

LA REIVINDICACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO EN COLOMBIA: UNA MIRADA SUBJETIVA

THE REINVIDICATION OF PUBLIC SERVICE IN COLOMBIA: A SUBJECTIVE VIEW

A REIVINDICAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO NA COLÔMBIA: UMA VISÃO SUBJETIVA

RESUMEN

El servicio público es la "*pierre angulaire*" del derecho administrativo, aunque ha cedido terreno por la forma en que ha sido entendida y aplicada a lo largo del desarrollo histórico del ordenamiento jurídico colombiano. Inicialmente fue entendida como cualquier actividad del Estado –servicio público subjetivo–, pero con su evolución se entendió como todo tipo de actuaciones que tienden a satisfacer el interés general dentro de un mercado regulado –servicio público objetivo–. No obstante, la distinción de ambas nociones más que antagonistas parecen complementarias, pues permiten armonizar cómo el ordenamiento jurídico colombiano dispone de ambas para el ejercicio de sus funciones y la satisfacción del interés general; es por ello que se plantea como pregunta de investigación ¿cómo mutó el servicio público subjetivo en Colombia? El objetivo principal consiste en demostrar la existencia del servicio público subjetivo y diagnosticar su mutación desde aspectos netamente teóricos, razón por la cual se utilizó como método documental bibliográfico realizado en trabajo de escritorio bajo una estructura explicativa de análisis cualitativo de fuentes doctrinales, jurisprudenciales y legales. Esto permite dilucidar como aporte al conocimiento un entendimiento amplio del servicio público, y permite concluir la interrelación que aún mantiene con el derecho administrativo.

Palabras clave: servicio público; subjetivo; objetivo; genealogía; ley; jurisprudencia.

Juan Camilo Franco Gómez¹

<https://orcid.org/0000-0003-0120-3208>

¹ Abogado de la Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia; magister en Derecho Administrativo, de la misma Universidad; magister en Fiscalidad Internacional, de la Universidad Internacional de la Rioja. Actualmente, asistente graduado (becario Ph. D.), de la Universidad del Rosario. Investigador adscrito al grupo de investigación en Derecho Público, de la misma Universidad. Correo electrónico Juancafranco23@hotmail.com, juanc.franco@urosario.edu.co. ORCID 0000-0003-0120-3208.

Artículo de resultado de investigación

Fecha recibido: 09/11/2022

Fecha aceptado: 06/02/2023

Cómo citar:

Franco, J. (2024). La reivindicación del servicio público en Colombia: una mirada subjetiva. *Justicia, sociedad y derecho*, 2(4), 11-49. doi: <https://doi.org/10.24267/25009389.891>



ABSTRACT

Public service is the “*pierre angulaire*” of administrative law, however, it has lost ground due to the way it has been understood and applied throughout the historical development of the Colombian legal system. Initially it was understood as any activity of the State -subjective public service-, but with its evolution it was understood as all kinds of actions that tend to satisfy the general interest within a regulated market -objective public service-, notwithstanding, the distinction of both More than antagonistic notions, they seem complementary, since they allow harmonizing how the Colombian legal system has both for the exercise of its functions and the satisfaction of the general interest, which is why it is posed as a research question: How did the subjective public service mutate into Colombia? The main objective is to demonstrate the existence of the subjective public service and diagnose its mutation from purely theoretical aspects, which is why it was used as a bibliographic documentary method carried out in desk work under an explanatory structure of qualitative analysis of doctrinal, jurisprudential and legal sources. This allows elucidating a broad understanding of public service as a contribution to knowledge and allows us to conclude the interrelationship that it still maintains with administrative law.

Keywords: Public service; subjective; objective; genealogy; Law; Jurisprudence.

RESUMO

O serviço público é o *"pierre angulaire"* do direito administrativo, embora tenha cedido devido à forma como foi compreendido e aplicado ao longo do desenvolvimento histórico do sistema jurídico colombiano. Inicialmente era entendida como qualquer atividade do Estado – serviço público subjetivo – mas com a sua evolução passou a ser entendida como todo o tipo de ações que tendem a satisfazer o interesse geral num mercado regulamentado – serviço público objetivo. No entanto, a distinção de ambas as noções parece complementar e não antagónica, uma vez que permitem harmonizar a forma como o sistema jurídico colombiano dispõe tanto para o exercício das suas funções como para a satisfação do interesse geral; É por isso que se coloca a questão de pesquisa: como ocorreu a mutação do serviço público subjetivo na Colômbia? O objetivo principal é demonstrar a existência do serviço público subjetivo e diagnosticar sua mutação a partir de aspectos puramente teóricos, razão pela qual foi utilizado como método documental bibliográfico realizado em trabalho documental sob uma estrutura explicativa de análise qualitativa de dados doutrinários, jurisprudenciais e fontes legais. . Isto permite elucidar como contribuição ao conhecimento uma compreensão ampla do serviço público, e permite concluir a inter-relação que este ainda mantém com o direito administrativo.

Palavras-chave: Serviço público; subjetivo; mirar; Genealogia; lei; jurisprudência.

INTRODUCCIÓN

Este artículo nace de la investigación que realizó el autor en el Doctorado en Derecho en la Universidad del Rosario, en su calidad de estudiante doctoral, en donde tiene como proyecto de investigación el servicio público subjetivo en Colombia, por lo que en el presente escrito se abordará una visión genealógica reflexiva y crítica en torno al servicio público como género entendido en su concepto amplio y, posteriormente, distinguiendo las características del aspecto subjetivo del servicio público desde su genealogía.

La construcción del Estado colombiano denota una gran influencia constitucional de la Revolución inglesa (García Villegas & Jaramillo, 2006), norteamericana y, especialmente, francesa, con la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* (Brewer-Carias, 2017) y con la teoría de pesos y contrapesos de las ramas del poder público (Secondat, 1906). El origen de la influencia francesa en los inicios del ordenamiento jurídico colombiano se da en dos momentos: el primero de ellos es con el *Círculo Literario Arcano*, fundado en 1789, por Antonio Nariño (Hoyos E., 2013), quien en 1793 tradujo la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* (Granados S. J., 1947); el segundo momento es con la *Gran Logia Americana*, fundada en 1797, por Francisco de Miranda -quien tuvo participación directa en la Revolución francesa- En esta Logia participaron Simón Bolívar y José de San Martín, los principales libertadores de América del Sur (Hispano, 1924). Ambas asociaciones tienen

un factor determinante y que tendrá plena relación con la teoría del servicio público: la fraternidad.

Sobre la Revolución francesa y la influencia en el origen del ordenamiento jurídico colombiano, se debe destacar que las ideas políticas y sociales influenciarían tanto a León Duguit como a Emile Durkheim a finales del siglo XIX en la *Escuela de Burdeos* (Duguit, 2011), escuela creadora de la teoría servicio público como piedra angular del Derecho Administrativo, por ser la finalidad misma del Estado (Chevallier, 2011). Esta teoría del servicio público de la *Escuela de Burdeos* fue a su vez objeto de un trasplante jurídico con la reforma constitucional social que se llevó a cabo en Colombia en 1936 (Mercado, 2015).

Como es sabido, la teoría que mantuvo vigencia en Colombia durante el siglo XIX para la justificación de la existencia del Estado fue la del bien común (Rousseau, 1983). No obstante, con la reforma de 1936, este paradigma evolucionó para entender que la existencia del Estado se enmarca en el establecimiento de un orden social justo, imponiéndole a este deberes sociales acordes a su propia finalidad (Congreso de la República, 1936). Desde un punto de vista altruista, se podría pensar que Colombia con dicha reforma matizó la brecha de un Estado de Derecho que solo se interesaba por derechos sociales derivados de la guerra a un Estado Social de Derecho (Villar Borda, 2007) que se interesaba por abrigar un campo más amplio de derechos subjetivos, como la educación y el trabajo, enmarcándolos dentro de las finalidades del Estado.



Este tipo de deberes sociales en cabeza del Estado que buscaban proteger los derechos subjetivos se denominaron servicio público en el *Código Sustantivo del Trabajo* (Congreso de la República, 1951), e incluían las actividades de las ramas del poder público, transporte, servicios públicos domiciliarios, establecimientos sanitarios, asistencia social, caridad y beneficencia, abastecimiento, aseo y transporte de combustibles. Estas actividades de servicio público tuvieron una noción conceptual desde una óptica legal entendida como “toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado directamente o por personas privadas” (Vidal Perdomo, *Derecho Administrativo*, 1994, pág. 174).

Conforme a esta visión, encontramos que la noción del servicio público es el desarrollo de unas actividades relacionadas a la satisfacción de necesidades de interés general. Sin embargo, Colombia adoptó la noción de *establecimientos públicos* en la integración de la Rama Ejecutiva en 1968 (Vidal Perdomo, 2004), cambiando sustancialmente la noción de servicio público al introducir las *Empresas Industriales y Comerciales del Estado* y las *Sociedades de Economía Mixta* al ordenamiento jurídico. Se debe resaltar que dicha integración de la Rama Ejecutiva se hizo tardíamente en Colombia, ya que el Consejo de Estado francés

dictó el fallo *Arret bac d'Eloca*¹ en 1921 (Romero Pérez, 2015), el cual inició la crisis del servicio público, permeando el abandono de la teoría de Burdeos y desarrollando el *ius imperium*, donde se regularía la prestación del servicio público (Navarro, 2018).

Nótese que nuevamente evoluciona el paradigma que justifica la existencia del Estado, ya que la finalidad de establecer un orden social justo sería un deber propio indirecto, dejando de ser concebido como un deber directo en la noción del servicio público de la *Escuela de Burdeos*, transformándose a ser a través de la regulación y el ejercicio de las actividades de Policía más cercanas a la teoría de Maurice Hauriou (Rivero, 2002) –enmarcadas dentro de la vigilancia, inspección y control a estas actividades (Asamblea Nacional Constituyente, 1991)–, incluso sobre los establecimientos públicos del propio Estado (Congreso de la República, 1994).

El profesor Georges Vedel distingue con suficiente precisión la determinación conceptual del servicio público en dos vertientes, caracterizada de forma primaria por el criterio orgánico con ocasión a quien lo presta (Vedel, 1980, pág. 688); la primera implica un *servicio público objetivo*, en donde “un organismo que no tiene el carácter de derecho público está encargado de una misión de interés general” (p.

1 El fallo en mención tuvo como hechos el naufragio de una embarcación francesa que transportaba mercancía desde Francia a Costa de Marfil; por dicho naufragio, un propietario de vehículos demandó al Estado francés la reparación de perjuicios; no obstante, el caso pasó al Tribunal de Conflictos, y allí se decidió que por tratarse de una actividad de servicios públicos industriales o comerciales correspondería a la jurisdicción ordinaria.

690), mientras que la segunda conllevaría un *servicio público subjetivo*, que plantea “una actividad es asumida por una colectividad pública” (p. 688), ambas vertientes tienen por objeto la satisfacción del interés general (Giannini, 1991). Por lo que tanto el servicio público subjetivo como el objetivo han permitido matizar su aplicación en el ordenamiento jurídico colombiano.

Con base en lo anterior, se plantea como pregunta de investigación ¿cómo mutó el servicio público subjetivo en Colombia? El objetivo principal consiste en demostrar la existencia del servicio público subjetivo, y diagnosticar su mutación desde aspectos netamente teóricos, razón por la cual se utilizó como método documental bibliográfico, realizado en trabajo de escritorio, bajo una estructura explicativa de análisis cualitativo de fuentes doctrinales, jurisprudenciales y legales. Esto permite dilucidar como aporte al conocimiento un entendimiento amplio del servicio público, y permite concluir la interrelación que aún mantiene con el derecho administrativo. Dicho esto, el esfuerzo teórico está estrictamente orientado a demostrar argumentalmente la existencia del servicio público subjetivo, por lo que será necesario observar cómo ha sido tratado el concepto de servicio público a partir: (i) La doctrina; (ii) la jurisprudencia, y (iii) la Ley. Finalmente, se llegará a conclusiones relevantes respecto del análisis propuesto, y quedará demostrada la existencia del servicio público subjetivo, por lo que se genera así un concepto amplio para determinar la reivindicación de este.

EL SERVICIO PÚBLICO EN LA DOCTRINA

El servicio público ha tenido una construcción doctrinal muy álgida y ha sido allí donde se han dado los más grandes aportes a su construcción teórica; es por ello que resulta necesario hacer una aproximación conceptual del servicio público en el entendido dogmático para analizar el sentido del presente trabajo de investigación y comprender razonablemente la mora que adeuda la doctrina en la consolidación de la esencia del Estado.

Como se indicó anteriormente, la Revolución francesa planteó tres principios básicos: libertad, igualdad y fraternidad; se deberá llamar la atención en la fraternidad, que a la postre supeditaría la solidaridad como precepto fundamental en los servicios públicos. La construcción del ordenamiento jurídico francés a partir de la Revolución se vio arraigada por la codificación, en un primer momento en el *Código Civil de Napoleón*, de 1804 (Malagón Pinzón, 2005), en lo que refiere particularmente al derecho privado, y, en un segundo momento, los cimientos establecidos por Charles-Jean Bonnin en los *Principios de la Administración Pública*, de 1808, en lo que se refiere a la ciencia de la administración en el derecho público (Fuenmayor de Fernandez, 2019)².

² Se deberá hacer una precisión histórica doctrinal, Charles-Jean Bonnin se apalancó de la gran reforma fiscal abanderada por Anne Roberto Jacobo Turgot, en defensa del Régimen absolutista monárquico hasta 1776, la cual se fundamentaba en el fortalecimiento de la municipalización (Miguel, 2000).



Es pertinente hacer una breve pausa en Bonnin, ya que en primer lugar mantuvo vigente la postura de Jean Bodino en la soberanía popular, evolucionando dicho concepto al interés público como fundamento del Estado. En segundo lugar y, como consecuencia del despotismo judicial en la etapa prerrevolucionaria (Brewer-Carias, 2017), los ánimos franceses condenaron la Justicia a ser la “*boca de la ley*” (García Villegas & Lejeune, 2010), lo cual implicó que el esfuerzo doctrinal diferenciara la administración del gobierno, la legislación y la justicia. Bonnin concibió cada uno de estos conceptos de forma distinta desde una óptica política, por *legislación* entendió la voluntad política en sí misma; por *administración* entendió “la ejecución de la voluntad política”, como la unidad de un cuerpo político; por *gobierno* “la vigilancia de la ejecución de la voluntad política”, y por *justicia* “el ojo de vigilancia que impide que se rompan los eslabones”, desde un aspecto particular. Así las cosas “La administración y la justicia son los dos órganos por los cuales recibe la comunidad la ejecución de las leyes” (Bonnin, 1983).

Estos dos elementos: interés público y distinción entre Administración y Justicia jugarán un papel preponderante en la construcción de la teoría del servicio público. Al respecto del interés público se debe indicar que en un primer momento resulta interesante ver que el soberano era el centro de la sociedad en la etapa prerrevolucionaria, por lo que la concepción social de felicidad a los súbditos prevista por Maquiavelo para mantener el poder era una teoría ampliamente entendida. No obstante, en *El príncipe* (Maquiavelo, 1513/2008), en un segundo momento el soberano dejó de ser el centro de la sociedad y

pasó a serlo el hombre mismo, por lo que el concepto de felicidad –abonado por el concepto de soberanía popular– evolucionó al de interés público, y el poder repartido en ramas tendría que buscar la satisfacción de dicho interés público. Así mismo, las ideas de interés público en Francia serían afianzadas por las doctrinas³ de Auguste Comte en 1826, en el curso de Filosofía Positiva –supedita la sociología a condiciones de la física social o a conductas, bajo el análisis de actividades virtuosas o viciosas– (Comte, 1875) y de Durkheim, en 1895, en que concibió la esencia del Estado en la construcción de la moral social para lograr una sociedad justa (Durkheim, 1997).

Por otro lado, la distinción entre Administración y Justicia prevista por Bonnin se matizaría en el famoso *Arret Blanco*, de 1873, emanado por el Tribunal de Conflictos (Boletín Oficial del Estado, 2017). Así, antes de entrar a definir los avances característicos de dicho fallo, es menester entender que este fue un hito en materia de *Responsabilidad del Estado* y de *Función Administrativa*, ya que vía jurisprudencia se desmarcó de la Ley 16 al 24 de agosto de 1790⁴ (Misión de Cooperación Técnica en Colombia, 2008) que imponía la separación de jurisdicciones. Fue un

3 Junto a Comte también estuvieron Henry de Saint-Simon, padre del concepto de la filosofía positiva –entendida hoy como sociología– y Herbert Spencer, que planteó la tesis del Individuo contra el Estado, buscando contraponer un punto intermedio entre el individualismo y el socialismo como conceptos filosóficos y no como corrientes políticas.

4 La mencionada ley dispone: “Las funciones jurídicas son distintas y permanecerán siempre separadas de las funciones administrativas. Los jueces no podrán, so pena de prevaricato, perturbar, en manera alguna, las operaciones de los cuerpos administrativos, ni citar ante sí a los administradores en razón de sus funciones” (Misión de Cooperación Técnica en Colombia, 2008).

avance en materia de Responsabilidad del Estado, ya que planteó que el Estado que con ocasión a los daños ocasionados a particulares podría responder ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y, a su vez, distinguió la teoría de la *Función Administrativa* exclusivamente como la del *servicio público*, dándole un criterio de competencia administrativa.

En este contexto nace la famosa Escuela de Burdeos, en cabeza de León Duguit, quien fue influenciado por tres preceptos: (i) la teoría social de Durkheim –quien fue su compañero de cátedra en Burdeos y que a su vez estaría influenciado por Comte–; (ii) la teoría del servicio público del *Arret Blanco*, donde se dispondría la delimitación de la *función administrativa al servicio público*, y (iii) la teoría del interés público de Bonnin, teniendo de antesala la soberanía popular de Bodino, y que a su vez sería parte del ADN legal francés. Sobre estos tres elementos se debe exaltar con especial atención la teoría del interés público y las teorías sociales de Durkheim, que consolidaría Duguit, como solidaridad (Duguit, 2011) dentro de uno de los principios de la Revolución francesa: la fraternidad.

Sobre Duguit debemos distinguir que su teoría fue extremadamente bien conceptualizada por el profesor Jaime Orlando Santofimio, que distingue los elementos de su doctrina *realista*, que rompe la metafísica jurídica; *objetiva*, porque se aleja de la concepción de derechos subjetivos y aborda el servicio público a partir de nociones materiales, y *positiva*, porque parte de la conceptualización legal del servicio público, manteniendo una aproximación socioló-

gica netamente (2011) y justificando la existencia del Estado a un criterio contractual, pero no de derechos subjetivos como lo plantea Rousseau (1983) en *El contrato social*, sino más bien para derechos objetivos de satisfacción de necesidades básicas de la autodeterminación de la soberanía nacional (Duguit, 2011). Así entonces, Duguit, aprovechándose del *Arret Blanco* que responsabilizaba al Estado por una falla en el servicio, conceptualizó el servicio público como la esencia del Estado, debiendo su origen a la satisfacción de necesidades sociales a partir de la autodeterminación social y que dicha función estatal debe estar enfocada en la sociedad bajo criterios netamente solidarios.

Finalmente, sobre esta conceptualización de la *Escuela de Burdeos*, se debe indicar que fue Gastón Jéze quien puntualizó el servicio público, abrigándolo con dos características básicas que hubiere dejado de legado su maestro León Duguit en la conceptualización del servicio público: (i) el reconocimiento de un interés general a partir del cumplimiento de necesidades sociales y (ii) que haya sido disposición legal que este interés general pretenda ser satisfecho por el Estado en cabeza de un servicio público (Jéze, 1928). Debe distinguirse aquí una connotación relevante, los servicios públicos podrían ser prestados directamente por el Estado o por particulares por medio de los establecimientos de utilidad pública, que siendo de naturaleza privada gozaban de prerrogativas estatales para que realizaran el servicio público.

Aquí surge entonces un paralelo entre León Duguit y su pupilo Gastón Jéze en contraposición de Maurice

Hauriou, quien desarrollaría el servicio público bajo una óptica subjetiva. No obstante, es de gran importancia mencionar que Hauriou se apalancó de la construcción social-jurídica realizada por L. Duguit (Hauriou, 1918), pero su óptica fue más evolucionada en los aspectos subjetivos, lo primero fue la conceptualización de la existencia del Estado a partir del poder (Loughlin, 2017) y lo segundo es que aterrizó la idea de la satisfacción del interés general propuesta por L. Duguit y G. Jéze, que concebía que cualquier acto que implicara satisfacción del interés general sería considerado servicio público, pues Hauriou estableció que la “organización y funcionamiento de los servicios públicos generales o locales constituyen una operación administrativa” (Romero Pérez, 2015), aplicando el criterio definido *Arret bac d’Eloca*. Finalmente, se debe distinguir que M. Hauriou mantuvo la postura inicial del fallo *Arret Blanco* al considerar que la Función Administrativa se denotaría a partir del criterio subjetivo del servicio público, pero limitándola a la organización y funcionamiento Estatal.

Hasta este momento tenemos doctrinalmente que se desarrollan dos posturas en cuanto al servicio público, la primera en cabeza de L. Duguit, a partir del *Arret Blanco* (1873), que se compone de dos elementos (i) la satisfacción del interés general y (ii) reconocimiento legal, y la segunda, en cabeza de M. Hauriou, a partir del fallo *Arret bac d’Eloca* (1921), que también se compone de dos elementos básicamente: (i) la satisfacción del interés general a partir del poder estatal –policivo–, y (ii) organización y funcionamiento de los servicios públicos como operaciones administrativas. En el interregno de estas dos teorías nacería

la crisis de los servicios públicos, en el entendido de que ciertas actividades industriales y comerciales no se encontrarían en cabeza del Estado, por lo que no sería su deber la prestación del servicio público, pero sí su regulación –lo que haría contrasentido a la *Escuela de Burdeos*–. Ahora bien, es necesario también mantener la idea de Bonnin al diferenciar la Administración de la Justicia, ya que la finalidad del servicio público de L. Duguit y de M. Hauriou busca la satisfacción del interés general como *pierre angulaire* del Derecho Administrativo (Montaña Plata, 2005, pág. 135); sin embargo, resultará un criterio determinante para distinguir las actividades judiciales de las administrativas.

Resulta oportuno llamar la atención brevemente entre L. Duguit y M. Hauriou en una diferencia inicial, Duguit parte de ser un autor que busca positivizar, mientras que Hauriou parte de ser un autor que busca subjetivizar, y ambos se encuentran en posturas contrarias. Según Carl Schmitt (Loughlin, 2017), esta connotación tendrá relevancia en la construcción social objetiva de la metafísica que describe Schmitt (2009) en la *Tiranía de los valores*, pues Duguit busca objetivizar, pero se queda en lo abstracto. Lo relevante será pues que L. Duguit tiene un punto de partida subjetivo –interés general–, y construye su teoría estableciendo que todo lo que conlleve interés general será servicio público, mientras que M. Hauriou tiene un punto de partida subjetivo –poder del Estado–, construye su teoría estableciendo el Estado a partir de sus prerrogativas de policía y vigilar del servicio público.

Ahora bien, antes de aproximarnos al contexto colombiano, es pertinente referir otros autores como Rolland y Chevallier, que realizarían unos aportes conceptuales al servicio público, el primero aproximaría las reglas de continuidad, mutabilidad e igualdad (Calafell, 1988), y el segundo abordaría la contractualización del servicio público originada por la función reguladora del Estado en la economía (Chevallier, 2018). Es necesario indicar que entre Duguit y Hauriou, la tesis abordada en el ordenamiento jurídico francés fue la de Hauriou, habida cuenta de que el *Arret bac d'Eloca* entendería la función de las actividades industriales y comerciales como un servicio público en cabeza de particulares y no del Estado, limitando así la teoría abstracta de Duguit que recaía sobre el interés general. Sin embargo, quien influyó en el ordenamiento jurídico colombiano fue Duguit, con la reforma constitucional de 1936 (Mercado, 2015).

Es oportuno llamar la atención en la mora que existe en la doctrina colombiana respecto del objeto de la presente investigación. Se ha indicado que el servicio público cuenta dos grandes vertientes: la primera en cabeza de Duguit, que establecía que la finalidad del Estado es la satisfacción del interés general por medio del servicio público; esta será considerada como el *servicio público subjetivo*, fundamentada en quién realiza la actividad, y la segunda, en cabeza de Hauriou, que establecía que la finalidad del Estado es la satisfacción del interés general por medio del poder de policía -regulación-; esta será considerada como el *servicio público objetivo* fundamentada en cómo se realiza la actividad. La mora de la doctrina

consiste en que se ha desarrollado de sobremanera el servicio público objetivo, especialmente en la regulación económica. No obstante, hay actividades que se encuentran en cabeza del servicio público subjetivo, pero bajo una hegemonía estatal, sin quién regule o vigile el cumplimiento del interés general como ocurre con el servicio público objetivo.

Colombia introduce la noción del servicio público de Duguit especialmente en el Acto Legislativo de 1918 y en el de 1936 (Franco, 2017), particularmente en este último, aunque las nociones doctrinales al respecto de esta teoría serían reflejadas en los conceptos de Carlos H. Pareja, Jaime Vidal Perdomo y Libardo Rodríguez. Al respecto Pareja establece que el "Derecho Administrativo es sustancialmente el derecho de los servicios públicos" (Barreto R., 2010), haciendo alusión a los intereses sociales y al ejercicio de los servidores públicos; Vidal Perdomo, en cambio, ha reconocido una evolución del servicio público en la cual inicialmente se buscaba la felicidad de los gobernados pasando a la satisfacción del interés general con actividades a cargo del Estado o de particulares a partir de la reforma de 1968 (Vidal Perdomo, 1994); finalmente, Libardo Rodríguez aproxima la construcción del servicio público al cumplimiento de las finalidades del Estado, con la realización de actividades de naturaleza pública (Rodríguez, 2005). Esta construcción teórica la van a complementar en lo que lleva este siglo Jaime Orlando Santofimio y Alberto Montaña Plata.

De lo anterior, se resalta que Colombia se encuentre a la vanguardia de la teoría del servicio público, en un primer momento abordando la teoría de Duguit, con la reforma social de 1936, y en un segundo momento, aunque un poco atrasada doctrinalmente hablando, la teoría de Hauriou, en la reforma administrativa de 1968. Interesa indicar que Hauriou terminaría siendo el gran constructor del modelo administrativo vigente, al subsumir la teoría del servicio público en el poder de policía -regulación y vigilancia- previstos por el profesor Jean Rivero (2002).

EL SERVICIO PÚBLICO EN LA JURISPRUDENCIA: DESARROLLO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y CONSTITUCIONAL

Tal y como se pudo apreciar en el acápite anterior, la construcción del concepto actual del servicio público ha tenido un aporte doctrinal y jurisprudencial determinante; en consecuencia, durante este escrito, se ha hecho referencia al *Arret Blanco* y *Arret Bac d'Eloca* que, desde el ordenamiento jurídico francés, ha creado y delimitado el concepto de servicio público en la jurisprudencia, haciendo énfasis en la maleabilidad del concepto y particularmente observando la influencia francesa de dicha institución en Colombia. Así las cosas, en el presente título abordará la delimitación jurisprudencial del Consejo de Estado y de

la Corte Constitucional a dicha figura en el ordenamiento jurídico colombiano.

Como punto de partida, se debe distinguir que la Corte Constitucional fue concebida de forma independiente en la Constitución Política de 1991, mientras que el Consejo de Estado, como órgano, fue establecido en el Acto Legislativo 1.º de 1914 (Congreso, 1914), lo que permitirá ver la construcción del servicio público desde dos perspectivas: la primera perspectiva es la contenciosa, la cual se ha enfocado en la construcción semántica del concepto de servicio público; mientras que una segunda perspectiva es la constitucional, la cual se ha enfocado en la construcción filosófica de los principios democráticos sujetos a la política estatal (Dworkin, 2012).

Corolario a lo indicado a lo largo de este escrito, el título de imputación denominado *falla en el servicio* ha denotado la construcción del concepto de servicio público en el entendido de la actuación estatal y la responsabilidad que le asiste a los actos que este realiza, así las cosas, el marco jurisprudencial del Consejo de Estado colombiano también realizó dicha construcción teórica. La responsabilidad del Estado por el servicio prestado fue la primera forma de reconocimiento de reparación vía jurisprudencial, y tuvo desarrollo en la segunda década del siglo XX

respecto a los actos de guerra –soldados fallecidos⁵– y en actos de expropiación⁶; no obstante, el concepto de servicio público se desarrollaría en materia fiscal y contractual.

Así las cosas, el Consejo de Estado en 1918 (Fallo del 2 de octubre) estableció que el impuesto al tabaco previsto en la Ley 4.^a de 1913 era una facultad de las asambleas establecerlo para la atención del servicio público en cuanto a la relación de tender los gastos de la *administración pública*; esto es de suma impor-

5 La *guerra de los Mil Días* (Meisel R., 2017), que dejó más de 100.000 muertes, fue el origen de las primeras sentencias de responsabilidad del Estado emanadas por el Consejo de Estado en su Sala Contenciosa. Dentro de estas sentencias encontramos que durante 1915 se dictó la sentencia (Consejo de Estado, Rad. 013-12), mediante la cual se les reconoció a las hijas de un suboficial la reparación por la muerte de este en dicha guerra, por encontrarse al servicio del Gobierno al momento de contraer la fiebre amarilla que le causaría la muerte. Esta constante de reconocimiento de responsabilidad del Estado se reiteró en 1917, reconociendo el estatus de Servicio del Gobierno; allí encontramos: sentencia (Consejo de Estado, Rad. 06-16) que reconoció la reparación a una viuda de un teniente fallecido en una operación militar en 1902 en defensa del Gobierno; así mismo, la sentencia (Consejo de Estado, Rad. 04-26) que reconoció la reparación a la madre de un capitán muerto en combate en defensa del Gobierno, y la sentencia (Consejo de Estado, Rad. 06-23) que reconoció la reparación a una viuda y a sus hijos por el fallecimiento de un teniente fallecido en defensa del Gobierno, entre otras sentencias que reiteraron dicha construcción de responsabilidad.

6 Así mismo, para el contexto de la *guerra de los Mil Días*, el marco de las expropiaciones también fue una constante de responsabilidad del Estado, motivo por el cual en 1918 se dieron varias demandas que responsabilizaron al Estado bajo el argumento de haberse expropiado en favor del Servicio del Gobierno; este argumento se replicó en las sentencias: (Consejo de Estado, Fallo del 14 de octubre) por la expropiación de unas reses; (Consejo de Estado, Fallo del 20 de noviembre), por la expropiación de unos caballos para la guerra, y (Consejo de Estado, Fallo del 3 de diciembre), por la expropiación de cien cabezas de ganado, veinte caballos y ocupación temporal de una vivienda, entre otras sentencias que reiteraron la expropiación como un acto reparable por enmarcarse dentro de actos en favor del Servicio del Gobierno.

tancia ya que determinaría la primera aproximación al servicio público, entendiéndola como las actuaciones de la *Administración Pública*. Por otro lado, el Consejo de Estado indicó que un concesionario no tenía la obligación de dar un puente al servicio público siempre que este no haya sido debidamente pagado por el Estado (Fallo del 28 de agosto, 1918); lo resaltable de este último fallo es el concepto del servicio público, pues mientras en materia fiscal entendía el servicio público como la función pública, siendo más próxima a la teoría de León Duguit, vista en el título anterior, en materia contractual entendía el servicio público como una función propia al interés general, pero se alejaba del carácter social de la propiedad, por ello fue que el bien no se entregó al uso de la población hasta tanto no lo reconozca pecuniariamente el Estado.

Esta falta de claridad conceptual del servicio público y, a su vez, la confusión con la *administración pública*, en el entendido de que todo aquello que se considera actuación administrativa era servicio público perduraría hasta 1937, pues el Consejo de Estado determinaría que la Caja de Previsión Social de Bogotá se consideraría como un *cuero auxiliar* de un servicio público, lo que ampliaría el margen de aplicabilidad del servicio público enmarcándolo en establecimientos públicos (Fallo del 23 de abril), es decir, hasta el año 1937 entenderíamos el servicio público como una función administrativa, una actividad comercial realizada por el Estado, en cabeza de los establecimientos públicos y, a su vez, como la satisfacción del interés general. Sin embargo, en este



momento histórico, el servicio público fue ajeno a las actividades de vigilancia, inspección y control⁷.

La jurisprudencia del Consejo de Estado, bajo la influencia de la reforma constitucional de 1936, se vio ampliamente reflejada en 1939 vía jurisprudencia (Fallo del 28 de marzo), mediante la cual se estudió la figura de los servicios públicos condicionados, estableciendo que el Estado podría intervenir en las empresas privadas para realizar las acciones de regulación del marco tarifario de energía eléctrica y acueducto, bajo la Ley 109 (1936). Con dicho cambio normativo y entendimiento jurisprudencial, se dio un cambio de paradigma en materia de *servicios públicos*, pues el panorama previo esgrimía que este se encontraba en cabeza del Estado como establecimientos públicos y, posteriormente, entendió que el servicio público consistía en la satisfacción del interés general⁸, y que el papel del Estado sería su regla-

mentación⁹. A pesar del cambio de paradigma jurisprudencial de 1936, la supeditación de la ideología francesa del servicio público con la *función pública*¹⁰ continuó vigente, salvo algunos casos particulares¹¹.

El servicio público va a tener una conceptualización jurisprudencial más interesante en 1949, mediante el fallo con radicado 0126 (Consejo de Estado), donde establecería que la Autoridad Administrativa tiene una doble misión: (i) Velar por la riqueza pública y su debida inversión mediante los servicios públicos, siendo el Estado el gerente o intendente en dicha prestación, y (ii) ser depositaria de la autoridad del poder mediante la regulación y la policía¹². Nótese

7 Es menester indicar que el Consejo de Estado en algunas sentencias se refirió a las actividades de vigilancia o inspección –entendiéndolas como una misma–, pero en algunos asuntos particulares como las inversiones estatales en empresas privadas (Consejo de Estado, Fallo del 26 de abril, 1920).

8 Al respecto del interés general y particularmente de la influencia de la reforma constitucional de 1936, el Consejo de Estado interpretó al profesor Duguit respecto de la función social de la propiedad, indicando que: **“una de las consecuencias de la declaración de esta función social de la propiedad es la de poder obligar a edificar a los dueños de lotes situados en las áreas urbanas”**; esta sentencia se enmarca en la interpretación a los gravámenes de la propiedad urbana.

9 Esta reglamentación fue ampliamente estudiada por el Consejo de Estado mediante el fallo (Rad. CE-SCA-EXP 1946 - N0816 , 1946) que analizó el servicio público de transporte, indicando allí que la facultad regulatoria era potestad del Estado; podrían existir regulaciones entre privados que no serían inherencia Estatal cuando se trataran de actividades privadas, no obstante, cuando se presenta la prestación del servicio público y hay una interrelación con las actividades de satisfacción del interés general, su regulación se encontrará en cabeza del Estado.

10 Una de las sentencias estudiadas fue el servicio público de educación, en este caso particular, el Consejo de Estado mediante el fallo (Rad. 0713, 1950) indicó que la docencia, en cabeza de un profesor estatal, se consideraría como **“un agente del servicio público”**, por lo cual su calidad de funcionario público permanecería ligada al servicio público.

11 Como es el caso del servicio público notarial que se encuentra en cabeza de un particular que presta el servicio público, pero que por no devengar sueldo del tesoro público, no tiene un vínculo con el Estado, a pesar de estar investido de funciones públicas concernientes el interés general (CE-SCA-EXP 1956 - N5276, 1956)

12 Al respecto de esta función de poder, el Consejo de Estado indicó “Por este aspecto, está encargada de hacer cumplir las leyes, de regular la marcha de los servicios públicos, de procurar a los ciudadanos las ventajas de una buena policía. La Administración, en estos casos, obra como autoridad, como poder, y los actos que realiza son actos de mando o de poder público”. (Consejo de Estado, Radicado 0126, 1949).

el servicio público entra a tener un papel preponderante al ser concebido como un fin de la Autoridad Administrativa, manteniendo la postura establecida desde 1937 en cuanto a las actividades comerciales del Estado y la satisfacción del interés general; no obstante, se daría un avance significativo, pues se hablaría de poder de policía¹³ como un medio, por lo que el servicio público se entendería supeditado a la *función pública*.

Ahora bien, esta construcción conceptual de la jurisprudencia contenciosa tendrá un enfoque derivado de la teoría de Maurice Hauriou, pues con las reformas administrativas de 1968, el Consejo de Estado se enfocaría en los establecimientos públicos, en las empresas de economía mixta y en las empresas industriales y comerciales del Estado, a partir del análisis de la Ley 151 de 1959 y el Decreto 1050 de 1968, mediante Fallo con rad. 1072 (1969), en donde se concluiría que estos hacen parte de la Rama Ejecutiva, y que buscan la prestación del servicio público como un fin estatal. La relación con Hauriou predica entonces una regulación y ejercicio del poder de policía a los establecimientos públicos, empresas de econo-

mía mixta y en las empresas industriales y comerciales del estado, que prestan servicio público¹⁴.

Se debe hacer precisión investigativa que se adentrará como una conclusión parcial la teoría predominante del servicio público en Colombia -hasta 1968-, consistió básicamente en que la Función Administrativa -realizada también por establecimientos públicos- busca la satisfacción del interés general; la precisión investigativa consiste en que esta óptica será concebida como el servicio público subjetivo, pues se enfoca en la calidad de quien realiza la prestación del servicio público, asimismo el servicio público se entiende como un medio y la satisfacción del interés general como un fin estatal, es decir, la esencia del Estado era prestar el servicio público. A partir de este momento, 1968, el enfoque se fundamentará en la óptica objetiva, pues se estudiará la finalidad de los servicios públicos y la actuación estatal variará -sin

13 En el desarrollo jurisprudencial del poder policivo, se tendría una aproximación inicial de León Duguit en el ordenamiento jurídico colombiano, al considerarse que la: "policía (administrativa) implica, por parte de la autoridad, un acto que limita, de manera preventiva, el libre ejercicio de las actividades humanas", entendiéndose sobre las conductas sociales y no como la facultad de regulación, vigilancia, inspección y control en cabeza del Estado sobre las actividades de satisfacción del interés general (Consejo de Estado, Fallo del 5 de julio, 1940).

14 Se debe indicar que el servicio público fue definido en el Decreto 753 de 1956 en desarrollo del artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo, y la aproximación conceptual de la jurisprudencia contenciosa solo se vio hasta 1967, en esta oportunidad, el Consejo de Estado estableció en un caso de cesación de actividades de una empresa tabacalera, en tal oportunidad se pretendió exigir que esta actividad, por tener relación con la satisfacción del interés general, debería ser considerada como un servicio público, a lo cual el Consejo de Estado negó dicha relación indicando que: "La norma en mención pone, pues, en manos del Gobierno, con el requisito anotado, la posibilidad de una declaración administrativa de servicio público en cierto tipo de actividades privadas cuya cesación afecte de manera grave y esencial a la comunidad y es por eso que emplea la locución "que interesen a la seguridad, sanidad, enseñanza y a la vida económica o social del pueblo", factores que deben ser examinados y medidos cuidadosamente por el Consejo de Estado al conceptuar, como por el Gobierno al decidir sobre la materia". (Consejo de Estado, Rad. 0907, 1967).

dejar su esencia¹⁵- de ser prestadora a ser reguladora, vigilante, inspectora y controladora de la prestación del servicio público, es decir, la esencia del Estado es garantizar que se preste idóneamente el servicio público.

Retomando la reforma administrativa de 1968, el ordenamiento jurídico se enfocó en las empresas de economía mixta y en las empresas industriales y comerciales, fundamentándose en los establecimientos públicos, para ello, el Consejo de Estado, en un fallo de gran trascendencia, hizo el paralelo entre ambas figuras, e interpretó la aplicabilidad del régimen privado en los establecimientos públicos (Rad. 487, 1970). Es prudente precisar que los establecimientos públicos sirvieron de referente originario a las empresas industriales y comerciales o de economía mixta respecto a la finalidad del Estado, particularmente en la prestación del servicio público, aunque su régimen jurídico sea distinto.

Consecuentemente a las reformas administrativas de 1968, la influencia de liberalización del mercado en la década de los 80, el ordenamiento jurídico otorgó la hegemonía a la óptica objetiva del servicio público, pues la esencia del Estado se basó en garantizar que se satisficiera el interés general por medio del servicio público domiciliario, el cual fundamentaría el Consejo de Estado mediante el fallo con Rad. 4284

15 Se menciona esto, toda vez que la óptica subjetiva se continuará aplicando, pues mantiene la interrelación del término “*servidor público*” que es un derivado del servicio público con la *función pública*.

(1985) al régimen regulatorio-tarifario¹⁶ y policivo de actividades básicas como acueducto, alcantarillado, energía eléctrica y telefonía.

Así perduraría el modelo de servicio público hasta el nuevo régimen constitucional en 1991, por lo que se debe hacer nuevamente otra conclusión parcial, la Constitución Política de Colombia solamente ratificó el modelo liberal de los servicios públicos en Colombia, pero les impregnó un tinte social en donde la Jurisprudencia Contenciosa pasaría a un segundo plano, rezagándose a los criterios sociales que estableciera la Corte Constitucional¹⁷, que tomaría partido en el desarrollo jurídico de elementos del servicio público.

El primer aporte determinante que realizó la Corte Constitucional fue definir el primer criterio de clasificación del servicio público mediante la Sentencia

16 Así lo pudo apreciar el Consejo de Estado al indicar que: “En cuanto a las pautas para la fijación de las tarifas, a que se refiere el transcrito artículo 39, en el considerando segundo de la resolución dictada por la junta se afirma que la solicitud de modificación de tarifas fue analizada conjuntamente con la respectiva empresa “de acuerdo con los criterios oficiales sobre la materia”, de lo cual no hay prueba en contrario en el expediente.” (Consejo de Estado, Rad. 2876, 1979)

17 Esto se puede ver reflejado en múltiples sentencias, pero para ejemplificar se tendrá en cuenta el concepto dinámico del servicio público, en donde se delimitaría que algunos servicios en que habrá participación de particulares y otros que serían de interés general y que debían ser prioritarios para el Estado por su carácter social, reconociéndose allí la importancia social de la Constitución de 1991 (Consejo de Estado, Rad. 23001-23-31-000-2003-00650-02 (AG), 2011). Otra sentencia, por ejemplo, es la sentencia que estudio la educación como una doble connotación de derecho y de servicio público, implicando allí la subordinación al precedente constitucional en el desarrollo de los criterios sociales de la Constitución de 1991 (Consejo de Estado, Rad. 05001-23-31-000-1997-03186-01 (30061), 2015).

C-473 de 1994 (Corte Constitucional), estableciendo la noción “esencial” por una distinción constitucional y caracterizándolo por la imposibilidad de suspensión de dicho servicio por la afectación al interés general, así las cosas, encontraremos entonces que el servicio público es el género¹⁸ y el servicio público esencial es la especie.

Esta sentencia sería un precedente determinante dentro de una primera línea jurisprudencial, pues la Corte Constitucional delimitaría el alcance de la clasificación de servicio público esencial, pues entendería que este se predica “cuando las actividades que lo conforman contribuyen de modo directo y concreto a la protección de bienes o a la satisfacción de intereses o a la realización de valores, ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales” (Sentencia C-450, 1995). Por otro lado y conformando esta primera línea jurisprudencial, la Corte Constitucional, mediante (Sentencia C-075, 1997) ratificaría el servicio público esencial y la imposibilidad de suspensión en actos

de huelga¹⁹, no obstante, caracterizaría²⁰ el servicio público, con la finalidad de satisfacer el interés general en todo el territorio nacional; por medio de actividades en cabeza del Estado -forma directa- o de particulares -forma indirecta-, con eficiencia, general, regular, continua, con igualdad de condiciones en la prestación.

Dicho lo anterior, encontramos una clasificación y caracterización del servicio público y servicio público esencial. Sin embargo, la Corte Constitucional, mediante la (Sentencia C-389, 2002), ratificaría otra clasificación, que a su vez sería la segunda línea jurisprudencial en esta materia, los servicios públicos domiciliarios. Estos se caracterizarían por ser el engranaje de los fines sociales de la intervención del

18 La Corte Constitucional le ratificó tres características: que debe satisfacer el interés general, que debe ser una prestación general y que se debe dar de forma continua (Sentencia C-473, 1994).

19 El establecimiento de ciertas actividades que se considerarían esenciales jugará un papel importante en la consolidación del servicio público en Colombia, pues las actividades de educación, por tener una doble connotación con la de un derecho fundamental, no podría ser suspendida, y se caracterizaría como un servicio público esencial (Corte Constitucional, Sentencia T-423, 1996).

20 Así lo establecería la Corte Constitucional: “el Estado tiene el deber de prestar a todos los habitantes del territorio nacional, de manera eficiente, regular y continua, en igualdad de condiciones, en forma directa, o mediante el concurso de los particulares, con el propósito de satisfacer las necesidades de interés general que la sociedad demanda”. (Corte Constitucional, Sentencia C-075, 1997).

Estado en la prestación del servicio²¹, pero estos, al igual que la construcción jurisprudencial del Consejo de Estado, se encontrarían supeditados a la regulación –fijación de tarifas– y policía estatal²², con unas características especiales²³ y considerando su carácter domiciliario por la realización de redes físicas o

humanas con puntos terminales en las viviendas o sitios de trabajo para satisfacer a los usuarios.

En esta segunda línea jurisprudencial respecto a los servicios públicos domiciliarios, encontraremos una postura interesante, pues la óptica subjetiva se enmarca en la calidad de quien presta el servicio, mientras que la objetiva se enfocaría en la prestación material. Se ha hecho énfasis en que el ordenamiento jurídico ha reposado en la segunda óptica, esto bajo la hipótesis de la liberalización del mercado y del poder de policía que redireccionó la razón de ser estatal. La Corte Constitucional vía jurisprudencia (Sentencia C-075, 2006) conceptuaría sobre la democratización económica entendida como “*la simple dirección*” para permitir la participación en la propiedad empresarial y en los rendimientos de la gestión económica, y sobre la solidaridad, bajo el precepto del aporte mancomunado de la sociedad para que la prestación se de lo más uniformemente posible. Esta sentencia nos dará una guía interesante a la hipótesis que manejamos en este escrito, pues se evidencia que no existe una democratización –participación ciudadana en la dirección– del servicio público en la óptica subjetiva.

Para concluir el aporte jurisprudencial de la Corte Constitucional, debemos tener en cuenta la evolución jurisprudencial de dicho concepto (Sentencia C-924, 2007), en la cual se conceptuó acerca de la finalidad social de los servicios públicos domiciliarios en cabeza del Estado, y se le atribuyeron unos elemen-

21 En esa misma (Sentencia C-389, 2002) la Corte Constitucional establecería la finalidad de dichos servicios públicos domiciliarios: “(...) garantizar la calidad del bien objeto del servicio público y su disposición final para asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de los usuarios; ampliación permanente de la cobertura mediante sistemas que compensen la insuficiencia de la capacidad de pago de los usuarios; atención prioritaria de las necesidades básicas insatisfechas en materia de agua potable y saneamiento básico; prestación continua e ininterrumpida, sin excepción alguna, salvo cuando existan razones de fuerza mayor o caso fortuito o de orden técnico o económico que así lo exijan; prestación eficiente; libertad de competencia y no utilización abusiva de la posición dominante; obtención de economías de escala comprobables; mecanismos que garanticen a los usuarios el acceso a los servicios y su participación en la gestión y fiscalización de su prestación; establecer un régimen tarifario proporcional para los sectores de bajos ingresos de acuerdo con los preceptos de equidad y solidaridad”.

22 En este mismo sentido la Corte Constitucional dispondría las características de eficiencia, continuidad y universalidad de la cobertura, así mismo, se mantendría a merced del Estado la configuración de las disposiciones regulatorias y las facultades policivas que deberían recaer sobre el servicio público domiciliario (Sentencia C-741, 2003).

23 La Corte Constitucional estableció las características constitucionales del servicio público domiciliario mediante la (Sentencia C-041, 2003) indicando que: “(i) tener una connotación eminentemente social, en tanto que pretenden el bienestar y mejoramiento de la calidad de vida de las personas y por ello su prestación debe ser eficiente; (ii) el régimen jurídico al cual estarán sometidos es el que fije la ley; (iii) pueden ser prestados no solamente por el Estado, directa o indirectamente, sino también por comunidades organizadas o por particulares; (iv) el Estado mantendrá siempre su regulación, control y vigilancia; (v) su régimen tarifario consultará, además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos; (vi) deberán ser prestados directamente por los municipios, en tratándose de los servicios públicos domiciliarios, cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, y (vii) las entidades territoriales pueden conceder subsidios para las personas de menores ingresos”.

tos esenciales²⁴. Finalmente, se debe tener en cuenta la Sentencia C-172 de 2014 (Corte Constitucional), mediante la cual se delimitó la órbita económica bajo función social de los servicios públicos, y se conceptúo el régimen regulatorio en cabeza del Estado.

Así las cosas, se puede concluir que jurisprudencialmente, el servicio público nace en la jurisprudencia contenciosa, entendiendo como cualquier actividad del Estado y que satisficiera el interés general; posteriormente, se dio una ampliación a este concepto permitiendo que particulares realizaran actividades encaminadas a satisfacer el interés general, y se dio paso a la liberalización de las actividades del Estado cambiando la finalidad de este, que en un primer momento propendía ser el prestador del servicio público y posteriormente el garante de que se realizara la prestación del servicio público, variando su calidad; finalmente y bajo su connotación de garante, se limitaron las actividades de los particulares a las condiciones del Estado Social. Es pertinente concluir

que la influencia de Hauriou en la jurisprudencia se enmarcaría en la delimitación del poder de policía, mientras que Duguit se enfocaría por la satisfacción del interés general, incluyendo la solidaridad, por lo que ambas teorías están vigentes en nuestro ordenamiento jurídico.

Ahora bien, el aspecto crítico que se puede observar respecto de la posición conceptual de la Corte Constitucional está directamente relacionado con la confusión del servicio público y la función pública, pues mediante sentencia C-037 de 2003 (Corte Constitucional) se indicó que

Las anteriores referencias permiten señalar que no resulta entonces asimilable en la Constitución el concepto de función pública con el de servicio público. // El servicio público se manifiesta esencialmente en prestaciones a los particulares. La función pública se manifiesta, a través de otros mecanismos que requieren de las potestades públicas y que significan, en general, ejercicio de la autoridad inherente del Estado.

Esta misma disposición fue ratificada posteriormente por la Corte Constitucional en la sentencia C-185 de 2019, en donde confunde la función pública con el servicio público, sin entender que la función pública es un servicio público administrativo, cuestión reprochable a la clasificación, en el entendido de que es un concepto mucho más amplio.

24 En esta (Sentencia C-924, 2007) la Corte Constitucional estableció los siguientes elementos esenciales que aplican al régimen constitucional: "(i) tener una connotación eminentemente social, en tanto que pretenden el bienestar y mejoramiento de la calidad de vida de las personas y por ello su prestación debe ser eficiente; (ii) el régimen jurídico al cual estarán sometidos es el que fije la ley; (iii) pueden ser prestados no solamente por el Estado, directa o indirectamente, sino también por comunidades organizadas o por particulares; (iv) el Estado mantendrá siempre su regulación, control y vigilancia; (v) su régimen tarifario consultará, además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos; (vi) deberán ser prestados directamente por los municipios, en tratándose de los servicios públicos domiciliarios, cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, y (vii) las entidades territoriales pueden conceder subsidios para las personas de menores ingresos".

EL SERVICIO PÚBLICO EN LA LEY COLOMBIANA

Tanto en la construcción jurisprudencial como doctrinal se ha observado una construcción sistemática en torno al servicio público, y el aporte legal no será la excepción, pues el legislador concibió este como la función estatal y posteriormente fue canalizada a lo que entendemos hoy como servicio público. Para la construcción de este título será necesario aproximar algunas leyes que permiten concretar la tesis, que, desde el aspecto legal, es planteada; así mismo, será necesario adentrarse en la construcción teleológica que tenía el legislador para cada caso particular durante todo el siglo XX.

Como punto de partida, la Ley 50 de 1904 (Congreso de la República) estableció la fiscalización de las cuentas y pago de servicios de los ramos postal y telegráfico, lo que implicaba en su momento que dicha actividad fuera concebida como un servicio público, incluyendo, por supuesto, la construcción y conservación de infraestructura. Desde una perspectiva más amplia, se emanaría la Ley 54 de 1909 (Congreso de la República), en la cual se establecía qué conforma el servicio público en Colombia, indicándose allí la clara posición del profesor Duguit, pues entendía toda la

actuación del Estado²⁵, además incluía algunas otras funciones de las actividades industriales y comerciales, como las obras públicas y las actividades de correos y telégrafos.

Existían, a su vez, algunas disposiciones legales que permiten entrever que el servicio público era la actuación estatal, como lo son las leyes 27 de 1912 (Congreso de la República) y 57 de 1913 (Congreso de la República), que establecían la adecuación de propiedades para el servicio de oficinas públicas en entidades territoriales. Otras disposiciones legales de gran envergadura y que permitirían apreciar la actuación del Estado exclusivamente a través del servicio público serían, inicialmente la Ley 110 de 1912 (Congreso de la República), particularmente en su artículo 197, que establecería que comprendía el servicio público nacional y que posteriormente facultaría a la monopolización de un servicio público industrial y comercial como lo es el de correos, el cual se daría a través de la Ley 124 de 1913 (Congreso de la República); ahora bien, lo propio ocurrió con el régimen político y municipal, en donde se concebía la actuación estatal como el *"buen servicio público"*, del

25 La Ley en mención, establece "Artículo 2 ° El servicio público nacional á que se refiere el artículo 203 de la Constitución, comprende los siguientes Ramos: Presidencia de la República y Ministerios de Despacho; Congreso; Servicio Diplomático y Consular; Ejército; Policía Nacional; Poder Judicial y Ministerio Público; Deuda Pública Nacional; Recaudación y Manejo de Rentas Nacionales; Corte de Cuentas; Estadística Nacional; Instrucción Pública Profesional; Misiones Católicas; Correos y Telégrafos; Lazaretos; Obras Públicas; Gastos Electorales Nacionales; Presidios y Reclusiones; Intendencias Nacionales y Colonias Penales". (Congreso de la República, Ley 54, por la cual se determinan las rentas nacionales y lo que constituye el servicio público nacional, 1909)

cual se puede dar fe en la Ley 4 de 1913 (Congreso de la República).

La nublosa distinción entre el servicio público objetivo y subjetivo sería resaltada en las disposiciones normativas, como la Ley 53 de 1914 (Congreso de la República), que establecería el servicio nacional de medicina legal como un servicio público; paralelamente, también se expediría la Ley 68 de 1916 (Congreso de la República) que establecería el servicio de giros postales, siendo esta una exclusiva actividad estatal. Es de anotar aquí que el servicio público en Colombia para este momento histórico se encontraba difuminado a las actividades que realizara el Estado, sin encontrar diferenciación alguna por la naturaleza de la actividad. Para corroborar esta premisa, además de las leyes citadas previamente, es pertinente remitirnos a la Ley 74 de 1916 (Congreso de la República) y la Ley 41 de 1919 (Congreso de la República) que establecían el servicio meteorológico nacional y auxilios para el servicio público de agua potable respectivamente, y contraponerlas a la Ley 5ª de 1921 (Congreso de la República) que establecía la canalización de la parte alta del río Cauca, en el Valle del Cauca; esta incidencia normativa se enmarca en una ausencia de delimitación de actividades privadas y públicas, previendo todas estas dentro del interés general.

Existen otras leyes que en estas primeras tres décadas dan fe de la ausencia de claridad respecto a las actividades que conformaban el servicio público. No obstante, es necesario llamar la atención en la gran sabiduría que tenía el Legislador en dicha época,

pues mediante la Ley 100 de 1922 (Congreso de la República) se autorizaría la compra de unos bienes destinados al servicio público penitenciario y del Palacio de Justicia, a lo cual se ordenaría la definición del avalúo mediante peritos nombrados por el Gobierno nacional, el departamental y la Rama Judicial, manteniendo fielmente la creencia del "*buen servicio público*", pero además concibiendo estas actividades estatales como el servicio público estatal. Lo mismo ocurriría con el servicio contable en los ministerios y departamentos administrativos, gran antecedente de la regulación de las funciones fiscales, la cual se adoptaría mediante la Ley 70 de 1923 (Congreso de la República), que establecería lo concerniente a la creación del servicio público contable al interior de estas entidades.

Ahora bien, en este momento histórico también se fomentó el servicio público de acueducto, mediante la Ley 34 de 1926 (Congreso de la República), encontrándose esta en cabeza del Estado y más particularmente de los municipios, contrastándose allí la postura ambivalente entre el servicio público subjetivo que abarcaba las funciones del servicio público objetivo. Finalmente, se deberá llamar la atención en las leyes 106 de 1928 y 118 de 1928 del Congreso de la República, ya que estas regularían actividades propias del servicio público objetivo, pues la primera buscaría la reglamentación de la actividad de transporte y la segunda la regulación de drogas que fomentan el hábito pernicioso para el servicio de la higiene. Hasta este punto entenderíamos el servicio público como la *actuación estatal*, acueducto, postal-giros y telégrafos, salud pública y transporte.



La gran reforma constitucional de 1936 (Congreso de la República) llevaría una influencia en materia social, la cual se vería directamente relacionada con las actividades de beneficencia; allí encontraríamos la Ley 80 de 1937 (Congreso de la República) que dispuso servicios de asistencia social. Esta Ley consistió en auxiliar la "Gota de leche" en el hospital de Tumaco. No obstante, el rumbo social se enmarcaría en la satisfacción de un interés general utilitarista, distanciándose de las actividades de beneficencia y focalizándose en las megaobras; en este sentido, la comunicación, el transporte y el acueducto, como actividades propias del servicio público objetivo que habían sido asumidas por el Estado, serían rezagadas a la tecnología, por lo que el rumbo legislativo se enmarcaría en la construcción de hidroeléctricas en el país, lo que llevaría a que en un periodo de tan solo 7 años, comprendido entre 1937 y 1945, se promulgaran al menos veinte leyes que establecían la construcción de hidroeléctricas en todo el territorio nacional; así fue como se concibió la Ley 8 de 1939 (Congreso de la República) y la Ley 7 de 1941 (Congreso de la República), entre otras muchas²⁶.

Otra disposición encontrada respecto de la beneficencia se vería en la Ley 25 de 1948 (Congreso de la República), en donde se establecerían las Escuelas de Servicio Social, sin embargo, el impacto de las megaobras sería tal, que en dicho año sería expedida

26 En el periodo comprendido entre 1937 y 1945 se promulgarían leyes para el establecimiento de hidroeléctricas en el país. Los años observados con disposiciones legales fueron: En 1937 la Ley 87; en 1939 las leyes 6ª, 8ª, 41 y 90; en 1941 las leyes 7ª, 15, 35, 42, 111, 115 y 151; en 1942 las leyes 13, 69 y 70; en 1943 las leyes 56 y 103; y en 1944 las leyes 19, 88, 97 y 107.

la Ley 141 de 1948 (Congreso de la República), que crearía una comisión de vigilancia de obras públicas nacionales y la comisión de servicio civil; la primera tendría por objeto revisar la ejecución de obras bajo el parámetro de la "sana administración", mientras que la segunda establecería la revisión de los requisitos de ingreso al servicio civil con la intención de la reducción burocrática. En esta mitad del siglo, tendríamos un enfoque de educación -muy leve- de obras públicas y de la regulación de la función estatal.

A partir de la primera mitad del siglo XX, con la reforma constitucional de 1957, se daría un vuelco a la función estatal, pues por una parte se expediría la Ley 19 de 1958 (Congreso de la República), la cual diferenciaría el servicio civil y la carrera administrativa de los servicios públicos, manteniendo el criterio de servidor público. Se debe llamar la atención en el artículo 23 de la disposición citada, ya que allí se materializan dos grandes tesis de influencia en la construcción del servicio público, pues comulgarían la descentralización o municipalización de los servicios públicos y la función social permeada del profesor Duguit, ya que se establecerían los establecimientos de enseñanza, restaurantes escolares, asistencia pública, restaurantes populares, administración de aguas, explotación agrícola, construcción de viviendas, carreteras, caminos vecinales, cooperativas de producción, bolsas de empleo y deporte. En esta misma Ley, se crearía la Sala del Servicio Civil del Consejo de Estado, que en su momento buscaba rendir concepto sobre los proyectos de ley del Gobierno nacional.

Por otra parte, dentro de esta misma mitad del siglo XX se expediría la Ley 99 de 1958 (Congreso de la República), que mejoraría el servicio de radiocomunicaciones aéreas, meteorología y servicios técnicos, y lo mantendría a merced del interés nacional, lo que interesa llamar la atención es la calificación del servicio público, pues con la reforma administrativa se matizaría por fin la primer clasificación legal de los servicios públicos en Colombia: la *actuación estatal*, entendida como el servicio civil y la carrera administrativa; las *actividades municipales*, entendidas como aquellas de salud pública, postal-giros y telégrafos, servicios públicos domiciliarios -principalmente acueducto-, y finalmente las actividades de beneficencia; *actividades de interés nacional*, entendidas como las obras públicas nacionales, radiocomunicación y transporte no prestado por particulares, y *actividades privadas*, como lo sería el transporte prestado por particulares. Esta tentativa clasificación del servicio público se vería con claridad a partir de la Ley 19 de 1958, ya citada, y de la Ley 54 de 1959 (Congreso de la República), la cual conservaría la interrelación entre el Gobierno nacional y el territorial respecto de la prestación de las actividades municipales.

Las actividades municipales derivadas del servicio público requirieron la intervención del Gobierno nacional, por ello se expidió la Ley 33 de 1960 (Congreso de la República), que disponía recursos del erario nacional a las obras del acueducto de Santa Marta, esta misma situación se vio reflejada durante la segunda mitad del siglo XX a diversas ciudades y municipios del país. La misma suerte tuvieron los servicios de salud pública, pues los entes territoriales no

contaban con la capacidad de mantener a flote este servicio público, por lo que también la Ley 88 de 1961 (Congreso de la República) buscaría la creación de un barco-hospital al servicio del litoral del Pacífico, y la Ley 19 de 1965 (Congreso de la República), que contribuiría al mantenimiento y reparación del Hospital Universitario San Vicente de Paúl, en Medellín. El servicio de comunicación mediante correos nacionales que también había sido municipalizado tuvo a su vez intervención del Gobierno nacional por la incapacidad de los municipios, así se vio reflejado en la Ley 8 de 1964 (Congreso de la República), que consistía en los servicios postales a territorios rurales.

En cambio, las actividades de interés nacional siguieron estando a cargo del Gobierno nacional, por ello las actividades de servicios portuarios de faros y boyas se encomendaron a la Armada Nacional, mediante la Ley 3 de 1966 (Congreso de la República), como un servicio público monopolizado por el Estado. Lo mismo ocurrió con la radiodifusión, sobre la que se deben resaltar dos particularidades: la primera es que se hizo pública, entregándose a los particulares, y la segunda es que también buscaba la contribución a la formación en valores de la nacionalidad colombiana, es decir, a la moral colombiana (Congreso de la República).

La confusión colombiana respecto del servicio público se daría en la intromisión del Gobierno nacional en las actividades municipales y en la usurpación de actividades de particulares, así se puede apreciar en la Ley 45 de 1968 (Congreso de la República), que tenía por objeto la ampliación del acueducto y pavimenta-

ción en el municipio de La Victoria, departamento de Caldas; también la Ley 80 de 1968 (Congreso de la República), por medio de la cual se creó el Servicio de Aeronavegación a Territorios Nacionales, Satena, una aerolínea que aún presta sus servicios, especialmente a lugares retirados del territorio nacional, y, finalmente, la Ley 86 de 1968 (Congreso de la República), que pretendía declarar la conveniencia pública el desarrollo de obras públicas, mejoramiento del servicio de acueducto, reforestación y aprovechamiento de tierras, entre otras cosas, en el municipio de Salamina, departamento de Caldas.

Esta confusión respecto del servicio público tendría un antecedente llamativo, en primer lugar el Decreto 550 de 1960 (Rama Ejecutiva, República de Colombia) que buscaba la descentralización de los servicios públicos hacia las autoridades locales, pero que posteriormente sería reformado por el Decreto 1050 de 1968 (Rama Ejecutiva), que también buscaba la descentralización de servicios públicos de esta Rama y concebía las funciones de delegación, y el Decreto 3130 de 1968 (Rama Ejecutiva), que ejecutó la descentralización de servicios a partir de establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta.

Vale la pena recapitular la construcción del servicio público hasta ahora, la intención del legislador colombiano consistió en la participación híbrida de distintos actores, por un lado el Gobierno nacional para las actuaciones propias del funcionamiento estatal, las grandes obras y la ejecución de actividades de interés nacional y funciones que particulares no

pudiesen prestar; por otro lado, los entes territoriales que tenían a cargo la prestación del servicio público, pero este escasamente fue satisfecho, por lo que se requirió constantemente de la actuación del Gobierno nacional. Fue en este marco en el que se expidió la Ley 1.^a de 1982 (Congreso de la República), en donde se financió el servicio público de salud por las actividades de apuestas, y, finalmente, el último actor, fue el marco privado que partió con el establecimiento de tarifas desde 1927 con la expedición de la Ley 98 de 1927 (Congreso de la República) hasta la privatización de las empresas de energía eléctrica, mediante la Ley 11 de 1982 (Congreso de la República).

Este sería el panorama que recibiría el Constituyente en materia de servicios públicos, tres actores: Gobierno nacional, municipios y privados, y cuatro grandes actividades que conforman el servicio público: la estatal, la municipal, la de interés nacional y la privada, sin poderse diferenciar una de la otra sino en razón a la naturaleza de quien la prestaba, que era principalmente el Estado. Así entonces entra en juego la Constitución de 1991 (Asamblea Nacional Constituyente), que llevaría otro nuevo vuelco como el referido en la Ley 19 de 1958, pero esta vez canalizado a los servicios públicos domiciliarios –que eran los prestados por el municipio–, y no a la función estatal. El tan conocido artículo 365 del texto constitucional permitiría abiertamente la participación de particulares y mantendría al Estado la regulación, control y vigilancia de los mismos, siendo este un precepto ampliamente aplicado por el profesor Hauriou, es por lo que se denota la llegada tardía de la teoría francesa al ordenamiento jurídico colombiano.

Con base en lo anterior, se expediría la Ley 142 de 1994 (Congreso de la República), que contendría lo relacionado al régimen de servicios públicos domiciliarios y la Ley 143 de 1994 (Congreso de la República), que establecería el régimen del servicio público de energía eléctrica. Inicialmente la telefonía se encontraba en el marco de las leyes citadas, aunque fue excluida de ser un servicio público mediante la Ley 1341 de 2009 (Congreso de la República). Y la última disposición relativa al servicio público objetivo fue el internet, y además tomó, legalmente, la connotación de esencial y universal, criterios que solo habían sido desarrollados vía jurisprudencia. A diferencia de la Ley 142 de 1994, que recaía en las actividades municipales dentro del contexto objetivo, y el ámbito subjetivo, con las actividades estatales, por el contrario, tendrían su regulación en la Ley 489 de 1998 (Congreso de la República), que contendría lo relacionado a las disposiciones del funcionamiento de entidades estatales que prestaran servicio público mediante la descentralización por servicios, como es el caso de los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado, las empresas sociales del Estado, las empresas de servicios públicos domiciliarios, los institutos científicos y tecnológicos y las sociedades públicas, entre otras.

Nótese que a partir de la Constitución de 1991 se enmarca la consecución del servicio público objetivo, mientras que los criterios previos denotaban una alta participación del servicio público subjetivo en materia legal. También se debe llamar la atención en la delimitación del problema jurídico a partir de esta construcción legal respecto del servicio público, esto

es, la demostración del amplio campo del servicio público, la precaria clasificación que se ha intentado plasmar y la consecuencia de la distinción del servicio público objetivo y subjetivo, así como el tratamiento que se les da a ambos.

CONCLUSIONES

Tal y como se pudo apreciar a lo largo de estos acápites, la doctrina, la jurisprudencia y la ley han construido el concepto de servicio público y han delimitado de este una clasificación inicial desde las ópticas subjetiva y objetiva. Sobre la primera se debe llamar la atención de manera particular en las actividades que realiza el Estado para la satisfacción del interés general, mientras que la segunda se enfoca en las actividades que satisfacen el interés general. Entre una y otra óptica encontramos unos autores padres: León Duguit, para la subjetiva, y Maurice Hauriou, para la objetiva, ambos entendiendo el servicio público como la satisfacción del interés general, pero diferenciándose en la forma en que se debe satisfacer, pues el primero lo entiende como actividades en cabeza del Estado, mientras que el segundo lo entiende como actividades industriales en donde el Estado debe regular y ejercer funciones de policía.

Se debe indicar paralelamente que el Estado colombiano ha tenido un énfasis en la óptica objetiva, particularmente en lo relacionado a la regulación del mercado -tal y como ocurre en los servicios públicos domiciliarios que son la mayor muestra de la satisfacción del interés general-. Sin embargo, el abandono a la teoría subjetiva se denota en la ausencia de

objetivización de dicha clasificación, es decir, la teoría objetiva por su naturaleza industrial y comercial ha tenido un avance significativo, pues permite observar la regulación y la vigilancia, inspección y control de estas actividades (funciones policivas), mientras que la subjetiva, por su naturaleza estatal, ha sido rezagada meramente al marco legal de la actividad individual de cada servidor público y no las actividades que estos desarrollan en el marco de la prestación del servicio público.

Así mismo, el servicio público objetivo se caracteriza por ser la conceptualización que realizó Maurice Hauriou en las actividades de regulación y policía que ejerce el Estado a la satisfacción del interés general, especialmente de aquellas actividades que prestan particulares o el mismo Estado en competencia con estos. Esta satisfacción del interés general debe tener dos criterios: (i) estándares mínimos de prestación, por lo que la calidad juega un papel significativo en el marco prestacional, y (ii) fijación del marco tarifario, por lo que el costo de la prestación del servicio se encontrará delimitada. Esto significa que el servicio público subjetivo, entendido como las actividades que realiza el Estado para la satisfacción del interés general, también debe ser objeto de regulación y policía para asegurar estos mismos estándares mínimos de prestación y fijación del marco de costo de dicha prestación del servicio público.

Haciéndose esta breve conclusión y habiéndose entendido la forma en como el concepto de servicio público y su respectiva clasificación permeó el orde-

namiento jurídico colombiano, se puede reflexionar acerca de cómo las actividades que buscan satisfacer el interés general, y que se encuentran en cabeza del Estado, pueden ser objeto de regulación y de funciones policivas, independientemente de que estas se encuentren en cabeza del Estado, lo que permite entender que se debe realizar una ruptura a la hegemonía estatal y su relación con el servicio público. Así pues, todas las actividades que permitan realizar la satisfacción del interés general, independientemente de quien las realice o que estas sean actividades industriales y comerciales, deben ser objeto de regulación y del ejercicio de funciones policivas, por lo que la respuesta al problema jurídico delimitado en la introducción no es pormenor, habida cuenta de que las funciones reguladoras y policivas también deben recaer sobre el servicio público subjetivo.

Es claro entonces que el servicio público subjetivo al igual que el objetivo debe ser objeto de regulación y vigilancia, pues garantizará una eficaz prestación del servicio público, y fijará un modelo económico en la prestación del servicio público en cabeza del Estado, lo que permite que las actividades del interés general sean satisfechas reguladamente y no a merced de la voluntad del Estado. Ahora bien, dentro del marco doctrinal, jurisprudencial y legal se ha denotado una insuficiente clasificación y parametrización respecto de lo que se debe entender por servicio público, lo cual ha generado una constante lucha de saberes inoperantes acerca de lo que se debe concebir o no como el servicio público.

REFERENCIAS

- Asamblea Nacional Constituyente, R. d. (1991). Constitución Política de Colombia. Bogotá: *Gaceta Constitucional*, Núm. 114, de 7 de julio de 1991. Artículo 1, 365.
- Barreto R., A. (2010). *El proyecto constitucional de la administración del gobierno colombiano: apuntes sobre su desenvolvimiento a lo largo del siglo XX*. Pensamiento Jurídico N.º 28.
- Boletín Oficial del Estado, E. (2017). *Jurisprudencia Administrativa del Consejo de Estado Francés*. Madrid: Dalloz. Ed 21.
- Bonnin, C.-J. (1983). Principios de la Administración. *Revista de Administración Pública. Antología* 1(54), 479-500.
- Brewer-Carias, A. (2017). *Los aportes de la revolución francesa al constitucionalismo moderno y su repercusión en hispanoamérica a comienzos del siglo XIX*. Santiago de Chile: Ars boni et aequi 7.2
- Calafell, J. E. (1988). *Los servicios Públicos*. Jurídica. *Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, 19, 191-209.
- Chevallier, J. (2011). *El Estado posmoderno*. Universidad Externado de Colombia. Pág. 80-87.
- Chevallier, J. (2018). *El estado postmoderno*. Universidad Externado de Colombia. Traducido al español por Oswaldo Pérez. Ed. 1.^a
- Comte, A. (1875). *Principios de filosofía positiva*. Imprenta de la Librería del Mercurio de A. I M. Echavarría.



- Duguit, L. (2011). *Lecciones de Derecho Público general*. Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales. Traducción, estudio preliminar y notas de Javier García Fernández.
- Durkheim, E. (1997). *Antología de la teoría sociológica clásica*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Dworkin, R. (2012). *Una cuestión de principios*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Franco, J. C. (2017). *De la Independencia a la República. Memorias del VII encuentro del Instituto Colombiano de Historia del Derecho*. Chía: Universidad de la Sábana.
- Fuenmayor de Fernández, J. J. (2019). Aportes del pensamiento administrativo francés a la ciencia de la administración pública: De Jean Bodino a Charles-Jean Bonnin. *Encuentros*, 81-94.
- García Villegas, M. &. (2010). La sociología jurídica en Francia. Fontamara. *Revista Sociología y Crítica del Derecho*, 124-147.
- García Villegas, M., & Jaramillo, J. F. (2006). *Los orígenes del constitucionalismo moderno en Inglaterra*. Universidad Nacional de Colombia.
- Giannini, M. S. (1991). *El poder público. Estado y administraciones públicas*. Civitas.
- Granados S.J., R. M. (1947). *Historia de América*. Editorial Pax, S. J.
- Hauriou, M. (1918). An interpretation of the principles of public law. Boston, MA: *Harvard Law Review*, 31(6), 813-821.
- Hispano, C. (1924). *Historia secreta de Bolívar*. Ediciones Literarias.

- Hoyos E., J. F. (2013). Nariño, el triunfo de las ideas. *Semana. Ed. Bicentenario de Cundinamarca*, 34-38.
- Jéze, G. (1928). *Los principios generales del Derecho Administrativo* Editorial Reus S.A. Precitados, 6. Centro de Enseñanza. Traducido al español por Carlos García Oviedo.
- Loughlin, M. (2017). Droit politique. London: *Jus Politicum: Revue de Droit Politique*, 17, 295-335.
- Malagón Pinzón, M. (2005). La Revolución francesa y el derecho administrativo francés. La invención de la teoría del acto político y de gobierno y su ausencia de control judicial. *Colaboradores Nacionales*, 167-190.
- Maquiavelo, N. (2008). *El Príncipe*. Centro Editor PDA, S.L. (Traducido al español por Alcántara, Francisco Javier).
- Meisel R., A. &. (2017). *La mortalidad de la guerra de los mil días 1899-1902*. Cartagena: Banco de la República. Cuadernos de Historia Económica y Empresarial.
- Mercado, A. C. (2015). *La Influencia de León Duguit en la reforma social de 1936 en Colombia*. Universidad del Rosario.
- Miguel, G. C. (2000). *Teoría de la Administración Pública*. Editorial Porrúa S. A.
- Misión de Cooperación Técnica en Colombia (2008). *MEMORIAS. Seminario Franco-Colombiano sobre la reforma a la jurisdicción contencioso administrativa*. Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla.
- Montaña Plata, A. (2005). *El Concepto de servicio público en el Derecho Administrativo*. Universidad Externado.

Navarro, K. &. (2018). *Teoría de los servicios públicos*. Universidad Externado de Colombia. 1.ª ed.

Rivero, J. (2002). *Páginas de derecho administrativo*. Temis.

Rodríguez, L. (2005). *La explicación histórica del derecho administrativo*. M. López, Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz.

Romero Pérez, J. E. (2015). La primera fase histórica del servicio público. San José: *Revista de Ciencias Jurídicas* 138, 135-160. Septiembre-diciembre 2015.

Rousseau, J. J. (1983). *El Contrato Social*. Sarpe.

Santofimio Gamboa, J. O. (2011). León Diguit y su doctrina realista, objetiva y positiva del Derecho en las bases de concepto de servicio público. Universidad Externado de Colombia. *Revista digital de Derecho Administrativo*, 5(1-2011), 43-86.

Schmitt, C. (2009). *La tiranía de los valores*. Hydra.

Secondat, C. L. (1906). *Del espíritu de las leyes. Traducido al español por Siro García Mazo*. Biblioteca General de Victoriano Suárez.

Vidal Perdomo, J. (1994). *Derecho Administrativo*. Temis.

Vidal Perdomo, J. (2004). Reforma administrativa de 1968: antecedentes, teoría de la organización y funcionamiento, sus principales consecuencias. *Vniversitas*, 108(diciembre de 2004), 317-334.

Villar Borda, L. (2007). Estado de derecho y Estado social de Derecho. *Revista de Derecho del Estado* (20).

LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA

Acto Legislativo 1 de 1936. Reformatorio de la Constitución. 22 de agosto de 1936. D. O. n.º 23263.

Acto Legislativo 1.º de 1914. Por el cual se restablece el Consejo de Estado. Art. 1-8. D. O. 15295.

Acto legislativo 1.º de 1936. Arts. 14 y 17. D. O. 23.263.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Rad. 013-12. Consejero Ponente Luis F. Rosales. (1915).

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Rad. 04-26. Consejero Ponente Luis F. Rosales. (1917).

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Rad. 06-16. Consejero Ponente Luis F. Rosales. (1917).

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Rad. 06-23. Consejero Ponente Próspero Márquez. (1917).

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Fallo. Sin radicado. Consejero Ponente Luis F. Rosales. 14 de octubre de 1918.

Consejo de Estado, d. C. (). Sala de lo Contencioso Administrativo. Fallo sin radicado. Consejero Ponente Próspero Márquez. 2 de octubre de 1918.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Fallo. Sin radicado. Consejero Ponente Adriano Muñoz. 20 de noviembre de 1918.



Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Fallo. Sin radicado. Consejero Ponente Adriano Muñoz. 28 de agosto de 1918.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Fallo. Sin radicado. Consejero Ponente Jesús Perilla. 3 de diciembre de 1918.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Fallo. Sin radicado. Consejero Ponente Sixto A. Zerda. 26 de abril de 1920.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Fallo. Consejero Ponente Pedro Martín Quiñones. 23 de abril de 1937.

Consejo de Estado. Sala Contencioso Administrativa. Fallo. Consejero Ponente Tumo Enrique Tascón. 28 de marzo de 1939.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Fallo. Consejero Ponente Guillermo Peñaranda Arenas. 5 de julio de 1940.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Rad. CE-SCA-EXP 1946 - N08160. Consejero Ponente Gonzalo Gaitán. 1946

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Radicado 0126. Consejero Ponente Pedro Gómez Farra. 1949.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Rad. 0713. Consejero Ponente Baudilio Galán Rodríguez. 1950

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. CE-SCA-EXP 1956 - N5276. Consejero Ponente José Enrique Arboleda. 1956.

41

Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Rad. 0907.
Consejero Ponente Guillermo González Charry. 1967.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección
Primera. Rad. 1072. Consejero Ponente Alfonso Arango
Henao. 1969.

Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Rad. 487.
Consejero Ponente Luis Carlos Sáchica. 1970.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Rad. 2876.
Consejero Ponente Mario Enrique Pérez. 1979.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Rad. 4284.
Consejero Ponente Miguel Betancourt. 1985.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Rad. 23001-
23-31-000-2003-00650-02(AG). Consejero Ponente Enrique Gil
Botero. 2011.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Rad. 05001-
23-31-000-1997-03186-01 (30061). Consejera Ponente Olga
Mélida Valle de la Hoz. 2015.

Corte Constitucional. Sentencia C-473. M. O. Alejandro Martínez
Caballero. 1994.

Corte Constitucional. Sentencia C-450. M. O. Antonio Barrera
Carbonell. 1995.

Corte Constitucional. Sentencia T-423. M. O. Hernando Herrera
Vergara. 1996.

Corte Constitucional. Sentencia C-075. M. O. Hernando Herrera Vergara. 1997.

Corte Constitucional. Sentencia C-389. M. O. Clara Inés Vargas Hernández. 2002.

Corte Constitucional. Sentencia C-037. M. O. Álvaro Tafur Galvis. 2003.

Corte Constitucional. Sentencia C-041. M. O. Jaime Córdoba Triviño. 2003.

Corte Constitucional. Sentencia C-741. M. O. Manuel José Cepeda Espinosa. 2003.

Corte Constitucional. Sentencia C-075. M. O. Rodrigo Escobar Gil. 2006

Corte Constitucional. Sentencia C-924. M. O. Humberto Antonio Sierra Porto. 2007.

Corte Constitucional. Sentencia C-172. M. O. Jorge Iván Palacio Palacio. 2014.

Corte Constitucional. M. O. Luis Guillermo Guerrero Pérez. Sentencia C-185, d. C. 2019.

Decreto 550. Por el cual se adoptan normas generales para la reorganización y funcionamiento de la Presidencia de la República, de los ministerios y de los departamentos administrativos. Rama Ejecutiva. 18 de marzo de 1960. D. O. n.º 30186.

Decreto 1050. Por el cual se dictan normas generales para la reorganización y el funcionamiento de la Administración Nacional. Rama Ejecutiva 17 de julio de 1968. D. O. n.º 32552.

Decreto 3130 de 1968. Por el cual se dicta el estatuto orgánico de las entidades descentralizadas del orden nacional. Rama Ejecutiva. 26 de diciembre de 1968.

Ley 5 de 1904. Por la cual se centraliza la fiscalización de las cuentas y el pago de servicios de los Ramos Postal y Telegráfico. 2 de diciembre de 1904. D. O. n.º 12226 .

Ley 54 de 1909. Por la cual se determinan las rentas nacionales y lo que constituye el servicio público nacional. 1.º de diciembre de 1909. D. O. n.º 13851.

Ley 27 de 1912. Por la cual se aprueba un contrato sobre compra de una casa para el servicio de las oficinas públicas nacionales existentes en Riohacha. 25 de octubre de 1912. D. O. n.º 14727.

Ley 4 de 1913. Sobre el régimen político y municipal. 6 de octubre de 1913. D. O. n.º 15012I.

Ley 57 de 1913. Por la cual se ordena la construcción de una casa para servicio de Oficinas de la Administración de las Salinas de Cundinamarca. 17 de noviembre de 1913. D. O. n.º 15047

Ley 110 de 1913. Por la cual se sustituyen el Código Fiscal y las leyes que lo adicionan y reforman. 19 de marzo de 1913. D. O. n.º 14845.

Ley 124 de 1913. Por medio de la cual se nacionaliza el servicio de correos. 16 de diciembre de 1913. D. O. n.º 15070.

Ley 53 de 1914. Por la cual se organiza el servicio nacional de medicina legal. 29 de octubre de 1914. D. O. n.º 15332.

Ley 68 de 1916. Por la cual se organiza el servicio de giros postales. 21 de diciembre de 1916. D. O. n.º 15975.

Ley 74 de 1916. Por la cual se establece el servicio meteorológico nacional. 23 de diciembre de 1916. D. O. n.º 15977.

Ley 41 de 1919. Por la cual se concede auxilios a varios departamentos, destinados a fomentar un servicio público. 18 de octubre de 1919. D. O. n.º 16920.

Ley 5 de 1921. Por la cual se reorganiza el servicio de canalización del Alto Cauca. 10 de septiembre de 1921. D. O. n.º 17868.

Ley 100 de 1922. Por la cual se autoriza al Gobierno para adquirir la propiedad de unos inmuebles destinados al servicio público nacional. 18 de diciembre de 1922. D. O. n.º 18661.

Ley 70 de 1923. Por la cual se dispone la manera de pagar algunos servicios públicos y se da una autorización al Gobierno. 30 de octubre de 1923. D. O. n.º 19294.

Ley 34 de 1926. Sobre acueductos. 26 de octubre de 1926. D. O. n.º 20331.

Ley 98 de 1927. Sobre tarifas férreas y fluviales. 26 de noviembre de 1927. D. O. n.º 20654.

Ley 106 de 1928. Sobre servicio de navegación aérea en el Caquetá y Putumayo y en el puerto de Tumaco. 26 de noviembre de 1928. D. O. n.º 20954.

Ley 118 de 1928. Por la cual se adiciona la Ley 11 de 1920, sobre importación y venta de drogas que formen hábito pernicioso, y se

dictan otras disposiciones relativas al servicio de Higiene. 20 de noviembre de 1928. D. O. n.º 20956.

Ley 109. D. O. n.º 23.216

Ley 80 de 1937. Por la cual se auxilia la Gota de Leche en el puerto de Tumaco, y se dicta una disposición en favor de los servicios de Asistencia Social del Hospital San Andrés del mismo puerto. 10 de noviembre de 1937. D. O. n.º 23626.

Ley 8 de 1939. Por la cual se provee a la construcción de una central hidroeléctrica para el servicio de varios Municipios del Occidente colombiano, y se amplía la Ley 223 de 1938. 9 de octubre de 1939. D. O. n.º 24190.

Ley 7 de 1941. Sobre construcción de una central hidroeléctrica para el servicio de los municipios de la Región de García Rovira, en el departamento de Santander, y se restablece el circuito de Registro de Barichara. 23 de agosto de 1941. D. O. n.º 24743.

Ley 141 de 1949. Por la cual se crea la Comisión de Vigilancia de las Obras Públicas Nacionales y la Comisión de Servicio Civil; se adoptan ciertas medidas para la reducción de los gastos públicos y se dictan otras disposiciones. 27 de enero de 1949. D. O. n.º 26928.

Ley 25 de 1948. Por la cual se auxilian las Escuelas de Servicio Social. 12 de noviembre de 1948. D. O. n.º 26867.

Ley 19 de 1958. Sobre reforma administrativa. 9 de diciembre de 1958. D. O. n.º 29835.

Ley 99 de 1959. Sobre servicio de radiocomunicaciones aéreas, meteorología y otros servicios técnicos. 26 de enero de 1959. D. O. n.º 29860.



Ley 54 de 1959. Por la cual se dispone el establecimiento e instalación de servicios postales y eléctricos en algunas poblaciones de los Departamentos del Valle, Chocó, Cauca, Antioquia y Nariño, y se dictan otras disposiciones. 2 de septiembre de 1959. D. O. n.º 30055.

Ley 33 de 1960. Por la cual se auxilian unas obras de servicio público en las ciudades de Santa Marta y Ciénaga (departamento del Magdalena), y se dictan otras disposiciones. 2 de noviembre de 1960. D. O. n.º 30370.

Ley 86 de 1961. Por la cual se ordena la construcción y dotación de tres centros mixtos de Salud en el departamento de Nariño, y se ordena la adquisición, por el Ministerio de Salud Pública, de un barco-hospital para el servicio del litoral Pacífico. 2 de octubre de 1961. D. O. n.º 30627.

Ley 8 de 1964. Por la cual se extiende el servicio de correos nacionales a las áreas rurales de los Municipios colombianos en donde existen oficinas de la Administración Pública. 15 de octubre de 1964. D. O. n.º 31488.

Ley 19 de 1965. Por la cual la nación contribuye a la ampliación de servicios, equipos, reparaciones locativas, sostenimiento de las distintas salas y dependencias, etc., del Hospital Universitario San Vicente de Paúl, de Medellín, y se dictan otras disposiciones. 15 de septiembre de 1965. D. O. n.º 31752.

Ley 3 de 1966. Por la cual se reglamenta el recaudo e inversión de los ingresos provenientes de los servicios portuarios de faros y boyas, y se dictan otras disposiciones. 16 de febrero de 1966. D. O. n.º 31861.

Ley 74 de 1966. Por la cual se reglamenta la transmisión de programas por los servicios de radiodifusión. 28 de diciembre de 1966. D. O. n.º 32166.

Ley 45 de 1968. Por la cual se auxilia la construcción y terminación de unas obras de servicios públicos (ampliación de acueducto y pavimentación), en el municipio de Victoria, en el departamento de Caldas, y se dictan otras disposiciones "por conducto de Acción". 13 de diciembre de 1968. D. O. n.º 32670.

Ley 80 de 1969. Por la cual se reorganiza el Servicio de Aeronavegación a Territorios Nacionales "Satena". 14 de enero de 1969. D. O. n.º 32684.

Ley 86 de 1969. Por la cual se ordena una contribución de la Nación para las obras de defensa de la ciudad de Salamina (Caldas). 20 de febrero de 1969. D. O. n.º 32716.

Ley 11 de 1982. Por la cual se autoriza las empresas descentralizadas del sector eléctrico, la creación de una empresa para la financiación del desarrollo del sector. 3 de febrero de 1982. D. O. n.º 35937.

Ley 1.ª de 1982. Por la cual se crean nuevas fuentes de financiación para los servicios seccionales de salud a través de la Autorización de un juego de apuestas. 21 de enero de 1982. D. O. n.º 35928.

Ley 142 de 1994. Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones. 11 de julio de 1994. D. O. n.º 41433.

Ley 142 de 1995. Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones. 11 de julio de 1995. D. O. n.º 41925.



Ley 143 de 1994. Por la cual se establece el régimen para la generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad en el territorio nacional, se conceden unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones en materia energética. 12 de julio de 1994. D. O. n.º 41434.

Ley 489 de 1998. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional (...). 30 de diciembre de 1998. D. O. n.º 43464.

Ley 1341 de 2009. Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -TIC-, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones. 30 de julio de 2009. D. O. n.º 47426.



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons
Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional