

LAS DEFENSORÍAS DEL PUEBLO Y LA SUPERVISIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS: UNA VISIÓN DESDE LOS PAÍSES DE LA REGIÓN ANDINA*

RENZO CHIRI MARQUEZ

Abogado. Secretario General de la Comisión Andina de Juristas, en Lima, Perú.

1. Introducción

La prestación de los servicios públicos, en especial los domiciliarios, constituye una de las actividades primordiales que los Estados realizan a fin de brindar una asistencia efectiva a la población, expresada en la asignación de servicios que hagan posible gozar de una vida digna.

En muchas ocasiones el Estado delega en agentes particulares la conducción, administración y prestación de estos servicios, reservándose la regulación y supervisión de los mismos. En este ámbito, surgen los organismos reguladores y/o supervisores, a fin de fiscalizar que la prestación de los servicios públicos en manos privadas, se realice garantizando la calidad del servicio, la igualdad en el acceso al mismo, así como la fijación de tarifas técnicas. En ciertos casos, los organismos reguladores asumen también la labor de resolver los reclamos que presentan los usuarios de estos servicios.

Sin embargo, pese a este diseño, la realidad indica que se hace necesaria la labor de las Defensorías del Pueblo en la supervisión de la prestación de

estos servicios, sin que esto signifique invadir la esfera de actuación de los organismos reguladores. Por el contrario, las Defensorías del Pueblo ayudan a orientar a los ciudadanos para presentar o canalizar sus reclamos debidamente, y verificar que tanto las empresas prestadoras del servicio como las entidades reguladoras, cumplan debidamente con sus funciones, a fin de garantizar, en última instancia, el derecho a la vida digna de la población.

Como señala el profesor José Ignacio Távara:

“los organismos reguladores deben considerar simultáneamente, de manera balanceada, los intereses de las empresas y los derechos de los usuarios. Generalmente adoptan la identidad de árbitros y, en esa medida, deben mantener la neutralidad en la solución de conflictos. En contraste, la Defensoría toma partido por los usuarios y promueve la defensa y protección de sus derechos”.¹

2. El Contexto Económico: la privatización de los SS.PP.

Es importante iniciar la aproximación al tema planteado,

conociendo el contexto en el cual se desarrolla la actividad de supervisión defensorial respecto de la prestación de los servicios públicos.

A finales de la década de los ochenta e inicios de la década del noventa, muchos países latinoamericanos, entre ellos los países andinos, emprendieron reformas económicas estructurales que modificaron de modo importante las relaciones entre Estado y sociedad. Uno de los principales componentes de dichas reformas fue la privatización de un gran número de empresas públicas, entre las que figuraron empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios: especialmente las telefónicas y las eléctricas.

En muchos países, la transferencia de las empresas estatales de servicios públicos al sector privado, se llevó a cabo en periodos muy cortos, y en algunos casos, sin tener definido del todo el modelo regulatorio a seguir con su correspondiente marco legal. Dicha situación dio lugar a que se presentaran una serie de anomalías en la prestación de los servicios, así como una relación de marcada debilidad e inequidad de los usuarios respecto de las empresas.

* Conferencia presentada durante el VII Congreso Anual de la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO), celebrado en la ciudad de Lisboa, Portugal, en noviembre de 2002.

¹ TAVARA, José Ignacio, Los servicios públicos y el rol de la Defensoría del Pueblo: desafíos de la experiencia peruana, en “Debate Defensorial”, revista de la Defensoría del Pueblo, Lima, No. 1, setiembre, 1998, p.113.

3. Los Servicios Públicos en el trabajo de las Defensorías del Pueblo: algunas cifras

Si bien es cierto que las actuaciones de las Defensorías del Pueblo se dan mayoritariamente en el ámbito de protección de los derechos humanos y frente a los diversos organismos de la administración pública, el volumen de las quejas o peticiones relativos a la prestación de los servicios públicos, especialmente los domiciliarios, no deja de ser importante. Es interesante apreciar como el número de casos sobre servicios públicos difiere notablemente en una Defensoría respecto de otra.

Así por ejemplo, en Venezuela, durante el año 2001 la Defensoría recibió 51,201 quejas de las cuales 1957 estuvieron vinculadas a la prestación y regulación de los servicios públicos, lo que representa el 3,82 % del total de casos recibidos. Esta cifra incluye las quejas relativas a servicios domiciliarios (electricidad, agua potable, telefonía, gas), así como a servicios de transporte, vialidad, registros públicos, cementerios y otros.²

Por su parte, en el Perú, durante el periodo comprendido entre el 11 de abril del 2001 y el 10 de abril del 2002, la Defensoría del Pueblo atendió un total de 51,544 casos, de los cuales 4,225 fueron relativos a servicios públicos, lo que representa el 8,2 % de los casos atendidos por la institución.³

Mientras tanto en Bolivia, desde que la Defensoría del Pueblo

iniciara la atención al público el 1 de octubre de 1998 y hasta el 31 de marzo del 2001, esta registró 12,539 casos de los cuales sólo 109 se refieren a servicios públicos, lo que representa apenas el 0,86 % del total de casos recibidos por la institución durante el periodo señalado.⁴

4. La actuación defensorial en ámbito de los Servicios Públicos

En las siguientes líneas, nos referiremos a las actuaciones más frecuentemente realizadas por las Defensorías del Pueblo del área andina en cumplimiento de su labor de supervisión de los servicios públicos, tanto en lo relativo a la prestación del servicio propiamente dicho, como a las relaciones surgidas entre usuarios y las empresas prestadoras.

4.1. En torno a la prestación del servicio

En este ámbito, la protección de los derechos de los usuarios de los servicios públicos por parte de las Defensorías del Pueblo, está orientada a supervisar que la prestación de dichos servicios se realice en condiciones de eficiencia, seguridad, igualdad, y cumpliendo con las condiciones de calidad y continuidad que el servicio requiere. A continuación veamos algunos casos:

4.1.1. Negación a la prestación de servicios públicos

El acceso a los servicios públicos debe respetar el principio de

igualdad, a fin de que cualquier ciudadano pueda contar con ellos, siempre y cuando cumpla con los mínimos requisitos exigidos por las características del servicio en particular y sus posibilidades de funcionamiento.

En consecuencia, la entidad prestadora de un servicio público tiene la obligación de brindarlo a toda persona que cumpla con los requisitos establecidos en las disposiciones que lo regulan, asegurándose de prestar el servicio con calidad y continuidad. La negativa a brindarlo, pese a que el solicitante cumple con todos los requisitos, constituye el incumplimiento de las obligaciones establecidas en las normas que regulan la prestación de estos servicios.

Otra modalidad denegatoria de la prestación del servicio, consiste simplemente en negarse a recibir solicitudes de acceso al servicio realizadas por personas que habitan en las zonas comprendidas en el contrato de concesión.

Las Defensorías del Pueblo de la región andina, en mayor o menor medida, han intervenido en la defensa de este derecho. Así, la Defensoría del Pueblo de Bolivia interviene en favor de los ciudadanos ante la falta de respuesta de la empresa prestadora a sus reiteradas solicitudes para la instalación del servicio básico de agua potable en sus domicilios. La Defensoría, luego de constatar que la autoridad responsable de atender los reclamos no les dio el trámite respectivo, ni cumplió con enviar a la Defensoría el informe relativo al caso, le reconvino

² *Anuario de los Derechos humanos 2001 de la Defensoría del Pueblo de la República Bolivariana de Venezuela*, Caracas, 2002, pág. 9 y pág. 141.

³ *Quinto Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República 2001-2002*, Lima, agosto del 2002, pag. 590 y pag. 594.

⁴ *III Informe Anual de la Defensora del Pueblo al Honorable Congreso Nacional: 1 de abril 2000 – 31 de marzo 2001*, La Paz, agosto del 2001, pp. 29-30.

cumplir con su obligación legal y prestar efectiva atención a los reclamos de los ciudadanos⁵.

Por su parte, la Defensoría del Pueblo del Perú, atendió varios casos de denegación de la prestación de servicios públicos en los cuales, pese a que las personas cumplieron con pagar la tarifa de instalación del servicio telefónico domiciliario, no recibían dicho servicio, aun habiendo presentado los reclamos correspondientes.

La Defensoría realizó una investigación del caso, hallando que si bien no se había producido la instalación del servicio, la empresa prestadora consideraba que tal instalación sí se había efectuado y que incluso, el ciudadano en cuestión tenía una deuda con la empresa. Debido a la intervención defensorial, se esclareció esta confusión, lográndose la instalación del servicio y la consecuente anulación de los recibos de pago girados pretendiendo cobrar por un servicio no prestado.

Otro caso de falta de instalación de un servicio público se dio cuando un grupo de autoridades y moradores de tres urbanizaciones de un populoso sector de la ciudad de Lima, acudieron a la Defensoría para que intervenga ante la falta de suministro de agua potable. Los pobladores habían construido un reservorio con las conexiones respectivas para la instalación, pero por falta de mantenimiento se deterioró, ocasionó el cese del servicio. Se llegó a una solución momentánea, según la cual los pobladores asumían la compra de un motor para el reservorio, mientras la empresa de agua los abastecía mediante un tanque

cisterna. Posteriormente, y por recomendación de la Defensoría, la empresa se comprometió a reparar y proteger el reservorio, y se pudo abastecer de agua potable a dichas comunidades.

Otra situación análoga, pero referido al servicio eléctrico, se produjo en el caso de un grupo de vecinos que no contaba con el servicio de alumbrado público a pesar de haberlo solicitado reiteradamente a la empresa operadora. Debido a las gestiones y coordinaciones efectuadas por la Defensoría ante el Jefe de la Unidad Operativa de la empresa eléctrica involucrada, se logró firmar un acuerdo para la instalación del servicio solicitado.

La Defensoría de Colombia, por su parte, si bien tiene un mandato expreso en materia de servicios públicos, contempla la atención de los derechos de los ciudadanos como usuarios de estos servicios, desde la perspectiva del derecho de petición. Un ejemplo de actuación defensorial en materia de falta de instalación de un servicio público, es el caso de una mujer que contrató la instalación de una línea telefónica en su domicilio, pese a lo cual la empresa adjudicó dicha línea a otra vivienda. La mujer elevó una petición a la empresa operadora a fin de que le explicara la situación, sin obtener respuesta alguna. La Defensoría requirió a la empresa que informara sobre la respuesta dada a la ciudadana y las medidas adoptadas para solucionar el problema. Finalmente, la empresa comunicó a la Defensoría que se dio cumplimiento a la instalación de la línea telefónica.

Como podemos apreciar, las intervenciones defensoriales reseñadas apuntan a proteger a los usuarios de los servicios públicos domiciliarios -especialmente aquellos de menores recursos y por tanto en mayor situación de vulnerabilidad- frente a los excesos o deficiencias en las que pueden incurrir las empresas prestadoras de los servicios públicos.

4.1.2. Interrupción arbitraria de un servicio público

Fuera de las situaciones de caso fortuito o fuerza mayor contempladas en la regulación normativa de los servicios públicos, o a causa del incumplimiento por parte del usuario del servicio, de las condiciones de uso y/o del pago de las facturas, las empresas operadoras no pueden suspender de manera arbitraria la prestación del servicio que brindan.

También se han producido situaciones de esta naturaleza que han motivado la intervención de las Defensorías del Pueblo. Así, por ejemplo, la Defensoría del Perú inició una investigación ante los reiterados e injustificados cortes de fluido eléctrico en varias zonas de la capital. Tras su intervención, se logró que la empresa operadora se comprometiera a reinstalar al más breve plazo el suministro de energía eléctrica en los domicilios de los pobladores afectados.

4.1.3. Deficiente prestación de servicio

La prestación de servicios públicos cuenta con una regulación muy precisa que entre otras cosas, establece las pautas técnicas que las empresas concesionarias deben

⁵ Resolución Defensorial N° RD/LPZ/029/2000/DH-15 de junio de 2000.

cumplir para instalar y prestar adecuadamente el servicio, asegurando que la prestación del mismo sea de la total satisfacción de los usuarios.

Una prestación deficiente del servicio implica, entonces, que las empresas no cumplan con brindar el servicio con calidad y continuidad, o que no mantengan en óptimas condiciones de funcionamiento las instalaciones y equipos que hacen posible la prestación del servicio.

La Defensoría del Pueblo del Perú ha tenido varias intervenciones en relación a la deficiente prestación de los servicios públicos. Así, por ejemplo, se dio el caso de una ciudadana que presentó un reclamo debido a que la empresa de telefonía venía realizando trabajos para la instalación de un nuevo cableado telefónico, originando daños en su propiedad. Ante la falta de respuesta de la empresa a los reclamos planteados, se solicitó la intervención de la Defensoría, quien emplazó a la misma compañía a fin de que reparara los daños ocasionados, lo cual fue cumplido.

Esta Defensoría atendió otros casos que implicaron graves deficiencias en la prestación del servicio, los que conllevaron a vulnerar derechos esenciales como la vida y la salud. En estos casos, se produjo el fallecimiento de varias personas debido a la inadecuada instalación de redes de tendido eléctrico, e incluso un caso de electrocución a través del aparato telefónico. Este célebre y trágico caso, es conocido como “el caso del teléfono asesino”, en el cual una persona falleció electrocutada al contestar su teléfono

domiciliario. Un tendido eléctrico que no guardaba la distancia mínima de seguridad respecto al cableado telefónico, fue el origen de la desgracia.

Ante esta situación, la Defensoría convocó a colaborar en las investigaciones a las empresas involucradas, la Fiscalía y los organismos reguladores de electricidad y telefonía. Asimismo, impulsó el establecimiento de reglamentación más estricta a fin de garantizar efectivamente la seguridad de los usuarios de tales servicios.

La Defensoría del Pueblo de Bolivia también tuvo una interesante participación en este tema, ya que no sólo ha actuado en el caso de los servicios públicos domiciliarios, sino que su actuación también ha comprendido la supervisión de otros servicios de naturaleza pública, como el transporte.

En efecto, la Defensoría dispuso una investigación de oficio en torno a la falta de control de este servicio en la ciudad de La Paz, por la falta de horarios que regulen el paso de vehículos de transporte por determinados lugares, modificaciones a los vehículos con el fin de llevar más pasajeros, falta de higiene en los vehículos, uso indiscriminado de bocinas, carga de combustible con pasajeros a bordo y explotación de niños voceadores. La Defensoría recomendó a las autoridades del sector Transportes y Tránsito, así como a la autoridad municipal, la adopción de medidas de control y coordinación, y la aprobación de reglamentos de faltas y sanciones que hagan efectivo el cumplimiento de las disposiciones dictadas en materia de transporte público⁶.

En Colombia, la Defensoría intervino en el caso de una comunidad a la que sólo le brindaba el servicio de agua durante la noche. Por acción de la Defensoría, la empresa ofreció la exoneración de los pagos por el servicio durante tres meses, mientras solucionaba el problema del suministro deficiente instalando unas válvulas. Tales ofrecimientos no fueron cumplidos, por lo que nuevamente se requirió la intervención de la Defensoría. En esta segunda oportunidad, las gestiones defensoriales tanto ante la empresa cuanto ante la Secretaría de Obras Públicas, determinaron que se regularice la prestación del servicio.

4.2. Relación entre los usuarios y las entidades prestadoras del servicio

La relación entre los usuarios y las entidades prestadoras de servicios públicos no es siempre armónica. Constantemente surgen conflictos derivados de incumplimientos de ambas partes, sea porque el usuario no efectuó los pagos por el servicio, o porque la empresa lo suspendió indebidamente, o prestó defectuosamente el servicio, o porque emitió una facturación exorbitante o basada en tarifas no ajustadas a las normas vigentes.

En este segundo grupo de supuestos, las Defensorías del Pueblo han intervenido a fin de cautelar los derechos de los usuarios, ya que si bien tanto el usuario como la entidad prestadora son partes de un contrato, en la realidad ocurre que las entidades prestadoras tienen una posición privilegiada, debido a que poseen la información y la

⁶ Resolución Defensorial N° RD/LPZ/076/20000/AP 24 de noviembre del 2000.

capacidad técnica y económica de la que carecen los usuarios.

Las afectaciones a los derechos de los usuarios en su relación con las entidades prestadoras, pueden clasificarse en dos grandes tipos:

a) vinculadas a la tramitación de reclamos; y b) vinculadas a la fijación y aplicación de las tarifas.

En el primer tipo de afectaciones (tramitación de reclamos), podemos encontrar las siguientes situaciones:

- ✗ Negativa a atender solicitudes y/o reclamos
- ✗ Omisión de respuesta
- ✗ Dilación o retardo
- ✗ Falta de información sobre el trámite dado a las solicitudes o reclamos presentados
- ✗ Falta de fundamento o motivación legal
- ✗ Incumplimiento de los actos administrativos emanados de los organismos reguladores
- ✗ Notificaciones irregulares
- ✗ Falta de información al usuario o información equivocada.

Ante estos hechos, por lo general las Defensorías han actuado a través de estrategias de capacitación e información sobre los derechos de los ciudadanos en tanto su condición de consumidores y usuarios de estos servicios. Esto se explica, como ya se ha dicho, ante la existencia de un marco normativo e institucional especializado que regula la prestación de los servicios, lo que vuelve subsidiaria la labor de las defensorías en este ámbito.

No obstante, también pueden intervenir recomendando modificaciones a las normas

existentes, a fin de proteger más y mejor a los usuarios en sus reclamos. En tal sentido, la Defensoría del Perú recomendó al organismo regulador del servicio de telefonía -ente encargado de aprobar las directivas de procedimientos de reclamación- que modifique el plazo estipulado para interponer los reclamos, debido a que muchos usuarios se quejaron indicando que dicho plazo atenta contra una efectiva tutela de sus derechos, colocándolos en una situación de indefensión frente a las empresas concesionarias⁷.

Dicho plazo era hasta hace unos meses de 15 días útiles contados a partir de la fecha de vencimiento del recibo. Como consecuencia del tenaz y paciente trabajo desplegado tanto por la Defensoría como por diversas organizaciones de consumidores y usuarios, dicho plazo fue modificado y actualmente es de 2 meses o 60 días calendario contados a partir de la fecha de vencimiento del recibo.

Entre las situaciones que pertenecen al segundo grupo (fijación y aplicación de tarifas), tenemos:

- ✗ Cobros arbitrarios de los servicios
- ✗ Cobros excesivos de los servicios
- ✗ Incremento de las tarifas.

En este segundo grupo de situaciones, resulta interesante la posición asumida por las defensorías a través de sus informes, resoluciones o pronunciamientos.

Así, en Ecuador, la Superintendencia de Telecomunicaciones emitió sendas resoluciones ordenando a

dos empresas operadoras de servicios de telefonía que se abstenga, en forma inmediata, de cobrar a sus abonados por la prestación del servicio de telefonía móvil celular, tarifas con facturación redondeada al minuto inmediato superior, esto es por el tiempo no utilizado realmente por los usuarios.

Estas empresas impugnaron dichas resoluciones por vía de la interposición de acciones de amparo, pronunciándose el Tribunal Constitucional, en última instancia, por la inadmisibilidad de las demandas de amparo.

Con relación a estos casos, la Defensoría del Pueblo del Ecuador emitió un Pronunciamiento Público, expresando que ambas empresas *"debieron suspender el cobro redondeado al minuto superior, incluyendo espacios de tiempo no utilizados efectivamente por los usuarios; y si no lo han hecho, han incurrido en cobros indebidos y están obligadas a devolver lo cobrado en exceso y la Superintendencia de Telecomunicaciones debe adoptar todas las medidas que permitan la inmediata reparación del perjuicio causado a los usuarios.*

*Independientemente se hallan a salvo los derechos de los particulares para que puedan ejercer acciones que por ley les corresponda"*⁸.

En el caso de Bolivia, se presentó una queja por incumplimiento del régimen de propiedad horizontal en la aplicación de tarifas a los edificios construidos bajo dicho régimen. La Defensoría, luego de considerar los hechos, recomendó al Superintendente de Saneamiento

⁷ Resolución Defensorial N° 031-2001.

⁸ Pronunciamiento Público del Defensor del Pueblo sobre el redondeo en el cobro de la telefonía móvil celular, 17 de julio de 2000.

Básico, que publique el procedimiento para la instalación de medidores individuales en edificios destinados a vivienda y comercio y comunique a los usuarios el derecho que tienen de solicitar esa instalación⁹.

En este ámbito de relaciones entre los usuarios y las empresas prestadoras de los servicios públicos, es muy importante que las Defensorías del Pueblo, además de las acciones ya comentadas, se constituyan en una suerte de "bisagra" entre la sociedad civil y el Estado, promoviendo la formación de alianzas estratégicas con la ciudadanía organizada para una mejor defensa de sus derechos como usuarios y consumidores.

En tal sentido, ante la creciente organización de ciudadanos y ciudadanas en asociaciones de consumidores y usuarios, y buscando que estas organizaciones se constituyan en la primera línea de defensa de sus derechos frente a las empresas prestadoras de servicios públicos, las Defensorías como las del Ecuador y del Perú, a través de sus adjuntías de protección al consumidor y de

servicios públicos respectivamente, publicaron cartillas informativas a través de las cuales, mediante un lenguaje sencillo y directo, explicaban a los ciudadanos sus derechos como usuarios de dichos servicios y la manera como debían iniciar y tramitar los reclamos a que hubiera lugar.

Es preciso mencionar que la Defensoría del Ecuador tuvo una muy destacada participación en la elaboración y aprobación de la Ley del Consumidor. En la difusión de la nueva norma, la Defensoría, con la colaboración de las Asociaciones de Consumidores del país y organizaciones que trabajan en este campo, coordinaron talleres de capacitación a autoridades, intendentes y comisarios de cada provincia. Con estas actividades, la Defensoría persigue la capacitación en derechos del consumidor, en todo el país y, a la vez, crear una cultura del consumidor para que la gente conozca y aprenda a reclamar sus derechos.

Con estas iniciativas, será posible trabajar en la consolidación de estas organizaciones de usuarios,

lo que no sólo beneficiará a éstos en la solución de sus problemas derivados de la prestación de los servicios públicos, sino que paulatinamente, y en la medida en que tales asociaciones logren asumir una real capacidad de representación de los intereses colectivos, será posible dotar a la sociedad de una aptitud organizativa que revitalice la condición de "ciudadanos" de sus miembros frente al Estado y a la administración pública.

Finalmente, y a propósito de lo mencionado con anterioridad, es necesario poner de manifiesto la importancia de apoyar y difundir el esfuerzo colectivo que realizan las Defensorías del Pueblo de la región articuladas través del Consejo Andino de Defensores del Pueblo (CADP), para fortalecer sus redes de acción conjunta, así como sus iniciativas para compartir e implementar experiencias de acción exitosas en materia de promoción y protección de aquellos derechos ciudadanos que, como los analizados en esta breve presentación, son esenciales para el disfrute de una vida digna y de calidad.

⁹ Resolución Defensorial N° RD/LPZ/075/2000/AP 21 de noviembre de 2000.