

¿Ser o no ser? De la Sanidad Portátil al Servicio Público Domiciliario

Jennifer Adriana Figueroa Blanco

Universidad del Rosario

Facultad de Jurisprudencia

Programa de Maestría en Derecho Administrativo

Bogotá D.C

2021

¿Ser o no ser? De la Sanidad Portátil al Servicio Público Domiciliario

Jennifer Adriana Figueroa Blanco

Trabajo presentado para optar el Título en Maestría en Derecho Administrativo

Asesor

Andrés Gómez Rey

Universidad del Rosario

Facultad de Jurisprudencia

Programa de Maestría en Derecho Administrativo

Bogotá D.C

2021

Nota de aceptación

Presidente del Jurado

Jurado

Jurado

Jurado

Bogotá D. C., octubre de 2021

Al amor y a la fe ciega de mis padres Olga y Fabio

A mi hermana, quien me inspira

A mi bastón, Dios

Agradecimientos

La gratitud es el reflejo del amor, la paciencia y la esperanza de quienes jamás perdieron la fe; gracias a mis padres Fabio Figueroa y Olga Blanco; a mi hermana, Fabiana, por cada palabra, por el impulso, por creer aun cuando ni yo misma creía en mí.

Gracias, Dr. Andrés Gómez quien fungió como un tutor bondadoso, estricto y apasionado por la enseñanza y la investigación.

Gracias a la Universidad el Rosario y a cada persona de valiosas cualidades que colaboró con mi proceso.

Gracias, al Dr. Alain Niño, Dra. Johanna Duque por la paciencia y el acompañamiento, los aprecio.

A Jorge, por cada palabra.

Contenido

	pág.
INTRODUCCIÓN	10
1. DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS	17
1.1 APROXIMACIÓN A LOS CONCEPTOS DE SERVICIO PÚBLICO Y SERVICIOS PÚBLICO DOMICILIARIO	17
1.2 LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN COLOMBIA	24
1.2.1 <i>Satisfacción del interés general dentro del Estado Social de Derecho</i>	32
1.2.2 <i>Clases de servicios públicos</i>	36
1.3 DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS	39
1.3.1 CARACTERÍSTICAS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS	43
1.3.1.1 Prestación de servicios públicos domiciliarios por el Estado o por un particular	44
1.3.1.2 Sobre el principio de la libre empresa	48
1.3.1.3 Sobre los tipos societarios que pueden prestar servicios públicos	52
1.4 NORMATIVIDAD SOBRE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS	55
2. ALCANTARILLADO Y SANIDAD PORTÁTIL	64
2.1 DEL SERVICIO PÚBLICO DE ALCANTARILLADO	64
2.2 ALGUNOS ASPECTOS CONSTITUCIONALES QUE PERMITEN ESTUDIAR OTROS ESQUEMAS DIFERENCIALES DE PRESTACIÓN, ANTE LA INEXISTENCIA PARCIAL O TOTAL DE ALCANTARILLADO	71
2.3 DE LA SANIDAD PORTÁTIL	79
3. COMPARACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ALCANTARILLADO CON LA SANIDAD PORTÁTIL	88
3.1 DEL ALCANTARILLADO A LA SANIDAD PORTÁTIL	89
3.1.1 <i>Permisos ambientales</i>	89

3.1.2 Facturación	93
3.1.3 Tarifas	102
3.1.3.1 Otros criterios para establecer tarifas: Sobre la estratificación, los subsidios y la contribución de solidaridad	114
3.2 ALGUNAS VARIABLES QUE LOS PRESTADORES DEBEN TENER EN CUENTA	117
3.2.1 Cargue de información al sistema único de información	117
3.2.1.1 Deber de información al registro único de prestadores (RUPS).	119
3.2.2 Suscripción de contratos de servicios públicos o contratos de condiciones uniformes	121
3.2.3 Atención de peticiones, quejas y reclamos	123
3.2.4 Temas relevantes que deben ser objeto de verificación y regulación cuando de la prestación de la sanidad portátil se trate	126
3.2.4.1 De las desviaciones significativas.	126
3.2.4.2 Del fraude	126
3.3 CRITERIOS IDENTIFICABLES DEL ALCANTARILLADO Y LA SANIDAD PORTÁTIL	127
3.4 INCLUSIÓN DE LA SANIDAD PORTÁTIL DENTRO DEL SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE ALCANTARILLADO	129
4. CONCLUSIONES	140
REFERENCIAS	147

Lista de Figuras

	pág.
Figura 1. La importancia del servicio sanitario para la salud pública	84
Figura 2. Factura Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá	97
Figura 3. Facturación de empresa de servicio de sanidad portátil	99
Figura 4. Régimen tarifario – criterios	103
Figura 5. Por qué se cobran los servicios de alcantarillado	105
Figura 6. Sanidad portátil de la empresa Bamocol, Línea Estándar	108
Figura 7. Sanidad portátil de la empresa Bamocol, Línea Superior	109
Figura 8. Sanidad portátil de la empresa Bamocol, Línea Premium	109
Figura 9. Sanidad portátil de la empresa Equitek, ducha individual	110
Figura 10. Sanidad portátil de la empresa Saniport, baños portátiles	111
Figura 11. Ejemplo de costos de una empresa de servicios públicos domiciliarios	112

Lista de Tablas

	pág.
Tabla 1. Servicio de alcantarillado tradicional vs servicio sanitario portátil	88
Tabla 2. Similitudes entre el servicio público domiciliario de alcantarillado y la sanidad portátil	127
Tabla 3. Componentes de la cadena de servicio	137

Introducción

La presente investigación propone estudiar si la sanidad portátil puede, debe y es conveniente que sea incluida dentro del régimen legal de los servicios públicos domiciliarios, dada su aparente similitud con el alcantarillado. En este sentido, el problema de investigación se orienta a identificar si ¿las soluciones alternativas para el manejo de excretas como la sanidad portátil, dada su similitud con las actividades que componen el régimen de servicios públicos domiciliarios, deberían hacer parte de este ordenamiento?

Si bien pudiese plantearse inicialmente que sus similitudes son tantas que debería hacer parte del régimen de servicios, el concepto No. 523 de 2017 de la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios estableció que:

Los servicios ... de aseo de unidades sanitarias portátiles, así como las actividades de mantenimiento, limpieza y transporte de residuos por medio de equipos de presión – succión, NO son servicios públicos de saneamiento básico, sino actividades civiles y comerciales que no se gobiernan por el régimen de los servicios públicos domiciliarios (Concepto 523, 2017, p.2).

Es por lo anterior, que el presente trabajo pretende analizar las razones, argumentos y supuestos fácticos para buscar una aproximación a confirmar la tesis de las Superintendencia, o, por el contrario, reevaluarla.

Por lo anterior, para el desarrollo de la investigación se planteó inicialmente como objetivo general: analizar si la sanidad portátil puede y debe incluirse o no dentro del régimen de

los servicios públicos domiciliarios dadas las similitudes que posee con el alcantarillado y el aseo, sin embargo, al adelantar la investigación se eliminó el servicio de aseo ya que las diferencias con este lo excluyeron de dicha posibilidad.

De manera particular se plantearon como objetivos específicos: a) comprender y describir los conceptos de servicio público y servicio público domiciliario (especialmente alcantarillado) y las actividades complementarias; b) conceptualizar y caracterizar la sanidad portátil con sus respectivos elementos y, c) aproximarme a una posible respuesta, es decir, establecer la factibilidad o no de incluir la sanidad portátil en el régimen de los servicios públicos domiciliarios.

Para plantear ahora la razón que justifica el presente trabajo, se identifica que un servicio público es toda acción positiva que utiliza el Estado colombiano a través de entidades públicas o privadas con el cometido de proporcionar bienes y servicios a los ciudadanos y, con ello, intentar garantizar el acceso de la población a ciertos elementos básicos de subsistencia, de los que entre otros muchos hace parte el alcantarillado.

Vale la pena aclarar que la población actual del país no cuenta con estos servicios en su totalidad, por ello la ausencia del servicio de alcantarillado como un fin del Estado y una obligación de la institucionalidad tal y como lo plantea el artículo 365 de la carta magna (Constitución Política de Colombia, 1991).

Según la Revista Semana Rural¹ de Colombia, la cobertura del servicio de alcantarillado, según cifras del DANE² es que “mientras que la adecuada eliminación de excretas en las

¹ Semana Rural. Un producto de Proyectos Semana S.A. financiado con el apoyo de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) a través del programa de Alianzas para la Reconciliación operado en Colombia por ACIDI/VOCA. Los contenidos son responsabilidad de Proyectos Semana S.A. y no necesariamente reflejan las opiniones de USAID o del gobierno de Estados Unidos.

² Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia.

ciudades colombianas es del 92 por ciento, en las zonas rurales es del 71. Es decir, tres de cada 10 personas en las zonas rurales no tienen saneamiento seguro” (Semana Rural, 2019, p.2), lo cual puede tener como consecuencia afectaciones ambientales³ y a la salud⁴. Por ende, actividades alternativas que permitan en manejo de excretas y otros residuos domésticos podría apuntar a la mejora de esta situación y ahí la importancia de la presente investigación.

Si bien, la Superservicios cerró la puerta vía concepto a que la sanidad portátil fuese incluida dentro del régimen y dada la necesidad de contar con manejo de excretas, se ha planteado en los diferentes sistemas de alcantarillado que:

Pueden ser suplidos desde diferentes sistemas que, no necesariamente deben atender a los convencionales (redes, cableados, tuberías, cañerías, entre otros), sino que las empresas prestadoras y los actores involucrados en los mismos, incluso los ciudadanos, puedan ejercer estas actividades a través de distintos modelos de ejecución, por ejemplo, la sanidad portátil, las pilas públicas y los carros tanques (Semana Rural, 2019, p.2)

³ La creación de oportunidades sociales a través de políticas públicas de sanidad, como el acceso al agua potable y a servicios de alcantarillado, contribuye al desarrollo de un país, disminuyendo las tasas de mortalidad, mejorando las condiciones de salubridad y disminuyendo el deterioro al medio ambiente (Stern, 2002, p.43). Se encuentran otras múltiples razones que justifican la investigación cuando, por ejemplo, “... no más del 30% de las aguas servidas, son tratadas, y que en los casos en los que hay tratamiento, este no es completo para garantizar el vertimiento limpio de las aguas a los cursos naturales” (ACODAL, 2018, p.1). De modo que, los sistemas de recolección de aguas residuales (servidas, fecales, cloacales, negras) no son suficientes.

⁴ El acceso a un baño, independientemente de si es móvil o permanente, mejora sustancialmente la calidad de vida “En la actualidad mueren más de 400.000 personas al año por diarrea y otras enfermedades relacionadas con la falta de saneamiento seguro, ya que muchas veces las personas consumen el agua sin tratar y esta lleva heces humanas. Razón por la que es vital tener un retrete higiénico, donde las heces vayan a un sitio donde tengan tratamiento y no existan riesgos de contaminar fuentes de agua de consumo humano” (Semana Rural, 2019,p.2).

(a)Existen graves de problemas en la salud de los habitantes y en el ambiente por la carencia de sistemas de alcantarillado adecuados además de la inexistencia de baños y/o retretes, por lo que aportar en el análisis de un tema que no puede ser indiferente al derecho, puede ser un llamado de atención a resolverlos, a implementar formas que puedan al menos en una mínima medida, mejorar las condiciones actuales de muchos. “ir al baño, usar un retrete y lavarse las manos son actividades comunes. Hacen parte de la vida cotidiana de millones de personas, por eso resulta asombroso enterarse de que, hoy en día, en el siglo XXI, haya 2.300 millones de seres humanos que no tengan acceso a un saneamiento seguro. Esto significa que esta gran cantidad de gente no puede gestionar sus heces de forma higiénica, porque no cuentan con letrinas o retretes adecuados”. (Martínez, 2019,p.2)

Propuesta a la que el gobierno nacional mediante el Plan de Desarrollo 2018 – 2022, decidió apostar permitiendo la inclusión de nuevas formas que satisfagan servicios públicos, bajo los poco nombrados esquemas diferenciales o soluciones individuales como letrinas, pozos sépticos, carro tanques los cuales han sido soluciones incorporadas para garantizar el saneamiento básico en el componente de alcantarillado.

Con lo anterior, se identifica la necesidad de ampliar un manejo de aguas servidas en pro de la protección ambiental y de la salud de la población, también se encuentra que la institucionalidad por cuestiones meramente técnicas ha decidido cerrar la puerta a que sean promovidas. En este caso, se considera que con la sanidad portátil eventualmente puede constituirse un esquema diferencial del alcantarillado que coadyuve en la solución de este dilema, es por ello, por lo que en el presente trabajo se analizará si por sus características se orientaría dentro del régimen de servicios públicos domiciliarios.

A partir de lo argumentado, se emplea una metodología dogmática cualitativa - descriptiva y empírica que permite el estudio y análisis de información mediante el uso de diferentes fuentes de información, discusiones en torno al tema, conceptos jurídicos, autos de tribunales y/o juzgados según aplique, doctrina y jurisprudencia respecto de lo ya conocido de servicios públicos y de los servicios públicos domiciliarios, deduciendo sus características.

Una vez procesada toda la información se establecerá si la actividad de saneamiento portátil es conceptualizable desde el régimen de los servicios públicos domiciliarios, para lo cual se utilizará un método lógico deductivo y descriptivo en el sentido de extraer de la doctrina, jurisprudencia, conceptos jurídicos de entidades del Estado y/o documentos oficiales y las nociones básicas como lo son: servicio público en general, servicio público domiciliario y

alcantarillado, para de ahí prever la factibilidad de inclusión de la sanidad portátil dentro del régimen especial.

Es por lo argumentado que hacer de esa forma esta clase de estudio posibilita “A medida que el caso se va perfilando con nuevos datos, que hacen más precisa su descripción, se van invocando reglas y contra reglas” (García,1988, p. 256). De esta forma, se podrán llegar a verificar similitudes como disparidades respecto de los temas a estudiar, todo lo anterior, en aplicación del método empírico, puesto que la experiencia profesional sirvió de base para cumplir con los objetivos de investigación en la medida en que, con ella, se pueden establecer ventajas y desventajas que podría tener el tema si se incluye al régimen de los servicios públicos domiciliarios.

El texto se dividirá en tres partes principales; el primer título tratará diversos temas referentes a la noción general del servicio público, el nacimiento y los elementos del SP⁵, mediante los cuales el problema jurídico sienta sus bases para el desarrollo, análisis y/o profundización, descendiendo así al segundo título en el que se realiza una aproximación al concepto del SPD⁶ desde la perspectiva general del SP. A título tercero, podrá encontrar el análisis del SPD, nociones legales y jurisprudenciales, características principales y normativa aplicable, cuestión que fue necesario abordar para establecer y/o entender si era posible ver la sanidad portátil a partir del SPD.

La segunda parte desarrolla el servicio público domiciliario⁷ junto con sus clases y características, y desciende al estudio del SPD de alcantarillado y sus elementos. Lo anterior con la finalidad de analizar desde la perspectiva del alcantarillado, si la sanidad portátil puede ser o

⁵ SP: servicio público

⁶ SPD: servicio público domiciliario

⁷ Tales como, acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible.

no incluida como una actividad a la que se le deba o pueda aplicar la mencionada ley de servicios públicos domiciliarios.

Finalmente, como tercera parte, llega la sanidad portátil⁸ para ser conceptualizada y caracterizada desde la visión del alcantarillado, además se establecen las características que en la práctica la definen y que permiten establecer si de cierto modo la sanidad portátil podría asimilarse o no con los elementos del alcantarillado. Conclusiones últimas que se abordan en el título final.

Esta categoría especial de servicios públicos se caracteriza por tener una cobertura continua, ser de carácter oneroso y por ser prestado por particulares con la aquiescencia del Estado se constituyen en una actividad económica regida por los principios de la libre concurrencia, pero con intervención de entes públicos de control para garantizar su eficiencia y universalidad (Matías, 2011). En esta misma línea, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado ESP (2008), argumenta: "... está compuesto por una serie de tuberías y obras complementarias, necesarias para recolectar y evacuar las aguas servidas⁹ de una población y la escorrentía¹⁰ superficial producida por la lluvia" (p. 6).

De conformidad con el artículo 14.22 de la Ley 142 de 1994, el SPD de alcantarillado comporta la recolección de residuos, principalmente líquidos, a través de tuberías y acueductos,

⁸ Son unidades de saneamiento portátiles que consiste en un aparato sanitario para sentarse ubicados sobre un tanque hermético que almacenan las excretas y que generalmente contienen una solución química para facilitar la digestión y disminuir los malos olores. Está contenido en una unidad de plástico prefabricada con una puerta que se puede cerrar. Varían en calidad desde unidades muy básicas hasta unidades completas de lujo con instalaciones para lavarse las manos con agua caliente. Los baños químicos se han adoptado como soluciones temporales cuando letrinas de pozo o los tanques sépticos resultan inadecuados o inaceptables. El contenido inicial de la sustancia química alcanza para 40 o 160 usos, según el modelo. Los pisos generalmente están hechos de material no absorbente y el acabado permite su limpieza fácilmente. Muchas veces hay un medio de ventilación a través de una tubería que se extiende hacia el techo. (Ecolecta, 2021)

⁹ Aguas servidas: se trata de las aguas contaminadas por distintas sustancias, producidas por humanos, animales o, en algunos casos por empresas industriales, en esta definición se incluyen residuos producidos en el hogar.

¹⁰ Escorrentía: Agua de lluvia que circula libremente sobre la superficie de un terreno.

así como su transporte, tratamiento y disposición final, que en palabras del presidente de la Junta Directiva de la Asociación Colombiana de Ingeniería Sanitaria y Ambiental: “La gran deuda del país es el tratamiento de las aguas residuales” (Acodal, 2018,p.1), problema latente que se ha venido tradicionalmente sorteando bajo la modalidad de sistemas de alcantarillado sanitario¹¹ tradicional, pero que no ha sido suficiente en términos de cobertura a la población y no solo por los costos y deficiente infraestructura para redes, sino que el acceso al retrete o baño ni si quiera les es posible, problemática conocida mundialmente como defecación al aire libre y que termina en serias afectaciones en la salud humana, además de considerables daños ambientales.

¹¹ Al hablarse de sistemas convencionales de alcantarillado sanitario, se hace referencia a los métodos habitualmente usados para recolectar y conducir en debida forma las aguas residuales; normalmente estos sistemas están integrados por redes de tuberías que de manera subterránea a traviesan las principales calles y avenidas, permitiendo que la conducción de las aguas residuales llegue hasta las plantas de tratamiento (Organización Panamericana de la Salud, 2005)

1. De los Servicios Públicos

Para empezar, hablar de la sanidad portátil desde una visión de servicio público domiciliario al que le aplique la Ley 142 de 1994, como sucede con el alcantarillado, implica tocar uno de los temas en los que los más grandes doctrinantes del país han basado sus estudios, cuestión que se explicará de una forma corta para introducir a la noción de servicio público.

Este capítulo relata algunos antecedentes históricos de los servicios públicos en general y de los domiciliarios, sus particularidades, clases, así como las características principales propias del ordenamiento jurídico interno. Con lo anterior se pretende sentar un ligero panorama sobre los aspectos constitucionales y administrativos de los servicios públicos domiciliarios para luego centrar la atención en el alcantarillado e ir abonando el terreno sobre si existe o no, el soporte y la justificación jurídica para incluir al servicio de sanidad portátil como un complemento del servicio público domiciliario de alcantarillado en Colombia.

1.1 Aproximación a los conceptos de servicio público y servicios público domiciliario¹²

Para el desarrollo del presente apartado, se descompone el servicio público en los dos

¹² La ley 142 de 1994 en el artículo 14.21 define los servicios públicos domiciliarios como “Son los servicios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, telefonía pública básica conmutada, telefonía móvil rural, y distribución de gas combustible, tal como se define en este capítulo” (Ley 142, 1994,p.1)

14.22. Servicio público domiciliario de acueducto. Llamado también servicio público domiciliario de agua potable. Es la distribución municipal de agua apta para el consumo humano, incluida su conexión y medición. También se aplicará esta Ley a las actividades complementarias tales como captación de agua y su procesamiento, tratamiento, almacenamiento, conducción y transporte.

14.23. Servicio público domiciliario de alcantarillado. Es la recolección municipal de residuos, principalmente líquidos, por medio de tuberías y conductos. También se aplicará esta Ley a las actividades complementarias de transporte, tratamiento y disposición final de tales residuos.

14.24. Modificado por el art. 1 de la Ley 689 de 2001. Servicio público domiciliario de aseo. Es el servicio de recolección municipal de residuos, principalmente sólidos. También se aplicará esta Ley a las actividades complementarias de transporte, tratamiento, aprovechamiento y disposición final de tales residuos.

elementos que lo conforman: primero, *por servicio a nivel administrativo* según el diccionario de la Real Academia Española en adelante- RAE, se define en los siguientes términos:

“Organización y personal destinados a cuidar intereses o satisfacer necesidades del público o de alguna entidad oficial o privada” (RAE, 2020,p.535) y por concepto de *público*, calificada esta palabra como adjetivo, es: “Pertenciente o relativo al Estado o a otra administración o también como un conjunto de personas que forman una colectividad” (RAE, 2020, pág.323). Por lo tanto, se puede decir como consecuencia de las definiciones que, el servicio público creado por el Estado está en función de las personas para el cumplimiento de las finalidades sociales estatales.

Ahora bien, a lo largo de la historia, el concepto ha tenido diversas etapas y ha venido adoptando una serie de elementos y características cambiantes y evolutivas e razón a múltiples factores sociales y de desarrollo que se viven en el mundo cuando se quiere implementar la práctica del servicio público.

El primer concepto que se abordará es su noción tradicional, es decir, “toda actividad de una colectividad pública tendiente a satisfacer una necesidad de interés general” (De laubadère, & Yves, 2001, p.45). A partir de esto se puede establecer un concepto fundante de los servicios

14.25. Servicio público domiciliario de energía eléctrica. Es el transporte de energía eléctrica desde las redes regionales de transmisión hasta el domicilio del usuario final, incluida su conexión y medición. También se aplicará esta Ley a las actividades complementarias de generación, de comercialización, de transformación, interconexión y transmisión.

14.26. Servicio público domiciliario de telefonía pública básica conmutada. Es el servicio básico de telecomunicaciones, uno de cuyos objetos es la transmisión conmutada de voz a través de la red telefónica conmutada con acceso generalizado al público, en un mismo municipio. También se aplicará esta Ley a la actividad complementaria de telefonía móvil rural y al servicio de larga distancia nacional e internacional. Exceptúese la telefonía móvil celular, la cual se regirá, en todos sus aspectos por la Ley 37 de 1993 y sus decretos reglamentarios o las normas que los modifiquen, complementen o sustituyen.

14.27. Servicio público de larga distancia nacional e internacional. Es el servicio público de telefonía básica conmutada que se presta entre localidades del territorio nacional o entre estas en conexión con el exterior.

14.28. Servicio público domiciliario de gas combustible. Es el conjunto de actividades ordenadas a la distribución de gas combustible, por tubería u otro medio, desde un sitio de acopio de grandes volúmenes o desde un gasoducto central hasta la instalación de un consumidor final, incluyendo su conexión y medición. También se aplicará esta Ley a las actividades complementarias de comercialización desde la producción y transporte de gas por un gasoducto principal, o por otros medios, desde el sitio de generación hasta aquel en donde se conecte a una red secundaria (Ley 142, 1994,p.11)

públicos como parte del derecho administrativo relacionado con la importancia del interés general en las actividades que contempla para la satisfacción de las necesidades de la población, soporte conceptual que aún hoy es base en la configuración normativa de los servicios públicos domiciliarios con la modificación de que en la actualidad, estos pueden ser ejecutados por particulares dentro del marco de una licitación pública legal y oportuna. Tal salto de liberalización del servicio público constituyó para el derecho público francés en palabras del autor García de Enterría citado por Santofimio (2005), el cual argumenta:

La época de madurez de la disciplina en que esta supera su legalismo esterilizador y organiza definitivamente, para darle una fuerza sistemática superior, los grandes hallazgos, sobre todo jurisprudenciales del siglo XIX, sino que, segura de operar desde una perspectiva virgen y especialmente fecunda de lo jurídico, se lanza arriesgadamente a proponer verdaderas teorías generales del derecho y del Estado (p.45)

Para estos autores definitivamente el salto que dio la administración cuando se apartó de un concepto de servicio público estático fue el de haberlo convertido en dinámico y, según lo analizado, se convirtió también en uno de los mayores logros para el derecho público, en este caso el francés, pues se apartaron del estigma monopolístico del Estado.

De otro lado, Hauriou, citado en Santaella (2013), plantea la noción de servicio público, como “un servicio técnico prestado al público de una manera regular y continua para la satisfacción de una necesidad pública y por una organización pública” (p.276), igualmente continúa dándose una visión de SP como una actividad propia de la administración. Otro autor que plantea similar conceptualización es la referente a la propuesta por De La Bielsa (1964),

quién plantea que el servicio público también se enmarca en “toda acción o prestación realizada por la administración pública activa” (p. 463)

En palabras de Duguit, citado en García de Entierra (1980),:

Significa para el derecho francés el arribo al realismo jurídico, el objetivismo jurídico, el gran giro copernicano y la gran transformación contemporánea del derecho público que... “desaloja el mito tradicional del poder como pieza central del sistema para poner en su lugar la idea de servicio público (p.478).

Pensamiento que poco a poco se fue derrumbando debido a factores dinámicos del mismo derecho administrativo y que hoy en día no es aceptado, pues confluyeron cuando se empieza a aplicar a la administración no sólo el derecho público sino también normativa del derecho privado.

La idea de servicio público como fin del Estado, aparejado a la posibilidad de que sea administrado por privados o públicos al amparo de la ley, es una idea que resulta novedosa si se quiere mirar desde el punto de vista histórico, nacida en Europa y aplicada en los países latinoamericanos representa un punto del proceso de desarrollo que llevan a cabo los países emergentes.

Uno de esos planteamientos que respaldan la teoría es el planteamiento de Gordillo (2007), parafraseando a Corail, en donde menciona que para resumir las ideas tradicionales sobre el servicio público se debe considerar: “la noción encaja también de la siguiente forma: “es una empresa creada por las autoridades y dotada de medios exorbitantes al derecho común, en vista de dar satisfacción a una necesidad de interés general” (p.98). Aquí el autor deja ver que el

servicio público debe estar enmarcado en una empresa de carácter público que se rija por las autoridades en el cual sus poderes estén limitados a una jurisdicción que pone límites al mismo a través de la administración.

Por otra parte, en Francia, a mediados del siglo XIX se empieza a plantear el concepto de servicio público en la escuela de Burdeos¹³ que al ir evolucionando influyó en la jurisprudencia francesa estableciendo así los elementos del servicio público (Cambero Quezada, 2006) como son: el interés general, la participación de la administración y el régimen jurídico aplicable, según lo referencia Santofimio (2005), cuando manifiesta que “el pensamiento de la llamada Escuela de Burdeos evolucionó configurando el marco de referencia para la determinación, en lo sustancial, del concepto de servicio público” (p.80).

En este sentido, la concepción del derecho administrativo desde la visión del servicio público entiende que las actividades de “determinado tipo, realizadas por la administración de forma directa o a través de concesionarios y que fue el concepto que sirvió para la construcción del viejo Derecho Administrativo” (Gordillo, pp. VI-1- VI-2) son un servicio público, por cuanto el nacimiento de la tarea de la administración devenía de la satisfacción de necesidades de interés general¹⁴. Para el derecho administrativo francés en 1790 los gobernantes tenían potestades derivadas de su condición de superioridad¹⁵ y adquirirían un compromiso con la sociedad en

¹³ El Instituto de Estudios Políticos de Burdeos, también llamado «Sciences Po Bordeaux», es un centro francés público de enseñanza superior creado en 1948 situado actualmente en el campus universitario de Pessac, a ocho kilómetros del centro de Burdeos y vinculado a la Universidad Montesquieu Burdeos, produce la mayoría de los altos funcionarios, políticos, científicos e economistas de Francia.

¹⁴ Sobre el interés general y la discusión jurídica se hablará más adelante.

¹⁵ La controversia y manejo sobre el concepto de la fuerza mayor y la menor, no es más que una determinación de los dirigentes y las clases sociales a las cuales dirijan sus fuerzas, teniendo presente el concepto de Reis, quien asegura “Si partimos de la suposición de que un individuo persigue racionalmente sus intereses, entonces no podemos inferir que él mismo se engañará en una acción colectiva que prometa atender sus intereses (considerando que el grupo sea lo suficientemente grande para que la abstención del individuo en cuestión no impida la provisión del bien público)” por lo que, se podría deducir que la fuerza mayor o gobernantes buscaban la satisfacción de sus intereses mediante el bien común, el cual en últimas iba a satisfacer a la fuerza menor. (Reis, 2005)

general puesto que: "... ciertas obligaciones se imponían a los gobernantes para con los gobernados y que la realización de esos deberes era a la vez la consecuencia y la justificación de su mayor fuerza, tal es esencialmente la noción de servicio público" (Matías, 2013, p.11).

En otros términos, la voz "servicio público", en un sentido formal y un en sentido material, según Vedel (1980) podría explicarse como:

En sentido orgánico o formal, el servicio público se caracteriza por una cierta organización, se trata de una empresa regida por la administración. La definición material se refiere a la naturaleza de la actividad, considerada independientemente de la organización mediante la cual ejerce la misma. Se definirá el servicio público como la actividad que tiende a satisfacer una necesidad de interés general. (p. 47).

Con respecto al sentido material, el servicio público no se definió a partir de una persona, sino en función de "la actividad concreta del Estado dirigida a la satisfacción de las necesidades colectivas, de manera directa e inmediata" esto es, una acción administrativa, un cierto tipo de actividad con un contenido concreto tendiente al suministro de prestaciones a la garantía de asistencia hacía una comunidad, buscando el interés general (Gordillo, 2017).

A partir de la mirada histórica, es evidente que los gobernantes, en virtud del contrato social, asumían la obligación de protección a la comunidad, amparo que iba relacionado con la prestación de servicios a cargo de los dirigentes, conducta que fue la base del servicio público; es decir, que de las posiciones y atribuciones de los miembros del Estado nacía el deber de proteger a los gobernados desde la realización de una cohorte de tareas (Balbontín & Hantke, 2013).

Dicha responsabilidad sienta sus bases en el Tribunal de Conflictos en Francia,

institución que para 1873 se encargó de proferir la decisión “Fallo Blanco”¹⁶ la cual constituiría la base de la noción actual de responsabilidad que recae sobre el Estado al momento de la prestación de un servicio público. Con ello, según Matías (2013), “se formuló el concepto de que la responsabilidad por daños causados por la prestación de un servicio público debe ser regulada por normas autónomas distintas de los enunciados por el código civil para las relaciones entre particulares” (p. 48). Con el Fallo Blanco, la responsabilidad derivada del mencionado hecho no podía ser vinculada directamente al derecho civil, puesto que el componente de la controversia estaba dirigido a ser resuelto bajo otros parámetros, estos son, los del derecho administrativo. Ahora bien, mencionada de una forma simplista¹⁷, que el origen de la noción de servicio público alude a la responsabilidad que asumía la entidad encargada de su prestación García (1998), manifiesta: “El gestor del servicio era en principio una persona pública cuya actividad natural era justamente la asunción de las necesidades de interés general” (p.55).

Para el caso del Fallo Blanco, se estaba frente a un servicio público como el transporte, actividad de la que, por naturaleza, se encargaba el Estado, siendo este el aspecto principal que conlleva a determinar que son los agentes estatales quienes, en su posición de superioridad, debían satisfacer los intereses que cobijaban a la mayoría: “... incluso si se parte de la idea de que el Estado debe establecer las garantías en relación a los servicios para el desarrollo de la persona en comunidad” (García, 1998, p.57). Bajo esta óptica, la teoría de los servicios públicos

¹⁶ Caso en el cual Agnes Blanco, quien era una niña de corta edad sufrió un accidente siendo herida en las calles de Burdeos, accidente que involucró una vagoneta, conducida por un empleado de la República Francesa. Su padre ante la situación, inició una acción judicial en la que solicitó una indemnización por el hecho, actuación que fue presentada ante el Tribunal Civil, órgano que dudaba si el caso podía resolverse bajo su competencia; dicha problemática que finalmente resolvió el Tribunal de Conflictos le adjudicó competencia al juez administrativo, toda vez que, el accidente inmiscuía un servicio público y por ende el Tribunal Civil no podía, en ese entonces, dictar un fallo, situación que en todo caso evidenció una diferencia significativa (Ospina, 2016).

¹⁷ Se usa dicho vocablo, por cuanto, al sentir de la autora, este ha sido un tema que ha involucrado numerosos estudios por la importancia que reviste, por tal motivo, apenas se nombra como antecedente, sin que se desconozca la especialidad y relevancia de las múltiples investigaciones.

lo que se busca es prestar y/o entregar un servicio: “los destinatarios de los deberes de los gobernantes son los hombres, no los gobernantes mismos, y éstos son sus servidores y no sus amos” (p. 10), por tanto, ante dicha situación, debe entenderse que quienes tengan a su cargo el proveer algún servicio público, lo harán en un cumplimiento de sus deberes y como parte de la Administración (Duguit, 1926).

Habiéndose observado que el origen del concepto de servicio público se remonta a Francia e implicó atribuir unas tareas y deberes al Estado en el marco del derecho administrativo, es necesario pasar a estudiar el caso concreto de Colombia para identificar como se entiende en el país la voz de servicios públicos, las responsabilidades de la Administración, y qué de lo heredado del derecho francés ha sido incluido dentro del marco normativo.

Finalmente, de la concepción del servicio público según lo relatado se advierten como conclusión que dicha noción contiene los siguientes elementos (i) que responde al interés general¹⁸, (ii) que permite la prestación por medio de diferentes actores y, (iii) que atienden a su propio régimen. Es así como, bajo estos matices, seguirá el análisis del concepto para Colombia.

1.2 Los servicios públicos en Colombia

La Constitución Política de 1991 definió a Colombia como un Estado Social de Derecho, orientado a la protección de los administrados, donde las personas están llamadas al disfrute y goce de sus derechos y a cumplir con los deberes incluidos en la Carta Política. Incluso, desde el inicio del texto constitucional, se ve reflejado el planteamiento por proteger derechos como la

¹⁸ Están abiertas las puertas a la discusión, porque del trasegar de la investigación se descubre que existen ciertos componentes sociales y prejuicios que nacen de la norma y que no permiten que se vea un interés general sino más bien se involucran intereses netamente particulares, entre otras cosas, discusión a la que se llega en título posterior.

vida, la convivencia, la salud, el trabajo, la justicia y otros, lo cual significa que intrínsecamente se está bajo lo que muchos doctrinantes han denominado, como una “*Constitución garantista y proteccionista*”, esta vez, a través del acceso a los servicios públicos y derecho colectivo que, está estrictamente relacionado con otros derechos de rango fundamental (Camargo, 2014).

Es el artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo (2014), el que contiene la noción de servicio público, indicando que es “toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general¹⁹ en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado directa o indirectamente, o por personas privadas”. (p.21)

Aunado a lo anterior, existen apartes constitucionales relacionados con la prestación de servicios públicos que permiten entender el soporte del texto superior que les asiste, así el artículo 2 de la Constitución empieza por hacer una redacción completa de los fines del Estado en donde manifiesta en su primera parte que: “Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución” (Constitución Política de Colombia, 1991,p.26) de ante mano, ya muestra la intención del Estado por propender por el cumplimiento del interés general²⁰, pues el servicio comunitario y la prosperidad general, no son más que aspectos intrínsecos, concebidos desde los inicios del concepto de servicio público.

¹⁹ Muchos tratadistas, entre esos Gordillo (2007), critican la existencia de que el régimen del servicio público esté a merced del interés general, existe una evidente crisis del concepto por cuanto lo escrito o el deber ser no se acompasa con lo que en la práctica deviene puesto que “en lugar de contemplar el interés público, ataca el interés público; pues en el caso concreto las circunstancias han llevado a que dicho interés público no está en que un administrado no pueda embarazar a la administración, sino en que la mayoría de los administrados esté en condiciones de quejarse eficientemente contra el servicio defectuoso, y lograr que el mismo sea mejorado” (p.251).

²⁰ El concepto de interés general no está exento de polémicas pues comporta la discusión sobre tópicos como la exclusión o discriminación del interés minoritario, la esclavitud de las minorías por las mayorías, entre otros. Por tal motivo, en ese escrito el interés general se entenderá como aquellas prerrogativas que le asisten a la población en su conjunto y que es un deber del Estado su satisfacción, sin consideración de sus particularidades étnicas culturales, de sexo, raza, condición socio económica, etc., específicamente, y para los fines de la investigación, el ser acreedores del goce de los servicios públicos y servicios públicos domiciliarios.

Uno de los aspectos importantes de ese artículo, consiste en que se otorga la responsabilidad principal al Estado, cuando se hace mención de que: “Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades” (Constitución Política de Colombia, 1991, p.41), por lo demás, es ese el fin último la protección colectiva, lo cual se logra en parte con la prestación de servicios públicos.

Al respecto el Consejo de Estado ha dicho que a partir de la Constitución de 1991 en Colombia los servicios públicos se entienden desde un punto de vista sustancial y material donde lo relevante no es la institución pública o privada que lo presta, sino el fin estatal que persigue, el cual es garantizar el acceso a ciertos bienes esenciales para el ser humano (Consejo de Estado, Sentencia Radicación No. 18343 de 24 de octubre de 2013).

A partir de lo anterior, se da paso al apartado ubicado en el capítulo XII constitucional en donde desarrolla el régimen económico y de hacienda pública:

Artículo 365. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares (Constitución Política de Colombia, 1991, p.145)

Es de esta manera como se evidencian dos posibilidades respecto a los servicios públicos en Colombia, por una parte, el garantizar la prestación de los mismos por el Estado y, por otro lado, permitir la participación de terceros, esto ya involucra a entidades de carácter privado, las

cuales bajo la vigilancia y control de alguna institución estatal tendrán que entregar el servicio público de la manera adecuada e idónea, participación que se cobija en el ordenamiento interno como la regulación del Estado en la prestación de servicios públicos, tal como lo argumenta Lamprea (2004):

Nuestro modelo regulatorio resulta ventajoso ya que da suficiente cabida a la iniciativa privada y a la eficiencia económica, pero dentro del marco de regulación, control y vigilancia estatal, a través del cual se pretende dirigir los mecanismos de mercado hacia la consecución del bienestar y la equidad social (p.11)

Promoción del bienestar que a voces del artículo 366 constitucional dispone que:

El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación (Constitución Política de Colombia, 1991, p.141).

Hay una finalidad manifiesta en lo anterior y es el considerar la prestación de servicios como una obligación del Estado, bien sea porque este mismo los provee, o porque ejerce una labor de vigilancia y control sobre terceros, interpretación que se extrae del artículo 2 de la Carta Política: “Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad

general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución” (Constitución Política de Colombia, 1991,p.11). Dichas funciones devienen de lo que en palabras de Gómez (2017):

Es conocido como la función de aseguramiento, según la cual el municipio es el garante de la prestación de los servicios públicos domiciliarios, y por ello, en caso de existir prestador debe apoyarlo y socorrerlo y en caso de no existir deberá prestar él los servicios directamente. (p.377)

Para Perdomo (2021), el servir y beneficiar a la comunidad es un objetivo primordial; tareas que exigen entregar un nivel adecuado de calidad en la prestación de los servicios públicos. Es decir, el acceso a la salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable son aspectos fundamentales para garantizar el bienestar de las personas, como lo manifiesta Perdomo (2021):

Dentro de la concepción del Estado Social de Derecho debe tenerse en cuenta que los servicios públicos domiciliarios tienen una función social, lo cual no significa que su prestación deba ser gratuita pues el componente de solidaridad que involucra implica que todas las personas contribuyen al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado a través de las empresas prestadoras de servicios públicos, dentro de conceptos de justicia y equidad (p. 58).

Al mismo tiempo que los parámetros principales de la prestación de servicios públicos

están consagrados en la Constitución Política, es importante hacer referencia a lo que ha señalado la Corte Constitucional como explicación y ampliación de tales servicios, pues han sido objeto de múltiples variaciones en su definición teórica y aplicación práctica:

En suma, la noción de servicios públicos, tema verdaderamente complejo en el Derecho Público, no corresponde solo a una definición de orden formal o desde una perspectiva organicista, sino que en ella subyacen también aspectos materiales relacionados con el cumplimiento de los fines del Estado y el bienestar general de los asociados, ya sea de manera directa por las autoridades estatales o bien con el concurso de la empresa privada (Sentencia C-378, 2010, p.1).

Por lo anterior, se resalta la importancia de que en cada uno de los servicios públicos que se pretenden proveer, tanto por instituciones de carácter público o las de concepción privada, se tengan en cuenta los fines del Estado que fueron ya mencionados; puesto que el punto central no está en quién se encarga de la prestación, sino en que el servicio sea entregado de manera adecuada y en igualdad de condiciones para todas las personas residentes en el país.

Ahora bien, teniendo claro que, desde el carácter público o privado puede ser prestado un servicio público, se pasa a un enunciado que también ha proferido la Corte Constitucional con respecto a la calidad, eficacia y universalidad de los servicios públicos que han sido dos vocablos ampliamente utilizados y, esto, por cuanto ellos se conectan para su satisfacción²¹, el primero, la

²¹ Colombia no es ajena a que el idilio de la letra que en norma escrita está, muerta se queda. Desafortunadamente existe una brecha social indignante en materia de acceso a servicios públicos domiciliarios, tema que se ha perpetuado por años y que sigue siendo fruto de una sociedad marcada por la desigualdad. Así para el 2020 según el DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) y exclusivamente para el servicio público domiciliario de alcantarillado “En las cabeceras, el 92,8 % de los hogares tenía acceso a alcantarillado,

universalidad en la prestación del servicio y, el segundo, en la solidaridad de éste.

La universalidad se manifiesta en cuanto a que el Estado no sólo se hace responsable del respeto y asignación del servicio público sin discriminación alguna, sino que lleva en si la carga de satisfacerlo, y a su vez, esta se consolida en la ayuda o coparticipación en la prestación del servicio por parte de entidades de carácter privado, sin dejar de lado, como se ha reiterado, que el control y vigilancia en todo tiempo estará a cargo del Estado. Al respecto la Corte señala que:

En efecto, la universalidad exige la prestación de los servicios públicos aun cuando ello suponga una mayor carga en cabeza de quienes cumplen dicha función. En principio, corresponde al Estado asumir la posición de garante para que ello sea así. (Sentencia T-520, 2003, p.1)

1.

La solidaridad por su parte es el deber que le asiste al Estado, pero también a la sociedad en su conjunto, de satisfacer las necesidades de la población, lo cual se logra habilitando que la prestación de un servicio público puede estar en cabeza de particulares, los cuales asumirán la carga que en principio le asiste a la Administración.

2.

3. En la medida en que no es solo el Estado quien presta los servicios públicos, sino que éste permite la iniciativa privada y la libertad de empresa para que los particulares también lo puedan hacer y se lucren de ellos, los particulares también

mientras que, en los centros poblados y rural disperso, el 14,8 % lo tenía” (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios,, 2021). Lo anterior no obsta, que el ejercicio investigativo procure, en palabras de Abad Gómez (1988), “Sueño con una Colombia mejor organizada para satisfacer las prioridades reales de todas sus gentes: el pleno empleo, la vivienda adecuada, el transporte, la educación, la salud, la recreación, y para conseguir todo esto, un mejor reparto de las riquezas, los ingresos y los servicios”, opinión última que refleja la universalidad.

están sujetos por este principio de solidaridad (Sentencia T-520, 2003, p.2).

4.

Considerando el alcance de las interpretaciones de la Corte Constitucional se concluye que en convergencia con lo que expresa la Carta Política, existe un alto compromiso del Estado para la satisfacción adecuada de los servicios públicos, máxime cuando se trata del cumplimiento de los fines constitucionales propuestos desde 1991. Lo anterior es resultado de que Colombia se constituyó como Estado Social de Derecho donde se consagraron los servicios públicos como el mecanismo adecuado para marcar la diferencia de concepción política y poder avanzar con precisión al Estado Social y Democrático de Derecho.

Para que en la realidad pueda ser evidenciado el cumplimiento de los fines del Estado en los postulados de prestación de servicios públicos y de los principios antes mencionados, es necesario que el Estado se encargue, tome partido y posición en la promoción de la justicia social y el alcance igualitario para todas las personas, además presten la ayuda económica suficiente para que puedan asumir el costo de modo proporcional:

A través de la noción de servicio público el Estado tiene el principal instrumento para alcanzar la justicia social y promover condiciones de igualdad real y efectiva. Su prestación comporta una transferencia de bienes económicos y sociales con base en el principio de justicia retributiva que, en otras circunstancias, no tendrían acceso a los beneficios de desarrollo económico. De esta forma se garantizan las condiciones materiales para el libre desarrollo de la personalidad y para la consecución de una igualdad real y efectiva de toda la población. (Sentencia T-540, 1992, p.1)

Por todo esto, en Colombia existe un planteamiento de protección y respeto por el interés general, así como por la implementación de mecanismos que busquen siempre un favorecimiento de carácter social comunitario para la protección de las personas que se encuentran dentro de la nación; es por ello que por el alcance y presencia estatal a lo largo del territorio nacional y para poder hacer efectivos dichas disposiciones, uno de los mecanismos de llegada a las personas es la correcta, eficaz y solidaria prestación de los servicios públicos a la totalidad de la población colombiana. (Rey, 2008).

Como el servicio público está asociado con una noción de satisfacción del interés general²², es necesario destinar algunas palabras en el abordaje de ese concepto.

1.2.1 Satisfacción del interés general dentro del Estado Social de Derecho

En primera medida, hay una exigencia que tiene que ver con proporcionar un servicio público, lo que significa satisfacer necesidades de una colectividad y no únicamente cumplir con las de un grupo específico en particular.

La principal característica que tienen los servicios públicos y que los diferencia de los otros, es la búsqueda de la concreción del interés general, el ejercicio de este servicio conlleva prerrogativas públicas por parte de los prestadores, y esto debe permitirlo el legislador. (Maldonado, 2010).

Lo anterior permite a que quienes sean los llamados a prestar un servicio público estén en condición de aumentar sus obligaciones para con los beneficiarios de dichos servicios, ya sea en aspectos como la calidad, la eficiencia, la adecuación según la capacidad económica y demás

²² Aquí es menester precisar nuevamente que el asunto no está exento de polémica como quiera que sea posible hablar de formas de discriminación sobre quienes no están en ese interés general.

ventajas a las que tengan derecho las comunidades; pero además de ello, es pertinente acercarse un poco a lo que implica la disposición del interés general, si bien éste muestra un beneficio que va más allá de la satisfacción de aspectos individuales o particulares, también involucra otros aspectos como consecuencia de su cumplimiento.

Ahora bien, la noción de interés general²³ de acuerdo con Moreno (1997): “Sirve de una parte, para definir el ámbito de aplicación del derecho público, y de otra, constituye una norma que la administración debe respetar tanto en su aspecto negativo como positivo” (p.423). A causa de lo anterior, con el interés general se inicia el punto de enfoque en las actividades en las cuáles pueda ejercer una participación la administración y además los aspectos en los cuáles debe o puede intervenir.

Por otra parte, en cuanto a los aspectos negativos y positivos del interés general, es importante explicar que de manera negativa la administración sólo puede fijar como fin último la satisfacción de ese interés general y no puede asignar sus actividades a otro objetivo que no sea ese; por su parte el aspecto positivo significa actuar para satisfacer disposiciones colectivas, involucra la generación de bienestar para la comunidad, aunque las dos propuestas suenan similares, la primera argumenta que en donde haya interés general, necesariamente habrá presencia del sector administrativo, y la segunda, menciona que toda actividad desarrollada por la administración no debe contradecir los postulados del interés general, en todo caso siempre entregando el servicio público de manera regular y continua. (Araque, 2018).

Recuérdese ahora el artículo segundo de la Constitución Política que estableció los fines esenciales del Estado desde un punto de vista del espíritu del constitucionalista; es decir, la

²³ El interés general es una concepción que ha sido atacada con argumentos como que el poder en manos de algunos se constituye como el antagonismo entre lo que involucra la seguridad nacional, la toma de decisiones y la libertad de las personas que se encuentra bajo el régimen que lo impone, puesto que se ve manifiesta el poder de las personas que están al mando sobre los demás. (Correa, 2006)

esencia garantista; además, la conexión entre servicio público y el interés general saltan a la luz puesto que se pretende asegurar los derechos de las personas que habitan el territorio colombiano.

Aunque dentro de las características del nuevo régimen para la prestación de servicios públicos, está establecido que, tanto el Estado como los particulares pueden encargarse del abastecimiento, provisión y, por tanto, de la prestación del servicio, es claro que preocuparse por la satisfacción del interés general no debe ser desconocido por la administración, así el servicio sea suministrado o no por un particular (Araque, 2018).

Resulta importante señalar que el Estado erige una actividad como servicio público en lugar de dejarla a la iniciativa privada cuando cree que la necesidad pública a la cual corresponde esa actividad no la podría satisfacer, o en su defecto, lo haría irregularmente la iniciativa privada, quedando pendiente la satisfacción de una necesidad de interés general, asunto que es lo que justifica y anima el servicio público (Camargo & Roberto, 2015)

Lo anterior impone que el papel del Estado moderno se centre en la obligación de ser el motor del desarrollo social y de procurar que las personas en forma igualitaria puedan tener las condiciones para llevar una vida digna, que, en este caso, se traduce en la superación de la desigualdad y el atraso. No hay duda de que una de las expresiones de esa nueva forma de ser del Estado, se concreta en la prestación de los servicios públicos (Sentencia T- 578,1992)

En conclusión, si hay una debida, adecuada y eficiente prestación de los servicios públicos domiciliarios, el Estado cumple con una de las funciones que le impuso la Constitución y que deviene del orden del Estado de Bienestar²⁴ y termina en el Estado Social de Derecho; y,

²⁴ El estado del bienestar, también llamado estado benefactor, estado providencia o sociedad del bienestar es un concepto político-económico con el que se designa a un modelo de estado y de organización social en el que el Estado cubre los derechos sociales de todos los ciudadanos del país (La Sexta, 2020)

además, de ello el cumplimiento de esos objetivos trae consigo un avance significativo a nivel de calidad de vida para los beneficiarios de esos servicios públicos prestados.

Partiendo entonces que el servicio público está asociado con una noción de satisfacción del interés general, es necesario adelantar un estudio desde la perspectiva jurídica colombiana, así como revisar sus clases, clasificaciones y características.

Desde el servicio público a los servicios públicos domiciliarios. Como lo menciona Rodríguez (2015), en sus inicios los servicios públicos eran una actividad que se ejercían por una colectividad, en la cual todas las personas trabajaban por percibir la satisfacción de una necesidad. Para la época en donde dicho concepto se usaba, había ciertas especificaciones que hacían que la prestación del servicio tuviera las siguientes particularidades: primero, consistía en un ejercicio pleno de la administración; segundo, la característica principal invocaba la satisfacción de una necesidad general y, por último, la legislación del derecho administrativo solamente se usaba en los territorios en donde se prestara ese servicio.

De la primera particularidad, hay que mencionar que, si bien era una actividad que al igual que en la actualidad es propia de la administración; para la concepción anterior, había una expresa limitación para el ejercicio de ésta, es decir que solo las entidades e instituciones de carácter público se podían encargar de la prestación y excluía a cualquier otro actor que pudiera prestar los servicios públicos (Rodríguez, 2015), situación que hoy en día no se presenta.

La segunda particularidad, a diferencia de la anterior, se ha sostenido en el tiempo, esto es, la satisfacción de necesidades consideradas desde el interés general o colectivo y no de un mero interés particular.

Por último y, como se indicó bajo la antigua concepción de prestación de servicios públicos, está la de intervención estatal. Esta consistía en que solo en los lugares en donde la

administración se encontrara prestando algún tipo de servicio que beneficiara a la comunidad de manera colectiva, serían entonces aplicadas las normas que dictara la administración con respecto a la prestación del servicio; es decir, sólo en lugares específicos se podría usar la normatividad vigente y la jurisdicción administrativa (Rodríguez, 2015). Hablar de servicio público en un sentido general, obedece a la clasificación que sobre ellos ha venido evolucionando, materia a la que se refiere el siguiente título.

1.2.2 Clases de servicios públicos

5.

Dentro de ese espectro y de acuerdo con lo manifestado por Camargo (2014) “se hizo necesario el reconocimiento y proclamación de los servicios públicos esenciales, los domiciliarios y otros de igual naturaleza como las telecomunicaciones, la educación y la salud, como derechos fundamentales, específicamente como derechos económicos, sociales y culturales” (p. 321).

Independientemente de quien preste los servicios públicos, estos pueden ser de diferentes clases y objeto de varias clasificaciones; por ejemplo, desde un punto de vista territorial, los que son prestados en los diferentes niveles con ocasión del territorio, es decir los proporcionados a largo y ancho del país y los nacionales, departamentales o los municipales. No obstante, en este punto se tendrá en cuenta la clasificación que hace el profesor Libardo Rodríguez cuando divide en cuatro las clases de servicios públicos: los administrativos, los industriales y comerciales, los sociales y, por último, los corporativos o profesionales (Herzer & Passalaqua, 2003).

Cuando el autor se refiere a los primeros, alude a que son servicios que exclusivamente se prestan por la Administración y que naturalmente es competencia de la misma garantizar el

suministro y, por ende, es como si no se facultara prácticamente a los privados para que puedan hacerlo, además de que no son servicios que merecen reconocimiento de lucro, como por ejemplo el que prestan las Fuerzas Militares o la Policía Nacional y excepcionalmente, los prestados por particulares, como los referentes a la administración de justicia en lo que tiene que ver a los jueces de paz. Los segundos, los servicios industriales y comerciales, fueron aquellos que surgieron luego de la crisis en la que estaban los prestadores de servicios públicos del Estado, trance generado por la ineficaz y precaria prestación y cobertura, cuestión que hizo necesaria la entrega de la labor a particulares sin que ello implique que en algunas ocasiones puede haber participación de empresas industriales y comerciales del Estado, sociedades públicas o sociedades de economía mixta (Herzer & Passalacqua, 2003).

De las dos clasificaciones mencionadas, se desprenden las últimas dos, es decir, las de los servicios públicos sociales y los profesionales. Al hablar de los servicios públicos sociales, se hace énfasis en que son aquellos que buscan una protección especial a las personas que se encuentran en una condición social de vulnerabilidad respecto a la mayoría, o al menos, que no alcanzan el nivel mínimo de bienestar. Por lo dicho y, para identificar este tipo de servicio público, por ejemplo, se acude a estudiar los servicios de seguridad social, que, si bien cuentan con un régimen contributivo, también encuentran asidero en el régimen subsidiado bajo el cual el Estado asume una responsabilidad para brindar ese servicio a quienes no cuentan con la capacidad económica para cubrirlo (Hernández, 2014).

Por último, los servicios públicos profesionales, los cuales de acuerdo con Hernández (2014) son: “Aquellos cuyo objeto es la realización de actividades que corresponden al Estado en relación con los gremios o profesiones como es el caso de control y vigilancia, cuando el Estado entrega estas funciones, mediante reglamentaciones específicas” (p.23). En este tipo de servicios

por lo general la entrega de estas funciones se hacen a entidades que tengan a su cargo el desarrollo de funciones del mismo nivel profesional, como es el caso del Concejo Profesional de Química de Colombia, el Concejo Nacional de Trabajo Social, el Concejo Nacional de Administración de Empresas o el Concejo Nacional Profesional de Arquitectura.

Existen así, diferentes tipos de servicios públicos, por ejemplo, la seguridad, la justicia, la educación y la salud, entre otros. En este sentido, Matías (2013), argumenta:

Se entiende por servicio público toda actividad organizada tendiente a resolver necesidades de interés general, colectivas o públicas de la población, en forma regular, continua y obligatoria, de acuerdo con un régimen jurídico especial de derecho público, con la participación de la Administración Pública en la prestación directa, en su regulación y control. Los servicios públicos son aquellas actividades que satisfacen necesidades colectivas, generalmente esenciales, que deben ser ofrecidos en forma universal, obligatoria, continua y en condiciones de igualdad y calidad, a toda la comunidad (p. 318).

De esa manera, se pueden articular las diferentes clases de servicios públicos para su prestación, que como se vio, bien pueden ser desarrolladas por entidades del orden público, como por particulares que les hayan entregado la facultad de realizarlos y, que, además, cuenten con la idoneidad y experiencia, siempre bajo la vigilancia y el control estatal. Sin embargo, esta clasificación pasa por la doctrina, pero la normativa se ha desarrollado bajo dos presupuestos básicos, los domiciliarios y los no domiciliarios. Sobre el primero, según la doctrina jurídica unificada en materia de servicios públicos domiciliarios es definido así:

Se consideran domiciliarias no sólo aquellas actividades que finalmente llegan al domicilio del usuario, sino también todas aquellas que anteceden a estas, es decir, las actividades complementarias o consustanciales al servicio domiciliario sin las cuales éste no podrá ser prestado y que se encuentran señaladas en el artículo 14 de la Ley 142 de 1994. (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 2008, p.11)

En relación con los no domiciliarios, basta con indicar que aluden a aquellos que no llegan al domicilio del usuario, así en estos, encaja la seguridad social, la educación y las telecomunicaciones²⁵.

1.3 De los servicios públicos domiciliarios

Dentro del género de servicios públicos, existe lo que ha denominado la doctrina como la *especie*, es decir, los servicios públicos domiciliarios, los cuales han sido definidos como: “bienes insustituibles, necesidades esenciales de la población ligadas a la existencia, calidad y dignidad de la vida humana y, en consecuencia, derechos fundamentales” (Matias, 2015, p.70). Dichos servicios se prestan normalmente a través del sistema de redes físicas o humanas con puntos terminales en los inmuebles de las personas, la provisión y prestación de SPD como lo son, energía, gas, acueducto, alcantarillado y aseo (los últimos tres, conocidos como el sector de

²⁵ La Superintendencia de Industria y Comercio ratifica lo dicho cuando en Circular Única señaló que “A los Servicios no Domiciliarios de Telecomunicaciones (SNDT), dentro de los que se encuentran los de Telefonía Móvil Celular (TMC), los Sistemas de Comunicación Personal (PCS), Trunking, Internet, entre otros, les son aplicables las instrucciones impartidas en el numeral 1.1 del capítulo primero y, en lo pertinente, atendiendo la naturaleza del servicio, las contenidas en el capítulo segundo, ambos del título II de esta circular” (Superintendencia de Industria y Comercio, 2017,p.11).

agua y saneamiento básico), junto con las actividades complementarias que de ellos se desprenden, se convirtió según la Constitución Política de Colombia, en una de las prioridades y un deber que un Estado Social de Derecho, asume garantizar teniendo en cuenta lo consagrado en el artículo 2 de la Carta Magna (Hernández, 2014).

Es decir, tienen una estrecha relación con el cumplimiento de los fines del Estado que fueron enmarcados en la primera parte de esta investigación, en donde el objetivo último es prestar una mejora de calidad de vida a las personas que habitan en cualquier jurisdicción perteneciente a Colombia, bajo la figura de Estado Social de Derecho y, a su vez, por medio de una clasificación que los distingue de otros servicios que también se consideran públicos:

Con la clasificación de género y especie, la Constitución consagró un articulado que se ocupa especialmente de regular los servicios públicos, entre ellos los domiciliarios, calificándolos como inherentes a sus fines sociales y atribuyendo a estos como función pública, el deber de asegurar su prestación eficiente a los habitantes del territorio nacional (Hernández, 2014, p. 28).

Al mismo tiempo que para Colombia hay una clasificación de servicios públicos domiciliarios, también esa transformación ideológica que se ha descrito, la han sufrido otros países y naciones. La clasificación de prestación de servicios públicos domiciliarios tiene un antecedente afectivo que trajo Estados Unidos como parte del llamado *estado de bienestar*, antecedente que, si bien se refiere a los servicios públicos en general, también trata de los domiciliarios, como los de electricidad, agua potable, alcantarillado entre otros.

En este sentido, se caracterizó por el hecho de garantizar a sus ciudadanos un nivel

mínimo de vida, independientemente de su capacidad económica. Es así como el Estado debía intervenir en la producción de bienes y servicios; en bienes como carreteras, infraestructura portuaria, industrias entre otras, y en servicios como salud, educación, electricidad, agua potable, alcantarillado entre otros (Galbraith, 1989, p.12).

De esa manera, se da la implementación de prestación de servicios como el de alcantarillado bajo el plan de entregar una mejor calidad de vida a la población, pues ahora el Estado tendría que ser más garantista, lo cual ocurre también desde el ámbito colombiano. En efecto, Araque (2018) argumenta:

Los servicios públicos domiciliarios, como derechos subjetivos, que corresponden a instrumentos necesarios para la satisfacción de necesidades básicas del individuo, esto es, dirigidos a la consecución de la dignidad como imperativo categórico de la condición humana, adquieren ineluctablemente la categoría de derechos fundamentales (p. 131).

Por tanto, el régimen de prestación de servicios públicos domiciliarios de concepción presuntamente garantista y de protección de derechos colectivos y derechos fundamentales, según los parámetros de la Constitución Política de 1991, dedicó una parte especial para su regulación expidiendo para su reglamentación tres años después la Ley 142 de 1994, en la cual se establecen las normas generales y específicas de funcionamiento de ésta clase de servicios públicos, buscando en todo momento que las personas obtengan mejores condiciones de vida, pretensión normativa que aunque dista con la realidad²⁶, intenta apuntar a la consecución de los

²⁶Este comentario, para la comunidad jurídica y en palabras del profesor Gordillo “El régimen jurídico ha

fines del Estado.

La naturaleza social y democrática del Estado Colombiano considera a cada individuo como un fin en sí mismo, debido a la dignidad humana y del derecho a la realización personal dentro de un proyecto comunitario que propugna por la igualdad real de todos los miembros de la sociedad. Por tanto, la administración está sujeta a un concepto evolutivo de mayores prestaciones y mejores servicios al público, según las cambiantes necesidades y la complejidad del mundo moderno. (Sentencia T- 578, 1992)

Considerando la modalidad de organización del Estado colombiano y las disposiciones constitucionales mencionadas, el gobierno y entidades estatales deben siempre adecuar la normatividad según las exigencias que demande la sociedad, pues es la población quien determinará si se está frente a la satisfacción o inconformidad relacionada a la prestación de algún servicio público domiciliario. De modo que, los servicios públicos domiciliarios obedecen a un régimen especial de prestación, cuestión que valida señalar que, en la legislación colombiana, a diferencia de algún otro país del mundo, se adoptó el criterio de normatización “por servicios” y “no por redes” y de ahí que no pueda decirse tal como lo señala Niño (2018) que un servicio público lo es o no, porque sus características técnicas tengan o no una relación o dependencia física directa con un inmueble.

Un ejemplo²⁷ de ello es lo que sucede en el servicio público de aseo, en el que las

tomado un errado concepto de interés público, olvidando que el interés público reside en la satisfacción del interés individual de una mayoría de los usuarios del servicio. 11/13. También dicho régimen aprecia equivocadamente el interés público al confundirlo en algunos casos con el interés de la administración pública, o al creer que el interés público consiste solamente en la conveniencia material de la colectividad, cuando en verdad también existe interés público en que exista justicia en ella. El régimen jurídico actual, que en lugar de proteger al usuario del servicio protege a la entidad que presta el servicio, no está asegurando de tal modo el interés público sino precisamente atacándolo” (Gordillo, 2007,p.252)

²⁷ De esta explicación puede asimilarse, a criterio de la autora, que algunas actividades que son consideradas parte de un servicio público domiciliario, no necesariamente a la luz de la ley, deben atender a la compleja cadena de los componentes del servicio público domiciliario, sino que las actividades que coadyuven y/o

actividades de poda de árboles, barrido y limpieza de áreas públicas y otras, no tienen una relación directa de conexión de red física con los inmuebles de residenciales o de trabajo y, sin embargo, el legislador los catalogó dentro de la definición de servicio público domiciliario de aseo.

Es decir que, cuando el Estado es el prestador, es a éste mismo a quien le corresponde hacer que las utilidades provenientes de la prestación del servicio sean usadas en pro de las finalidades estatales, y haciendo especial arraigo al carácter evolutivo de los servicios públicos domiciliarios, teniendo en cuenta que, cuando el prestador sea un particular o cualquiera de las categorías permitidas por la Carta Política, esas ganancias generadas por ser el hecho de serlo, están destinadas efectivamente a una economía privada.

1.3.1 Características de los servicios públicos domiciliarios

6.

Según la doctrina, las características generales de los SP son: “i). Sean actividades organizadas; ii) Tiendan a satisfacer necesidades de interés general; iii) Se presten de forma regular y continua iv) Tengan un régimen especial y, v) Sean prestados por el Estado, directa o indirectamente, o por personas privadas” (Concepto 048, 2020, p.2), sin embargo, esto se ve complementado en los SPD y por ello, a continuación, se hará referencia sobre su concepto, características y la normativa que lo regula.

Atendiendo a esas características generales de que trata el servicio público, como el libre

complementen un servicio la ley las enlista como parte del régimen. Sin embargo, vale la pena traer la definición que, sobre las actividades complementarias, trae la Ley 142 de 1994, así: 14.2. Actividad complementaria de un servicio público. Son las actividades a las que también se aplica esta Ley, según la precisión que se hace adelante, al definir cada servicio público. Cuando en esta Ley se mencionen los servicios públicos, sin hacer precisión especial, se entienden incluidas tales actividades” armonizado con el art. 2 de la Ley 689 de 2001 que señala como “Servicios públicos. Son todos los servicios y actividades complementarias a los que se aplica esta Ley.

ingreso al mercado o libre competencia, la suficiencia financiera²⁸ de los prestadores (Expediente D-4194, 2003), la prohibición de gratuidad, la defensa de los usuarios y la consecución de economías de escala²⁹, es relevante indicar lo referido en los siguientes apartados:

1.3.1.1 Prestación de servicios públicos domiciliarios por el Estado o por un particular. En principio, solamente la Administración estaba facultada para la prestación de los servicios públicos, pero con el tiempo ante la falta de sostenibilidad surgió el proceso de permitir que la prestación de estos fuera adelantada por particulares, pero no solamente en Colombia, sino que fue una generalidad que se produjo en el continente: “algunas posturas usuales en América Latina lo vinculaban a los cometidos básicos del Estado” (Herzer y Passalacqua, 2003, p.56).

En Colombia esta inclusión fue taxativa a partir de la Carta Magna de 1991, pues en la Constitución de 1886 se establecía en el título XIX que los servicios públicos solo podían ser prestados por el Estado y no por particulares (Herzer y Passalacqua, 2003) puesto que el suministro y la satisfacción de éstos puede estar tanto en cabeza de la misma Administración, como también puede entregársele esa facultad a instituciones, entidades o empresas de carácter privado que cuenten con las condiciones especiales para poder satisfacer las necesidades de una población.

Considerando que la visión inicial en el derecho administrativo era que la prestación de

²⁸ Véase numeral 87.4 de la Ley 142 de 1994: “Por suficiencia financiera se entiende que las fórmulas de tarifas garantizarán la recuperación de los costos y gastos propios de operación, incluyendo la expansión, la reposición y el mantenimiento; permitirán remunerar el patrimonio de los accionistas en la misma forma en la que lo habría remunerado una empresa eficiente en un sector de riesgo comparable; y permitirán utilizar las tecnologías y sistemas administrativos que garanticen la mejor calidad, continuidad y seguridad a sus usuarios”.

²⁹ Un ejemplo que ilustra el significado de economía de escala, visto desde el análisis del servicio de agua explica que “Entonces, en la prestación de algunos de los servicios meritorios, y, en particular, en la provisión de agua potable, la tecnología muestra economías de escala considerables; se deben producir grandes volúmenes con costos hundidos importantes e inversiones de largo plazo, y las propias fuerzas del mercado excluyen a los operadores. pequeños, lo que permite la formación de monopolios naturales,6 por tanto, es necesario el diseño de una regulación adecuada, con la cual se logre el mejor resultado posible para la sociedad en general.” (Sánchez,M , 2012)

un servicio público era una potestad privativa de la Administración, cabe mencionar que actualmente en Colombia, según la Constitución Política hay posibilidades de entregar esa facultad a organismos de carácter privado: “El servicio público de interés general prestado por un particular, hace que éste adquiera el carácter de autoridad, pues existe un ejercicio del poder público y la característica fundamental es que tiene un régimen especial en atención al servicio” (Sentencia T- 507 , 1993,p.5).

Dicho de otro modo, las personas del derecho privado que presten un servicio público se entienden como si fueran entidades del sector público, en consecuencia, se someten al mismo régimen al que están adheridas las instituciones de carácter público y, además, a cumplir con las disposiciones que impone prestar un servicio público que respeta el interés general, Al respecto Hernández (2014), manifiesta:

Se facultó a los entes particulares para la prestación de estos servicios con la vigía y regulación del Estado, por consiguiente, la Carta a pesar de que reconoce la posibilidad de que los particulares presten servicios públicos, reserva funciones esenciales al Estado, en esta materia y en especial le atribuye una competencia general de regulación. Esta regulación, control y vigilancia de los servicios públicos proviene además de la facultad general que la Carta atribuye al Estado de dirigir la economía e intervenir en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía y mejorar la calidad de vida de los habitantes, sin perjuicio del reconocimiento de la libre iniciativa privada. (p. 28).

En este sentido, citando a Lamprea (2004) “Dentro de las diversas áreas de la economía reguladas por el Estado, los servicios públicos domiciliarios constituyen un ejemplo

excepcionalmente interesante en tanto allí se entrecruzan claramente el concepto de Estado Social de Derecho con el de mercado” (p.45) y que además el Constituyente de 1991 buscó la construcción de un modelo de sociedad en el cual “la mano invisible del mercado y el brazo visible del Estado”³⁰ trabajasen como un único órgano” (p.41)

Para el tema en mención, cuando hay intervención de particulares en alguna labor que debe desarrollar la administración, se puede generar confusión en lo que significa la función pública y la prestación de los servicios públicos, puesto que los dos conceptos permiten la participación de particulares dentro de sus funciones propias. Por lo anterior, se trae a colación el concepto mismo emitido por la Corte Constitucional, en donde menciona aspectos diferenciales entre las dos consideraciones para evitar la intromisión del uno en el otro, explicando que: “El servicio público se manifiesta esencialmente en prestaciones a particulares. La función pública se manifiesta a través de otros mecanismos que requieran potestades públicas y que significan, en general, ejercicio de autoridad inherente al Estado” (Sentencia C- 037, 2003, p.5); además que de manera separada la Constitución ordena que la reglamentación de cada una de esas materias debe ser legislada y organizada separadamente.

Para entender mejor la figura citada, se puede partir desde el punto de vista clásico, cuando la Administración da capacidad a particulares para el ejercicio y prestación de servicios públicos ante la figura de la *concesión de servicio público* (concepción clásica que indica que se puede prestar el servicio público con actores diferentes al propio Estado sin que implique necesariamente el término “concesión” usado por el Estatuto de Contratación). (Marienhoff, 1965).

Concepciones como las propuestas por Marienhoff (1965), han contribuido para entender

³⁰ Cita extraída del artículo de investigación primaria, que corresponde a Spulber & Spulber (1989). Regulation and markets. MIT press.

mejor la forma en la que pueden percibir y aceptar la concesión del servicio público, quien lo determina así: La concesión es el acto mediante el cual el Estado encomienda a una persona individual o jurídica, privada o pública, por tiempo determinado, la organización y el funcionamiento de un servicio público: dicha persona llamada concesionario actúa a su propia costa y riesgo, percibiendo por su labor la retribución correspondiente que puede consistir en el precio pagado por el usuario o en subvenciones y garantías otorgadas por el Estado, o en ambas cosas a la vez (Marienhoff, 1965).

Es de esa manera y, tal como se reveló anteriormente, la definición usada en 1965, la cual hoy ya entró en desuso, pero con ella se comprende cómo se prestaba el servicio público, así como define que hay cierta independencia en la forma en que los particulares van a llevar a cabo la labor de satisfacer un servicio público determinado, haciéndose además responsables de la organización, funcionamiento y cumplimiento de los parámetros que sean establecidos por la administración y teniendo en cuenta los principios de cobertura, igualdad y solidaridad.

Por lo anterior, es muy importante que los particulares que van a desarrollar dichas funciones no dejen de lado que están frente a la prestación de un servicio público y por tanto al comprometerse a satisfacerlo, también asume cargas referentes a la obligación de sometimiento al régimen jurídico que se les haya sido asignado (Matías, 2015).

Dentro de este marco de actuación de particulares para la participación en la prestación de servicios públicos, se encuentra una de las razones preponderantes que sienta sus bases en la idoneidad jurídica y/o técnica que deben tener las empresas u organizaciones privadas en la prestación y participación de un servicio público, aspecto que también encuentra asidero en la experiencia que pueden tener los particulares en el medio del servicio público que se le asigna satisfacer por parte del Estado (Matías, 2015).

Por tanto, el Estado por vía legislativa es el que define cuando y en qué condiciones un particular se pueda encargar de la prestación del servicio público. El hecho de que se involucre un sector privado trae consigo una necesidad de retribución económica que es la que recibe la misma entidad que abastezca a la población del servicio prestado y dentro de esa retribución o pago económico, a la par se deben asumir las responsabilidades por los riesgos que pueda traer consigo el suministro de la mencionada necesidad pública (Perdomo, 2021).

En la actualidad, la libertad de configuración legislativa y los principios de libertad económica, libertad de competencia y libertad de iniciativa privada del articulado Superior, permiten que los particulares puedan cumplir esa labor:

Con la Constitución de 1991 se elevó el principio de la libre competencia a la categoría de derecho (art. 333). El mismo artículo menciona los alcances de ese derecho, indicando valores fundamentales que constituyen la base de la política de competencia en Colombia: Señala a la empresa como base del desarrollo y permite limitar el alcance de la libertad económica cuando las circunstancias de interés social, el ambiente y el patrimonio nacional así lo requieran. (Jaramillo & Tovar, 2010, p.25)

1.3.1.2 Sobre el principio de la libre empresa. Erigido como mandato constitucional se encuentra el principio de la libertad de empresa que permite, además, que los particulares prestadores de servicios públicos domiciliarios participen en el mercado proveyendo tales servicios. La Constitución de 1991 también consagra la actividad económica y las iniciativas privadas como principios que deben ir encaminados a la satisfacción del bien común:

Artículo 333. La empresa como base del desarrollo tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial. El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos (Constitución Política de Colombia, 1991, p.124)

El Estado colombiano abre la puerta para que las empresas privadas tengan una participación en la economía del país, que su contribución sea productiva y, es por ello, que dentro de dicha apertura, se optó porque los prestadores de servicios públicos puedan cumplir su objetivo, siempre bajo cualquiera de las siguientes modalidades: operadores marginales³¹, es decir, aquellos que producen para sí mismos y pueden ser de origen privado y estatal, los municipios de manera directa, las organizaciones autorizadas, las empresas industriales y comerciales del Estado, las empresas de servicios públicos oficiales, las empresas privadas³² y las empresas mixtas (Gil, 2006).

De conformidad con el articulado constitucional anterior, se propende porque la prestación de servicios públicos realizada por empresas privadas cumpla una función social; podría decirse que al participar empresas particulares u organizaciones traen consigo beneficios

³¹ La Superintendencia de Servicios Públicos en explicación de tal concepto, indica que es el artículo 14.5 de la Ley 142 de 1994 define a los operadores o productores marginales y, por tanto, “Teniendo en cuenta lo anterior, podemos concluir que una de las características principales del productor marginal -además de la utilización de recursos propios y técnicamente aceptados por la normativa vigente para cada servicio-, es la que se ha denominado como “autoabastecimiento(5)”, es decir que el productor marginal produce para sí mismo o para las personas con las cuales tiene vinculación económica directa, los bienes o servicios propios de las empresas de servicios públicos” (Concepto 172, 2014)

³² Aquí es necesario decir que la normatividad vigente fija que las empresas privadas que pueden prestar los servicios públicos son las que hacen parte de la tipología mercantil de sociedades comerciales por acciones, es decir, que se excluyen los demás tipos societarios como las de responsabilidad limitada, en comandita simple, etc. El siguiente acápite explicara de manera concisa esa idea.

como, cumplimiento de los fines estatales en la calidad de vida de las personas, alcance y beneficio económico para la nación y también para cualquiera que preste el servicio (Gil, 2006).

En consecuencia, solo este tipo de actividad es la que, en sentido técnico y restringido, merece la calificación de servicio público; esto es, actividad dirigida a procurar utilidad a los particulares, sea de orden jurídico o de orden económico-social puesto que en ese tipo de economía se busca precisamente proporcionar utilidad a los particulares, en relación con las necesidades físicas, económicas, entre otros (Sentencia T- 578, 1992)

Tal definición, se dinamizó como el mismo derecho administrativo, puesto que para finales del siglo XIX hasta mediados del siglo XX³³ se presentó en Francia, lo explicado por Gómez (2017):

Se pensó que el servicio público poseía dos conceptos específicos y diferenciables que podrían llegar a quebrantar la noción tradicional de servicio público. Estos fueron denominados criterios “material o funcional” y “orgánico o formal”, como determinadores de competencia según los cuales el ejercicio que rodea al servicio público no debe ser necesariamente realizado por el Estado sino también por particulares y que la administración podría llevar a cabo acciones que no sean exclusivamente el administrativo y su titular no está representado únicamente por el Estado. Avances que fueron reconocidos como la “crisis de la noción de servicio público (p.369)

³³ La noción jurídica de servicio público tiene su base originaria en el derecho administrativo francés, desde donde se irradia a otros ordenamientos jurídicos administrativos básicamente, algunos de la Europa continental y de América Latina que recibieron la influencia directa del quehacer administrativo de Francia, influjo que se hace visible a partir del siglo XIX y como consecuencia de los cambios políticos jurídicos que sobrevienen en esa nación una vez que se desata y se consolida el proceso revolucionario burgués de finales del siglo XVIII, que contribuiría a cimentar definitivamente las bases de la moderna formación estatal. (Barreto, 2011)

Ahora bien, en cuanto a la participación de la empresa privada señala la Corte que debe observarse bajo los parámetros de la economía social, tal cual se citó en el aparte constitucional descrito a párrafo anterior, esto es, que la participación de actores diferentes en el mercado debe definirse desde un enfoque de economía social en donde “los hechos se suceden de otra manera. La irrupción del concepto de economía social coincide en el tiempo con el de la economía solidaria que tiene que ver precisamente con la consecución del bienestar general” (Cueto, et al, 2018, p.67).

Es por lo anterior que la obtención de beneficios a las entidades particulares que presten algún servicio público que el Estado no está en la capacidad de suministrar, debe ser realizada con la idoneidad, la experiencia y la eficiencia, que le fuere más rentable para el Estado y/o para el privado en sí mismo:

En Colombia se partió de la base de que la regulación independiente protegería a los consumidores de abusos en el poder monopólico y garantizaría lo niveles adecuados de servicio. Al mismo tiempo, la regulación ofrecería las garantías requeridas por los inversionistas en el sentido de que sus inversiones no serían expropiadas por el comportamiento oportunista de los gobiernos. (Gómez & Silva, 2008, p.56)

Es decir, que con la permisión de que terceros pueden prestar esos servicios se empezó a concebir como una forma de ayuda en el cumplimiento de los principios o fundamentos que debía seguir el Estado. Lo que si se considera actualmente sin importar si el servicio lo entrega una entidad pública o privada es que el término servicios públicos, implica que, primero, deben ser suministrados de conformidad con el interés general y en segunda medida, que ya no existe la

dependencia de que solo puedan ser abastecidos por un órgano de mera índole pública, es decir, que los pueden prestar también particulares.

1.3.1.3 Sobre los tipos societarios que pueden prestar servicios públicos. De conformidad con lo anterior, el articulado de la Ley 142 de 1994 delimitó las clases de personas jurídicas que podían prestar los SPD. En primer lugar, se encuentran las sociedades por acciones o empresas industriales y comerciales del Estado cuyo objeto social es la prestación de servicios públicos. Sobre estas se pronunció la Corte Constitucional en Sentencia C-741 de 2003:

El término empresas de servicios públicos domiciliarios, lo reserva la Ley 142 de 1994 para las sociedades por acciones –sean éstas públicas, mixtas o privadas- que participen en la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía pública básica conmutada y la telefonía local móvil en el sector rural; o la realización de una o varias de las actividades complementarias. De tal manera que una comunidad organizada mediante una forma diferente no es considerada empresa de servicios públicos domiciliarios. (Sentencia C-741, 2003, p.2)

Las sociedades por acciones pueden revestir cualquiera de los tipos societarios contemplados por el Estatuto Mercantil, esto es, sociedad por acciones simplificada, sociedad anónima, o sociedad en comandita por acciones, siempre cumpliendo con un número mínimo de accionistas. En cualquier caso, su objeto social será la prestación del SPD o aquellas actividades que sean complementarias a dicho servicio (Bernal, 2010).

En segundo lugar, están las Empresas Industriales y Comerciales del Estado siempre y

cuando hayan sido constituidas antes del 4 de enero de 1998³⁴. Estas pueden prestar el SPD dado que de su naturaleza puede desprenderse la capacidad de ejercer tal labor. Así en Sentencia C-691 de 2007, la Corte Constitucional explicó que éstas son organizaciones dedicadas a actividades industriales o comerciales subordinadas a los marcos jurídicos del derecho privado, con autonomía administrativa y financiera, y personería jurídica propia, que están vinculadas a un departamento administrativo o a un ministerio, y que compiten bajo las mismas reglas del mercado con las demás sociedades privadas.

En tercer lugar, cualquier persona natural o jurídica que preste para sí mismas esos servicios, estarán autorizadas siempre que cuenten con los recursos y las capacidades técnicas para desarrollar la actividad en sujeción a las reglas y exigencias de la normatividad nacional. Así lo establece la Ley 689 de 2001 que en su Artículo 1, etiqueta esta figura como “productor marginal independiente o para uso particular”:

Es la persona natural o jurídica que, utilizando recursos propios y técnicamente aceptados por la normatividad vigente para cada servicio, produce bienes o servicios propios del objeto de las empresas de servicios públicos para sí misma o para una clientela compuesta exclusivamente por quienes tienen vinculación económica directa con ella o con sus socios o miembros o como subproducto de otra actividad principal. (Ley 689, 2001, p.6)

Estas personas naturales o jurídicas pueden prestar el SPD bajo dos aristas: la primera es

³⁴ Cuando la Nación o las entidades territoriales estuvieran prestando directamente un servicio público con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 142 de 1994, en primera instancia debieron constituirse como empresas de servicios públicos (sociedades por acciones) o como Empresas Industriales y Comerciales de acuerdo con lo establecido en el párrafo 1° del Artículo 17 de la Ley 142 de 1994, dentro del límite temporal establecido, esto es, máximo hasta el 4 de enero de 1998.

que el productor marginal puede garantizar el acceso al servicio para su propio beneficio, o bien puede suministrarlo a un grupo específico de personas que tengan relación o vinculación directa con esta, en tanto sobre los clientes de los productos, el Concepto 463 (2012), establece:

Cuando un productor marginal produzca bienes o servicios propios del objeto de las empresas de servicios públicos, bien sea porque los producidos para sí mismo generen excedentes, o como subproducto de su actividad principal, y los suministre a otras personas de manera masiva o cambio de cualquier remuneración, estará sujeto en todo lo que la ley 142 de 1994 dispone para las empresas de servicios públicos, ya que, se insiste, se estaría comportando como un prestador de servicios públicos. (p.11)

En cuarto lugar, se encuentran los municipios que, en tanto circunscripciones territoriales, tienen la potestad de prestar los SPD de manera directa cuando se demuestre que, debido a las características técnicas, costos y particularidades del mercado, es menester restringir la competencia abierta y dejar el control excesivo de la prestación a cargo del Estado, además de cumplir el procedimiento fijado en el artículo 6 de la Ley 142 (1994). (Castillo, 2017).

En quinto lugar, están habilitados para realizar la referida actividad, las organizaciones autorizadas en municipios menores, zonas rurales y áreas urbanas específicas, según mandato del artículo 2 del Decreto 421 de 2000:

Se consideran municipios menores los correspondientes a las categorías quinta (5ª) y sexta (6ª), definidas por los artículos 60. de la Ley 136 de 1994 y 93 de la Ley 388 de 1997. Son áreas rurales las localizadas por fuera del perímetro urbano de la respectiva

cabecera municipal. Son áreas urbanas específicas, según el artículo 93 de la Ley 388 de 1997, los núcleos poblacionales localizados en suelo urbano que se encuentren clasificados en los estratos 1 y 2 de la metodología de estratificación socioeconómica vigente. (Decreto 421, 2000, p.2)

Esto es así porque es obligación del Estado intervenir dentro de esos territorios para garantizar el acceso de los pobladores a los servicios básicos, allí donde otros tipos de sociedades comerciales o personas particulares no lo pueden hacer. En consecuencia, pondrá autorizar a determinadas comunidades organizadas a que presen dichos servicios en tanto expresión de la voluntad de la Administración, tal como se argumenta en el Concepto 463 (2012)

Hay municipios que cuentan con más de un prestador, lo cual es más frecuente en municipios pequeños donde la población es atendida por el municipio directamente o por organizaciones autorizadas, teniendo en cuenta la distancia que hay entre el área rural y el casco urbano (p.9).

7.

1.4 Normatividad sobre los servicios públicos domiciliarios

El segmento que a continuación se despliega, explica el marco general legal de los servicios públicos domiciliarios, para dar paso al estudio en particular del servicio público de alcantarillado, y así definir si existe la posibilidad o no de incluir la sanidad portátil como parte del servicio público domiciliario de alcantarillado, según arroje el análisis. De las disposiciones legales más importantes en la regulación de los servicios públicos domiciliarios se encuentran las

establecidas en la Constitución Política de Colombia de 1991, lo dispuesto en la Ley 142 de 1994, así como en decretos, acuerdos, circulares y jurisprudencia de las Altas Cortes. También es posible identificar sendos conceptos emitidos por instituciones como la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios³⁵ constituyéndose así el marco jurídico que a continuación se expone.

Además del articulado expuesto en título previo respecto de los servicios públicos en su género, conviene ahora hacer hincapié en disposiciones que pertenecen a la especie; es decir, a los servicios públicos de índole domiciliario.

Sea lo primero decir que la regulación sobre los SPD en Colombia está unida a la concepción de que el Estado debe fijar una serie de principios y reglas para su prestación, pero al mismo tiempo permitir la iniciativa privada y la libertad de competencia:

La regulación jurídica de la estructura y actividad de la Administración está determinada por la prevalencia de las libertades individuales, principalmente en materia económica, con un protagonismo residual del Estado, al cual se le encarga de velar por la garantía del conjunto mínimo de condiciones que permitan el pleno desarrollo de esas libertades, sin entrar a interferir en su ejercicio y dejando su regulación al funcionamiento de las fuerzas del mercado. En ese orden de ideas, la estructura de la Administración es mínima y para regular el ámbito restringido de su actividad basta con aplicar las mismas reglas del derecho privado (Restrepo, 2007, p.6)

³⁵ “El control de los Servicios Públicos Domiciliarios es llevado a cabo por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, creada en la Constitución Política de 1991 (Art. 370), cumple la importante función de control, inspección y vigilancia de las empresas de SPD y la de proteger los derechos de los usuarios” (Matfás, 2015, p. 184).

Esta balanza entre control del Estado y permisión de iniciativa privada se puede vislumbrar expresamente en sendas normativas. De acuerdo con el artículo 367 de la Constitución Política de Colombia (1991), la ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, cobertura, calidad y financiación, y el régimen tarifario que tendrá en cuenta, además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos. Los servicios públicos domiciliarios, se prestarán directamente por cada municipio cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permiten y aconsejen, y los departamentos cumplirán las funciones de apoyo y coordinación. La ley determinará las entidades competentes para fijar las tarifas. (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 47).

Se recalca por ende la competencia que es otorgada al legislativo para que se encargue de delimitar los aspectos principales en la prestación de los servicios públicos domiciliarios, como por ejemplo, el tema de la cobertura considerado como un principio básico para la prestación de los servicios públicos generales y lo referente al tema de la financiación, desde donde subyace la ayuda que el Estado le da a quienes tienen los medios económicos para pagarlos, medida que se consideró en procura de la calidad de vida de la población que requiere la satisfacción de necesidades básicas mínimas:

De acuerdo con lo establecido en los artículos 333 y 365 de la Constitución Política, los servicios públicos domiciliarios, como regla general, se prestan en régimen de competencia. Así mismo, el artículo 22 de la Ley 142 de 1994 señala el principio de libertad de empresa, el cual permite que las empresas debidamente constituidas y organizadas desarrollen su objeto social sin que sea necesaria la habilitación por parte

de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios; todo ello para garantizar la competencia. (Marín, 2010, p. 28).

Es importante destacar entonces, la facultad concedida en el artículo 368 a la Nación y a las entidades territoriales, disposición que señala:

Artículo 368. La Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas podrán conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas (Constitución Política de Colombia, 1991, p.121)

Con base en lo que refiere como principio de solidaridad³⁶, se obliga a que los diferentes entes territoriales y a las entidades a las que se le ha entregado una responsabilidad estatal, brinden a las personas que se encuentran en una condición socioeconómica difícil el acceso efectivo a los servicios públicos domiciliarios; es decir, que se deben romper las brechas para que las personas tengan un acceso total a los mismos y según las condiciones económicas para costear los servicios públicos básicos.

Vale la pena destacar, consecuencia de lo explicado, la conexión que puede en ocasiones

³⁶ Según lo indica la Corte Constitucional en Sentencia C 767 de 2014, MP: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, el principio de solidaridad un deber, impuesto a toda persona por el solo hecho de su pertenencia al conglomerado social, consistente en la vinculación del propio esfuerzo y actividad en beneficio o apoyo de otros asociados o en interés colectivo, por lo que entra en congruencia el aspecto de aseguramiento del Estado con respecto a la prestación de los servicios públicos a las personas que no cuentan una condición mental, física y económica óptima

existir con lo que se conoce como el derecho al mínimo vital³⁷, el cual ha sido ampliamente conceptualizado por la Corte Constitucional, que reconoce la existencia de principios constitucionales como el de *dignidad humana y solidaridad* en concordancia con los derechos a la vida, la integridad personal y la igualdad. (Sentencia T- 716, 2017)

Aunque este derecho (el del mínimo vital) tiene relevancia en situaciones de pobreza, y al existir diferentes mínimos vitales, es una consecuencia lógica que haya distintas cargas soportables para cada persona. Para determinar esto, es necesario indicar que entre mayor sea el ingreso de una persona, mayor es la carga que puede soportar y, por ende, la capacidad de sobrellevar con mayor ahínco una variación en el caudal pecuniario que reciba, también puede ser aplicado para los casos en donde las poblaciones con dificultades de distinto índole, en este caso se destaca el económico, requieren una ayuda estatal para poder acceder a un servicio público domiciliario (Castillo, 2017).

Ahora bien, para sustentar el funcionamiento de los servicios públicos domiciliarios se hizo necesario que la Constitución misma, exigiera una forma de organización y, es por ello por lo que, debía definir la participación de los usuarios y la forma en la que las instituciones estatales tendrían que asistir y garantizar la prestación de los servicios públicos:

Artículo 369. La ley determinará los deberes y derechos de los usuarios, el régimen de su protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten el servicio. Igualmente definirá la participación de los municipios o

³⁷ La sentencia de tutela T 184 de 2009, MP: El mínimo vital es un derecho fundamental que tiene como característica ser cualitativo, por lo que supone que cada uno viva de acuerdo con el estatus adquirido durante su vida. Sin embargo, esto no significa que cualquier variación en los ingresos implique necesariamente una vulneración de este derecho. Por el contrario, existe una carga soportable para cada persona, que es mayor entre mejor haya sido la situación económica de cada uno. Por esto, entre mayor sea el estatus socioeconómico, es más difícil que variaciones económicas afecten el mínimo vital y, por ende, la vida digna

de sus representantes, en las entidades y empresas que les presten servicios públicos domiciliarios (Constitución Política de Colombia, 1991, p.141)

En este sentido, dentro de toda actividad de la Administración debe existir un control. Por tanto, en el artículo en cita, se presenta el mandato que sustenta a la administración para ejercer el control debido a las instituciones públicas o particulares en la prestación de los servicios públicos domiciliarios, pero además de ello, menciona la entidad principal encargada de dicha supervisión:

Artículo 370. Corresponde al presidente de la República señalar, con sujeción a la ley, las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios y ejercer por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el control, la inspección y vigilancia de las entidades que los presten (Constitución Política de Colombia, 1991, p.144)

Aunado a los principios mencionados en la primera parte, junto con los definidos desde el marco constitucional atinentes al funcionamiento de los servicios públicos domiciliarios es que se dictó la norma especial de creación y organización del aludido concepto, en atención a una búsqueda de prestación efectiva, de calidad, continua y eficaz de los mismos.

En razón a lo anterior, tres años después de entrar en vigor la Constitución de 1991 se expide la Ley 142 de 1994, la cual establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y mejor aún, delimita a cuáles servicios públicos se les aplicará esa normativa, como lo son el acueducto, el alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía

básica pública conmutada y la telefonía móvil en el sector rural.

Al momento de crear la regulación sobre los servicios públicos, se hizo un especial reconocimiento de cuatro aspectos fundamentales como los estableció la Corte Constitucional: el primero, es la prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional; el segundo, al deber del Estado de satisfacción de necesidades básicas como lo son el saneamiento ambiental y el agua potable y el tercer aspecto propende por garantizar la universalidad de la cobertura y la calidad en la prestación de los servicios públicos domiciliarios y, por último, garantizar los deberes y derechos de los usuarios. (Sentencia C-741, 2003)

Es decir, se da una especial protección para los usuarios, los cuáles deben disfrutar de la adecuada prestación de los servicios públicos domiciliarios y, para ello, se establecen todos los principios, organización y distribución de asignaciones que les competen, tanto a los organismos estatales como a los particulares que abastecen algún servicio público domiciliario.

La doble dimensión que constitucionalmente les fue conferida a los SPD, como tarea o responsabilidad social del Estado, pero también como un frente abierto a la iniciativa privada y a la libre competencia, expresan la apuesta del constituyente por un modelo contemporáneo de gestión de este importante asunto. Este escenario se traduce en un modelo de intervención estatal e iniciativa privada en los SPD, el cual no es más que una proyección concreta del modelo que, a una escala macro, en toda la Constitución económica, instituyó el constituyente de 1991, fuertemente influenciado por la idea que el rol interventor del Estado en la economía no puede más que armonizarse con la garantía de libertad económica privada, como estrategia para garantizar el buen funcionamiento de la economía social de mercado. (Perdomo, 2021, p. 54).

Dicho brevemente, “El nuevo modelo de los servicios públicos domiciliarios está concebido para que funcione bajo la lógica de los negocios privados y que el Estado esté focalizado en las funciones de planificar, regular, control y vigilancia de su prestación” (Valencia,2004, p.25)

Al respecto Castillo (2017) señala:

El marco regulatorio del Servicio Público Domiciliario en Colombia es eficiente en términos relativos, en primera instancia, constitucionalmente encontramos un conjunto de articulados claros y con alto grado de fundamentación con apego a la Cláusula de Estado Social de Derecho, que además contienen principios que se traducen en la base para el mejoramiento de la calidad de vida y el bienestar general. Así mismo, en materia legal, las Leyes especiales 142 de 1.994 y 143 del mismo año y las leyes posteriores que las han adicionado y modificado, como sus decretos reglamentarios, en conjunto constituyen el soporte jurídico de todo el sector de los SPD, estableciendo las reglas de la intención que sobre ellos debe ejercer el Estado. (p. 187)

En un desarrollo jurisprudencial, para el año de 1994 la Corte Constitucional había determinado que sólo excepcionalmente podría instaurarse acción de tutela en contra de quienes prestaran algún tipo de servicio público no domiciliario, aun cuando quienes ejercieran tal actividad fueran particulares; la tesis mencionada tuvo su antítesis cuando surgió un cambio en las formas de satisfacción de necesidades de las personas y luego de una evaluación de constitucionalidad. (Sentencia C-741, 2003)

Por tanto, se dio apertura a la posibilidad de interponer el mecanismo constitucional de la

acción de tutela contra cualquier entidad pública o privada que prestara algún servicio público sin importar si son domiciliarios o no; en resumen, sin distinción alguna del tipo de servicio público tal acción constitucional puede ser impetrada. Por tanto, revestir de carácter tutelable la prestación de los servicios públicos domiciliarios le incorporó a ese régimen especial de prestación de servicios públicos un carácter relevante en cuanto a la salvaguarda de los derechos de las personas con necesidades básicas insatisfechas.

2. Alcantarillado y Sanidad Portátil

En el presente capítulo se conceptualizará y desarrollará a la luz de la normativa vigente los temas relacionados con el servicio público domiciliario de alcantarillado. Así mismo, como sobre la sanidad portátil aún no existe doctrina, se desarrollarán aspectos que al día de hoy la investigadora considera relevantes para los fines del presente documento en lo relacionado a cómo se ha venido prestando el mencionado servicio en la práctica.

2.1 Del servicio público de alcantarillado

Según la Ley 142 de 1994, el servicio público domiciliario de alcantarillado es “la recolección municipal de residuos, principalmente líquidos por medio de tuberías y conductos” (p.24). También se aplicará esta ley a las etapas tales como transporte, tratamiento, comercialización y disposición final de residuos.

A su vez, el Reglamento del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico (RAS), Resolución 1096 de 2000 (Artículo 210 y Título E), aunque de índole técnica, dan a entender que el sistema de alcantarillado es el conjunto de obras³⁸, instalaciones³⁹ y métodos⁴⁰, centralizados o no, que permiten recoger las aguas residuales, transportarlas y darles un tratamiento (disposición final) ambientalmente responsable. (Resolución 0330, 2017, p. 11)

³⁸ “Alcantarillado: Conjunto de obras para la recolección, conducción y disposición final de las aguas residuales y/o de las aguas lluvias” (Resolución 1096, 2000,p.7)

³⁹ “Alcantarillado de aguas residuales: Sistema compuesto por todas las instalaciones destinadas a la recolección y transporte de las aguas residuales domésticas y/o industriales”. (Resolución 1096, 2000,p.7)

⁴⁰ “Sistema: grupo de elementos, componentes y métodos operacionales cuya función es la captación, conducción, tratamiento y distribución de agua potable y/o el saneamiento básico” (Resolución 1096, 2000,p.9)

Con ocasión de lo anterior, es que el título “k” del mismo reglamento técnico para el sector de agua potable y saneamiento básico, señaló que el sistema de alcantarillado no se limita a la conexión por redes; en efecto, el título 2.4. de la mencionada normativa define que

Los componentes del sistema de acueducto, alcantarillado y aseo corresponden a las diferentes instalaciones, obras y elementos funcionales que componen los sistemas” y continúa en el numeral 2.4.2. incluyendo obras e instalaciones del sistema de alcantarillado tales como: “2.4.2 Sistemas de alcantarillado Las obras o instalaciones que generalmente componen los sistemas de manejo de aguas residuales, son:

- Los sistemas de alcantarillado sanitario (tuberías, colectores, interceptores y estructuras de recolección y transporte de aguas servidas.
- Los sistemas de alcantarillado pluvial (transporte de aguas lluvias del municipio).
- Los emisarios finales (colectores matrices que llevan parte o la totalidad de las aguas lluvias, sanitarias o combinadas hasta el sitio de vertimiento o a las Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales –PTAR-).
- Los sistemas de tratamiento de aguas residuales.
- Los emisarios submarinos.” (Resolución 0330, 2017)

Para los efectos de ésta investigación, el sistema de alcantarillado que interesa, es aquel en el que se depositan las aguas residuales producto de la fisiología humana, esto es, aquel que conduce las excretas humanas, que como lo afirman los Lineamientos Técnicos para Factibilidades (SIAPA, 2014): “... estos desechos líquidos, están compuestos por sólidos suspendidos, sólidos sedimentables (principalmente materia orgánica), nutrientes (nitrógeno y

fósforo) y organismos patógenos entre otros contaminantes” (p.3).

Ahora, dada la importancia de los SPD, diversas resoluciones proferidas por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio han reconocido la posibilidad de que la prestación del servicio de alcantarillado se realice bajo diferentes esquemas⁴¹, incluyendo aquí la obligación de que las personas que no gozan de sistema por redes puedan construir pozos sépticos⁴², así como la posibilidad de la selección y utilización de otro tipo de alternativas⁴³.

Tal como lo anota la Superintendencia de Servicios Públicos (2009): “para los servicios de acueducto y alcantarillado, el artículo 7 del Decreto 302 de 2000⁴⁴, estableció los requisitos que se deben cumplir para obtener la conexión a tales servicios” (p. 3), y que, por su especial relevancia para esta investigación, deben conocerse así:

(...) 7.3. Estar ubicado en zonas que cuenten con vías de acceso o espacios públicos y redes de acueducto o alcantarillado requeridas para adelantar las redes locales y las conexiones domiciliarias que permitan atender las necesidades del inmueble.

7.4. Estar conectado al sistema público de alcantarillado, cuando se pretenda la conexión

⁴¹ Véanse “La Resolución 0501 de 2017 del 4 de agosto, expedida por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio “Por la cual se expiden los requisitos técnicos relacionados con composición química e información, que deben cumplir los tubos, ductos y accesorios de acueducto y alcantarillado, los de uso sanitario y los de aguas lluvias, que adquieran las personas prestadoras de los servicios de acueducto y alcantarillado, así como las instalaciones hidrosanitarias al interior de las viviendas y se derogan las Resoluciones 1166 de 2006 y 1127 de 2007” La Resolución 844 del 8 de noviembre de 2018, expedida por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio “Por la cual se establecen los requisitos técnicos para los proyectos de saneamiento básico de zonas rurales que se adelanten bajo los esquemas diferenciales definidos en el capítulo 1, del título 7, de la parte 3, del libro 2 del Decreto 1077 de 2015”

⁴² Es un sistema de tratamiento de aguas residuales domésticas, para realizar los procesos de sedimentación, digestión anaerobia y clasificación, de esta manera remueve gran cantidad de carga orgánica que presenta las aguas residuales y puede dar cumplimiento a la normatividad vigente de vertimientos. (Distriambiente, 2009)

⁴³ Mediante el artículo 37 y 38 de la Resolución 844 de 2018, véase tipos de sistemas y selección de alternativas en los componentes de recolección, transporte, disposición y tratamiento de aguas residuales domésticas.

⁴⁴ Dicho Decreto, aunque fue modificado parcialmente por el Decreto 229 de 2002 y algunas disposiciones del mismo Decreto, fueron derogadas por el Decreto Nacional 3050 de 2013, lo cierto es que, a la fecha, el artículo 7 del Decreto 229 de 2002 está vigente.

al servicio de acueducto, salvo lo establecido en el artículo 4 del Decreto 302 de 2000, referente a la solicitud de servicios a y la vinculación como usuarios.

7.5. Contar con un sistema de tratamiento y disposición final adecuada de aguas residuales debidamente aprobado por la autoridad ambiental competente, no obstante, ser usuario o suscriptor de la red de acueducto, no existe red de alcantarillado en la zona del inmueble.
(...) (Concepto 673, 2010, p.22)

Por lo dicho hasta aquí, el Reglamento del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico (Resolución 0330, 2017), hace posible la prestación por medio de sistemas alternos de prestación del servicio de alcantarillado, bajo el aspecto señalado en el primer capítulo sobre los actores que están regulados para la prestación de servicios públicos domiciliarios, pues, tal y como lo afirma el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el cual se soporta en el hecho de que:

Los alcantarillados convencionales usualmente son sistemas de saneamiento costosos, especialmente para localidades con baja capacidad económica, por lo que, en las últimas décadas se han propuesto sistemas de menor costo, alternativos al alcantarillado convencional de aguas residuales, basados en consideraciones de diseño adicionales y en una mejor tecnología disponible para su operación y mantenimiento (Resolución 0330, 2017, p. 11).

Y más adelante agrega que: “Los sistemas no convencionales pueden utilizarse cuando para un municipio determinado o alguna parte de este de los sistemas convencionales no conformen alternativas factibles desde el punto de vista socioeconómico y financiero”

(Resolución 0330, 2017, p. 12).

Estos sistemas no convencionales se refieren a aquellas formas de prestar el servicio de alcantarillado que no corresponden a las tradicionales implementadas por el Estado, verbigracia, pozos sépticos. En el marco del desarrollo y avance en la prestación de servicios públicos, la Superintendencia de Servicios Públicos (2016) ha mencionado que los mismos pueden ser suplidos desde diferentes sistemas que, no necesariamente deben atender a los convencionales (redes, cableados, tuberías, cañerías, entre otros), sino que las empresas prestadoras de servicios públicos y los actores involucrados en los mismos, incluso los ciudadanos, puedan ejercer estas actividades a través de distintos modelos de ejecución, por ejemplo, las pilas públicas y los carro tanques.

Por tanto, es posible incluir dentro del régimen de servicios públicos soluciones alternativas a la construcción de redes y otras variables tal como lo ha recomendado la Defensoría del Pueblo en su informe “Acciones para el impulso del derecho humano al agua” (Defensoría del Pueblo, 2014,p.1) pues de esta forma es factible “Garantizar que todos tengan acceso a servicios de saneamiento adecuados no solo es fundamental para la dignidad humana y la vida privada, sino que es uno de los principales mecanismos para proteger la calidad del agua potable” (Red-DESC, 2017,p.1);

Ahora bien, la prestación del servicio público de alcantarillado a través de nuevas tecnologías es catalogado en el RAS como sistema de prestación *in situ* (expresión latina que significa en el sitio) de las aguas residuales que a la orden del Reglamento que define tal expresión como el sistema basado en:

Soluciones para la recolección y tratamiento de aguas residuales domésticas en el sitio

de origen, llamadas también descentralizadas; surgen como opción tecnológica cuando los sistemas de recolección y tratamiento de aguas residuales convencionales o no convencionales (domésticas o no domésticas) requieren de una alta inversión, no solo en la instalación de la infraestructura básica, sino también en su operación y mantenimiento. Como opciones tecnológicas se pueden mencionar los sistemas sépticos y las letrinas en medios húmedo o seco (Resolución 0330, 2017, p. 78).

Lo dicho se reafirma con la mera revisión de las resoluciones proferidas por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y la misma Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento básico que al referirse a la prestación por conducto de nuevas tecnologías de saneamiento o esquemas diferenciales de alcantarillado, sujetan la regulación al cumplimiento de la normativa en materia ambiental, sobre todo para población rural tal cual lo exponen las Resoluciones 0844 de 2018, una expedida por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio o MVCT y la otra expedida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico o CRA, e incluye a las zonas de alto riesgo definidas en el título k del reglamento técnico RAS, que permiten la prestación de manera temporal, al menos hasta cuando se puedan prestar mediante sistemas tradicionales de alcantarillado.

En el Título J del RAS (Resolución 0330, 2017) “Alternativas tecnológicas en agua y saneamiento para el sector rural”⁴⁵, se establecen los criterios de diseño de este tipo de sistema. Además, se debe seguir lo establecido en el Decreto 302 de 2000, si se cuenta con la aprobación de la Autoridad Ambiental y de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios -SSPD

⁴⁵ Esta es una disposición de referencia que sirve a los intereses de este trabajo de grado, sin embargo, se aclara que lo aquí propuesto no se circunscribe o reduce al sector rural, sino que refiere a la generalidad del territorio nacional.

(Decreto 302, 2000).

Las normas transcritas hasta aquí permiten dilucidar que para la recolección y tratamiento de aguas servidas (porque no existe red de alcantarillado convencional), es necesario el uso de pozos sépticos o ‘letrinas’, que la norma prevé como otras formas en que se puede suplir la prestación del servicio público de alcantarillado a la evolución constante a que se tiene que someter un Estado Social de Derecho, en la prestación de servicios públicos y más, cuando se está defendiendo la protección del interés general⁴⁶, desde el punto de vista de mejorar la cobertura de prestación de servicios públicos, para el caso del alcantarillado.

En el 2018 con el Plan Nacional de Desarrollo concretamente en el componente “Pacto por la calidad y eficiencia de los servicios públicos”, el gobierno nacional dentro de sus objetivos planteó y reafirmó la posibilidad de “implementar soluciones alternativas para el acceso a los servicios públicos en las zonas más apartadas” así como “mejorar la calidad y eficiencia de la prestación de los servicios públicos e implementar nuevas tecnologías en zona rural y urbana” (DNP, 2018). Garantizando en todo caso, “la libre competencia, la promoción de la participación privada y el cubrimiento de los costos económicos del servicio mediante un esquema tarifario que contempla un esquema de solidaridad para los hogares de menores ingresos”, también incentiva el aprovechamiento de economías de escala a través de los esquemas regionales” (Sánchez, 2012, p. 49)

Como se explicó se parte de la base de que el alcantarillado atiende a el denominado criterio “por servicios” es decir, a aquella posibilidad de que la prestación no está supeditada única y exclusivamente a la conexión directa por redes a un inmueble determinado. Aunado a lo anterior el numeral 1.3.1.3 Anexo D del RAS “Sistemas de recolección y evacuación de aguas

⁴⁶ Aquí lo que pretende decir es que esas no son meras formas de manejo de residuos sólidos, sino que pueden ser consideradas como servicios públicos domiciliarios.

residuales domésticas y aguas lluvia refiere a los sistemas in situ, refiriéndose a letrinas y tanques, pozos sépticos y campos de riego, como sistemas de muy bajo costo que pueden ser apropiados” anexo que, como comentario preliminar, hasta mediados del 2021 no ha incluido a la sanidad portátil, cuestión que a continuación se pasa a desarrollar.

Sin embargo, antes de desarrollar la sanidad portátil, se indican aquellos criterios constitucionales y legales desde los cuales podrían incluirse otras actividades al servicio de alcantarillado, como forma de efectivizar derechos colectivos y fundamentales a la población.

2.2 Algunos aspectos constitucionales que permiten estudiar otros esquemas diferenciales de prestación, ante la inexistencia parcial o total de alcantarillado

La Corte Constitucional ha previsto que en aquellos eventos en que el servicio público de alcantarillado no se presta o existen fallas en su prestación, pone en peligro la dignidad de las personas, dado que la completa ausencia de un sistema sanitario para disponer higiénicamente de los residuos personales impacta negativamente en la salud de la población.

En este sentido, y según el máximo Tribunal Constitucional, atendiendo a la naturaleza de servicio público, el alcantarillado cobra especial relevancia dentro del ordenamiento constitucional colombiano, en el entendido que su prestación contribuye directamente al cumplimiento de la finalidad del Estado Social de Derecho prevista en los artículos 1 y 2 de la Constitución Política que, en concordancia con el artículo 366 se concreta en el “bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población”.

En relación con el saneamiento básico, la Corte Constitucional, siguiendo las consideraciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas que fueron previstas en la

Resolución 70/169 del 15 de diciembre de 2015, y después de años de negarse a reconocer el saneamiento básico como un derecho fundamental autónomo, dio un giro a su posición jurisprudencial en el año 2019; es decir, que a pesar que en sus inicios, dicha Corporación había indicado que en Colombia el saneamiento básico no se encuentra consagrado constitucionalmente como derecho fundamental, ha decidido reconocerlo recientemente como un verdadero derecho fundamental autónomo, cuyos estándares mínimos deben ser garantizados por el Estado, ya sea bajo el postulado de prestación del servicio a cargo del mismo o de particulares, según el principio de libre empresa señalado en el segundo capítulo de esta investigación; lo anterior, en virtud de la integración normativa de derechos humanos consagrados en tratados internacionales ratificados por Colombia⁴⁷.

Siguiendo esta línea, la Corte Constitucional definió el concepto de saneamiento básico así:

El saneamiento básico, entendido como el acceso a un sistema para la colección, transporte, tratamiento, y disposición o reutilización de las excretas humanas y otras asociadas, genera obligaciones en materia de derechos fundamentales indispensables para garantizar la dignidad humana, pues las personas que no cuentan con sistemas adecuados para este fin, carecen de condiciones higiénicas y seguras que les permitan desarrollar sus proyectos de vida en espacios libres de enfermedades y olores nauseabundos (Sentencia T-280, 2016,p.2)

⁴⁷ Esto teniendo en cuenta lo mencionado por la Constitución Política de Colombia en la que se menciona que los tratados y convenios que tengan como referencia la protección de derechos humanos tendrá que integrar el Bloque de Constitucionalidad, según el sistema de incorporación de la norma al ordenamiento jurídico nacional.

En Sentencia T-207 de 1995, en donde la Corporación al examinar diversos reportes científicos evidenció que un gran número de enfermedades y epidemias se derivan del contacto o la ingesta de aguas negras producto de la ausencia de sistemas sanitarios, afirmando en ese fallo lo siguiente:

En abstracto, se ha probado hasta la saciedad que la falta de un sistema de desagüe de aguas negras o de una adecuada disposición de excretas constituye un factor de gran riesgo para la salud de la comunidad que soporta tal situación, que obviamente se traduce en una amenaza y violación de los derechos a la salud y a la vida (Sentencia T-207, 1995).

En esa misma línea, en Sentencia T-306 de 1994 la Corte Constitucional, reconoció que la inadecuada prestación del servicio de alcantarillado podía lesionar los derechos fundamentales a la vida, a la salud y a la dignidad humana.

Por lo anterior, se estaría incumpliendo con los postulados y objetivos por los cuales la Administración en principio asumió que la prestación de los servicios públicos estaba a su cargo.

Antes de abordar el análisis de la sanidad portátil a la luz de los postulados constitucionales descritos anteriormente se reitera e insiste que existen otras formas y opciones de prestación del servicio público de alcantarillado que no necesariamente dependen de la conexión de redes, ya sea debido a las condiciones geográficas, o también a las condiciones económicas que devienen de la posibilidad de prestar el servicio donde se carece de sistemas de redes de alcantarillado tradicionales.

Con base en lo planteado en el primer apartado de este trabajo, el aspecto económico o de eficiencia en costos económicos juega un papel importante en la prestación de un servicio público, es por esta razón que no se pretende desconocer con esta investigación la existencia de otras opciones y/o formas de prestación del servicio público domiciliario de alcantarillado, sino que se intenta es analizar una nueva forma de prestación que está siendo actualmente utilizada para suplir las necesidades de alcantarillado en algunos sectores poblacionales.

La pregunta que se debe plantear en este punto es si ¿se pueden predicar esas características propias de la prestación de servicios públicos, del servicio público domiciliario de alcantarillado, con un vínculo estrecho relacionado con la dignidad humana, la salud pública y el saneamiento básico, cuando el servicio se presta a través de un baño portátil, o si por el contrario, dichos elementos a los que hace referencia la jurisprudencia constitucional desaparecen por el tipo de sistema sanitario utilizado?

Lo primero que se puede afirmar frente a esta pregunta es que, desde un punto de vista fáctico, el baño portátil o móvil es un instrumento alternativo al baño tradicional bajo ciertas circunstancias (zonas rurales, eventos masivos, zonas de alto riesgo), y en esa medida, podría plantearse como una posibilidad de que, en determinado contexto puede servir para resolver problemas de ausencia de alcantarillado público bajo circunstancias técnicas que impiden hacer las conexiones al mencionado sistema.

Desde ese punto de vista, la respuesta parece aparentemente fácil dado que el baño portátil cumple con las mismas finalidades y objetivos que cualquier otro baño; por lo que, al respecto, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, haciendo una interpretación restringida de la Ley 142 de 1994 ha dicho que:

Los servicios públicos domiciliarios, corresponden a aquellos bienes tangibles o intangibles y prestaciones que reciben las personas en su domicilio o lugar de trabajo, para la satisfacción de sus necesidades básicas de bienestar y salubridad, y que son prestados por el Estado o por los particulares mediante redes físicas o humanas con puntos terminales en los lugares donde habitan o laboran los usuarios, bajo la regulación, control y vigilancia del Estado, a cambio del pago de una tarifa previamente establecida. (Ley 142, 1994, p.9).

No obstante y, aunque no se cuenta en Colombia con una evolución jurisprudencial constitucional avanzada en materia de alcantarillado, como sí existe, por ejemplo, en materia de agua, resulta viable afirmar que, la Corte Constitucional ha dejado marcados unos lineamientos básicos, que no parecen estar acordes con la posición de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

En primer lugar, el máximo Tribunal Constitucional ha dicho que el servicio de alcantarillado:

No se limita a la instalación de baterías sanitarias y desagües en el interior de las viviendas o en sus cercanías, sino que debe ser un sistema integral que permita la garantía y el disfrute del derecho al saneamiento básico en condiciones óptimas, acordes con la dignidad humana (Sentencia T-012, 2019, p.2)

De esta manera la jurisprudencia constitucional hace referencia a derechos que deben ser protegidos, con independencia del medio técnico utilizado, al prever que el concepto de

alcantarillado no se circunscribe a los desagües y las tuberías, sino que va más allá.

Ahora bien, siguiendo la línea del maltratado interés general y objetivos primordiales por los cuales la administración tiene a su cargo la prestación de servicios públicos o vigilancia en la prestación de los mismos, esto en los casos en los que los prestan particulares, según lo expresa anticipadamente al segundo capítulo de esta investigación, bajo este argumento, un baño tradicional sujeto a una red de acueducto y alcantarillado cumple, en principio, con la misma función o finalidad que un baño portátil o móvil, por lo menos desde el punto de vista de su relación con la dignidad humana, la salud pública y el saneamiento básico.

En consecuencia, en cualquier tipo de baño, sea móvil o no, se recolecta el residuo humano, previo a efectuarse unas actividades de transporte, tratamiento y disposición final; la única diferencia, desde un punto de vista fáctico radica, en que uno utiliza unas tuberías e infraestructura de alcantarillado por donde circulan las excretas recolectadas y el otro, recolecta también los desechos orgánicos, pero utiliza otro medio diferente para su transporte y posterior tratamiento.

Son múltiples los casos en los que la Corte Constitucional, ante eventos de fallas en el servicio de alcantarillado, en situaciones singulares y concretas de desprotección en materia de saneamiento básico, ha ordenado a empresas de servicios públicos y entidades territoriales la implementación de baños portátiles, precisamente para proteger la dignidad humana, salvaguardar la sanidad pública y por supuesto, como medida de saneamiento básico, aunque dicha medida sea temporal mientras se adoptan medidas definitivas.

Ejemplo de ello es la orden dada por la Corte Constitucional al Instituto Penitenciario Carcelario (INPEC), a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) y al Establecimiento Carcelario y Penitenciario de Mediana Seguridad de Yopal; en dicho fallo y

dentro de las medidas adoptadas por el alto tribunal constitucional se señaló que: “Podrá hacer uso de diferentes medidas dependiendo de sus posibilidades logísticas como, por ejemplo, el arrendamiento de baños portátiles, (...)” (Sentencia T-143, 2017,p.1). Esta misma orden judicial se dio en Sentencia T-077 de 2013 al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC y al Complejo Penitenciario y Carcelario Picañela de Ibagué ordenándole contratar el servicio de baños portátiles; igualmente sucedió con otro centro penitenciario en la Sentencia T- 282 de 2014, demostrando así que no se trata de decisiones aisladas, sino por el contrario recurrentes.

Así mismo en providencia reciente de la Corte Constitucional, se ordenaron unas medidas tendientes a solucionar problemas de saneamiento básico en comunidades que se veían obligadas a disponer de sus residuos personales al aire libre o en letrinas artesanales; es así como la alta Corporación en este caso concreto y adoptó unas decisiones de corto, mediano y largo plazo, y precisamente, dentro de las decisiones de corto plazo, ordenó el uso de sistemas sanitarios alternativos diciendo que: “... las entidades accionadas podrán hacer uso de cualquier sistema de saneamiento que garantice las condiciones antes mencionadas.” (Sentencia T-012, 2019, p.2)

Sobre el uso de mecanismos o técnicas alternativas para el cumplimiento de servicios públicos domiciliarios, resulta relevante también tener como referencia las decisiones que se han adoptado en la jurisprudencia en torno al concepto de acueducto, que aunque difiere del alcantarillado, también requirió de una visión y entendimiento más amplio dado que existen diversos métodos para cumplir con la obligación del Estado de garantizar su acceso y la realidad mostraba que la rigidez de interpretación de la Ley era en ocasiones un impedimento.

Es así que en Sentencia T-616 de 2010, la alta Corporación ordenó el suministro de agua a unas determinadas comunidades a través de carro tanques dada la imposibilidad técnica de hacer la conexión a la red de acueducto y alcantarillado; aunque en dichos procesos se ordenó

dar inicio a los procesos presupuestales y de obra relativos a la conexión de los domicilios a las redes públicas de acueducto, durante el plazo de tiempo que se requería para cumplir esta orden, se determinó que de manera provisional el suministro de agua a los accionantes se haría a través de carro tanques o pilas públicas. En este caso el hecho de prestarse el servicio de agua a través de un carro tanque de ninguna manera excluyó este servicio del régimen legal de los servicios públicos domiciliarios; al respecto concluyó la Sala de conocimiento lo siguiente:

La entidad puede hacer uso de cualquier sistema tecnológico que tenga como resultado abastecer diariamente de agua a la comunidad, por ejemplo, suministro mediante carro tanques o construcción de sistemas individuales o colectivos de almacenamiento de agua (Sentencia T-616, 2010, p.2)

En Sentencia T-016 de 2014 y ratificada en la T-100 de 2017, se partió del hecho según el cual hay eventos en que no es posible la conexión a la red pública de acueducto y alcantarillado, y no por ello se debe dejar de garantizar los derechos a través de lo que denomina “medios alternativos”.

En estas sentencias que se refieren en concreto al servicio tradicional de acueducto, se establece que no obstante la principal manera de garantizar los derechos es a través de la prestación del servicio de acueducto:

No quiere decir ello que éste se constituya en el único medio a través del cual se puede satisfacer este derecho fundamental, pues existen ocasiones en que resulta imposible desde el punto de vista físico y/o jurídico la instalación de las redes para el suministro

de agua, siendo la misma Ley 142 de 1994 el cuerpo normativo que presenta alternativas diferentes para su satisfacción, como puede ser la instalación de pilas públicas (Sentencia T-100, 2017, p.2)

Aunque estas últimas providencias reseñadas hacen referencia al tema del agua, bien puede ser trasladada la misma lógica para el caso de la falta de alcantarillado bajo circunstancias particulares que obliguen al uso de unidades sanitarias portátiles, y, por tanto, se considera que dicha actividad puede ser tratada en igualdad de condiciones al menos interpretativas.

Nótese además que, de forma apenas lógica, el Estado debe velar por la adecuada disposición de las excretas, sin importar el medio técnico que use para dichos efectos, y por tanto se puede deducir de ello que las obligaciones públicas de garantía estatal se mantienen independientes del medio técnico alternativo utilizado.

En síntesis, se considera que toda persona es titular del derecho fundamental al saneamiento básico, sin importar el medio usado para ello y, sin importar que el instrumento utilizado corresponda a una tecnología portátil o móvil, porque en todo caso deberá el Estado garantizar la prestación del servicio en las mismas condiciones de calidad dispuestas para el servicio público domiciliario tradicional y, la forma de hacerlo es quizás reconociendo el mismo régimen legal aplicable para dicha actividad, lo que lleva necesariamente a revisar la sanidad portátil, sus definiciones y otros aspectos que permiten llegar a comparar uno y otro servicio.

2.3 De la sanidad portátil

En este aparte, se revisan las diversas definiciones sobre la sanidad portátil, así como el

por qué el baño es considerado un instrumento que propende por la calidad de vida de las personas desde el punto de vista constitucional en el que se incluyen factores como la salud y el impacto ambiental. La actividad de sanidad portátil no tiene una definición normativa, pero en la práctica distintas empresas que han venido prestando el servicio la han conceptualizado como

Unidades de saneamiento portátiles que consisten en un aparato sanitario para sentarse, ubicados sobre un tanque hermético que almacena las excretas y que generalmente contiene una solución química para facilitar la digestión y disminuir los malos olores. Está contenido en una unidad de plástico prefabricada con una puerta que se puede cerrar. Los baños químicos se han adoptado como soluciones cuando letrinas de pozo o los tanques sépticos resultan inadecuados o inaceptables. Muchas veces hay un medio de ventilación a través de una tubería que se extiende hacia el techo. (Ecolecta, 2021, p.2)

La misma SSPD señaló que:

Consisten en la disposición de residuos líquidos especialmente utilizados para eventos deportivos, conciertos al aire libre, campamentos para obras de infraestructura vial, urbanística, hidroeléctricas (entre otros), dispuestos en sitios lejanos y en albergues temporales en caso de siniestro o emergencia, así como el mantenimiento, limpieza y transporte de estos residuos líquidos por medio de equipos ‘presión – succión’ (o según su marca conocidos como Vactor, Vacocon, etc.) (Concepto 523, 2017,p.2)

Aunque el concepto de esa Superintendencia solo refleja situaciones en las que el alcantarillado generalmente es prestado, desconoce parcialmente, la solución tecnológica como esquema diferencial para proveer a cierta población de sistemas diferentes al alcantarillado, pero que, en suma, facilita el acceso con menores costos a quienes carecen de sistemas apropiados de alcantarillado.

Como pudo leerse, el concepto de sistema sanitario destinado para la recolección de excretas, también denominado en el lenguaje común como ‘baño’, gira en torno a los conceptos de saneamiento básico, dignidad humana y salud pública; Estas tres características básicas, atribuibles al concepto de baño como instrumento de sanidad; es decir, su estrecha relación con la dignidad humana y sus vínculos con la salud pública y el saneamiento básico, son elementos que en varias oportunidades han sido tenidos en cuenta por la Corte Constitucional, como parámetro básico para resolver asuntos relativos al alcantarillado público.

La misma Superintendencia los denominó “actividades del mercado de residuos líquidos” (concepto que no es el más preciso). Ahora bien, la Corte constitucional al resolver asuntos relativos al alcantarillado en los que considera que la ausencia de prestación del servicio de baño, como sistema para disponer de excretas humanas, puede afectar derechos fundamentales mediante Sentencia T-406 de 1992, concluye que, con base en conceptos médicos, una comunidad que no cuenta con servicio de alcantarillado o que funciona de manera deficiente, configura un riesgo para la salud de los ciudadanos.

En ese sentido, la sanidad portátil al propender por dar soluciones para la recolección y tratamiento de aguas residuales en el sitio de origen, llamadas también descentralizadas; surge como una opción tecnológica cuando los sistemas de recolección y tratamiento de aguas residuales convencionales o no convencionales requieren de una alta inversión, no solo en la

instalación de la infraestructura básica, sino también en su operación y mantenimiento. Es precisamente, por ser una nueva forma de prestación del alcantarillado, que deben tenerse en cuenta desarrollos normativos que, sobre diferentes formas de prestación, se han encargado de regular, veamos:

El título J⁴⁸ del RAS⁴⁹ en la presentación inicial indica que su objetivo es:

Fijar los criterios básicos y las buenas prácticas de ingeniería que deben reunir los diferentes procesos involucrados en la conceptualización, el diseño, la implementación y construcción, la supervisión técnica, la operación, el mantenimiento, el cierre, la clausura y las actividades de salvamento de infraestructura de los diferentes componentes y subcomponentes de los sistemas de acueducto, alcantarillado y aseo para la zona rural del país, con el fin de aplicar tecnologías costo efectivas y sostenibles para promover el desarrollo rural y su entorno (Resolución 0330, 2017,p.5)

El mismo título, describe los tipos de letrinas⁵⁰ recomendables (letrinas aboneras secas familiares con desviación de orina, LHS Letrinas de hoyo seco, LSH Letrinas de sello hidráulico, LS Letrina solar, Letrina de pozo elevado, Letrina mejorada de pozo ventilado), pero deja de lado las “letrinas” o unidades sanitarias portátiles, las cuales, además de que no presentan los inconvenientes técnicos y ambientales de las anteriores, son económicas, fáciles de transportar, usar, operar y mantener. La redacción de este título del RAS data de 2010, cuando todavía no se

⁴⁸ El título referido corresponde a las “Alternativas tecnológicas en agua y saneamiento para el sector rural” del RAS.

⁴⁹ Reglamento técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico (RAS)

⁵⁰ “Letrina: Estructura que se construye para disponer las excretas o materia fecal, con la finalidad de proteger la salud de la población y evitar la contaminación del suelo, aire y agua (Resolución 0330, 2017,p.5)

había generalizado el uso de “baños” portátiles (unidades sanitarias portátiles).

Sin embargo, aunque la norma apostó por la identificación de nuevas variables y/o formas de prestación, lo cierto es que:

En las cabeceras municipales el 89% de las viviendas están conectadas al alcantarillado y en el resto tan solo el 15%. En cambio, están conectadas a pozo séptico el 42% de las viviendas rurales, aproximadamente el 12% tienen letrina y no tienen servicio sanitario el 32%. (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010, p.22)

Es aquí cuando, analizar otras perspectivas de prestación del servicio de alcantarillado, desde el tipo de aparato utilizado hasta la cadena que lo compone, es dable identificar y reafirmar, por tanto, que:

El baño es considerado hoy, un presupuesto esencial para la vida en condiciones de dignidad, un postulado instrumental básico en cualquier sociedad, destinado a la conservación de la salud pública y, en consecuencia, uno de los vértices del concepto de saneamiento básico; cuestión que en últimas, es fuertemente protegida desde el mecanismo de la acción popular y, que funda su funcionamiento en el estado de bienestar y de satisfacción del interés general y, en últimas, en el cumplimiento de los fines del Estado y derecho fundamentales, tal y como se explicó en la parte normativa de los servicios públicos (Ramírez, 2007).

Contrario al deber ser, existen y persisten aun serios problemas para el acceso a un baño y

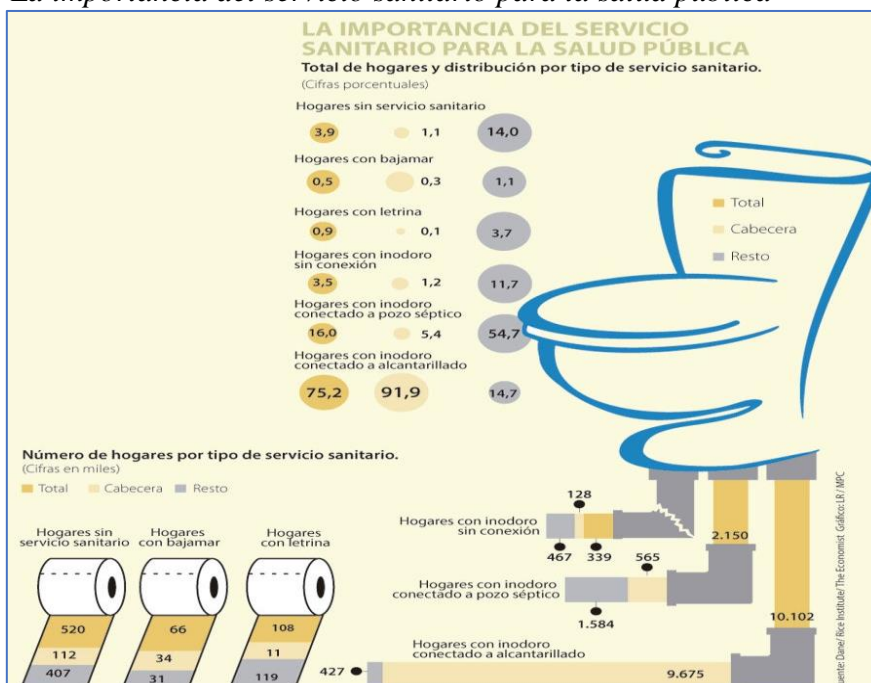
al sistema de alcantarillado; es decir, en el país como en el mundo aún hay prácticas de defecación al aire libre por los siguientes factores a) millones de personas no tienen hogar b) cientos de miles de personas si tienen hogar, no tienen acceso a un baño c) cientos de miles de personas viven en la calle. (Unesco, 2018)

Aunque la problemática va más allá de la existencia de un baño, puesto como se ve, es el reflejo de la pobreza extrema y de las brechas económicas de millones de personas en el mundo, lo cierto es que, esa práctica además de haberse convertido en un tema de impacto social, también lo viene siendo para el ambiente.

La ineficacia del sistema en materia del servicio público domiciliario de alcantarillado, lo demuestra la siguiente imagen, que en cifras refleja la disparidad del servicio, y otros usos a los que deben acudir por la ausencia total de un baño, o la carencia total de alcantarillado para las cabeceras municipales (zonas urbanas) y zonas rurales, así:

Figura 1.

La importancia del servicio sanitario para la salud pública



Nota: Obtenido de Arango (2014, p.1)

Por lo dicho hasta aquí, el sistema de sanidad portátil pretende ser una solución alterna o un esquema diferencial de prestación del servicio público de alcantarillado que puede ser apropiado dependiendo de factores como áreas suburbanas con baja densidad de población o con déficit de alcantarillados tradicionales y con adecuadas características del subsuelo. Además, se propone la regulación de aquella prestación realizada para construcciones, eventos masivos y ferias, entre otros. Por cuanto, con el tiempo, este sistema debe considerarse como transitorio de recolección, transporte y disposición, a medida que el uso de la tierra y su expansión tienda a ser urbana o las mismas circunstancias permitan hacer que dicho servicio sea prestado de manera permanente y/o continua⁵¹

Sobre los postulados en los que la sanidad portátil ha venido prestándose, además de algunos criterios jurisprudenciales sobre los cuales recae el espíritu real de la prestación alternativa por ausencia total o parcial de alcantarillado, junto con la necesidad real del baño como componente fundamental para materializar derechos, se procede a identificar aspectos que para la investigación se consideran relevantes, con los cuales puede permitirse establecer la existencia o no de una relación entre el alcantarillado y la sanidad portátil. Es decir, el acercamiento que a continuación se explica:

Dichas actividades no se consideran como un servicio público domiciliario conforme a lo indicado anteriormente. Por lo anterior, la persona natural o jurídica que ofrece este servicio no presta un servicio público domiciliario, sino una actividad que desarrolla a

⁵¹ La continuidad en servicios públicos domiciliarios responde a diferentes situaciones, en especial las que tienen que ver con que es considerado básico propender por un servicio que no se altere de ningún modo. Sin embargo, este criterio solo es sostenible en ciertos casos y tiene que responder a diversas eventualidades de las que pende la prestación. Ejemplo: Daños en redes de alcantarillado, recolección de basuras por horarios, suministro de agua en bloque, etc.

través de un contrato civil con un particular, relación contractual que no se enmarca en la Ley 142 de 1994. Por tanto, ni la actividad ni la persona que presta este servicio son objeto de vigilancia y control por parte de esta entidad (Concepto 725, 2014, p.3)

El planteamiento de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios que de tajo se opone a la tesis que se plantea, en tanto excluye definitivamente que la sanidad portátil pueda verse directamente relacionada con la prestación de un servicio público, quizá por el concepto que se tiene de esta última; sin embargo se deja completamente de lado el desarrollo constitucional, bienestar, Estado Social de Derecho y respeto de los derechos fundamentales de la comunidad y del interés general desarrollados en el primer capítulo.

A pesar de lo anterior, y aunque se debe aceptar que lo dicho por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios constituye, como los mismos conceptos lo dicen, orientaciones y puntos de vista que no comprometen la responsabilidad de la Entidad, ni tienen carácter obligatorio, ni vinculante, en virtud de lo dispuesto hoy en el Artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, si resulta lógico inferir que posiblemente sus postulados que han servido como fundamento para que varias empresas que prestan el servicio de alquiler de baños portátiles o móviles no vean necesario constituirse como empresas de servicios públicos domiciliarios y actúen en el mercado sin las previsiones de control y supervisión que ejerce dicha entidad; es decir, que decidan no ejercer actividades que dicha Corporación exige para una prestación eficiente, eficaz, continua inspeccionada, controlada y vigilada.

Sin embargo, dicho concepto jamás estudió aspectos relevantes de la prestación de servicios públicos domiciliarios que deben ser revisados para llegar a conclusiones que cortan sin mesura nuevas tecnologías que como la sanidad portátil pueden llegar a constituirse como

soluciones alternativas al alcantarillado.

Por lo dicho, estudiar la sanidad portátil desde un punto de vista de esquema diferencial de prestación de servicios públicos como se propone aquí, debe tener en cuenta el Decreto 1272 de 2017 por el cual se adiciona el Capítulo 2, al Título 7, de la Parte 3, del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015, reglamentado además por las Resoluciones 844 de 2018⁵² de la CRA y del Ministerio de Vivienda respectivamente, puesto que a la luz de tal normativa, las unidades sanitarias portátiles podrían llegar a suplir las necesidades básicas que existen en el territorio nacional en zonas de difícil acceso en donde los sistemas tradicionales les es imposible llegar, en zonas rurales aisladas que puedan estar afectando cuencas hidrográficas, poblaciones con enfermedades producto de la inadecuada disposición de excretas y además se posibilitaría la terminación de la discusión sobre cuál régimen de derecho aplica cuando la sanidad es prestada para eventos masivos, ferias y construcciones.

⁵² El número de la resolución para las dos entidades es la misma, sin embargo, una fue expedida en julio y otra en noviembre, regulando temas distintos, pero con ocasión de los esquemas diferenciales.

3. Comparación del Servicio Público de Alcantarillado con la Sanidad Portátil

Una vez abordados los aspectos que originaron el concepto de servicio público, las características generales, la noción de domiciliarios, el papel que desempeña en la norma la administración como garante, vigilante y además prestador, además de las particularidades del alcantarillado y comparado este con la casi nula doctrina y jurisprudencia de la sanidad portátil, se presentarán aquí los aspectos que la investigadora considera usar para los fines de la investigación, tales como permisos ambientales, facturación y tarifas que actualmente dicha actividad cobra a los clientes o usuarios que solicitan la prestación.

En ese orden de ideas, se hace necesario plantear un cuadro paralelo sobre las principales diferencias entre el servicio de alcantarillado tradicional en comparación con el servicio sanitario portátil. (Ver Tabla 1)

Tabla 1.

Servicio de alcantarillado tradicional vs servicio sanitario portátil

Servicio Público Domiciliario de Alcantarillado	Servicio de Sanidad Portátil
<ul style="list-style-type: none"> • El servicio es considerado un servicio público, prestado por empresas públicas y privadas, comunidades organizadas, otros, en los términos del artículo 15 de la Ley 142 de 1994 en desarrollo del artículo 365 constitucional 	<ul style="list-style-type: none"> • Es una actividad que en la práctica es prestada por Empresas privadas, pueden ser contratada por entidades territoriales cuando lo requieren, o entre las mismas empresas privadas.
<ul style="list-style-type: none"> • El proceso ambiental que compone el mismo exige una autorización de tipo ambiental denominada permiso ambiental 	<ul style="list-style-type: none"> • Exige licencias ambientales y visitas técnicas para su implementación, punto sobre el que urge definir puesto que la disposición de residuos está a merced de lo que quieran hacer, sin restarle importancia, claro está, a las empresas social y sosteniblemente responsables.
<ul style="list-style-type: none"> • Involucra el cumplimiento de un contrato de servicios públicos o contrato de condiciones uniformes 	<ul style="list-style-type: none"> • Involucra el cumplimiento de contratos civiles y comerciales
<ul style="list-style-type: none"> • En temas de facturación por ser un servicio público, está exento de IVA 	<ul style="list-style-type: none"> • Por tratarse de una actividad en su mayoría comercial, tiene un cobro de IVA, en realidad, existe un único caso en el que la prestadora, se excluye del pago del IVA •

Servicio Público Domiciliario de Alcantarillado	Servicio de Sanidad Portátil
<ul style="list-style-type: none"> • La implementación de su infraestructura es muy larga, costosa y exigente. Referente a la vida útil del sistema o de la infraestructura de alcantarillado (aproximadamente 30 años)⁵³ • En temas tarifarios exige compromisos de pago de infraestructura, registros y pagos establecidos graduales 	<ul style="list-style-type: none"> • Es un mecanismo práctico de menor costo que la construcción de alcantarillado y de acceso sostenible para las empresas prestadoras del servicio • Sus componentes tarifarios exigen el pago de instalación, recolección y disposición, además cuenta con variables que determinan su pago.

Nota: Elaboración propia

Si bien existen ciertas particularidades que lo diferencian en su funcionamiento, revisar cada uno de los puntos que se proponen en la tabla 1, permiten verificar si la sanidad portátil podría encajar o asimilarse como una forma de satisfacción del derecho colectivo de acceso a los servicios públicos y los derechos fundamentales que la prestación efectiva involucra.

3.1 Del alcantarillado a la sanidad portátil

A continuación, se presenta algunos de los ítems en los cuales se han identificado similitudes y disparidades entre el servicio público domiciliario de alcantarillado y la sanidad portátil.

3.1.1 Permisos ambientales

En Colombia, la normativa ambiental desde la Constitución de 1991 adquirió gran relevancia por cuanto reunió compromisos ambientales (Palacio, 2019, p.99) contenidas en otras

⁵³ Los sistemas de alcantarillado en el transcurso del tiempo tienden a perder calidad, debido a que poseen una vida útil estimada que varía entre 20 y 25 años. Tomando en cuenta las consideraciones que se exponen en lo que refiere a los sistemas de alcantarillado en la ciudad de Jipijapa, este ya cumplió su vida útil debido a que este posee más de 30 años.

disposiciones de tipo internacional, entrando a una época de constante evolución, al menos, normativa. Precisamente la preocupación por la contaminación del medio ambiente causada por diferentes factores ha sido objeto de regulación y atendió a temas puntuales, entre estos, las cargas contaminantes a fuentes hídricas. Fue así como, el artículo 25 de la ley de servicios públicos LSPD indicó que

Si se trata de la prestación de los servicios de agua potable o saneamiento básico, de conformidad con la distribución de competencias dispuesta por la ley, las autoridades competentes verificarán la idoneidad técnica y solvencia financiera del solicitante para efectos de los procedimientos correspondientes (Ley 142, 1994, p.1).

En ese sentido, para el SPD de alcantarillado que conduce las aguas servidas precisó por parte de los prestadores la gestión de un permiso de vertimiento que debe ser solicitado ante la Corporación Autónoma Regional del lugar de evacuación de tales residuos.

Dicho permiso se entiende como aquel que otorga la autoridad ambiental competente mediante acto administrativo a una persona natural o jurídica, pública o privada, para vertimiento con la menor carga contaminante a un cuerpo de agua superficial, al suelo o a la mar, sin causar daño o poner en peligro la salud humana o el normal desarrollo de la flora y fauna o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos (Rodríguez, et al, 2020, p.35).

Desde el punto de vista del alcantarillado el Plan de Saneamiento y Manejo de

Vertimientos (PSMV) busca principalmente crear un sistema de actividades que se encarguen de la recolección, transporte, tratamiento y disposición final de las aguas residuales que son descargadas al sistema público de alcantarillado, tanto desde el nivel sanitario como pluvial. Para que el fin de la planeación de un PSMV sea satisfactorio, es necesario una disminución real del aporte de contaminación de origen doméstico a la corriente, tramo o cuerpo de agua que no se logra sino por una de las siguientes vías: descontaminación y/o eliminación de vertimientos puntuales, y esto a su vez se alcanza a través de la construcción de plantas de tratamiento de aguas residuales (PTAR) y la construcción de interceptores respectivamente (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2019).

Para un adecuado plan de funcionamiento de Saneamiento y Manejo de Vertimientos, la normativa establece la forma de estructurarlos y refiere los pasos por los cuales debe pasar el proyecto; el primero, es el análisis de los involucrados; el segundo, el análisis de la situación actual; el tercero, hace referencia a la prospectiva que debe manejar el proyecto, e incluye un análisis estratégico y la formulación de dos elementos a saber: los objetivos a cumplir y las actividades a desarrollar; en cuarto lugar, se encuentra la etapa de plan de acción y las fuentes con las cuáles se financiará dicha planeación, y por último el sistema de vigilancia y monitoreo del plan propuesto.

La sanidad portátil, de ningún modo escapa de este tipo de permiso ambiental, el de “vertimiento”, precisamente por cuanto la cadena de la sanidad portátil, así como recolecta las excretas, debe transportarlas y hacer su correcta disposición. Por tanto esta actividad, tampoco es ajena a que se tomen medidas y exigencias por parte de las empresas privadas que pretenden prestar estos servicios, puesto que en la práctica también deben presentar solicitudes de licencias y permisos ambientales, tal cual sucedió con las autorizaciones que entregó la Corporación

Autónoma Regional del Atlántico mediante Resolución 0000638 del 8 de octubre de 2008 a la Sociedad Portátiles Maken Ltda., entre otras, la solicitud de visita técnica para el tratamiento de aguas residuales, la presentación de informes sobre el tratamiento de los pozos sépticos, la constitución de las cabinas y tanques sanitarios, la verificación del funcionamiento del vehículo recolector de desechos.

Dicha competencia, fue otorgada mediante numeral 9 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993 a las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) para entregar licencias ambientales, permisos y autorizaciones para el desarrollo de actividades que de alguna manera generen una afectación o daño al medio ambiente; simultáneamente, el numeral 12 del artículo 31 de la misma ley menciona que dichas entidades también deben ejercer el seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire, los cuales involucran los vertimientos de agua, emisión y control de sustancias o residuos sólidos y gaseosos.

Es así como, quien desee verter al agua y/o al suelo deberá ante esa Corporación

Tramitar el permiso de vertimiento de aguas residuales al agua y/o al suelo, el usuario deberá presentar el Formulario Único Nacional de Solicitud de Permiso de Vertimientos, debidamente diligenciado y firmado por el propietario, poseedor o tenedor del predio que se vaya a beneficiar de dicho permiso, anexando para ello toda la documentación requerida” (Área Metropolitana Valle de Aburrá, 2021)

Por lo anterior, es claro que independientemente del medio usado para el transporte de los residuos sanitarios o de aguas servidas, lo cierto es que dichas aguas deben ser dispuestas y tratadas, únicamente cuando lo permite la CAR mediante el permiso de vertimiento; en ese

sentido, tanto para la sanidad portátil como para el alcantarillado, el permiso, intenta reducir el impacto ambiental que cualquiera de las dos actividades genera.

El no cumplimiento de la norma de vertimientos de descarga de ARnD al alcantarillado público, bien sea por sí mismo (in situ) o a través del operador del servicio público, podrá generar el adelanto del procedimiento sancionatorio establecido en la Ley 1333 de 2009. (Área Metropolitana Valle de Aburrá, 2021, p.2)

Los residuos líquidos y/o semisólidos recolectados mediante las unidades sanitarias portátiles no son evacuadas generalmente al alcantarillado público sino que son depositados directamente a plantas de tratamiento de aguas residuales, también denominadas PTAR, lo dicho, por cuanto existía una discusión jurídica que solventó la Ley 1955 de 2019 que mediante el artículo 13 “solo requiere permiso de vertimiento la descarga de aguas residuales a las aguas superficiales, a las aguas marinas o al suelo” (p.2).

Finalmente, se concluye que las aguas servidas sean transportadas por redes o no, requieren para su disposición de un PSMV, por tanto, este requisito debe ser cumplido por el prestador, el usuario y/o la empresa que requiera evacuar las aguas residuales, por ello, los permisos ambientales de que trata este apartado, hacen parte tanto del alcantarillado como de la sanidad portátil, costo que en todo caso hará parte de la tarifa.

3.1.2 Facturación

El artículo 14.9 de la Ley 142 de 1994 establece que la factura de servicios públicos es:

“La cuenta que una persona prestadora de servicios públicos entrega o remite al usuario, por causa del consumo y demás servicios inherentes en desarrollo de un contrato de prestación de servicios públicos” (Ley 142, 1994, p.2). Así mismo el Concepto Unificado No. 3 de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios señaló:

De acuerdo con esta norma, en la factura de servicios públicos se puede cobrar tanto lo relativo al consumo objeto del contrato, como los servicios inherentes al desarrollo de este; sin embargo, no han sido pocas las dificultades presentadas en la aplicación de esta disposición, porque la ley no estableció nada respecto de qué se debía entender por servicios inherentes (Ley 142, 1994, p.57).

Por su parte el artículo 148 de la Ley 142 (1994), define los requisitos formales de las facturas, indicando que serán:

Los que determinen las condiciones uniformes del contrato, pero contendrán, como mínimo, información suficiente para que el suscriptor o usuario pueda establecer con facilidad si la empresa se ciñó a la ley y al contrato al elaborarlas, cómo se determinaron y valoraron sus consumos, cómo se comparan éstos y su precio con los de períodos anteriores, y el plazo y modo en el que debe hacerse el pago”. Agrega la disposición que “En los contratos se pactará la forma, tiempo, sitio y modo en los que la empresa hará conocer la factura a los suscriptores o usuarios, y el conocimiento se presumirá de derecho cuando la empresa cumpla lo estipulado. Corresponde a la empresa demostrar su cumplimiento. El suscriptor o usuario no estará obligado a cumplir las obligaciones que

le cree la factura, sino después de conocerla. No se cobrarán servicios no prestados, tarifas, ni conceptos diferentes a los previstos en las condiciones uniformes de los contratos, ni se podrá alterar la estructura tarifaria definida para cada servicio público domiciliario (Ley 142, 1994, p.42).

El contenido mínimo de las facturas para que sea tenido en cuenta por las empresas de servicios públicos debe cumplir según lo expuesto por Niño (2018) lo siguiente:

- El nombre del responsable de la prestación del servicio y su NIT.
- El nombre del suscriptor y/o usuario, junto con el número de identificación del medidor al cual se presta el servicio y dirección del inmueble receptor del mismo
- La dirección a la que se envía la factura o cuenta de cobro.
- El estrato socioeconómico, cuando el suscriptor y/o usuario sea residencial, y clase de uso del servicio.
- El período de facturación del servicio y fecha de expedición de la factura.
- El cargo por unidad en el rango de consumo, el cargo fijo y los otros cobros autorizados por la legislación vigente.
- Los sitios y modalidades donde se pueden realizar los pagos.
- El detalle de los cargos por concepto de corte, suspensión, reconexión y reinstalación cuando a ello hubiere lugar.
- La lectura anterior del medidor de consumo y lectura actual del medidor, si existe.

Cuando, sin acción u omisión de las partes, durante un período no sea posible medir el consumo con instrumentos técnicos deberá indicarse la base promedio con la cual se

liquida el consumo.

- La comparación entre el valor de la factura por consumo y el volumen de los consumos, con los que se cobraron los seis períodos inmediatamente anteriores, teniendo en cuenta que la facturación es mensual.

- El valor y factor de los subsidios o de las contribuciones de solidaridad, según el caso, en los términos establecidos por el artículo 89⁵⁴ de Ley 142 de 1994 Reglamentado por el Decreto Nacional 565 de 1996, Reglamentado Parcialmente por el Decreto Nacional 1404 de 1996 y las normas que la desarrollen, modifiquen o reemplacen.

- El valor y fechas de pago oportuno, así como de suspensión del servicio.

Parágrafo. Adicionalmente en el caso de multiusuarios, la factura indicará el número de unidades independientes por estrato y por sector, el nivel de consumo según el rango definido por la CRA, el valor por el cargo fijo y el valor por cargo de consumo (p.41)

La transcripción anterior fue necesaria, pues advierte al lector que tales requisitos son los que actualmente están siendo exigidos para temas atinentes a la facturación del servicio de alcantarillado, y, que prescindir de alguno de ellos imposibilita el correcto funcionamiento del sistema de facturación adoptado por las empresas de servicios públicos domiciliarios. Ejemplo de una factura de acueducto y alcantarillado:

⁵⁴ Indica esta norma en el primer inciso que las facturas de SPD deben “distinguir entre el valor que corresponde al servicio y el factor que se aplica para dar subsidios a los usuarios de los estratos 1 y 2. Igualmente, definirán las condiciones para aplicarlos al estrato 3”.

Figura 2.
Factura Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá

Descripción	Cantidad	Costo		(-) Subsidio (+) Aporte	Tarifa Valor Unitario	Valor a Pagar
		Valor Unitario	Valor Total			
Acueducto						
Cargo fijo residencial	1	\$12.972,54	\$12.973	\$16.085	\$29.058,48	\$29.058
Consumo residencial básico	22	\$2.526,58	\$55.585	\$30.571	\$3.916,20	\$86.156
Consumo residencial superior a básico	5	\$2.528,60	\$12.633	\$6.948	\$3.916,20	\$19.581
Cargo fijo no residencial						
Consumo no residencial (m3)						
Subtotal Acueducto ①				\$81.191		\$134.795
Alcantarillado						
Cargo fijo residencial	1	\$6.126,92	\$6.127	\$0.129	\$15.258,04	\$15.256
Consumo residencial básico	22	\$2.641,72	\$58.116	\$29.640	\$3.989,00	\$87.758
Consumo residencial superior a básico	5	\$2.641,80	\$13.209	\$6.736	\$3.989,00	\$19.945
Cargo fijo no residencial						
Consumo no residencial (m3)						
Subtotal Alcantarillado ②				\$77.454		\$122.989

Fuente: Factura escaneada EAB

Cuando el consumidor no honre su obligación de efectuar el pago del servicio, la sociedad comercial prestadora tendrá la potestad de proceder con la suspensión, tal como lo ha indicado la Corte Constitucional en Sentencia T-242 de 2013:

El cobro de los servicios públicos domiciliarios persigue unos fines constitucionalmente válidos y se encuentra amparado por la ley; es un derecho y un deber de las empresas prestadoras de los servicios suspender el suministro de este, cuando han transcurrido dos periodos de facturación sucesivos en los que el usuario no haya efectuado el pago de lo debido. (p.2)

Sobre la naturaleza de la factura, no se debe olvidar que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (2009) señala que “la línea conceptual de esta Oficina Asesora Jurídica ha sido uniforme y reiterada al señalar que desde la perspectiva de la Ley 142 de 1994, la factura no constituye un acto administrativo” (p. 58). Por ello, la factura se prevé como la forma en que

el prestador da a conocer el precio respecto de los servicios consumidos, costos inherentes a la prestación y cobros autorizados por el usuario que no gozan de los mismos efectos de los actos administrativos.

Sobre los costos que se pueden incorporar a la factura señala la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios o SSPD:

El consumo debe ser el elemento principal del precio que se cobre al usuario. Pero en sentido amplio significa que sólo se cobrarán servicios efectivamente prestados, no necesariamente, relacionados con el consumo. Por ejemplo, se podrá cobrar un cargo por reconexión, pero sólo cuando se haya dado efectivamente la suspensión del servicio (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 2009, p. 64).

No debe olvidarse tampoco que no es posible alterar las tarifas, pues corresponde precisamente a un régimen tarifario definido y, es sin duda, una fuente de seguridad al usuario y/o suscriptor, es decir, en los servicios públicos domiciliarios en lo que comporta a la obligación principal del prestador para la atención de peticiones, quejas y recursos.

Ahora bien, la facturación definida en la sanidad portátil, por ser una actividad que se ha constituido como actividad meramente comercial, está a la merced de los requerimientos establecidos por el Código de Comercio y las disposiciones tributarias, tales requisitos son exigencias propias de la factura de venta. Para efectos tributarios, la expedición de factura a que se refiere el artículo 615 del estatuto mercantil, consiste en entregar el original de esta, con el lleno de los siguientes requisitos:

Estar denominada expresamente como factura de venta, apellidos y nombre o razón y

NIT del vendedor o de quien presta el servicio, apellidos y nombre o razón social y NIT del adquirente de los bienes o servicios, junto con la discriminación del IVA pagado, llevar un número que corresponda a un sistema de numeración consecutiva de facturas de venta, fecha de expedición, descripción específica o genérica de los artículos vendidos o servicios prestados, valor total de la operación, el nombre o razón social y el NIT del impresor de la factura, indicar la calidad de retenedor del impuesto sobre las ventas (Estatuto Tributario Nacional, 2016, p. 5)

A continuación, se presenta un ejemplo de facturación de una de las empresas que presta el servicio de sanidad portátil. (Ver Figura 3)

Figura 3.
Facturación de empresa de servicio de sanidad portátil

Proveedor	[REDACTED]	Dirección de Entrega	[REDACTED]	Solicitud de Compra	08-045237		
Cuenta	88-08910	NIT	17961,17,COOL	Solicitante	[REDACTED]		
Dirección	[REDACTED]	Ciudad	[REDACTED]	Aprobador	[REDACTED]		
Teléfono	[REDACTED]	País	Colombia	Descripción	[REDACTED]		
Contacto	[REDACTED]	Condiciones de Entrega	[REDACTED]	disposición	[REDACTED]		
Correo	[REDACTED]	Condiciones de Pago	[REDACTED]				
Código de	Descripción	Cantidad	Unidad	Precio unitario	Descuento	Importe	Extraje
	DISPOSICIÓN FINAL Y TRANSPORTE DE AGUAS RESIDUALES 5 MTS X 130 MIL	5,00	Unid	[REDACTED]	0,00	[REDACTED]	[REDACTED]
Instrucciones de facturación:				Valor Total			
1. Facturar a nombre de [REDACTED]				IVA		0,00	
2. Emitir factura en original y UNA (1) copia adjuntando recepción firmada y copia de esta Orden de Compra. De lo contrario la factura no será recibida				Rete IVA		0,00	
Observaciones:				Rete ICA		0,00	
				Rete Fuente		0,00	
				Rete Crece		0,00	
				Descuento		0,00	
				Total General		[REDACTED]	

Nota: La fuente se reservan los datos de origen por confidencialidad de la información

Sobre la facturación, múltiples han sido los conceptos en materia comercial que han sido expedidos y que advierten una serie de requisitos para que la factura sea expedida conforme a la Ley, por ejemplo, al artículo 617 del Estatuto Tributario.

La imagen presentada, muestra que el servicio goza de una serie de componentes que hacen parte del servicio de sanidad portátil y, por ello, su facturación depende de la frecuencia en que se recolecten las excretas humanas, así mismo está supeditada al número de servicios de aseo (entiéndase succión y limpieza) que puede o no hacer la empresa a la USP (Unidad de Sanidad Portátil) e igualmente tiene a consideración el número de unidades de sanidad portátil necesarias según la necesidad del usuario que solicite la prestación.

Sin embargo, es necesario aclarar que como la sanidad portátil difiere del alcantarillado por ser un servicio que no requiere de redes, el componente de succión debe ser visto como un costo que debe ser considerado por el prestador. Ese preciso elemento, debe estar contenido en la factura teniendo en cuenta a criterio de la autora, dos puntos específicos: (i) el volumen en litros de la caja recolectora de las excretas (ii) el número de veces que el prestador independientemente de que sea ESP debe recolectar tales residuos para llevarlos a su disposición. Lo dicho hasta aquí para intentar acompañarlo con uno de los requisitos que contiene la factura de servicios públicos, esto es, que se debe definir en ella el cargo por unidad en el rango de consumo, el cargo fijo y los otros cobros autorizados por la legislación vigente.

Ahora bien, no puede olvidarse que, como la sanidad portátil ha sido prestada normalmente como una solución temporal para la recolección de excretas en materia de estratificación, como criterio para la expedición de facturas, deben establecerse mecanismos verificables a la luz del régimen tarifario, lo cual no obsta para indicar que este es uno de los puntos más álgidos de solventar “Por esto, Colombia aparece como una rareza en el panorama

internacional. El modelo colombiano no sólo favorece la segregación, sino que dificulta el desarrollo territorial y la política de revitalización de las ciudades, generando deficiencias en el financiamiento de la prestación de SPD”. (Méndez, et al., 2019).

Finalmente, en una revisión de distintas empresas que actualmente prestan el servicio de sanidad portátil, permitió dilucidar que Veolia Holding en esa línea de negocio, incluye una innovación tecnológica en materia de facturación que ellos mismos denominaron el nuevo modelo de facturación Fénix, el cual permite “controlar los servicios que se han prestado” mediante “un sistema web de trazabilidad y geolocalización del USP (Unidades Sanitarias Portables). Este sistema, permite tener la información de servicios en línea, agilizando la operación y optimizando los procesos administrativos. Este sistema genera de manera inteligente los recorridos, facilitando el seguimiento de las rutas y el control administrativo de ellas. Otros beneficios: Trazabilidad de la información, desde el inicio del proceso en la cotización, hasta el cierre del servicio en facturación.

Adicional a lo anterior, genera control a cada recorrido, verificando cada servicio si se realizó o no y sus motivos. A través de dispositivos móviles, permite generar las ordenes de servicio y éstas ser enviadas directamente al cliente” (Holding, 2020). Lo anterior, permite verificar los servicios efectivamente prestados y, por tanto, el costo de la tarifa por concepto de consumo, costos administrativos; variables que permiten fijar las tarifas en materia de sanidad portátil, si así se pudiera revisar y, por tanto, es el reflejo del consumo real en la factura de servicios públicos.

3.1.3 Tarifas

Siendo el precio que se cobra por la prestación y teniendo en cuenta que la misma LSPD refiere que las tarifas de estos deben incluir los gastos de operación del servicio y la expresa prohibición de gratuidad, según lo explica el artículo 34⁵⁵ de la mencionada ley. Aunado a esto, lo estipulado por la Ley 142 de 1994 en el artículo 73.20⁵⁶ y en el artículo 88 se contemplan tres esquemas tarifarios. Dice la norma:

Artículo 88. Regulación y libertad de tarifas. Al fijar sus tarifas, las empresas de servicios públicos se someterán al régimen de regulación, el cual podrá incluir las modalidades de libertad regulada y libertad vigilada, o un régimen de libertad, de acuerdo con las siguientes reglas:

Las empresas deberán ceñirse a las fórmulas que defina periódicamente la respectiva comisión para fijar sus tarifas, salvo en los casos excepcionales que se enumeran adelante. De acuerdo con los estudios de costos, la comisión reguladora podrá establecer topes máximos y mínimos tarifarios, de obligatorio cumplimiento por parte de las empresas; igualmente, podrá definir las metodologías para determinación de tarifas si conviene en aplicar el régimen de libertad regulada o vigilada.

Las empresas tendrán libertad para fijar tarifas cuando no tengan una posición dominante en su mercado, según análisis que hará la comisión respectiva, con base en los criterios y definiciones de esta Ley.

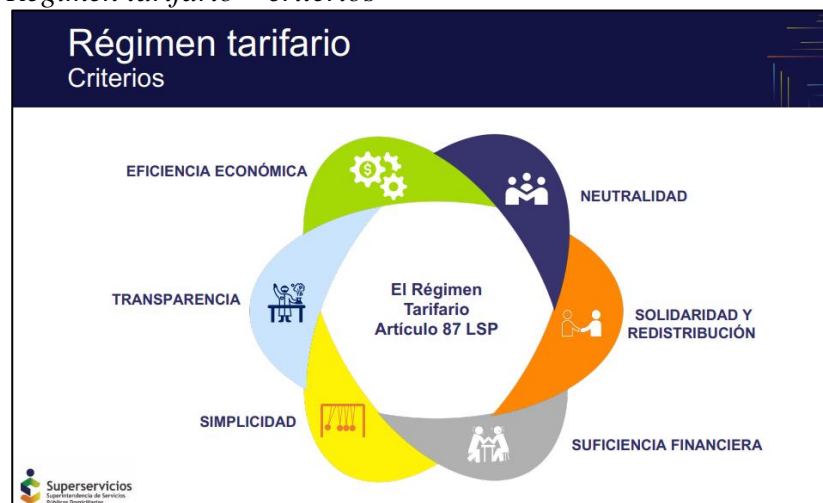
⁵⁵ 34.1. El cobro de tarifas que no cubran los gastos de operación de un servicio; 34.2. La prestación gratuita o a precios o tarifas inferiores al costo, de servicios adicionales a los que contempla la tarifa.

⁵⁶ 73.20. Determinar, de acuerdo con la ley, cuándo se establece el régimen de libertad regulada o libertad vigilada o señalar cuándo hay lugar a la libre fijación de tarifas.

Las empresas tendrán libertad para fijar tarifas, cuando exista competencia entre proveedores. Corresponde a las comisiones de regulación, periódicamente, determinar cuándo se dan estas condiciones, con base en los criterios y definiciones de esta Ley (Ley 142, 1994, p. 23)

Sobre los señalados criterios, de manera didáctica los explica la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios así:

Figura 4.
Régimen tarifario – criterios



Nota: Obtenido de Arenas (2020,p.6)

Las empresas proveedoras del servicio de sanidad portátil carecen de metodología tarifaria que atienda a regulaciones que haya hecho la CRA⁵⁷, sin embargo, como bien se desprende del inciso segundo ibidem, en la práctica, en los servicios públicos domiciliarios reconocidos por Ley:

⁵⁷ Sigla utilizada para la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, quien define las fórmulas tarifarias para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo.

Las Comisiones de Regulación definen las fórmulas tarifarias, con base en las cuales las prestadoras fijan sus tarifas de acuerdo con los costos aprobados por las comisiones. Existen prestadoras que no se someten a las fórmulas tarifarias que establecen las comisiones de regulación, sino que fijan libremente sus tarifas, con la obligación de informar a las comisiones y a la Superintendencia de Servicios Públicos sobre las tarifas fijadas (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 2021,p.1).

Según Hernández (2014):

La fijación del valor del consumo de un servicio público domiciliario se hace mediante la estratificación socio económica de la población, así en los estratos altos se paga un valor de factura neto sin lugar a subsidios, mientras que en los estratos bajos el valor del consumo está cubierto en parte por los subsidios otorgados por el Estado. (p. 41).

Sobre la estratificación se hará referencia en el punto 3.2 de este capítulo.

De acuerdo con la CRA (2014), en el alcantarillado, así como en acueducto y aseo, el régimen de regulación tarifaria para la prestación de dichos servicios menciona:

De acuerdo con las características del mercado nacional en el tema de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, esta Comisión adoptó el régimen de libertad regulada. Sin embargo, el régimen de regulación para la prestación del servicio público de aseo en suelo rural y de expansión urbana es el de libertad vigilada, con excepción del componente de disposición final, el cual corresponde al de libertad

regulada (CRA, 2014,p.2).

En efecto, la facultad de fijación de tarifas fue otorgada en el artículo 73 a las comisiones de regulación, en paralelo al numeral 73.11 que indica que la CRA debe “Establecer fórmulas para la fijación de las tarifas de los servicios públicos, cuando ello corresponda según lo previsto en el artículo 88; y señalar cuándo hay suficiente competencia como para que la fijación de las tarifas sea libre” (Ley 142, 1994,p.21), cuestión que efectivamente realizó y es necesario mencionar que, con respecto a la prestación del servicio domiciliario del alcantarillado, con relación a su cadena, la Superservicios para explicar la metodología tarifaria aplicable al alcantarillado tiene en cuenta la siguiente cadena:

Figura 5.

Por qué se cobran los servicios de alcantarillado.



Nota: Obtenido de Arenas (2020,p.11)

Así mismo, cuentan con un cargo fijo y un cargo por consumo, el cual va a depender de

las variables que se presenten en la ejecución de la prestación del servicio, elementos⁵⁸ que para este caso son: el cargo fijo, que hará referencia únicamente al costo medio de administración y, el cargo por unidad de consumo que tendrá inmersos los siguientes aspectos según lo señala la CRA: “i) Costo medio de operación ii) Costo medio de inversión y iii) Costo medio de tasas ambientales”. (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 2020) Sobre el particular, desde el 2021 también hace parte de la metodología un nuevo elemento denominado, pero aún no regulado: componente de inversiones ambientales⁵⁹.

Precisamente el alcantarillado diferencia la aplicación de la metodología tarifaria atendiendo a la metodología aplicable al servicio público domiciliario, además tiene en cuenta si se está en frente de grandes y pequeños prestadores, siendo los primeros, quienes dentro de su sistema de funcionamiento cuenta con un número mayor de 5.000 suscriptores, en esos casos, deben aplicar la normatividad consagrada en la Resolución CRA 688 de 2014; por su parte, al hablar de los pequeños prestadores, serán quienes por el contrario atiendan el servicio de hasta 5.000 suscriptores en sus actividades. (Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, 2018)

Descendiendo al caso en concreto, la actividad de sanidad portátil ha sido cobrada atendiendo a las labores o actividades propias que desarrolla, es decir, tiene en cuenta las características y componentes que dependen de lo que suelen hacer los prestadores en el día a día; puesto de otro modo, atiende a las dinámicas propias del mercado, a los costos y gastos que asumen y que finalmente se trasladan al usuario-cliente vía tarifa, actividades que penden de la prestación del señalado servicio, las cuales son las siguientes:

⁵⁸ Ver artículo 90 Ley 142 de 1994.

⁵⁹ Sobre el particular, no existe información adicional, por lo que sugiero tenerlo en cuenta hasta tanto pueda ser regulado.

Delegado de Superintendente de Industria y Comercio: Dr. Arango, ¿los servicios que presta su empresa incluyen dentro de los costos fijos el transporte, la instalación de la unidad sanitaria, la recolección de la unidad sanitaria, la limpieza de esta y, la disposición del contenido de la unidad sanitaria?

Arango: incluye todos los costos, por supuesto. Y no puedo calificarlos de fijos, porque pueden ser variables. Y los demandantes saben que muchos de los componentes del servicio son variables (Arango, Testimonio Audiencia Inicial, 2017)

Teniendo en cuenta que no existe aún regulación o por lo menos doctrina que atienda exclusivamente a la sanidad portátil, los actuales prestadores de este servicio indican múltiples factores que inciden en la tarifa final cobrada al usuario, tal cual se relató a párrafo previo, lo que resulta en que el mercado se mueve en consideración a tales componentes y, por tanto, la tarifa responde al esquema de libertad para fijar tarifas, por cuanto, a voces del artículo 88, este se aplicará cuando existe competencia entre proveedores.

Atendiendo a dicha modalidad tarifaria, en Colombia como de la sanidad portátil dependen múltiples empresas que compiten en un mismo mercado y, en no pocas oportunidades, hay un número considerable de prestadores en una misma población, cuestión que genera que se deba tener en cuenta a los otros participantes del mercado:

Una empresa actúa de conformidad con lo que observa en el mercado, y con base en ello toma decisiones; por otro lado, cuando una empresa tiene posición de dominio está en la capacidad y autonomía de tomar decisiones en cuanto a precios de sus productos y servicios, así como sus volúmenes de producción, lo anterior, sin tener en cuenta

distintos participantes del mercado (Rodríguez, 2015, p.11)

Por solo nombrar algunos ejemplos, se encuentra la empresa “Bamocol, Aseo Industrial y Sanidad Portátil”, la cual cuenta con sedes en Bogotá D.C., Cali, Buenaventura, Barrancabermeja, Puerto Boyacá, Aguachica y Villavicencio. Ofrece tres líneas de productos de sanidad portátil a las que denomina “Línea Estándar”, “Línea Superior”, y “Línea Premium”.

La primera tiene un uso sugerido para actividades de construcción como infraestructura vial, energética portuaria y aeroportuaria, obras civiles como puentes, túneles, viaductos; también para uso en la industria petrolera, campos agrícolas, paradas de planta, remodelaciones, desastres naturales, eventos masivos (véase Figura 6).

Figura 6.

*Sanidad portátil de la empresa Bamocol,
Línea Estándar*



Nota: obtenido de Bamocol (2021, p. 1).

La segunda línea se sugiere para el uso en eventos sociales y eventos masivos como conciertos, reuniones religiosas y políticas, competencias deportivas, carnavales y ferias y fiestas regionales (véase Figura 7).

Figura 7.*Sanidad portátil de la empresa Bamocol, Línea Superior*

Nota: obtenido de Bamocol (2021, p. 1).

Finalmente, la tercera línea aplica para eventos especiales, fiestas campestres, desfiles, campeonatos deportivos, matrimonios, bodas, bautizos, camerino de artistas, palcos VIP, grabaciones de cine y televisión (véase Figura 8).

Figura 8.*Sanidad portátil de la empresa Bamocol, Línea Premium*

Nota: obtenido de Bamocol (2021, p. 1).

Otra empresa que presta el servicio de sanidad portátil es “Equitek”, con sede en la capital del país, y que se cataloga como el distribuidor líder de baños portátiles en América

Latina. Ofrece diferentes productos sobre ese particular, entre los que se incluyen baños con peso neto de 172 libras, con capacidad del tanque entre los 60 y los 227 litros y dimensiones entre los 109 cm x 119 cm x 228 cm.

Igualmente ofrecen baños portátiles para personas en condición de discapacidad con un peso neto de 264 libras, con capacidad del tanque entre los 19 galones y los 75 litros y dimensiones entre los 160 cm x 135 cm x 200 cm. También ofrece unidades de ducha individual portátil “con accesorios internos los cuales permiten la fácil transmisión en circuito a los sistemas de fontanería y saneamiento”, y con peso neto de 172 libras, con capacidad del tanque de 100 litros y dimensiones entre los 109 cm x 119 cm x 228 cm (véase Figura 9)

Figura 9.

Sanidad portátil de la empresa Equitek, ducha individual



Nota: Obtenido de tomado de Equitek (2021, p. 5)

Finalmente, otro ejemplo es la empresa “Saniport, Gestión Ambiental”, con sede en Bogotá D.C., y con clientes de importancia como la embajada de Estados Unidos en Colombia, la Media Maratón de Bogotá D.C., el concierto los 40 Principales, Transmilenio, entre otros.

Figura 10.

Sanidad portátil de la empresa Saniport, baños portátiles



Nota: Obtenido de (Saniport, 2021)

Las empresas que prestan estos servicios de sanidad portátil han cumplido con el régimen tarifario aplicable en materia de servicios públicos sin que hasta la fecha la Superintendencia de Servicios Públicos, como entidad competente para la vigilancia inspección y control de los prestadores de servicios públicos, haya emitido pronunciamiento alguno sobre la aplicación del régimen tarifario de libertad regulada, vigilada o libertad tarifaria que pueda aplicarse a las unidades sanitaria portátiles, el citado régimen no define por sí solo, si la actividad se enmarca o no dentro de la actividad de un servicio público.

A continuación, se presenta un ejemplo de los criterios-costos de una empresa que presta el servicio de sanidad portátil y que se constituyó como E.S.P.

Figura 11.*Ejemplo de costos de una empresa de servicios públicos domiciliarios*

Costo Histórico Del Total de las Unidades Sanitarias Portátiles	-----
Número de Unidades Portátiles	-----
COSTO PROMEDIO POR UNIDAD SANITARIA PORTATIL	-----
Número de Días Para Calcular Costo Diario (Decreto 1625/15)	-----
	=====
COSTO DIARIO UNIDAD SANITARIA PORTATIL (USP)	\$ -----
La utilidad esperada por la Empresa sobre el comodato de las USP es del ---, por lo tanto, la base para el cobro del IVA se determinará así:	
COSTO DIARIO UNIDAD SANITARIA PORTATIL (USP)	\$ -----
MARGEN -----	-----
VALOR DIA COMODATO DE USP	\$ -----
BASE PARA COBRAR IVA (2 – 1)	\$ -----
IVA 19%	\$ -----
COSTO MES POR UNIDAD SANITARIA PORTATIL	\$ ----- (1)
MARGEN --%	-----
VALOR MES COMODATO DE USP (aproximado)	\$ -----
BASE PARA COBRAR IVA (2 – 1)	\$ -----
IVA 19%	\$ -----
Ejemplo aplicación:	
Valor servicio USP con 8 recolecciones mensuales:	\$-----
Este servicio deberá facturarse de la siguiente manera:	

ITEM	CONCEPTO	UN.MEDIDA	Cant./Base	VR UNIT.	VR TOTAL
1	Comodato USP	Mes	1	65.000	65.000
2	Servicio publico de aseo y/o alcantarillado en las actividades de recolección, transporte, tratamiendo y disposición final de residuos generados en USP	Recolecciones	8	41.875	335.000
	I.V.A	19%	23.180		4.404
	Valor total factura				404.404
Observación: La base del Iva se determina de acuerdo a lo establecido en el artículo 1.3.1.7.1 de Decreto 1625 de 2016					

Nota: Se reserva el nombre de la Empresa de Servicios Públicos (2018). Los datos representados no corresponden a valores definidos, sino que expresan un mero ejercicio práctico para demostración de la base de la tarifa.

Como se lee las empresas prestadoras de sanidad portátil, definen las tarifas del servicio teniendo en cuenta el valor de todos los componentes que rodean dicha actividad, así lo se señala en una propuesta de servicio que para fines académicos fue proporcionada por una empresa que

está prestando tales servicios, cotización y/o oferta que señala: “De igual manera ponemos a su disposición el servicio de transporte de residuos líquidos y mantenimiento de sistemas de tratamiento de aguas residuales con la implementación de equipos combinados de succión presión, los cuales por su hermeticidad permiten realizar labores de manera segura y confiable” (cita reservada) que son incorporados a la tarifa, atendiendo a la frecuencia de recolección.

Componentes que obedecen, a una cadena de servicios como lo son: el acceso a la unidad sanitaria portátil, la recolección transporte, disposición, y tratamiento de aguas servidas o residuales, cuestiones que son incluidas dentro de los costos que debe asumir el prestador, y que el usuario y/o suscriptor final terminará asumiendo. En todo caso, corresponderá a la CRA mediante documento de trabajo analizar y establecer las condiciones generales que definan la tarifa, bajo criterios de menor costo, definir la existencia de monopolios naturales, posición dominante de algún prestador o si el mercado es competido o no, etc., las condiciones económicas del servicio de sanidad portátil, en lo atinente a costos de infraestructura.

Finalmente, el parágrafo 2 del artículo 32 de la Resolución CRA 844 de 2018 refiriéndose a los esquemas diferenciales de prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado en zonas rurales indica particularmente:

Parágrafo 2. Las personas prestadoras del servicio público domiciliario de acueducto que adopten esquemas diferenciales podrán realizar la medición de los consumos, de los suscriptores sin micro medición, con procedimientos alternativos y la facturación podrá efectuarse a partir de consumos estimados, mientras llega al 100% de la micro medición (Resolución CRA 844, 2018,p.3)

Es decir, ante la inexistencia de micro medición podrán aplicarse consumos estimados, cuestión que supera rápidamente la sanidad portátil al establecer la capacidad de recolección del tanque.

Las empresas prestadoras de la sanidad portátil están en una división de criterios por cuanto algunas sociedades obedecen al cobro del IVA partiendo del hecho de que no es una actividad de servicio público domiciliario de alcantarillado; así mismo, otras difieren de tal criterio y se constituyen como empresas prestadoras de servicios públicos sometidas ‘supuestamente’ al régimen especial consagrado en la Ley 142 de 1994 y, por tanto, se abstienen de cobrar el IVA frente a dicha prestación.

En este espacio de discusión académica, es prudente abrir discusión a la luz del servicio público de aseo en eventos y espectáculos masivos, el artículo 2.3.2.2.2.3.46. del mismo Decreto 1077 de 2015 que señala que el almacenamiento y recolección de residuos generados con ocasión de eventos y espectáculos masivos, en recintos cerrados o en áreas públicas es responsabilidad del organizador de estos, quien deberá contratar el servicio de aseo con una persona prestadora del servicio público de aseo. Apunta la norma que “el costo del servicio que preste la persona prestadora al organizador del evento será pactado libremente entre las partes, así como su forma de pago” (Decreto 1077, 2015, p.8), punto del cual, si se considerara, debe revisarse si pudiera llevarse a la eventual regulación de la sanidad portátil si se incluyera como SPD de alcantarillado.

3.1.3.1 Otros criterios para establecer tarifas: Sobre la estratificación, los subsidios y la contribución de solidaridad. Sobre estos tres criterios se realizará un acercamiento conceptual con el objetivo de que no pase desapercibida la importancia de tener en cuenta tales

criterios cuando respecto de la fijación de la tarifa se trata, sin embargo, estos aspectos son en la práctica aplicables para cada uno de los servicios públicos domiciliarios. Uno de esos aspectos relevantes que componen la aplicación de la metodología tarifaria y el correspondiente cobro al usuario, tiene que ver con la denominada estratificación socioeconómica, implantada mediante el artículo 2.9. de la Ley 142 de 1994.

Sin embargo, el sistema de estratificación en Colombia responde más a un criterio denominado por los tratadistas como Sistema de Estratificación por calificación predial y no cumple con:

El propósito inicial de dicha clasificación que era determinar, en la implementación de una política de focalización de gasto público, los usuarios de SPD que deberían recibir subsidios y aquellos que deberían pagar una contribución de solidaridad dada su mejor situación de ingreso. Este sistema de clasificación es la estratificación socioeconómica y a través de ella se agrupa a los inmuebles residenciales hasta en seis grupos o estratos que, en términos generales, reflejan la condición de pertenencia a un grupo social específico. Con la estratificación, el Estado colombiano ha buscado que los hogares con mejores ingresos asistan económicamente a la población de menores ingresos para acceder, vía tarifas subsidiadas, a los servicios públicos domiciliarios (acueducto y alcantarillado, aseo, energía eléctrica y gas natural) en pro de lograr una cobertura universal. (Bonilla et al., 2014,p.9)

Como se ve, la estratificación va de la mano con el sistema subsidiado, precisamente porque se convierte en un factor determinante para la aplicación de los subsidios vía tarifa, pues

precisamente de ella depende que en la práctica puedan ser subsidiados usuarios, teniendo en cuenta sus condiciones económicas, estratificación que en todo caso les corresponde a los municipios de acuerdo con el artículo 5 de la LSPD. En ese sentido, dispuso como función:

Definir cuáles son, dentro de las tarifas existentes al entrar en vigor esta Ley, los factores que se están aplicando para dar subsidios a los usuarios de los estratos inferiores, con el propósito de que esos mismos factores se destinen a financiar los fondos de solidaridad y redistribución de ingresos, y cumplir así lo dispuesto en el numeral 87.3 de esta Ley. (Ley 142, 1994,p.3)

En consonancia con ello, le impuso a Superintendencia de Servicios mediante el artículo 79.6 “Vigilar que los subsidios presupuestales que la Nación, los departamentos y los municipios destinan a las personas de menores ingresos, se utilicen en la forma prevista en las normas pertinentes” (Ley 142, 1994,p.28), lo anterior como forma de intervención estatal al tenor del artículo 3.7 de la citada ley de servicios públicos

Sobre los subsidios, como elemento diferenciador de la aplicación de la tarifa por usuario, la competencia a los municipios de “5.3. Disponer el otorgamiento de subsidios a los usuarios de menores ingresos, con cargo al presupuesto del municipio, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 60/93 y la presente Ley” (Ley 142, 1994, p.28), en consonancia con el artículo 11, mediante el cual se obliga a las entidades prestadoras a facilitar el acceso a los subsidios a los usuarios de menores ingresos. De modo que, cualquier subsidio otorgado debe ser

3.2 Algunas variables que los prestadores deben tener en cuenta

A continuación, se muestran aspectos que se deben tener en cuenta por parte de los prestadores, respecto de la aplicación del régimen de servicios públicos domiciliarios, tales como cargue de información al sistema único de información (SUI), solicitud de registro único de prestadores de servicios públicos (RUPS), suscripción de contratos de servicios públicos o contrato de condiciones uniformes (CCU), oficina atención de peticiones, quejas y recursos (PQRS), lo anterior, por cuanto si se llegare a establecer que la sanidad portátil puede ser complementaria y/o suplir el alcantarillado, estos elementos inherentes a la relación Empresa-Usuario o Empresa – Entidades de Control deben ser tenidos en cuenta por el hecho de constituirse como ESP.

3.2.1 Cargue de información al sistema único de información

Cualquier prestador de SPD en Colombia, está en obligación de estar inscrito y reportar al “sistema oficial del sector de servicios públicos domiciliarios del país que recoge, almacena, procesa y publica información reportada por parte de las empresas prestadoras y entidades territoriales” (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 2021,p.11). Dicha función le fue otorgada por la Ley 689 de 2001 a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios a través del artículo 14 y le es aplicable a todos y cada uno de los SPD y, además a, las actividades inherentes y complementarias de tales servicios, así:

Artículo nuevo. Del sistema único de información. Corresponde a la Superintendencia

de Servicios Públicos Domiciliarios, en desarrollo de sus funciones de inspección y vigilancia, establecer, administrar, mantener y operar un sistema de información que se surtirá de la información proveniente de los prestadores de servicios públicos sujetos a su control, inspección y vigilancia, para que su presentación al público sea confiable, conforme a lo establecido en el artículo 53 de la Ley 142 de 1994. El sistema de información que desarrolle la Superintendencia de Servicios Públicos será único para cada uno de los servicios públicos, actividades inherentes y actividades complementarias de que tratan las Leyes 142 y 143 de 1994, y tendrá como propósitos (...)” (Ley 689, 2001, p.6)

Por tal razón y con la finalidad de aplicar el principio de transparencia tanto a las entidades de control como a los mismos usuarios del servicio, se insta al cumplimiento y se reprocha tanto el cargue parcial, la inexactitud de la información requerida, la extemporaneidad y el desconocimiento total de la obligación del cargue de dicha información, con multas que la misma SSPD impone atendiendo al procedimiento administrativo correspondiente.

Con respecto a dicha obligación, la Ley 1955 de 2019 o ley del Plan Nacional De Desarrollo 2018-2022 orientó a través del artículo 15⁶⁰, sobre quienes también deberán cargar

⁶⁰ Artículo 14 Ley 689 de 2001: “Corresponde a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en desarrollo de sus funciones de inspección y vigilancia, establecer, administrar, mantener y operar el Sistema Único de Información (SUI) de los Servicios Públicos Domiciliarios que se nutra con la información de los prestadores, auditores externos, entidades públicas, particulares, interventores y/o supervisores relacionados con la prestación de los servicios públicos domiciliarios. El SUI podrá interoperar con otras plataformas públicas y privadas y, adicionalmente, podrá compartir información, inclusive aquella que tenga el carácter de confidencial o reservado, garantizando la reserva y confidencialidad de esta.

Salvo cuando la ley disponga expresamente lo contrario, el Superintendente no podrá exigir que ningún acto o contrato de una empresa de servicios públicos se someta a aprobación previa suya. El Superintendente no está obligado a visitar las empresas sometidas a su vigilancia, o a pedirles informaciones, sino cuando haya un motivo especial que lo amerite.

La Superintendencia ejercerá igualmente las funciones de inspección y vigilancia que contiene esta Ley, en todo lo relativo al servicio de larga distancia nacional e internacional.

información y la armonización del sistema con otras plataformas de información. Por tanto, desde esta perspectiva el prestador sometido al régimen de servicios públicos deberá atender tal cargue de información so pena de multas de tipo pecuniario, haciendo uso del Formato Único de Información para las Empresas de Servicios Públicos, establecido mediante Resolución Superservicios 013092 de octubre 30 de 2002, formato que, en todo caso, fue aprobado y revisado por la misma Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico.

Aunque la normativa, excluye los esquemas diferenciales, por la antigüedad de esta, es dable asumir que como tales esquemas responden a tecnologías reconocidas técnica y financieramente para la prestación de alguno de los servicios públicos domiciliarios, en concreto, el de alcantarillado, como actividades inherentes o complementarias, deben cumplir con el cargue de información

3.2.1.1 Deber de información al registro único de prestadores (RUPS). El registro único de prestadores de servicios públicos domiciliarios, como su nombre lo indica, es aquel listado en el que se inscriben los prestadores de SPD y que se convirtió en una obligación que debe ser atendida por quienes fungen como prestadores de los mencionados servicios.

La más reciente Resolución 20181000120515 de la SSPD del 25 de septiembre de 2018 y que entró en vigencia a partir del 22 de octubre de esa misma anualidad indicó cada uno de los requerimientos con los que deben cumplir quien desee prestar servicios públicos domiciliarios, en atención al numeral 11.8 del artículo 11 de la Ley 142 de 1994 el cual explica que es deber “Informar el inicio de sus actividades a la respectiva Comisión de Regulación, y a la Superintendencia de Servicios Públicos, para que esas autoridades puedan cumplir sus funciones.

Salvo cuando se trate de las funciones a los que se refieren los numerales 79.3, 79.4 y 79.13, el Superintendente y sus delegados no producirán actos de carácter general para crear obligaciones a quienes estén sujetos a su vigilancia”.

Las empresas que a la expedición de esta Ley estén funcionando deben informar de su existencia a estos organismos en un plazo máximo de sesenta (60) días.” (Resolución 20181000120515 , 2018,p.2)

Es así, que con la finalidad de cumplir con la obligación que deviene del mencionado artículo, la Resolución le impuso en el artículo 2 a:

Las personas prestadoras de servicios públicos, que se hayan constituido bajo cualquiera de las formas asociativas señaladas en el artículo 15 de la Ley 142 de 1994 deben inscribirse en el RUPS, una vez hayan iniciado la ejecución de las actividades señaladas en su objeto social y que hagan parte de la cadena de prestación de los servicios públicos domiciliarios. Se entiende que son prestadores de estos servicios, quienes desarrollan las actividades propias de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado, aseo, energía y gas combustible, o las actividades complementarias a los mismos. (Resolución 20181000120515, 2018, p.2)

De la lectura de cada uno de los artículos de la Resolución se desprende que tanto la inscripción, actualización y cancelación de este registro, debe hacerse mediante el sistema unificado de cargue de información (SUI), sin embargo, cualesquiera de esas actividades responderán, a las causales señaladas por la misma Resolución. Ahora bien, un año antes de la entrada en vigor de esta Resolución en Colombia existió un caso particular en el que a una empresa que provee servicios de sanidad portátil le fue permitido por cerca de dos años estar registrada en dicho portal, sin que a la fecha esa particular actividad fuese parte del régimen de servicios públicos domiciliarios. Dicha omisión de la SSPD en la verificación de las actividades

de servicios públicos domiciliarios permitió que a la empresa de sanidad portátil SEPTICLEAN prestara tal actividad aplicando la LSPD sin haberse incluida esta aun dentro del régimen.

Aunque sobre tal problemática una vez entró en vigor la reiterada Resolución de 2018, la Superintendencia le solicitó la cancelación del RUPS, lo cierto es que la empresa a la fecha ya había realizado operaciones en atención exclusivamente al régimen de servicios públicos domiciliarios por considerar la sanidad portátil como parte de esos servicios, cuestión que sentó un antecedente para la aplicación del régimen a actividades que suplen de manera diferente SPD.

3.2.2 Suscripción de contratos de servicios públicos o contratos de condiciones uniformes

La prestación de un servicio público domiciliario es en sí misma una relación entre la empresa prestadora y el usuario o suscriptor del servicio que se provee. Dicha relación está regida en virtud de un contrato denominado de servicios públicos domiciliarios y conocido en el medio como el contrato de condiciones uniformes, además de las condiciones especiales pactadas con el usuario, las normas del código civil y código del comercio, sobre este particular la sentenciad de unificación

...Esta Corporación ha señalado en distintas oportunidades, que aun cuando el vínculo que surge entre las empresas de servicios públicos domiciliarios y los usuarios y suscriptores encuentra su fuente directa en el contrato, la relación jurídica que surge entre ellos no solamente se rige por las condiciones pactadas en el contrato de prestaciones uniformes, sino también por los estrictos mandatos establecidos en la Constitución, ley y los reglamento ... (Sentencia SU-1010, 2008,p.2)

Es así como, cualquier prestador en consideración al tipo de servicio domiciliario que presta debe suscribir con su potencial cliente dicho contrato, independientemente si requiera condiciones especiales con algún usuario, en el que se estipulan las obligaciones del prestador para con el usuario, los derechos del usuario y, en fin, sea mediante tal contrato en el que sean reguladas las relaciones entre ellos.

En esencia, el contrato debe ser revisado para su aplicación por la respectiva Comisión de Regulación para que esa Entidad pueda:

73.10. Dar concepto sobre la legalidad de las condiciones uniformes de los contratos de servicios públicos que se sometan a su consideración; y sobre aquellas modificaciones que puedan considerarse restrictivas de la competencia. Las comisiones podrán limitar, por vía general, la duración de los contratos que celebren las empresas de servicios públicos, para evitar que se limite la posibilidad de competencia. De modo que de la suscripción del mencionado contrato yace la relación de prestación del servicio. Es así como tales contratos revisten ciertas características, según la jurisprudencia, tales como “(...): (i) consensual; (ii) uniforme; (iii) de ejecución sucesiva; (iv) oneroso; (v) de adhesión y, finalmente, (vi) mixto, característica que se relaciona con la naturaleza de la relación que surge entre el usuario y la empresa de servicios públicos domiciliarios y con el régimen jurídico al cual se encuentra sometida dicha relación (...) (Sentencia SU-1010, 2008, p.2)

Por tanto, el contrato de condiciones uniformes es requisito indispensable para la

legalidad de la prestación del servicio y para que pueda ser cobrado y pagado el precio mediante la factura y sobre el cual deviene la solidaridad de que la que trata el artículo 130 de la Ley 142 de 1994. Finalmente, sobre el particular, basta con decir que quien funge como prestador de determinado servicio público domiciliario deberá determinar las condiciones acordes con la ley vigente, mediante las cuales prestará las actividades o servicios, obligación que debe ser observada por el prestador si se llega a determinar que a la sanidad portátil le es aplicable la LSPD.

3.2.3 Atención de peticiones, quejas y reclamos

En línea con lo señalado respecto del contrato de condiciones uniformes, hace parte de la esencia de este contrato que “el suscriptor o usuario pueda presentar a la empresa peticiones, quejas y recursos relativos al contrato de servicios públicos” según lo reseña el artículo 152 capítulo VII título VII de la LSPD. En efecto, es típico de cualquier servicio prestado a clientes en Colombia, que quien provea cualquier bien o servicio, deba sortear distintas problemáticas que devienen con el hecho de, valga la redundancia, prestar un servicio que garantice un trato y atención al cliente de alta calidad. Lo anterior, no es ajeno a los servicios públicos, ni a los domiciliarios, pues precisamente el régimen no dejó de lado, que los usuarios en sede de la empresa puedan presentar las denominadas peticiones, quejas o recursos, en adelante también PQR's

Por tanto, de la verificación de la normativa prevista para ello, debe tenerse en cuenta que (i) es necesaria la atención por cualquier canal de las PQR's (ii) la SSPD garantiza la recepción de las PQR mediante el aplicativo “Te Resuelvo” (iii) los prestadores están obligados a contestar

dentro de los términos establecidos por ley que incluye los lineamientos que han reglamentado la materia respecto del derecho fundamental de petición (iv) reciente jurisprudencia de la Corte Constitucional, en especial la sentencia T 230 de 2020 insta a las Entidades (incluye prestadores de servicios públicos domiciliarios) a contestar peticiones que hayan sido interpuestas mediante redes sociales, lo anterior, teniendo en cuenta ciertos criterios. (v) cualquier petición, queja o recurso debe ser contestada de fondo, es decir, atendiendo a razones suficientes y fundamentadas y, (vi) la asesoría sobre peticiones está a cargo de las personerías municipales, sí el usuario así lo requiere y, (vii) es obligatorio del prestador abrir oficina para la atención de las PQR'S.

Respecto del punto la misma SSPD ha puntualizado que:

Las empresas de servicios públicos deben brindar facilidades a los usuarios a través de puntos satélites que permitan la recepción, trámite y resolución de quejas y peticiones en aquellos sitios donde no tengan oficinas. Debe señalarse, sin embargo, que las empresas de servicios públicos no están obligadas a constituir Oficinas de Peticiones, Quejas y Recursos en cada lugar geográfico del territorio colombiano donde presten el servicio. Lo anterior, por cuando el derecho del usuario a reclamar ante las empresas de servicios y a que sus inquietudes se solucionen de manera oportuna y dentro de los términos de ley, no se concreta por el hecho de que las empresas tengan una oficina de recepción de quejas en cada lugar donde presten servicios; el propósito de la norma -se insiste- es que quien reclama obtenga una solución efectiva lo cual no se logra con la sola recepción de la petición... (Concepto 577, 2017,p.3)

La rigurosidad del trato para las PQR es en efecto, consecuencia de que, para este

específico caso, la Ley considera que el prestador está en ejercicio de la función administrativa cuestión que hace parte de una de las discusiones doctrinarias más fuertes en la materia, pero que en todo caso en aplicación jurisprudencial

...ejercer la autotutela, propia de las autoridades administrativas, cuando pueden a través de decisiones unilaterales o actos administrativos definir una controversia frente al usuario y, por consiguiente, declarar lo que es derecho en un caso concreto, e incluso decidir el recurso de reposición contra dichas decisiones. (Consejo de Estado, 1998,p.2)

Queda hasta aquí señalado que como es de la esencia del contrato de condiciones uniformes el trámite de las peticiones, quejas y recursos, es obligación de quien desee prestar servicios atender a tales solicitudes, so pena de incurrir en silencio administrativo, figura que le permite al usuario peticionario “solicitar de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la imposición de las sanciones a que haya lugar conforme a la ley, sin perjuicio de que ella adopte las decisiones que resulten pertinentes para hacer efectiva la ejecutoriedad del acto administrativo presunto” (Sentencia T-772, 2005,p.2)

Lo anterior de acuerdo con el artículo 80.4. de la Ley 142 de 1994 que indica como función de la SSPD, “sancionar a las empresas que no respondan en forma oportuna y adecuada las quejas de los usuarios”.

3.2.4 Temas relevantes que deben ser objeto de verificación y regulación cuando de la prestación de la sanidad portátil se trate

3.2.4.1 De las desviaciones significativas. Respecto de las desviaciones significativas, destaco que obedece a un criterio que debe tenerse en cuenta, cuando suceden percances con la prestación, desde eventos de fuerza mayor o caso fortuito hasta dolo del suscriptor y/o del usuario. Sin embargo, las unidades sanitarias portátiles gozan de un dispositivo de recolección denominado colector o tanque séptico con una capacidad máxima determinada, cuestión que permite que el cobro se genere como consecuencia de la capacidad efectiva de recolección de excretas, que no es otra que el máximo consumo, lo que en un primer acercamiento haría imposible la desviación.

3.2.4.2 Del fraude. La ley 142 de 1994 en su artículo 140, considera este evento como causal de suspensión del servicio público domiciliario, así como la terminación de contrato de servicios públicos por afectación grave al prestador o a un tercero, cuestión última que regula el artículo 142 de la mencionada Ley. Sin embargo, dicha conducta obedece a un tipo penal que debe ser observado desde el punto de vista de los eventos en los cuales hay intervención de la voluntad ilícita del usuario suscriptor y, por tanto, existe “fraude a las conexiones, acometidas, medidores o líneas”.

En efecto, el régimen de servicios públicos contempla “el delito de defraudación de fluidos previsto en el Código Penal se extiende a todos los servicios públicos domiciliarios, requiere querrela de parte, pues el aparato judicial no conoce la conducta de oficio, señaló la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios” (Concepto 214, 2012,p.2). Por tanto, depende del prestador ejercer la acción penal o la suspensión y/o corte del servicio de qué trata la

misma LSPD.

Lo anterior, visto desde la sanidad portátil debe ser parte de la regulación, por lo que me permito poner a consideración que el fraude para la sanidad portátil tiene que ver en efecto, con el uso de las unidades sanitarias portátiles para efectos ganancias del usuario y/o prestador por su venta, arriendo y/u otra actividad que no tenga que ver directamente con que la Unidad instalada se use para el territorio en donde se disponga.

3.3 Criterios identificables del alcantarillado y la sanidad portátil

Vistos algunos criterios identificables en materia de prestación del servicio público domiciliario de alcantarillado es posible mostrar en la tabla 2 una propuesta en la que se estiman algunos criterios que pueden asimilarse entre este servicio y la sanidad portátil.

Tabla 2.

Similitudes entre el servicio público domiciliario de alcantarillado y la sanidad portátil

Semejanzas entre el servicio público domiciliario de alcantarillado y la sanidad portátil	
Objeto	El objeto tanto de la Sanidad Portátil como del servicio público domiciliario de alcantarillado obedece al cumplimiento de los fines de un Estado Social de Derecho, respecto del bienestar de la sociedad y comunidad administrada. Es decir, con cualquiera de los dos sistemas la función de aseguramiento es prioritaria para el acceso a los servicios públicos con la prestación.
Protección de derechos	<p>En ambos casos, la ejecución de sus actividades se encuentra directamente relacionadas con la protección de derechos colectivos que a su vez resultan fundamentales como el derecho a la vida, la salud y la dignidad humana, lo cual significa que el cumplimiento de una actividad no excluye o controvierte la protección que efectúa la otra; es decir que en ningún momento están en contraposición.</p> <p>La importancia de este aspecto resulta de las normas de derechos humanos acatadas por el Estado Colombiano, en el contexto del cumplimiento de las obligaciones internacionalmente exigibles.</p>
Recolección de excretas	La recolección en los dos casos se efectúa en inodoros u otras instalaciones sanitarias, para un caso será transportada en tuberías y para la otra se realizarán con el apoyo de instalaciones móviles (tanques) de fácil transporte y acceso; en los dos casos, la recolección dependerá del lugar en el cual se requiere efectuar dicho proceso.

Semejanzas entre el servicio público domiciliario de alcantarillado y la sanidad portátil

Transporte	Para la sanidad portátil, el transporte de las excretas se realiza a través de vehículos técnicamente diseñados para succionar las aguas residuales. Por tanto, tanto en alcantarillado (uso de tuberías) como en la sanidad, los residuos son llevados para el correspondiente tratamiento, el cual viene siendo el mismo que se realiza para aguas servidas.
Uso	En los dos casos, se está frente a una situación dentro de la cual, el servicio que se presta busca que las personas tengan acceso a baño, dentro de las disposiciones constitucionales y legales de una vida digna, en la relación con el ambiente en el cual viven y, por tanto, que las excretas no afecten la salud.
Conexiones	Los dos servicios buscan, como se ha dicho, cumplir con un servicio fundamental para la sociedad, el cual exige una conexión social con vías de acceso o disposiciones públicas, ya sea por tuberías o por carros móviles, pero que en todo caso logran llegar a poblaciones que no cuentan con el tratamiento de aguas residuales.
Aspectos ambientales	Desde el punto de vista ambiental juegan dos papeles importantes que resultan similares, por su parte, la ejecución de la actividad de sanidad portátil y el servicio público domiciliario de alcantarillado tienen exigencias de tipo ambiental, que, si bien son títulos distintos, buscan un respeto ambiental; así mismo, no tenerlo o no prestar un debido servicio, configura una afectación en el ambiente y la salud pública de la comunidad a la cual se le priva del servicio.
Permanencia en la prestación	Es importante mencionar que el alcantarillado es un servicio público domiciliario que se presta de manera permanente, por las mismas condiciones de infraestructura que le son innatas; esto no obsta, para que en la sanidad portátil así se haga, puesto que a pesar de que el servicio se ha venido prestando en actividades temporales pero recurrentes y diarias como construcciones, campamentos, eventos de emergencia, conciertos, actividades deportivas, lo permanente es la necesidad de prestación. Al parecer, permanencia en la prestación y concurrencia se pueden encajar en conceptos asimilables, porque las dos resultan satisfaciendo necesidades de alcantarillado, sin tener en cuenta si se hace o no el uso de redes fijas.
Régimen tarifario	Con respecto a la funcionalidad del régimen tarifario hay que mencionar que en los dos casos, es posible calcular los costos de referencia (i) cargo fijo (costos medios de la administración) y (ii) los cargos variables (costos medios de operación, de inversión y de tasas ambientales) lo anterior, en tanto cuentan con un cargo de funcionamiento base y los demás aspectos van a depender de los suscriptores a los que se les preste el servicio y del territorio, en todo caso, respetando los criterios para la definición de tarifas de eficiencia económica, neutralidad, simplicidad, suficiencia financiera, transparencia, solidaridad y redistribución. A la par, podría en los dos casos seguir el orden tarifario legalmente establecidos; es decir, una vez ingrese la Sanidad Portátil como parte del servicio público de alcantarillado, no se hace difícil que siga ese mismo régimen, en tanto tiene los componentes del que el mismo se desprende, además, comporta una ventaja, en tratándose de zonas de difícil gestión y rurales.
Facturación	En los dos casos se cumplen con los requisitos que exige el marco legal de los servicios públicos domiciliarios para la expedición de sus facturas; esto es, elementos de composición como identificación del prestador, NIT, medidores del servicio, unidades independientes (para los casos de multifacturación, totalmente aplicable a las unidades portátiles), dirección de prestación del servicio, dirección y formas de pago. Ahora bien, el tema de facturación puede ser similar al que se usa actualmente en las zonas rurales del país, pues en última medida, son estas las zonas en las que se pretende que sean implementadas las unidades portátiles.

Nota: Elaboración propia

3.4 Inclusión de la sanidad portátil dentro del Servicio Público Domiciliario de Alcantarillado

Como se ha reiterado, la sanidad portátil no goza de desarrollo doctrinario, por lo que los posibles acercamientos a ese concepto reflejan el cómo en la práctica la actividad comercial de baños móviles ha venido siendo prestada; por tanto, la propuesta que a continuación presento muestra aproximaciones teóricas que armonizadas con criterios jurisprudenciales permiten avanzar en el análisis de la sanidad portátil.

En Colombia la provisión de servicios públicos domiciliarios ya no obedece, como se ha dicho, a un único criterio de “redes”, sino a un criterio de “servicio”, es decir, se podrá disfrutar del acceso a cualquier servicio público domiciliario independientemente del medio (uso de tuberías, redes y/o cualquier elemento físico), pues prevalecerá que llegue usando otros sistemas, a los usuarios y de esta forma se coadyuve a la consecución de los fines sociales del Estado. En ese sentido es que, las unidades sanitarias portátiles, baños móviles o la sanidad portátil como alternativa diferente que atiende a los denominados esquemas diferenciales, puede asumir, suplir o reemplazar, el alcantarillado tradicional, pues los dos, la sanidad portátil y el alcantarillado, realizan la misma cadena de servicio, garantizando de cualquier modo el acceso de forma digna y en condiciones de eficiencia, continuidad y calidad al usuario. La inexistencia o la inadecuada prestación del alcantarillado es referida en la Sentencia T-197 de 2014 por la Corte Constitucional como:

En ese mismo sentido, la Corte Constitucional desde sus primeras sentencias, tuteló la vulneración a derechos fundamentales como la vida y la salud, cuando éstas derivaban,

como en el caso que en esta oportunidad analiza la Sala de Revisión, de un servicio de alcantarillado inadecuado en especial en cuanto al tratamiento de aguas negras. (Sentencia T-197, 2014, p. 2).

Agrega la Sentencia en cita que el Tribunal constitucional en la Sentencia T-207 de 1995 que:

En abstracto, se ha probado hasta la saciedad que la falta de un sistema de desagüe de aguas negras o de una adecuada disposición de excretas constituye un factor de gran riesgo para la salud de la comunidad que soporta tal situación, que obviamente se traduce en una amenaza y violación de los derechos a la salud y a la vida (...). (Sentencia T-197, 2014, p. 2).

Así pues, el servicio público domiciliario de acueducto y alcantarillado en tanto que afecte la vida de las personas, la salubridad pública o la salud, es un derecho constitucional fundamental y como tal es objeto de protección a través de la acción de tutela.

Pero la Corte enfatiza aún más el tema de la siguiente manera en la citada Sentencia T-207 de 1995:

Esta plenamente probada la amenaza del derecho fundamental a la salud y a la vida cuando una persona se encuentra residiendo en un sector en el cual no hay adecuada disposición de excretas; sin embargo, la amenaza o violación del derecho fundamental en casos como los planteados, así como la negligencia de la administración en la solución del problema que causa la citada amenaza o violación, tiene que ser apreciada por el juez de tutela en el caso en concreto. Dada la constatación en abstracto

de la amenaza a la vida por la inexistencia de un sistema de alcantarillado, el juez de tutela sólo tendría que determinar: a) contaminación ambiental; b) afección directa de la contaminación al accionante. (Sentencia T-207, 1995,p.2)

Frente a la afectación a los derechos fundamentales que genera habitar en un sector cercano a elementos en descomposición y aguas negras y la consecuente necesidad de proteger estos a través de la acción de tutela, se pronunció la Corte en otra de sus primeras decisiones. En la sentencia T-231 de 1993 sostuvo:

Igualmente, la amenaza se demuestra con la inminencia del daño que puede ocasionar a la vida el habitar en un sitio cercano a ‘elementos en descomposición y aguas negras’, lo cual también está demostrado en el proceso. Según el Manual de Enfermedades de Posible Control por Acciones Sobre el Ambiente, son numerosas las enfermedades que viven y se reproducen en un ambiente acuático. Recientemente la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos, la Academia Nacional de Ciencias y la Organización Mundial de la Salud concluyeron que, en la conducción de aguas, en ductos de aguas lluvias, acueductos etc. en los que exista contacto con excretas o aguas negras, la posibilidad de aparición de epidemias es muy alta (p. 2)

A su turno la Sentencia T-121 de 2015, indicó que:

En lo atinente a la cobertura, como mandato general, es claro que el derecho a la salud implica el acceso oportuno, eficaz, de calidad y en igualdad de condiciones a todos los

servicios, facilidades, establecimientos y bienes que se requieran para garantizarlo. De igual manera, comprende la satisfacción de otros derechos vinculados con su realización efectiva, como ocurre con el saneamiento básico, el agua potable y la alimentación adecuada (p. 2).

De tal modo que la Corte Constitucional enmarca el tema de los sistemas de aguas negras y la disposición de excretas como un factor de gran riesgo para la salud de la comunidad, que se traduce en una amenaza y violación de los derechos a la salud y a la vida.

Por si fuera poco, existe un antecedente concreto sobre el tema, que generó importantes precedentes jurídicos en la materia. Se trata de la acción popular correspondiente al proceso 20090008301 - actor Edinson Tobar Vallejo y en la cual el Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca, mediante Sentencia del 26 de octubre de 2010 señaló lo siguiente:

Así las cosas, es indudable que una infraestructura destinada al servicio de baños públicos es parte componente del espacio público, y como tal, constituye un derecho o interés colectivo, razón suficiente para la prioridad que se le ha dado a nivel constitucional y legal; de esta prerrogativa goza igualmente la seguridad y la salubridad pública, derechos invocados por la accionante popular, en procura de su protección (Sentencia del 26 de octubre de 2010).

La Sala Plena de la Corporación expresó, respecto de los derechos colectivos o difuso:

La concepción jurídica de los derechos ha tenido por siglos su centro de gravedad en la

idea de derecho subjetivo, esto es, en una facultad o prerrogativa otorgada por el derecho y que responde a la naturaleza misma del hombre. Una de las implicaciones más complejas de las nuevas relaciones impuestas por el Estado social de derecho, tiene que ver con el surgimiento de otro tipo de derechos construidos bajo categorías diferentes a la de los derechos subjetivos. Estos nuevos derechos son el resultado del surgimiento de nuevas condiciones sociales y económicas que afectan gravemente la vida de los ciudadanos y el goce de sus derechos y para las cuales los mecanismos jurídicos clásicos de protección de derechos resultan insuficientes (Sentencia del 26 de octubre de 2010, p. 2).

Siguiendo esta argumentación, la Sala considera que los derechos de tercera generación, y también los derechos colectivos, sirven de complemento a los de primera y segunda generación en cuanto se refieren a la creación de condiciones concretas para el ejercicio de estos últimos. Así mismo, el derecho colectivo a un medio ambiente sano es una condición necesaria para ejercer derechos fundamentales como el derecho a la vida o a la integridad física.

El Tribunal considera que la infraestructura destinada al servicio de unidades sanitarias portátiles constituye un derecho o interés colectivo, razón para enmarcarlos dentro de la prioridad que se le ha dado a nivel constitucional y legal al saneamiento básico; esto quiere decir que dentro de los derechos colectivos, como en este caso lo es la salubridad, los denominados ‘unidades sanitarias portátiles’ cumplen una función para proteger los derechos fundamentales de primera generación, como sería el derecho a una vida digna, pues es innegable que las labores de recolección, transporte y disposición de excretas humanas, contribuyen a que ello se haga una realidad material y no meramente formal.

Adicionalmente, la Sentencia de la Corte Constitucional T-707 de 2012 señala, por si fuera poco, lo siguiente:

De la jurisprudencia y la normatividad reseñada hasta aquí se destaca la estrecha conexión entre el acceso a sistemas adecuados de disposición de excretas, entre ellas el alcantarillado, y diversos derechos fundamentales: el derecho a la salud, a la vida digna, a la vivienda digna, a la intimidad y al agua potable. Ello es explicable por el carácter indivisible e interdependiente de los derechos de acuerdo con el cual, en la medida en que comparten como fundamento y finalidad la eficacia de la dignidad humana, todos ostentan la misma jerarquía, y el avance o retroceso de uno influye en el desarrollo de los otros (Sentencia T-707 , 2012,p.3)

Desde otra perspectiva adicional, la cual conecta con los intereses del estado social de derecho, es importante señalar que, como lo establece un estado de bienestar, las personas que sean consideradas como consumidores de dicho servicio, van a buscar la maximización del mismo; en ese sentido, van a preferir la satisfacción de sus necesidades, como lo son el servicio de baño, bajo un régimen de servicio público de alcantarillado que, no tener acceso a este y verse enfrentados a usar métodos y lugares poco apropiados que atentan contra la dignidad humana e incluso con su privacidad; de esa manera, los productores o en este caso, los prestadores del servicio encontrarán la manera de obtener un beneficio económico y minimizar sus costos.

La economía del bienestar y su pilar fundamental, el óptimo de Pareto, contienen un sin número de opciones tecnológicas abiertas y por ende de costos a la sociedad que permiten

ofrecer las mejores soluciones posibles dependiendo de la satisfacción que se elija y la distribución que se asuma (Amador, 2004) (Amador, L, 2004)

Este modelo antes citado, permite hacer una medición en la prestación del servicio público de alcantarillado, bajo tres aspectos fundamentales; los cuales son; la demanda, la oferta y el estudio de mercado. Dichos elementos no son difíciles de medir para las empresas que decidan entrar en el mercado para la satisfacción de dicho servicio; es decir, tanto la oferta, como la demanda, son aspectos que son claros; si bien, hay una gran población sobre la cual el Estado debe asegurar el acceso a los servicios públicos, bastaría con que la sanidad portátil fuera incluida como un servicio público domiciliario de alcantarillado, para que de inmediato las empresas que tienen el sistema que el mismo implica, se añadan a esta economía.

Ahora bien, con respecto al estudio de mercado, podría tomarse en cuenta, los referentes al funcionamiento del servicio público de alcantarillado regionalizado o sectorial, que realiza la Dirección Nacional de Planeación, en convergencia con la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, pues en dicho informe, se logra establecer las necesidades por departamentos y el funcionamiento del servicio en cada uno de ellos; por lo que verificar las zonas en las que es más urgente la implementación de la sanidad portátil, podría ser más eficiente. Como afirma Amador (2009):

Para todos los servicios públicos incluidos los agua y saneamiento, la Constitución de 1991, determina que se preste de manera eficiente a habitantes del territorio nacional con los criterios de eficiencia y universalidad, significa que la cobertura se llevara donde sea económicamente viable hacerlo, por lo cual esta meta se debe conseguir en el

largo plazo. En contraste, la eficiencia es de inmediato cumplimiento e implica el incremento en la oferta de servicios en condiciones de mínimo costo y calidad.

En consecuencia, el saneamiento básico, entendido como el acceso a un sistema para la recolección, transporte, tratamiento, y disposición o reutilización de las excretas humanas y otras asociadas, genera obligaciones en materia de derechos fundamentales indispensables para garantizar la dignidad humana, pues las personas que no cuentan con sistemas adecuados para este fin, carecen de condiciones higiénicas y seguras que les permitan desarrollar sus proyectos de vida en espacios libres de enfermedades y olores nauseabundos.

En efecto, quienes carecen de saneamiento básico se ven expuestos a epidemias y enfermedades prevenibles que aumentan los niveles de mortalidad infantil, así como a olores que hacen insoportable el ambiente en el que viven. Además, la carencia de sistemas de saneamiento básico desincentiva la permanencia de niños y niñas en las escuelas obstaculizando su derecho a la educación, y hace indignos los lugares de trabajo (p. 3).

De tal modo que, no porque la ‘sanidad portátil’ no esté permanentemente conectada a redes físicas públicas, se reitera, no puede decirse que pierda su connotación de estar destinados a satisfacer las necesidades de saneamiento básico temporal o permanente de determinadas personas y/o que, por eso no esté destinado a prestar servicios públicos esenciales, por la simple razón de que no cuentan con un servicio atado al sistema tradicional de conexión.

Lo anterior, ya sea por el tipo de trabajo que desarrollan (personal de obras en construcción) o por la actividad temporal a la que se destinan (espectáculos), pues un ejemplo de

que no se puede argumentar la transitoriedad del servicio o de la red para alegar que por ello no se está en presencia de un servicio público, es el caso de las líneas telefónicas que de manera transitoria se instalan en una feria exposición o en una campaña política o en un espectáculo transitorio e, inclusive, para una constructora en sala de ventas, pues si bien son servicios transitorios no pierden por ello su condición de servicio público, tal cuestión que permite concluir especialmente que la sanidad portátil, puede estar incluida como actividad complementaria del servicio público domiciliario o, en su defecto, atendiendo al Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 un esquema diferencial, que en todo caso, registra sus propias particularidades pero que al final, suple el acceso al alcantarillado, cuando los sistemas tradicionales no lo pueden hacer o no existen.

No puede dejarse a un lado que una revisión a penas básica de la cadena del valor del servicio, entiéndase esta desde el punto de vista del alcantarillado recolección, transporte o conducción, disposición final y tratamiento dista únicamente en un componente con la sanidad portátil, así:

Tabla 3.
Componentes de la cadena de servicio

Cadena del servicio	Alcantarillado	Sanidad portátil
Recolección	Medio: Un baño fijo	Medio: Un baño portátil
Transporte	Conducción por redes internas a redes principales del alcantarillado, requiere de construcción de infraestructura de redes para disposición y transporte de los residuos, que para el caso que nos ocupa, son sanitarios y que finalmente van a ser dispuestos en la PTAR (planta de tratamiento de aguas residuales)	Conducción por redes a colector interno, necesita de un camión tipo cisterna para llevar hasta la PTAR (planta de tratamiento de aguas residuales).
Disposición Tratamiento	Planta de tratamiento <ul style="list-style-type: none"> • Pre- tratamiento • Tratamiento primario • Tratamiento de lodos. 	Planta de tratamiento Pre- tratamiento Tratamiento primario Tratamiento de lodos.

Nota: Elaboración propia

Como se advierte, el alcantarillado sanitario y la sanidad portátil transportan aguas residuales, el primero mediante redes y el segundo a través del elemento usado para recolectar las excretas, que en este caso es el baño con su caja de almacenamiento, el lugar donde disponen tales residuos, esto es, las plantas de tratamiento, en donde se realiza la separación de los sedimentos y, se aprovechan, algunos derivados de tales residuos, es exactamente el mismo tanto para uno como el otro servicio. Realmente, la única diferencia en la cadena es la forma de transporte y/o conducción de las aguas residuales, pues es claro que el primero (el alcantarillado tradicional), depende de que haya una infraestructura construida de redes internas de uso residencial y comercial, además de las redes externas que permitan la interconexión a la red de alcantarillado principal, cuestión que no sucede en la sanidad portátil, pues los residuos se recogen directamente del colector y se transportan a su lugar de disposición como ya se mostró.

Aunque evidentemente se generan costos altos también para prestar los servicios, no es menos cierto que, carecer del servicio de alcantarillado trae consecuencias gravosas a la vida digna y a la salud humana, sin dejar de lado, la grave afectación a otras fuentes hídricas y suelos por la disposición arbitraria de las aguas residuales; es decir, debe sopesarse garantizar derechos de rango fundamental y colectivo con los costos financieros, ambientales y en la salud humano que el no garantizar la prestación acarrea, como costo social.

Aquí es posible abrir la discusión sobre la accesibilidad económica y la asequibilidad en termino de derechos, esto en el caso y en las zonas donde ni la Administración ni particulares tienen la capacidad técnica, presupuestal y/o logística para recurrir a la sanidad portátil. Por un lado, aunque como se vio en los costos reflejados en la facturación, efectivamente es un servicio que implica costos altos; sin embargo, lo cierto es que en la práctica existen dos ejemplos de ciudades como Manizales en las que una empresa de sanidad portátil constituida como ESP ha

“acompañado espacios e iniciativas a favor de las poblaciones más vulnerables, habilitando 10 USP y aseos diario el proyectos como el punto de atención en el Parque El Arenillo, en la ciudad de Manizales; espacio donde 139 personas reciben alimentación, atención médica y psicológica y recreación” y San Andrés, que actualmente prestan a ciudadanos generalmente en situaciones sociales y económicas difíciles.

Finalmente, se destaca que en Colombia la inclusión de un servicio público es cambiante⁶¹ y esto se demuestra con el más reciente proyecto del Congreso en el que “La Plenaria del Senado de la República aprobó, en último debate, el proyecto de ley que busca que el internet se declare como un servicio público de carácter esencial y universal” (Revista Semana, 2021, p.2). Lo anterior afirma la posibilidad de analizar y adecuar otras alternativas de prestación como la sanidad portátil que pueden desde otros frentes efectivizar de una forma diferente “esquema diferencial” el acceso al alcantarillado y así también los derechos colectivos y fundamentales consagrados en la máxima expresión del Estado colombiano, como lo es la Constitución.

⁶¹ Recordemos el caso de las telecomunicaciones, “cuentan con norma especial y son calificadas por la Ley 1341 de 2009 como un servicio público sometido a la potestad regulatoria de numerosas entidades” (Espitia, 2014)

4. Conclusiones

Cómo conclusión principal de la presente investigación es evidente que si es posible, viable y conveniente incluir la actividad denominada sanidad portátil en el régimen de los servicios públicos domiciliarios. Lo anterior por cuanto: a) existen beneficios tanto para la población en general, como para el Estado, así como para quienes realizan estas actividades y, b) la similitud en sus características y particularidades es tal, que la inclusión requiere únicamente de ciertas precisiones normativas de tipo técnico.

Desarrollando lo anterior, encontré que la actividad de sanidad portátil puede ser una opción viable desde el punto de vista social y económico para que las personas puedan acceder al servicio público domiciliario de alcantarillado, a través de esquemas diferenciales o formas de prestación diferentes al de alcantarillado, es así que, los servicios públicos domiciliarios pueden ser prestados atendiendo al ya reiterado “criterio por servicios” y no debe ser relacionado única y exclusivamente con redes o tuberías para su efectiva prestación.

Ahora bien, en Colombia, como lo demostré, persisten serios problemas de salubridad pública y ambiental por cuenta de la precaria o inexistente presencia del Estado a través del servicio público domiciliario de alcantarillado; ante tal situación se parte de la revisión de nuevas formas de prestación, haciendo uso de tecnologías diferenciales, tales como la sanidad portátil y que permite, que la disposición de excretas pueda hacerse de manera responsable y ambientalmente sostenible.

Una revisión de la cadena de servicio del alcantarillado, es decir de cada actividad que

compone un SPD, recolección, transporte, disposición y tratamiento, como componentes propios del alcantarillado, permitió establecer que la sanidad portátil encaja en cada uno de los elementos mencionados, exceptuando el hecho de que mientras el alcantarillado es prestado mediante la conexión del baño a las tuberías al tubo matriz, el baño portátil por su parte no requiere de tuberías que lleguen al alcantarillado principal, sino que goza de un sistema que permite disponer de una forma diferente las excretas humanas, es decir, el componente de transporte es el único en el que difiere la sanidad portátil con el alcantarillado.

Respecto a los costos en los que debe incurrir el prestador para provisionar la actividad de sanidad portátil, es decir la puesta en funcionamiento del baño portátil o unidad sanitaria portátil y naturalmente el transporte a una planta de tratamiento de aguas residuales, son específicamente los componentes más altos que deben estimarse vía tarifa, cuestión que quizás significa que no es un servicio al que puedan acceder fácilmente las poblaciones con dificultades económicas, sino que más bien el acceso depende del subsidio que garantiza y paga exclusivamente el Estado para personas en condiciones socio-económicas difíciles.

En ese sentido, aunque podría ser un costo alto, no por ello, podría descartarse a la actividad de sanidad portátil como parte del régimen de servicios públicos por cuanto, al ser un esquema diferencial, debe dársele una mirada de “forma de acceso efectivo al servicio público de alcantarillado” bajo una tecnología diferente.

De otro lado, sin asumir costos no es posible la efectiva garantía del acceso al servicio de alcantarillado; ni si quiera podría pensarse que de manera tradicional pueda llegar o acceder a poblaciones rurales, o a personas que viven aisladas, o a personas que por el tipo de zonas en las que viven la conexión al alcantarillado le es imposible, por cuanto hacerlo, si es un costo casi imposible de asumir, puesto que la construcción del tipo de infraestructura necesaria para el

alcantarillado tradicional es de los más altos en materia de servicios públicos para el Estado y/o los prestadores y, por tanto, la sanidad portátil sería una solución mucho más barata, efectiva, accesible y si se quiere temporal y de varios usos, cuando de garantizar el acceso y la cobertura al servicio público de alcantarillado se trata.

Por tanto, el sistema de infraestructura que requiere el cumplimiento de la prestación del servicio público domiciliario de alcantarillado es costoso, puesto que son indispensables las tuberías, los ductos y demás organizaciones estructurales, ese motivo económico ha impedido su implementación en el territorio nacional, de manera opuesta, sin embargo, en materia de costos, la sanidad portátil, representa asumir cargas menores ya que la puesta en no requiere tuberías ni ductos de largos tramos; en ese sentido, además de requerir una infraestructura más económica, se resuelven problemas ambientales con respecto al manejo de los residuos y aguas servidas, las cuales generan un alto nivel de contaminación ambiental, en especial a fuentes hídricas.

De ahí que es posible mencionar que, la recolección de las excretas humanas resulta eficiente en la sanidad portátil, la misma se realiza mediante un transporte especializado; el cual, además de reducir los niveles de contaminación, es una forma práctica de la prestación de dicho servicio a las comunidades que no cuentan con un baño que respete la dignidad humana de las mismas y se superarían los niveles de protección de las poblaciones menos favorecidas.

A la vez, desde el punto de vista ambiental el sistema de alcantarillado exige ciertos permisos y licencias que son propios en la prestación de un servicio público; de manera opuesta, la sanidad portátil al no estar aún considerada con un servicio público domiciliario, tiene exigencias distintas para su funcionamiento; sin embargo, no significa que en una primera medida no pueda ser considerado como un esquema diferencial o un servicio alternativo al servicio público de alcantarillado y, por tanto, requiera por ello cumplir con las exigencias del primero;

lo antes dicho, en tanto a la fecha, si se torna necesario la expedición de licencias ambientales seguras, en tanto, se tiene presente que se exigen licencias para ejecutar la actividad, según los reglamentos generales, pero además, según lo ordena las Corporaciones Autónomas Regionales.

Al realizar la revisión del aspecto de las tarifas, el servicio público de alcantarillado, requiere que, para fijar los precios de la tarifas que serán aplicadas, sea en una primera medida posible calcular el orden tarifario, estos son, los cargos de costo fijo y costos variables; en esa medida, una vez la sanidad portátil ingrese dentro del servicio público de alcantarillado, podrá cumplir con el cálculo de dichos costos, lo anterior, en tanto no es sistema totalmente nuevo que se quiera incluir; es decir, no se trata de un servicio de innovación que vaya a empezar sus operaciones; por el contrario, es una forma de la prestación del servicio, la cual es utilizada en diferentes escenarios. Lo anterior, sin que a la fecha a la luz de las resoluciones del MVCT y de la CRA, se posibilite el análisis de costos sin micro medición, como se vio en las mencionadas Resoluciones 844 (las dos) del 2018.

Es por ello que, el funcionamiento de la sanidad portátil antes de ser vista como servicio público domiciliario puede definir los costos fijos de funcionamiento del sistema y, empezaría a tener que hacer el cálculo de los costos tarifarios variables, que corresponden a los costos de operación según la necesidad territorial que se tenga, la inversión que se requiere para poner en funcionamiento dicho sistema y las tasas ambientales como las mejoras que impondría en esa materia.

Sobre lo anterior, es posible indicar que las similitudes de la sanidad portátil con respecto al alcantarillado, arrojan que es viable a la luz del régimen de servicios públicos domiciliarios, establecer a la sanidad portátil como parte del alcantarillado, sea visto este como actividad complementaria o que lo suple al menos temporal o permanentemente. Dicha conclusión, es

generada por la revisión y el análisis de la cadena del servicio del alcantarillado, las obligaciones de los prestadores en la vida real para los dos servicios, una revisión de lo que la sanidad portátil suple y lo que el alcantarillado representa.

Con respecto al régimen tarifario, se hace necesario la utilización de los principios de solidaridad y redistribución, en los cuales, los estratos y niveles socioeconómico deben generar cierto tipo de ayudas según las medidas que dicte la autoridad competente, con el fin de que se llegue a toda la población; a la vez, la participación estatal está a cargo de los municipios, también estos actores deben crear fondos solidarios y de redistribución del presupuesto al que tiene derecho con el fin de buscar métodos de financiación en el cubrimiento de las prestación de dicho servicio público, este último punto, es álgido y necesitaría un análisis separado, pues influyen aspectos coyunturales financieros, aspectos que en todo caso, no pueden ser desconocidos por ser quizás el punto de quiebre económico para los prestadores de distinta naturaleza.

Del sistema de facturación, el servicio público de alcantarillado muestra un régimen especial de composición de la misma; esto significa que si bien las facturas que son emitidas con ocasión de la sanidad portátil son distintas, no están alejadas de cumplir con los requisitos mínimo que exige una factura de un servicio público como son: la empresa que presta el servicio, los costos, la persona a la cual está dirigida la factura, el pago que debe ser efectuado, el tiempo para realizar ese pago, los mecanismos de cancelación del valor adeudado e incluso, el consumo, que para el caso especial de la sanidad portátil debe tenerse en cuenta el mismo sistema de medición que funciona para el agua potable en las veredas o zonas rurales del país; esto en tanto no es posible mencionar un consumo específico, sino que depende de la capacidad del tanque; no

obstante, las facturas actuales de la sanidad portátil cumplen con las condiciones mínimas de una factura entregada con ocasión de un servicio público domiciliario.

En consecuencia, el funcionamiento de la sanidad portátil, si bien no está catalogado como un servicio público domiciliario cumple con las condiciones, ambientales, económicas⁶², de infraestructura, tratamiento de aguas servidas y residuos, tarifas y facturación, que permiten que la misma pueda ser incluida dentro de dicho servicio; puesto que, además de los tecnicismos empleados, cumple con las normas constitucionales que han sido mencionadas en la satisfacción y cumplimiento de los fines estatales, por lo que se estaría frente al beneficio de muchas de las personas que, a la fecha no cuentan con ese servicio, y requieren la protección de sus derechos fundamentales, eliminando barreras de desigualdad al menos con respecto el acceso a un baño, en oposición teniendo que utilizar letrinas, pozos sépticos y métodos que no respetan su vida y dignidad humana; teniendo en cuenta que esta es una responsabilidad directamente estatal.

Con todo lo expuesto, se quiere dejar claro que resulta conveniente la implementación de la sanidad portátil, como parte del servicio público domiciliario de alcantarillado bajo el postulado que ofrece la misma Superintendencia de Servicios Públicos en donde explica la diferenciación que existe en la prestación de este servicio público, y que, no se puede desconocer que existen diversas alternativas para la prestación de dicho servicio: sentando la preocupación en la protección de las zonas más alejadas dentro del sistema centro periferia, en donde las zonas rurales terminan siendo las más afectadas.

Así mismo, la anterior propuesta se basa en los mismos postulados de la autoridad en cita, en donde exige una diversificación con respecto a la necesidad de generar un aumento en la

⁶² Se refiere a valores del servicio y costos de prestación comparado con el alcantarillado, cuando se requiere la construcción de redes. Sin embargo, se requiere como se ha dicho, un análisis financiero para solidaridad y redistribución de ingreso, del que pende el costo con cargo final al usuario.

cobertura de la prestación del servicio a nivel nacional, en donde se incluyan los componentes de ejecución, transporte, tratamiento y disposición final de aguas residuales domésticas municipales, combinados con la necesidad de economizar gastos de infraestructura e inversión, la cual, si se compara con todo el sistema de alcantarillado, resultará siendo mucho más económico.

Por lo demás, la sanidad portátil, puede llegar a convertirse en una de las soluciones para lograr un aumento en la cobertura de la prestación del servicio público de alcantarillado, en donde en todo caso, se dará la protección y cumplimiento del aspecto proteccionista de un Estado Social de Derecho, con respecto a una de las necesidades de las poblaciones más vulnerables, por lo que a la par, se dignificaría la vida de las poblaciones de las zonas más pobres, se generaría un espacio de presencia del Estado y a la vez las empresas prestadoras de dicho servicio lograría generar un crecimiento en su nivel económico, por lo que es una respuesta viable, la inclusión del sistema de sanidad portátil, como una forma de cumplir con la prestación efectiva y eficiente del servicio público domiciliario de alcantarillado.

Referencias

- Acodal. (2018). *sociación Colombiana de Ingeniería Sanitaria y Ambiental. 70% de las aguas servidas en el país no son tratadas y generan contaminación.*
<http://www.acodal.org.co/70-de-las-aguas-servidas-en-el-pais-no-son-tratadas-y-generan-contaminacion-acodal/>.
- Acuerdo 260. (2006). *Por el cual se promueve la instalación y equipamiento de baños para el servicio público en Bogotá, Distrito Capital.* Bogotá: Consejo de Bogotá.
- Acuerdo Distrital 79. (2003). *Por el cual se expide el Código de Policía de Bogotá D.C.* Bogotá: Alcaldía de Bogotá.
- Aguas de Cartagena. (2017). *Guía del usuario.* Obtenido de <https://www.acuacar.com/Oficinavirtual/Informaci%C3%B3ngeneral/guiadelusuario/tabid/112/ArticleID/41/%C2%BFC%C3%B3mo-me-cobran-los-servicios-de-acueducto-y-alcantarillado.aspx>
- Aguilera, J. (2011). *La Regulación, ¿Un dinamizador o un obstáculo del mandato constitucional?* Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Alba, M. A. (2014). El contrato de concesión de servicio público. Las nuevas técnica de generación y explotación de infreestructura y las demás aplicaciones que surgen como consecuencia del cambio institucional. *Repositorio Universidad del Rosario*, 115 - 207.
- Alcaraz, E y Matamor, O. (2015). *Consideraciones en Torno al Servicio Público y Derechos*

Humanos. Obtenido de www.juridicas.unam.mx.

<http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2654/4.pdf>

Amador Cabra, L. E. (2010). Servicio universal, fondos de solidaridad y redistribución de ingreso, el caso de saneamiento básico. *Con-Texto Revista de Derecho y Economía*, pp. 31 - 62.

Amador Cabra, L. E., & Ramirez, R. (2011). La Ley 142 de 1994 desde una perspectiva de análisis económico del derecho. *Con-texto Revista de Derecho y Economía*, pp. 11 -34.

Amador, L. (2004). Análisis costo eficiencia en la promoción de un sistema de indicadores para las empresas de servicios públicos de acueducto y alcantarillado. *Con-Texto Revista de Derecho y Economía*, pp. 77 -99.

Amador, L. E. (2008). Modelo Tarifario Subsidios Cruzados Eficiencia Económica en el Sector de Saneamiento Básico. *Con-Texto Revista de Derecho y Economía*, pp. 101 - 131.

Amador,L. (2009). Intervención del Estado y modernización del modelo regulatorio de costos y tarifas en Colombia. *Con- Texto Revista de Derecho y Economía*, pp. 39 - 74.

Arango, P. (20 de diciembre de 2017). Director Jurídico Corporativo del grupo Sala. (J. Figueroa, Entrevistador)

Arango, P. (17 de noviembre de 2017). Testimonio Audiencia Inicial. (S. D. SIC, Entrevistador)

Arango,T. (2014). *En Colombia hay dos millones de los 2.500 millones de personas sin sanitario*. <https://www.larepublica.co/globoeconomia/en-colombia-hay-dos-millones-de-los-2500-millones-de-personas-sin-sanitario-2193576>.

Araque, L. (2018). Los servicios públicos domiciliarios desde la perspectiva de los derechos fundamentales. . *Revista Diálogos de Derecho y Política*, , (20), pp. 106-132.

<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:oMgESprgD2AJ:https://revistas>

.udea.edu.co/.

Área Metropolitana Valle de Aburrá. (2021). *Vertimientos*.

<https://www.metropol.gov.co/ambiental/recurso-hidrico/Paginas/instrumentos-de-comando-y-control/permiso-de-vertimientos.aspx>.

Arenas, J. (2012). *El nuevo reconocimiento al derecho humano al agua*. . España: Centro de Derecho Ambiental de Tarragona (España).

Arenas, V. (2020). *Dirección Técnica de Gestión de Acueducto y Alcantarillado*.

https://www.superservicios.gov.co/sites/default/archivos/Publicaciones/Memoria%20de%20eventos%20institucionales/2020/Sep/3._facturacion_y_tarifas_en_acueducto_en_el_norte_del_pais.pdf.

Arias, F. (2013). *Estudios de Derecho Procesal Administrativo. Ley 1437 de 2011 y Código General del Proceso*. Bogotá, D. C., Colombia: Ediciones Ibáñez - Universidad Santo Tomás Tunja.

Arrojo, P. (2009). *Tipología y raíces de los conflictos por el agua en el mundo*. Delclòs, Jaume. *Agua, un derecho y no una mercancía*. Barcelona.

Asamblea Nacional Constituyente . (2016). *Constitución Política de Colombia 1991, edición especial preparada por la Corte Constitucional*. Bogotá, D. C., Colombia: Corte Constitucional Colombiana.

Atehortúa, C. A. (2016). Régimen General de los Servicios Públicos Domiciliarios en Colombia. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 11 - 50.

Balbontín, P., & Hantke, M. (2013). Gestión pública y servicios públicos. *Serie Recursos*

Naturales e Infraestructura Naciones Unidas CEPAL, 11(9),2-11. Obtenido de

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6366/LCL3648_es.pdf?sequence=1

&isAllowed=y

Bamocol. (2021). *Sanidad portatil*. <http://www.bamocol.com/>.

Barreto,A. (2011). La teoría del servicio público y su aplicación real en materia de acueducto durante la década de los treinta. *Revista opinión Jurídica*, 10 (20).
http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1692-25302011000200005&lng=en&tlng=es.

Barreto,V. (2014). *El servicio publico domiciliario de agua potable en Colombia y en mundo*. Cartagena: Universidad de Cartagena.

Bernal, P. (2010). Límites institucionales a la adopción de la eficacia como principio regulador de los servicios públicos domiciliarios en Colombia. *Revista Contexto*, (16), 25-30.

Bohórquez Montoya, J. P. (2006). El poder constituyente, fundamento de la democracia: Carl Schmitt. *Revista Papel Político*, pp. 525 - 555.

Bohorquez, G. (2001). La regulación de los servicios públicos domiciliarios. *Repositorio Universidad del Rosario*.

Bonilla, J., López, D., & Sepúlveda, C. (2014). Estratificación Socioeconómica en Colombia. Contexto General y Diagnóstico. En A. M. Bogotá, *Los límites de la estratificación: en busca de alternativas*. (págs. 23-39). Bogotá: Universidad del Rosario.

Cadavid,N. (2003). *Investigación “Agua potable para el consumo doméstico en Colombia, costos y regulación Tarifaria*. Bogotá.

Camargo , M., & Roberto , S. (2015). Los servicios públicos dimicialiarios en Colombia: su prestación, regulación y control. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 163 - 194.

Camargo, S. (2014). Los servicios públicos como derechos fundamentales. *Revista Derecho y Realidad*, 321.

- Castillo, G. (2017). *Regulación del servicio público de acueducto en Colombia: una mirada reflexiva desde el punto de vista normativo e institucional. [Tesis de Maestría.]*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Cepeda, M. (1992). *Los Derechos Fundamentales en la Constitución de 1.991*. Bogotá: Editorial Temis S.A.
- CEPIS. (1997). *Centro Panamericano de Ingeniería Sanitaria y Ciencias del Ambiente*.
- CINTEL. (2012). *Centro de Investigación de las Telecomunicaciones. Estudios sectoriales: Dinámica sectorial de los mercados de las industrias TIC* . Bogotá.
- Código Sustantivo de Trabajo. (2014). Bogotá: Ministerio de la Protección Social.
- Comisión de Regulación de Acueducto y Alcantarillado . (2017). *Regimen tarifario*. Bogotá.
- Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico. (2018). Marco Tarifario de Acueducto y Alcantarillado para Pequeños Prestadores Resolución CRA 825 de 2017. *Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico*,
<https://www.cra.gov.co/documents/WEBRevistaFin-vf.pdf>.
- Concepto 048. (2020). Bogotá: Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.
- Concepto 172. (2014). Bogotá: Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.
- Concepto 214. (2012). Bogotá: Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.
- Concepto 463. (2012). Bogotá: Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.
- Concepto 523. (2017). Bogotá: Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.
- Concepto 577. (2017). Bogotá: Superintendencia De Servicios Públicos Domiciliarios.
- Concepto 673. (2010). Bogotá: Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.
- Concepto 725 . (2014). Bogotá: Superintendencia De Servicios Públicos Domiciliarios.
- Consejo de Estado. (1998). *Sección Segunda - Subsección B de la Sala Contencioso*

- Administrativa. Radicación ACU – 278.* Bogotá.
- Consejo de Estado, 11001-03-24-000-2009-00113-00 (Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera 2018).
- Constitución Política de Colombia. (1991). Bogotá: Presidencia de la República de Colombia.
- Correa, J. (2006). Algunas consideraciones sobre el interés general público en la Política y el Derecho. *Revista Española de Control Externo*, 135 - 161.
- Cortés, J. (2009). *Itinerario de la jurisprudencia colombiana de control constitucional como mecanismo de protección de derechos humanos*. Bogotá D. C.: Universidad del Rosario.
- CRA. (2014). *Guía para el Usuario, Regulación de los Servicios Públicos Domciliarios de Acueducto, Alcantarillado y de Aseo*. <https://cra.gov.co/documents/cartilla-usuarios-cra.pdf>.
- CRA. (2018). *Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico*. Obtenido de <http://www.cra.gov.co/seccion/dos-nuevas-resoluciones-aprobo-la-cra.html>
- Cueto, E., Arboleda, O., Zabala, H., & Echeverry, J. (2018). *Una década de economía solidaria*. Bogotá: Norma editores.
- De laubadère, A., & Yves, G. (2001). *Raíté de droit administratif. Droit administratif général*. Paris.
- Decreto 1077. (2017). *Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio*. Bogotá: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.
- Decreto 302. (2000). *Por el cual se reglamenta la Ley 142 de 1994, en materia de prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado*. Bogotá: Congreso de la República de Colombia.
- Decreto 3571. (2011). *Por el cual se establecen los objetivos, estructura, funciones del*

- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y se integra el Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio.* Bogotá: Congreso de la República de Colombia.
- Decreto 421 . (2000). *Por el cual se reglamenta el numeral 4 del artículo 15 de la Ley 142 de 1994, en relación con las organizaciones autorizadas para prestar los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico en municipios menores, zonas rurales y áreas urbanas espe.* Bogotá: Presidencia de la República.
- Defensoría del Pueblo. (2014). *Acciones para el impulso del derecho humano al agua.* Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (2019). *Departamento Nacional de Planeación.*
Recuperado el 26 de Enero de 2020, de Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad:
<https://www.dnp.gov.co/DNPN/Paginas/Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx>
- Distriambiente. (2009). Obtenido de <https://distriambiente.com/pozos-septicos/>
- DNP. (2018). *Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.*
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Resumen-PND2018-2022-final.pdf>.
- Duguit, L. (1926). *Las transformaciones del derecho público.* Madrid, España: Librería Española y Extranjera.
- Ecolecta. (2021). *Servicios Integrales Ambientales.*
<https://www.ecolectasrl.com/index.php/sanitarios-portatiles>.
- Empresa de Acueducto y Alcantarillado ESP. (2008). *Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado .* Bogotá: EAA.
- Epia, M. (2015). La eficacia del silencio administrativo positivo en los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado. *Repositorio Universidad Libre.*
- Equitek. (2021). *Baños portátiles.*
<https://equitek.com.mx/?gclid=CjwKCAjwzaSLBhBJEiwAJSRokssJJnyFVNUieC0mph>

N73SoDIKjKMc3FK6rVsLnirT_hwHnC9GVJrhoC7k4QAvD_BwE.

- Espitia, C. (2014). *El servicio público de las telecomunicaciones: un reto para la regulación económica*. Bogotá: Universidad Externado.
- Estatuto Tributario Nacional. (2016). <http://estatuto.co/>.
- Expediente D-4194. (2003). Bogotá: Corte Constitucional.
- Galbraith, J. (1989). *Historia de la Economía*. México: Editorial Ariel.
- García Villegas, M. (2017). *Defensa crítica de la acción de tutela y de la justicia*. Obtenido de <http://lasillavacia.com/elblogueo/dejusticia/27533/defensa-critica-de-la-accion-de-tutela-y-de-la-justicia>
- García, E. (1998). Servicios públicos, funciones públicas, garantías de los derechos de los ciudadanos: perennidad de las necesidades, transformación del contexto. *Revista de Administración Pública*(145), 49 - 88.
- García, E., & Fernández, T. (2017). *Curso de Derecho Administrativo I*. Madrid, España: Editorial Civitas.
- García, M y Saffon, M . (2011). *Crítica Jurídica Comparada*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- García, M y Uprimny ,R . (2002). La reforma a la tutela: ¿ajuste o desmonte? *Revista de Derecho Público Universidad de los Andes*, 15 (39)11-23.
- Gil, G. (2006). Régimen jurídico de las empresas de servicios públicos domiciliarios y la participación de los usuarios bajo el nuevo modelo constitucional del Estado Social de Derecho. *Universidad EAFIT Escuela de Derecho*, 2(9),11-19.
- Gómez, A. (2017). De las opciones interpretativas que comprenden el derecho administrativo: una mirada a través de la suspensión del servicio. En M. Medina, *Derecho administrativo*

- reflexiones contemporáneas*. Bogotá: Universidad del Rosario de Colombia.
- Gómez, E & Silva, J. (2008). *Gestión de Servicios Públicos*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública.
- Gómez, M. (2006). *Investigación Social, Políticas Públicas y Derecho Humano al Agua (Tesis de Maestría)*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Gonzaga, J y Noguera, P. (2008). *Ambientalizar el derecho en el contexto de un pensamiento logocentrico*. Obtenido de [http://200.21.104.25/juridicas/downloads/Juridicas5\(2\)_3.pdf](http://200.21.104.25/juridicas/downloads/Juridicas5(2)_3.pdf)
- Gonzalez, J. (2005). Servicios de Interés General y Artículo 86 del Tratado CE: Una Visión Evolutiva. *Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de San Pablo*, 1 - 35.
- Gordillo, A. (2007). *Servicios Públicos*. Bogotá: Norma editores.
- Gutiérrez, R. (2007). *El derecho al agua y su relación con el medio ambiente*. Bogotá: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.
- Henao, Á. J., & Gómez, A. (2018). De la complejidad jurídica de los vertimientos. *Prolegómenos derechos y valores*.
- Hernández, P. (2014). *De los servicios públicos domiciliarios como derecho fundamental. un derecho de la población vulnerable: estudio comparado – Colombia frente a España. [Monografía de Grado]*. Bogotá: Universidad Católica de Colombia.
- Herzer, H., & Passalacqua, E. (2003). Gestión de Servicios Públicos en América Latina. En D. & Jordán, *Gestión Urbana para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe* (págs. 141 - 202). Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- Holdings, V. (2020). *Septiclean by Veolia*.
[https://www.veolia.com.co/septiclean/sites/g/files/dvc3156/files/document/2020/11/Plata forma%20Fenix%20Final%20%283%29.pdf](https://www.veolia.com.co/septiclean/sites/g/files/dvc3156/files/document/2020/11/Plata%20forma%20Fenix%20Final%20%283%29.pdf).

- Jaramillo, C., & Tovar, J. (2010). Descentralización de servicios públicos: ¿qué implican los planes departamentales de agua? *Revista de Economía colombiana*.
- Jolly, J. (2010). *Regir los territorios, gobernar los territorios*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- La Sexta. (2020). *Estado de bienestar*. https://www.lasexta.com/diccionarios/politico/estado-bienestar_201908275e7c6c9ad41df90001c188f9.html#:~:text=El%20estado%20del%20bienestar%2C%20tambi%C3%A9n,todos%20los%20ciudadanos%20del%20pa%C3%ADs.
- Lamprea, E. (2004). Los servicios públicos domiciliarios y el estado regulador. *Revista Precedente* , 106.
- Lemos,R. (2016). *Estudio de línea base del uso, operación y mantenimiento de unidades sanitarias portátiles en Colombia. caso ciudad de Cali*. Cali: Universidad del Valle.
- Ley 142. (1994). *Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones*. Bogotá: Congreso de la República de Colombia.
- Ley 1955 . (2019). *Por la Cual Se Expide El Plan Nacional De Desarrollo 2018-2022 “Pacto Por Colombia, Pacto Por La Equidad*. Bogotá: Congreso de la República.
- Ley 689. (2001). *Por la cual se modifica parcialmente la Ley 142 de 1994*. Bogotá: Congreso de la República.
- Lopez y Garcia, D. (2008). La obligación de progresividad de los derechos económicos sociales y culturales: el caso de los servicios públicos en Colombia. *Revista Colombiana Derecho Internacional* , 9(11),21-29.
- Lozano,C. (2011). *Igualdad verde: el derecho al agua en perspectiva ambiental*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.

Instituto de Investigaciones Jurídico-Sociales Gerardo Molina .

Maldonado , T. (2010). La noción de servicio públicos a partir de la concepción del Estado

Social de Derecho. *Revista Actualidad Jurídica*, 54 - 62.

<https://www.uninorte.edu.co/documents/4368250/0/La+noci%C3%B3n+servicio+publico+concepci%C3%B3n+Estado+Social+de+derecho/2456ba68-9191-4662-885f-c4c1dda75ac4?version=1.1#:~:text=%E2%80%9Ctoda%20actividad%20organizada%20que%20tienda,%2C%20o%20por%20>

Marienhoff, M. (1965). *Tratado de Derecho Admnsitrativo*. Buenos Aires - Argentina: Abeledo Perrot.

Marín, F. (2010). *Los servicios semipúblicos domiciliarios*. Bogotá: Editorial Temis S.A.

Martínez,F. (2019). Tener acceso a un baño: la clave para no enfermar. *Revista Semana*,

<https://www.semana.com/personas-que-no-tienen-acceso-a-servicios-basicos-de-saneamiento/642120/>.

Matías,S. (2013). La Teoría del Servicio Público y las Telecomunicaciones. *Revista Dialogos de Saberes*(38), 43 - 62. <https://doi.org/10.18041/0124-0021/dialogos.38.2013.1828>.

Matias,S. (2015). Los servicios públicos domiciliarios en Colombia: su prestación, regulación y control. *Revista del CLAD reforma y democracia*, 163 - 194.

<https://www.redalyc.org/pdf/3575/357542721006.pdf>.

Mazo,F. (2014). *Servicios públicos domiciliarios: ¿derechos humanos o productos para la venta?*. T. Medellín: Universidad de Medellín .

Méndez, P., Jaramillo,E., & Pabón,A. (2019). La crisis de la estratificación en Bogotá: llegó la hora del desmonte. *Revista Zero*, <https://zero.uexternado.edu.co/la-crisis-de-la-estratificacion-en-bogota-llego-la-hora-del-desmonte/>.

- Metrotel. (2017). *Procedimientos y trámite de peticiones, quejas y recursos*. Obtenido de https://www.metrotel.com.co/sites/default/files/proteccion_usuario/procedimientos_y_tramite_de_peticiones_rev_26-02-14.pdf
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2010). *Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico - RAS -*. Bogotá.
- Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio. (2019). *Reglamento técnico del sector de agua potable y saneamiento Básico - Título K*. https://www.minvivienda.gov.co/sites/default/files/documentos/titulo-k_18-septiembre-2020.pdf.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y territorio. (2016). *Propuesta de reglamentación, artículo 18 de la ley 1753 de 2015*. Bogotá.
- Montenegro, A y Vivas, R. (2005). *Las piezas del rompecabezas. Desigualdad, pobreza y crecimiento*. Bogotá: Editorial Taurus.
- Moore, M. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós editores.
- Moreno, F. (1977). Sobre el interés público y la legalidad administrativa. *Revista de Administración pública*, 439 - 454.
- Motta,R . (2012). *El derecho humano al agua y su protección pedagógica*. Bogotá: Editorial Temis.
- Niño, A. (2018). Contextualización General del Régimen de Servicios Públicos Domiciliarios. 0º *Congreso Nacional e Internacional de Servicios Públicos, TIC y TV*. Medellín.
- Niño, A. (22 de agosto de 2018). Gerente Alain Consultores. (J. Figueroa, Entrevistador)
- Ochoa,O. (2011). Reflexiones en torno al régimen de subsidios y contribuciones, en los sectores

- de acueducto, alcantarillado y aseo. *Revista Juridica De Manizalez*, 8(1): 99 - 120.
- OMS. (2017). *Organización Mundial de la Salud. Agua, saneamiento y salud*. Obtenido de http://www.who.int/water_sanitation_health/mdg1/es/
- Organización Panamericana de la Salud. (2005). Guías para el diseño de tecnologías de alcantarillado. *UNATSABAR*, Recuperado de https://sswm.info/sites/default/files/reference_attachments/CEPISO~1.PDF.
- Ortega , L. (2005). Servicios Públicos y Usuarios de Servicios. *Docuemntación Administrativa*, 271 - 282.
- Ospina, A. (2016). Caso judicial. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 16, 3-7.
- Palacio,A. (2019). Legislación ambiental en colombia: ayer, hoy y desafíos. *Summa Iuris*, doi.org/10.21501/23394536.3277.
- Perdomo, C. (2021). Control jurídico de la regulación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado durante la pandemia por covid-19. . *Revista Digital de Derecho Administrativo*, <https://revistas.uexternado.edu>.
- PIDESC. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. ONU.
- RAE. (2020). *Real Academia Española. Diccionario Electronico* . <https://www.rae.es/>.
- Ramírez, M. (2007). *Pobreza y servicios públicos domiciliarios*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Red-DESC. (2017). *La Red Internacional para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación general N° 15: El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*. <https://www.escr-net.org/es/recursos/observacion-general-no-15-derecho-al-agua-articulos-11-y-12-del-pacto-internacional>.

Reis, B. (2005). El concepto de las clases sociales y la lógica de la acción colectiva. *Revista sociológica* , pp. 275 - 306.

Resolución 0000638, Por medio de la cual se otorga un permiso de vertimientos líquidos a la Sociedad Portátiles Maken LTDA (Corporación Autónoma Regional del Atlántico 08 de Octubre de 2008).

Resolución 0330. (2017). *Por la cual se adopta el Reglamento Técnico para el Sector Agua Potable y Saneamiento Básico – RAS y se derogan las resoluciones 1096 de 2000, 0424 de 2001, 0668 de 2003, 1459 de 2005 y 2320 de 2009"*. Bogotá: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Resolución 0330. (2017). *Por la cual se adopta el Reglamento Técnico para el Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico – RAS y se derogan las resoluciones 1096 de 2000, 0424 de 2001, 0668 de 2003, 1459 de 2005, 1447 de 2005 y 2320 de 2009*. Bogotá: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Resolución 1096. (2000). *"Por la cual se adopta el Reglamento Técnico para el Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico – RAS"*. Bogotá: Ministerio de Desarrollo Económico .

Resolución 20181000120515 . (2018). *Por la cual se deroga una resolución y se establecen los requerimientos que deben surtir los prestadores de servicios públicos domiciliarios ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en relación con el Registro Único de Prestadores (RU*. Bogotá: Superintendencia De Servicios Públicos Domiciliarios.

Resolución 645. (2014). *Por la cual se implementan algunas disposiciones sobre el Manejo Integrado de Desechos generados*. Bogotá.

Resolución 688. (2014). *Por la cual se establece la metodología tarifaria para las personas*

- prestadoras de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado con más de 5.000 suscriptores en el área urbana”*. Bogotá: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.
- Resolución CRA 825. (2017). *Por la cual se establece la metodología tarifaria para las personas prestadoras de los servicios públicos*. Bogotá: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.
- Resolución CRA 03. (1996). *Por la cual se reglamenta el régimen de libertad regulada para la fijación de tarifas de acueducto y alcantarillado y se definen procedimientos a seguir por las entidades prestadoras de estos servicios públicos para aplicar e informar las variaciones* . Bogotá: Ministerio de Desarrollo Económico.
- Resolución CRA 844. (2018). *Por la cual se modifica y adiciona la Resolución CRA 825 de 2017*. Bogotá: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.
- Resolución CRA 847. (2018). *Por la cual se fija la tarifa de la Contribución Especial para la vigencia 2018 por concepto del servicio de regulación de agua potable y saneamiento básico y se dictan otras disposiciones*. Bogotá: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio .
- Resolución CRA 9 . (1995). *Por la cual se establecen los criterios y se establece la metodología que deben establecer las empresas prestadoras del servicio público de alcantarillado* . Bogotá: Ministerio de Desarrollo Económico.
- Restrepo Medina, M. A. (2009). Retos y perspectivas del derecho administrativo. *Conmemoración Maestría en Derecho Administrativo 10 años*, P. 10.
- Restrepo, M. (2007). La respuesta del Derecho Administrativo a las transformaciones recientes del Estado Social de Derecho. *Revista de estudios jurídicos, económicos y sociales*, (5),1-

18. <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:JDJEzMjGw>.
- Revista Semana. (2021). Aprueban proyecto de ley para declarar el internet como un servicio público esencial y universal. *Revista Semana*, 1.
- Revollo, D., & Londoño, G. (2010). Análisis de las economías de escala y alcance de los servicios de acueducto y alcantarillado en Colombia. *Revista Desarrollo y Sociedad*, 145 - 182.
- Rey, A. (2008). El interés general, argumento para limitar derechos individuales. *Revista de Derecho*, 12 (6), 177 - 187. Obtenido de <http://revistaderecho.um.edu.uy/wp-content/uploads/2012/12/Rey-El-interes-general.-Argumento-para-limitar-derechos-individuales.pdf>
- Rivero, J. (2019). *Derecho Administrativo*. Santiago de Chile, Chile: Ediciones jurídicas Olejnik.
- Rodríguez , G., Henao,A., & Gómez,A. (2020). *Autorizaciones Ambientales*. Bogota: Universidad del Rosario.
- Rodriguez, A., & Gómez, A. (2014). El principio de imparcialidad en la vigilancia y control de los servicios públicos domiciliarios una mirada a través de la situación del sector solidario. *Revista de Derecho Público*, pp. 4 - 17.
- Rodríguez, A., Lozano, C., & Gómez, A. (2011). Protección Jurídica del Agua en Colombia. *Repositorio Universidad del Rosario*.
- Rodríguez, F. (15 de octubre de 2015). *Asuntos Legales*. Obtenido de <https://www.asuntoslegales.com.co/consultorio/la-posicion-de-domino-y-la-diferencia-con-su-abuso-2307696#:~:text=Dicho%20de%20otra%20manera%2C%20es,sus%20competidores%20o%20sus%20consumidores>.

- Rodriguez,L. (2015). *Derecho Admnsitrativo General y Colombiano*. Bogotá D.C: Editorial Temis S.A.
- Rosell,C. (2009). *Libro de la Historia del Saneamiento de Valladolid*. España: Mc Graw Hill.
- Sánchez,M . (2012). Economía de los servicios públicos domiciliarios, más allá del mercado y del Estado. *Equidad y Desarrollo*, 39.<https://ciencia.lasalle.edu.co/eq/vol11/iss17/2/>.
- Saniport. (2021). *Baños portátiles*. <https://www.sanidadportatil.com/>.
- Secretaría Distrital de Hábitat. (2018). *Servicio público domiciliario de alcantarillado*. Obtenido de <https://www.habitatbogota.gov.co/transparencia/informacion-interes/glosario/servicio-p%C3%BAblico-domiciliario-alcantarillado>
- Semana Rural. (2019). *Las preocupantes cifras que muestra el sanitario*. <https://semanarural.com/web/articulo/dia-internacional-del-retrete/1245>.
- Sentencia C- 037. (2003). *MP. Alvaro Tafur Galvis*. Bogotá: Corte Constitucional.
- Sentencia C-378. (2010). *Expediente D-7940*. Bogotá: Corte Constitucional.
- Sentencia C-741. (2003). *MP. Manuel José Cepeda Espinosa*. Bogotá: Corte Constituciojnal.
- Sentencia SU-1010. (2008). *M.P. Rodrigo Escobar Gil*. Bogotá: Corte Constitucional.
- Sentencia T- 282 . (2014). *M.P. Luis Ernesto Vargas Silva*. Bogotá: Corte Constitucional .
- Sentencia T- 507 . (1993). *MP. Alejandro Masrtínez Caballero*. Bogotá: Corte Constitucional.
- Sentencia T- 578 . (1992). *MP. Alvaro Martínez Caballero*. Bogotá: Corte Constitucional .
- Sentencia T- 716. (2017). *MP. Carlos Bernal Pulido*. Bogotá: Corte Constitucional.
- Sentencia T-012. (2019). *M.P. Cristina Pardo Schlesinger*. Bogotá: Cosrte Constitucional.
- Sentencia T-016 . (2014). Bogotá: Corte Constitucional.
- Sentencia T-077. (2013). *M.P. Alexei Julio Estrada*. Bogotá: Corte Constitucional.
- Sentencia T-100. (2017). *M.P. Alberto Rojas Ríos*. Bogotá: Corte Constitucional.

Sentencia T-121. (2015). *M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez* . Bogotá: Corte Constitucional.

Sentencia T-143. (2017). *Expediente T-5874192*. Bogotá: Corte Constitucional.

Sentencia T-194. (2014). *M.P. Alberto Rojas Ríos*. Bogotá: Corte Constitucional.

Sentencia T-197 . (2014). *Magistrado Ponente Alberto Rojas Ríos*. Bogotá: Corte Constitucional.

Sentencia T-207 . (1995). *Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero*. Bogotá: Corte Constitucional.

Sentencia T-207. (1995). *M.P. Alejandro Martínez Caballero*. Bogotá: Corte Constitucional.

Sentencia T-231. (1993). *M.P. Alejandro Martínez Caballero*. Bogotá: Corte Constitucional.

Sentencia T-242. (2013). *M.P. Luis Ernesto Vargas Silva* . Bogotá: Corte Constitucional .

Sentencia T-280. (2016). *M.P. María Victoria Calle Correa*. Bogotá: Corte Constitucional .

Sentencia T-306. (1994). *M.P. Hernando Herrera Vergara*. Bogotá: Corte Constitucional.

Sentencia T-406 . (1992). *M.P. Ciro Angarita Baron*. Bogotá: Corte Constitucional.

Sentencia T-520 . (2003). *MP. Rodrigo Escobar Gil*. Bogotá: Corte Constitucional.

Sentencia T-540 . (1992). *MP. Eduardo Cifuentes Muñoz*. Bogotá: Corte Constitucional.

Sentencia T-616 . (2010). *M.P. Luis Ernesto Vargas Silva*. Bogotá: Corte Constitucional.

Sentencia T-707 . (2012). *M.P. Luis Ernesto Vargas Silva*. Bogotá: Corte Constitucional.

Sentencia T-707. (2012). *Magistrado Ponente Luis Ernesto Vargas Silva*. Bogotá: Corte Constitucional.

Sentencia T-772. (2005). *M.P. Rodrigo Escobar Gil*. Bogotá: Corte Constitucional.

SIAPA. (2014). *Criterios y lineamientos técnicos para factibilidades en la A.M.G.*

<http://www.siapa.gob.mx/transparencia/criterios-y-lineamientos-tecnicos-para-factibilidades-en-la-zmg>.

Smets, H. (2006). *Por un derecho efectivo al agua potable*. Bogotá: Universidad del Rosario.

- Smith , A. (1956). Investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones. *Fondo de cultura económica*, México.
- Stapper, C. (2009). *La Regulación de los Servicios Públicos Domiciliarios*. Bogotá D.C.: La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico.
- Stern, N. (2002). *Una estrategia para el desarrollo*. Buenos Aires: Banco Mundial.
- Superintendencia de Industria y Comercio. (2017). *Circula única*.
https://colombiatic.mintic.gov.co/679/articles-627_doc_norma.pdf.
- Superintendencia de Servicios Públicos. (2015). *Concepto Unificado 24*. Bogotá.
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios . (2016). *Concepto Unificado No. 3*. Bogotá.
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. (2009). *Concepto Unificado SSPD-OJU-2009-03*. Bogotá.
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. (2016). Manual Municipal de los Servicios Públicos Domiciliarios. *Superservicios*.
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. (2020). *ABC tarifas del servicio de acueducto y alcantarillado*.
https://www.superservicios.gov.co/sites/default/archivos/Acueducto%2C%20alcantarillado%20y%20aseo/Acueducto%20y%20Alcantarillado/2020/Jul/abc_tarifas_del_servicio_de_acueducto_y_alcantarillado.pdf.
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. (2021). *¿Quién define las tarifas de los servicios públicos domiciliarios?* <https://www.superservicios.gov.co/atencion-al-ciudadano/faqs/07-quien-define-las-tarifas-de-los-servicios-publicos-domiciliarios>.
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. (2021). *Sistema Único de Información de*

Servicios Públicos Domiciliarios. <http://www.sui.gov.co/web/que-es-el-sui>.

Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. (s.f.). *CONCEPTO UNIFICADO No. 24*.

Obtenido de https://normograma.info/ssppdd/docs/concepto_superservicios_sspd_oju-2010-24.htm

Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios,. (2021). *Prestadores de servivios públicos*.

https://www.superservicios.gov.co/sites/default/archivos/Publicaciones/Boletines/2021/Sep/boleta_n_prestadores.pdf.

Torres,J . (2002). *Mínimo vital. Línea jurisprudencial y notas constitucionales*. Bogotá: CINEP.

Unesco. (2018). *Informe Mundial de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos 2019*. Ginebra.

Valencia , G. (2004). Metamorfosis del Estado: de empresario a regulador. *Instituto de Estudios Políticos*, 8(9),21-43.

Vedel, G. (1980). *Derecho administrativo*. México: Ediciones Aguilar.

Villalobos,C. (2015). *Espacios Suburbanos* . Bogotá: Norma editores.