalar las siguientes grandes diferencias:

a. El Decreto 548 de 1995 era un decreto de naturaleza múltiple (reglamentario, de estructura, con desarrollos en ocasiones contrarios al régimen legal como lo advirtió en varias ocasiones el Consejo de Estado), al paso que el Decreto 990 de 2002 es un decreto exclusivamente de estructura.

b. El Decreto 548 de 1995 contaba con una complejísima redacción jurídica que dificultaba su aplicación, mientras que con el Decreto 990 de 2002 quisimos tener una carta de navegación lo más simple posible, con un texto claro que facilitara que todos los funcionarios de la entidad –sus primeros destinatarios– se “apropiaran” desde un comienzo de él, como en efecto ocurrió.

c. El Decreto 548 de 1995 presentaba serias deficiencias en la distribución de funciones, en tanto que el Decreto 990 de 2002 fue cuidadoso de hacer una repartición milimétrica de todas las atribuciones legales de la entidad.

“El espíritu de la reforma de la Superintendencia no estuvo guiado por la generación de este ahorro. Consistió primordialmente en fortalecer una entidad de singular importancia en el esquema actual de prestación de servicios públicos domiciliarios en Colombia”

d. Al leer el Decreto 548 de 1995 se advertía un divorcio en su contenido con respecto al régimen legal, en contraste, el Decreto 990 de 2002 está en perfecta sintonía con las leyes 142, 143 y 689.

e. El Decreto 548 de 1995 de manera errada dividió artificialmente el esquema de vigilancia empresarial en tres dependencias al interior de cada delegada sectorial, lo cual impedía tener una visión de conjunto de la empresa; por el contrario, el Decreto 990 de 2002 diseñó un esquema de control integral que facilita las tareas de la Superintendencia y racionaliza las relaciones con sus vigiladas.

f. El Decreto 548 de 1995 propició el fraccionamiento de la atención y protección del usuario sin llegar a justificar la existencia de las intendencias regionales; el Decreto 990 de 2002 ofrece una caracterización exactamente antípoda: se especializó a las territoriales en el tema de atención del consumidor –tal y como lo había sugerido la Corte Constitucional cuando revisó la exequibilidad del recurso de apelación de las decisiones de las ESP ante la SSPD– y dejó a las Delegadas la delicada tarea de la evaluación permanente de la gestión empresarial.

g. El Decreto 548 de 1995 propició las dificultades que se evidenciaron en los procesos de investigación de las ESP al permitir que los mismos no fueran controlados por abogados, por el contrario, el Decreto 990 de 2002 se ocupó de fortalecer el proceso investigativo, al crear unas dependencias especiales con un grupo calificado de abogados en perfecta sintonía con la oficina jurídica de la entidad.

Adicionalmente, el Decreto 990 de 2002 al retomar el título preliminar de la Ley 142, contiene en su artículo tercero una brújula que le permite al operador jurídico desplegar su actuación en clara armonía con los principios del modelo de competencia en el mercado de los servicios públicos, que desarrolló el legislador, a la luz de lo previsto en el capítulo v del Título XII de la Constitución.

Lo reciente de este proceso no permite aún generar un juicio de valor sobre si se cumplieron o no los propósitos que orientaron la reestructuración de la Superintendencia de Servicios Públicos. Sin embargo puedo apreciar que, en lo que va corrido de mayo de 2002 a la fecha, la tendencia de las empresas y de los agentes del sector servicios, gira hacia reconocer las bondades del cambio realizado; el tiempo se encargará de juzgar con mayor propiedad esta afirmación, por lo que invito, antes de pensar en nuevos ajustes, a dejar madurar dicho proceso, de tal suerte que pueda dar los frutos que todos nos propusimos y esperamos.