

# **Anteproyecto de Ley Marco de los Servicios Públicos**

**Aprobado por la Comisión de Defensa del Usuario y del Consumidor del Parlantino durante la 5ta Sesión Ordinaria en la Ciudad de Panamá, República de Panamá, el 04 Mayo 2006**

## **Exposición de motivos**

El Parlamento Latinoamericano es un organismo internacional parlamentario que promueve el acercamiento de los poderes legislativos de los países de la región de América Latina, con la finalidad de que éstos tengan mayor incidencia en los asuntos públicos de interés global. Uno de sus propósitos específicos es alcanzar acuerdos normativos que, de conformidad con la realidad específica de cada nación, puedan eventualmente codificarse en propuestas normativas de aplicación en los países de integran a la comunidad latinoamericana.

Así, los legisladores integrantes de la Comisión de Servicios Públicos y Defensa del Usuario y el Consumidor del Parlamento Latinoamericano, han diseñado propuestas normativas con la finalidad de identificar temas y materias de interés común que contribuyan a la actualización legislativa de cada país, con base en las experiencias y retos que enfrenta la región.

Encomienda de esta comisión es el diseño de una propuesta legislativa para la atención y administración de los denominados servicios públicos, tema de gran significado en el debate internacional sobre reformas estratégicas y desregulación de sectores claves de las economías nacionales, circunstancia que ha dado pie a discusiones intensas al interior de las sociedades.

Desde esa perspectiva, el anteproyecto de Ley Marco de Servicios Públicos de Interés General se propone la identificación de los temas, así como el establecimiento de los principios y directrices normativos susceptibles de incorporarse a las legislaciones nacionales, dependiendo de las bases constitucionales de cada nación así como del tratamiento y naturaleza jurídica que se les haya conferido a los servicios públicos.

Las experiencias de diversos países relacionadas con la liberalización, desregulación y privatización de sectores económicos estructurales tales como las telecomunicaciones, el sector salud, el sector energético, la educación o el agua, llevan necesariamente a replantear las funciones atribuidas al Estado en dichos ámbitos.

La regulación de los servicios públicos, con carácter multirregional, debe ser capaz de responder a las distintas realidades y condiciones que enfrente por lo cual, la finalidad de la presente Ley marco estará delimitada por el concepto de servicios de interés público que se establezca. En consecuencia, ésta tiene por objeto determinar el marco legal de la regulación para la prestación de los servicios mencionados, así como definir los propósitos fundamentales y los lineamientos generales que deberán observarse en la prestación de los servicios mencionados.

La presente Ley marco, considera que los “servicios públicos de interés económico” son servicios de naturaleza económica y social a los que el Estado impone obligaciones y modalidades específicas de servicio público en virtud de un criterio de interés general. Por consiguiente, entran dentro de este concepto, entre otros, determinados servicios prestados por las grandes industrias de redes como transporte, servicios postales, energía, comunicaciones, etc., prestados directamente por el Estado, por particulares o por ambos.

Los términos “servicio público de interés general” y “servicio público de interés económico general” no deben confundirse con la expresión de “servicio público”. El servicio público es un término ambiguo que tiene diversos significados v. por tanto. induce a la confusión. Tal expresión puede referirse al hecho de

que un determinado servicio se ofrece al público general o alude específicamente al concepto de una función pública; mientras que otras veces lo que se quiere resaltar es la misión interés público que se asigna a un servicio o finalmente puede hacer referencia al régimen de propiedad o al estatus de la entidad que presta el servicio en cuestión.

Asimismo, es frecuente confundir los términos “servicio público” y “sector público”. Este último término hace referencia a todas las administraciones públicas y a todas las empresas controladas por autoridades públicas. El término “empresa pública” también suele utilizarse, para definir el régimen de propiedad del proveedor de un servicio. Por tal razón, este término no se utiliza en el presente documento.

En este sentido, se entenderá por “servicio de interés público”, toda actividad orientada a satisfacer una necesidad colectiva, para cuya satisfacción resulta indispensable que el Estado, a través de la regulación, garantice que el servicio sea prestado en condiciones de regularidad, continuidad, uniformidad, adaptación tecnológica y a precios razonables; lo anterior a fin de garantizar el permanente suministro del servicio y la igualdad de oportunidades al acceso; condiciones determinantes del desarrollo económico y social. Los beneficios de este tipo de servicios se inscriben en el orden del bien común y favorecen el desarrollo regional con perspectivas de largo plazo. Asimismo muestran un impacto positivo tanto en la inversión y crecimiento económico como en la seguridad y derechos de los consumidores.

En este orden de ideas y a fin de promover la adecuada regulación de servicios, es indispensable contar con parámetros precisos respecto de sus características generales y diferencias. De ahí que a modo de modelo se presente la siguiente clasificación:

1. Los servicios de interés económico general son los prestados por grandes industrias de redes, tales como: telecomunicaciones, servicios postales, energía, electricidad, gas, transportes, etc. Para estos servicios debe existir un marco regulador global en el que se especifiquen las obligaciones y se incluyan aspectos de servicio universal, derechos de los consumidores y usuarios, y consideraciones en materia de salud y seguridad. Los servicios de naturaleza económica son aquellos que el proveedor oferta de manera colectiva y sin limitar el uso de los consumidores que pagan por el servicio, y a su vez implica un beneficio económico para la empresa por la prestación.
2. Otros servicios de interés general que pueden llegar a tener carácter económico son los prestados por particulares o en combinación con el Estado, entre otros: la gestión de residuos, el abastecimiento de agua o los servicios de comunicación, et., que normalmente no están sujetos a un régimen regulador global sino a las necesidades locales a través de un régimen jurídico especial. En este caso y para asegurar los derechos de las próximas generaciones debe considerarse una perspectiva ambiental con apego al principio de solidaridad. Por otra parte, y con apego al principio de subsidiariedad, la autoridad deberá auxiliar en el cumplimiento de los servicios públicos a las autoridades de otros órdenes de gobierno, en la medida de lo necesario para asegurar su cumplimiento.
3. Finalmente, los servicios de naturaleza no económica y los que no tienen efecto en el comercio, estarán sometidos a las normas aplicables a las actividades no económicas y a las actividades que no tienen efecto en el comercio, atendiendo el principio fundamental de no discriminación.

En todo caso, corresponderá a las autoridades competentes en cada Estado (*principio de subsidiariedad*) especificar, detallar, y completar las normas relativas a las obligaciones de servicio público y supervisar su aplicación. Debe advertirse además, que en la regulación de los servicios de interés general, cada Estado deberá considerar las obligaciones y derechos que en esta materia derivan de los diversos Tratados Internacionales que se hayan suscrito en cada caso.

---

# ANTEPROYECTO DE LEY MARCO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE INTERÉS GENERAL

## Capítulo I. Disposiciones generales

### Sección 1. Definición, Objeto, ámbito y Disposiciones Generales

**Art. 1º.** La presente Ley es de orden público e interés general. Las disposiciones contenidas en este ordenamiento regirán en el Estado que decida adoptarlas y aplicarlas, siguiendo criterios republicanos y democráticos a fin de regular y sancionar el puntual y eficiente cumplimiento de la prestación de los servicios públicos a que se refiera; ya sea que el Estado los ejerza de manera exclusiva, por particulares o por ambos, de acuerdo con las modalidades que señalen las leyes en caso. Se entenderá por servicio de interés público la actividad orientada a satisfacer una necesidad colectiva que provee condiciones determinantes para el desarrollo social, para lo cual resulta indispensable que el Estado garantice que el servicio sea prestado en condiciones de regularidad, continuidad, igualdad de acceso, uniformidad adaptación tecnológica y precios razonables; a través de la regulación.

**Art. 2.** La regulación de los servicios de interés público habrá de garantizar el ejercicio de las libertades fundamentales e incorporar mecanismos de participación pública tales como la prestación directa de servicios, o bien facultades regulatorias específicas.

**Art. 3.** El Estado observará que los servicios públicos sean prestados de manera económicamente eficiente, con patrones de calidad y seguridad, de conformidad con los siguientes principios:

i.- Solidaridad: entendida como la responsabilidad colectiva y recíproca que tienen los miembros de una sociedad jurídicamente organizada, en donde el Estado despliega su actividad en favor de las personas y grupos que más lo necesiten.

ii.- Subsidiariedad: el Estado apoya y complementa la iniciativa y capacidad de decisión y acción de la comunidad y de los demás órdenes de gobierno.

iii.- Generalidad e igualdad en el acceso: El servicio deberá prestarse a todas las personas que lo soliciten, sin distinción alguna por su raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica, capacidades diferentes o de cualquier otra índole.

iv.- Continuidad: el proveedor, ya sea el Estado, el particular o ambos, deberá ofrecer el servicio de manera ininterrumpida y en cualquier momento que el usuario lo requiera.

v.- Regularidad y calidad: El servicio será proporcionado de manera uniforme, siguiendo modelos de calidad y normas técnicas establecidos por el Estado, con la finalidad de garantizar su calidad, eficiencia y eficacia y para tal caso, la regulación deberá fomentar la incorporación de avances técnicos y tecnológicos .

vi.- Transparencia y acceso a la información: los usuarios tendrán acceso en todo momento a la información necesaria acerca del uso y disposición de los servicios públicos de interés general; las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas establecerán los términos y condiciones en que deberá proporcionarse.

vii.- Protección del medio ambiente: El Estado vigilará que la prestación de servicios sea congruente con la protección del medio ambiente y asegure un uso racional y sustentable de los recursos naturales.

VIII.- Precios razonables: En la medida en la que los servicios de interés público constituyen un factor de desarrollo social y económico, el Estado garantizará el acceso de los distintos grupos sociales, que los

IX. Adaptación tecnológica: La regulación de servicios de interés público deberá promover la adaptación tecnológica constante de cada uno de los servicios prestados.

**Art. 4.-** El Estado vigilará que la prestación de los servicios sea eficaz, continua, accesible y general, y emitirá disposiciones que establezcan los derechos irrenunciables a favor del consumidor, así como los mecanismos y procedimientos a seguir en el supuesto de que algún prestador, incurra en alguna falta u omisión en el deber de suministración de los servicios.

**Art. 5.-** De conformidad con lo ordenado en la fracción v. del artículo 3, se expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas de carácter general que establezcan los criterios para desarrollar un sistema de acreditación y certificación, que aseguren un mínimo de la calidad en la provisión de los servicios.

**Art. 6.** Los Estados podrán establecer estrategias de liberalización y desregulación sectorial, así como la integración de estos sectores, permitiendo la entrada de nuevos competidores.

**Art. 7.-** Las normas que regulen los servicios públicos deberán distinguir, en su caso, la naturaleza del servicio que pretenda regularse en función de su carácter preponderantemente económico o social, así como las atribuciones que tendrán, en cada caso, los organismos gubernamentales y, según corresponda, los derechos de los usuarios y de los prestadores de los servicios.

## **Sección 2. Carácter económico de los servicios de interés público**

**Art. 8.** Se entiende por actividad económica cualquier actividad que ofrezca bienes o servicios en un determinado mercado.

## **Capítulo II. obligaciones y derechos**

### **Sección 1. concesiones, licencias y permisos**

**Art. 9.** Será responsabilidad de cada Estado regular y sancionar el puntual y eficiente cumplimiento de la prestación de los servicios de interés público; sin importar que éste sea suministrado por el propio Estado de manera exclusiva o que permita la intervención de particulares, mediante el otorgamiento de concesiones, licencias o permisos, de acuerdo con las modalidades correspondientes que para el efecto, establezca la legislación. Es obligación de cada Estado, ejercer sus atribuciones mantener la observancia de los principios descritos en el artículo 3.

**Art. 10.** El Estado, podrá autorizar a los particulares, mediante concesión, licencias o permisos, la prestación de servicios de interés público y general, en cualquier actividad económica, social o cultural, salvo en los casos en que expresamente la Constitución reserve su dominio o prestación exclusiva al Estado. Lo anterior, sin olvidar que es responsabilidad del propio Estado verificar de manera permanente que los servicios prestados se otorguen de conformidad con los lineamientos establecidos en la presente Ley Marco.

**Art. 11.** Sin perjuicio de lo que señalen las leyes particulares de cada materia, para el otorgamiento de concesiones, licencias o permisos, la autoridad deberá atender a lo siguiente:

1. Asegurar que el solicitante cumpla con los requisitos establecidos en las leyes específicas, a fin de garantizar su cumplimiento permanente.
2. Evitar el acaparamiento o concentración de concesiones en una sola persona, empresa o grupo, con el objeto de evitar distorsiones del mercado que impacten de forma negativa en el bienestar social.
3. Prohibir el otorgamiento de concesiones, licencias o permisos a favor de los servidores públicos

4. Establecer claramente las condiciones y criterios de caducidad, revocación, rescate o requisa.

**Art. 12.** Para el otorgamiento, renovación y establecimiento de los plazos de las concesiones, licencias o permisos; la legislación de cada Estado atenderá a los siguientes criterios:

1. El monto de la inversión;
2. El plazo de amortización;
3. El beneficio social y económico que signifique para la región o localidad;
4. La necesidad de la actividad o del servicio que se preste;
5. La definición de los parámetros para evaluar el cumplimiento por parte del prestador
6. El plazo y las condiciones de renovación, así como el destino de los bienes generados por la concesión.

## **Sección 2. Obligaciones de los prestadores de servicios**

**Art. 13.** Los Estados, tienen la obligación de garantizar la prestación de los servicios públicos en términos de continuidad, generalidad, calidad y eficacia a la sociedad, impondrán obligaciones específicas a los operadores económicos y establecerán claramente las competencias de, las autoridades nacionales, regionales y locales que correspondan.

**Art. 14.** Sin perjuicio de lo que establezcan cada una de las leyes nacionales, el prestador de servicios deberá:

1. Prestar los servicios de manera general, regular, constante y eficaz, de acuerdo con los principios contenidos en el presente ordenamiento;
2. Abstenerse de interrumpir el servicio, salvo por caso fortuito o fuerza mayor; (principio de continuidad)
3. Evitar la modificación arbitraria o unilateral (principios de equidad y proporcionalidad);
4. Facilitar la información requerida de forma, completa y comprensible: características, calidad, costos, responsabilidades, efectos negativos y positivos de los servicios ofrecidos.
5. Garantizar la medición precisa y controlable del consumo.
6. Implementar los avances técnicos y tecnológicos necesarios para mejorar la calidad de la prestación del servicio;
7. Preservar el medio ambiente y el uso racional de los recursos naturales,
8. Establecer claramente las obligaciones del usuario y del prestador por medio de una carta compromiso.

## **Sección 3. Derechos de los prestadores de servicios de interés público**

**Art. 15.** Sin perjuicio de los derechos que señalen las leyes nacionales, los prestadores tendrán los siguientes derechos:

1. Una tarifa justa, razonable y equitativa como contraprestación a los servicios prestados;
2. La reparación de los daños y perjuicios derivados del incumplimiento del usuario; y
3. La utilización de los bienes necesarios para el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el contrato.

## **Sección 4. Obligaciones de los usuarios de los servicios de interés público**

**Art. 16.** Además de las obligaciones contenidas en las leyes específicas, los usuarios deberán:

1. Pagar el precio establecido de acuerdo con las condiciones del servicio.

2. Cumplir con las obligaciones que se deriven de la prestación del servicio; si faltare a éstas, el usuario podrá ser acreedor a las sanciones que correspondan.

## **Sección 5. Derechos de los usuarios de los servicios de interés público**

**Art. 17.** Los usuarios de los servicios, además de lo que establezcan las leyes nacionales respectivas, tendrán derecho a :

1. La prestación continua, eficaz y general del servicio convenido, de acuerdo con los principios contenidos en la presente Ley;
2. Al respeto de: precios, tarifas, garantías, cantidades, calidades, medidas, intereses, cargos, términos, plazos, fechas, modalidades, reservaciones y demás condiciones establecidas en el contrato de la prestación del servicio.

## **Capítulo III. política de competencia**

**Art. 18.** La ley regulará la aplicación de principios de competencia económica, para la apertura y estructura de la industria y permitan la consolidación del desarrollo económico de las naciones. Al respecto, la política de competencia, en el caso de la prestación de servicios públicos, deberá operar como instrumento básico para promover la integración económica, atendiendo principalmente dos temas: antimonopolio y ayudas estatales; conforme a las siguientes directrices:

1. Justificar las ayudas sociales o condiciones favorables al prestador de carácter temporal desde un punto de vista social con base en criterios de mercado y en favor del consumidor a corto mediano y largo plazos;
2. Evitar la dependencia y fomentar la prestación eficiente de servicios de interés público;
3. Propiciar la competitividad internacional; y
4. Cumplir con los principios de subsidiariedad y solidaridad.

**Art. 19.** A fin de promover la eficacia y la eficiencia en la prestación de servicios, los Estados promoverán la puntual adecuación de leyes en materia de competencia económica, así como de órganos especializados en la materia. En todo caso, los órganos reguladores deberán caracterizarse por su autonomía orgánica, especialización técnica y legitimación democrática.

## **Capítulo IV. ÓRGANOS REGULADORES**

**Art. 20.** Las decisiones de los órganos reguladores deberán caracterizarse por su racionalidad técnica y firmeza política. Sin perjuicio de las atribuciones que las distintas leyes otorguen a los órganos reguladores, sus competencias podrán ser las siguientes:

1. Velar para que las actividades desarrolladas en los sectores de que se trate se lleven a cabo en régimen de libre competencia. A los efectos, cuando se detecte la existencia de indicios de *prácticas restrictivas de la competencia* se hará del conocimiento de la autoridad responsable en la materia, a fin de aportar todos los elementos de hecho a su alcance y lograr sancionar tales conductas;
2. Prohibir y prevenir prácticas monopólicas, tanto en prestación de servicios, como en precios, para asegurar, mediante la competencia, un servicio suficiente y accesible a la colectividad;
3. Evitar discriminaciones o tratos abusivos hacia los usuarios.
4. Asegurar un suministro estable del servicio;
5. Propiciar la máxima transparencia en la prestación del servicio;
6. Opinar sobre los proyectos de ley que incidan en la prestación de los servicios de interés público;

7. Incrementar la responsabilidad y disciplina sectorial, además de promover la coordinación entre diferentes órganos y ámbitos de gobierno, con el objetivo de favorecer las condiciones para la inversión y el desarrollo económico nacional;
8. Definir reglas y criterios de calidad, a través de mecanismos de certificación;
9. Contar con facultades sancionadoras en el ámbito de su competencia.

## **Capítulo V. RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS**

**Art. 21.** A fin de propiciar la transparencia en la prestación de servicios de interés general, las legislaciones promoverán la creación de instancias de información que hagan transparente la provisión y la cotización de los servicios.

**Art. 22.** En caso de duda durante un procedimiento de resolución de controversias, deberá establecerse la interpretación más favorable para los usuarios y consumidores. En materia de procedimientos, y ante la ausencia de respuesta por parte de la autoridad, se incorporará el principio de afirmativa ficta a favor del promovente. Las legislaciones nacionales alentarán la utilización de métodos alternativos de resolución de conflictos tales como el arbitraje, la mediación, y la conciliación.

---

La clasificación que se presenta es la utilizada en el ámbito de la Unión Europea, específicamente en el *Libro Verde sobre los Servicios de Interés General*.