

IMPERFECCIONES DE LA REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS SANITARIOS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO¹

David Peralta Anabalón²

RESUMEN: El marco regulatorio de los servicios públicos sanitarios constituye un conjunto de reglas obligatorias para quienes acceden a él, que define cuándo, cómo y dónde se deben otorgar los servicios por los cuales obtuvo de la autoridad, un derecho exclusivo y excluyente denominado "concesión". Ésta confiere a su vez atributos para su gestión, inversión, cobros de precios para reposición y mantención y permite a su titular alcanzar una utilidad prevista en la ley que incentiva su eficiencia.

El marco regulatorio contiene disposiciones que priman sobre las normas comunes aplicables a todas las actividades productivas o comerciales, reconoce un ente estatal que debe velar por su cumplimiento, regulando y normando la correcta prestación de los servicios y que cuenta con atribuciones correctivas y de sanción en caso de infracciones o contravenciones a las normas e instrucciones del área.

En este escenario se han ido gestando situaciones que no se atienen al marco preestablecido en su sentido estricto, porque ha sido el legislador el que ha abierto espacios de acción; porque las empresas prestadoras han aprovechado las insuficiencias normativas, sus vacíos y contradicciones o bien, porque la realidad no permite obtener ciertas conductas tratándose de algún tipo de prestaciones, al menos, en el corto tiempo. Todas estas "imperfecciones" evidencian síntomas de alerta ante el funcionamiento del marco regulatorio y nos alientan a estar permanentemente desarrollando formas de hacerlo más justo y efectivo, velando por los equilibrios que aseguren su sustentación en el largo tiempo, permitiendo por una parte el legítimo desenvolvimiento de los prestadores y, por otro, la defensa de los derechos de los usuarios.

ABSTRACT: Chilean sanitary services are regulated by a detailed legislation which defines when, how and where licensed companies must give services to the people who demand drinking water or sewerage services.

This mandatory statute is balanced with specific privileges granted by the government to the licensed companies:

- a) Licensees are monopolies who serve exclusively a specific territory defined in the license;*
- b) Use public space when extending network services;*
- c) Ask for specific and legally limited amounts of money or infrastructure as a condition to give sanitary services;*
- d) The law establishes a minimum rate of return that always has to be paid to the licensees. This way the regulation framework assures to private companies economic sustainability on the long run.*

1 Ponencia presentada en el Primer Congreso Iberoamericano de Regulación Económica, Santiago de Chile, 2005.

2 Abogado de la Universidad de Chile, Fiscal de la Superintendencia de Servicios Sanitarios.

The sanitary services legislation has some characteristics:

– *It is specific which means that licensees must obey this legislation before any other general legislation.*

– *It creates a regulatory agency responsible for supervising, regulating and sanctioning licensees who fail to observe the sanitary services regulation framework.*

In spite of this detailed legislation, we still face some problems regulating sanitary services. Most problems comes from bad written norms, new facts that could not be foreseen by Congress and private companies who look at these legislative imperfections as an opportunity to obtain greater benefits.

The Chilean Superintendence of Sanitary Services is aware of those problems and has a commitment to solve them with answers that must combine financial sustainability of private companies on the long term; fair rate of return and protecting consumers rights.

La prestación de los servicios públicos de agua potable y alcantarillado constituye una de aquellas actividades básicas que históricamente asumió el Estado, en su doble papel de ejecutor y fiscalizador de los servicios. Hoy en día tal rol ha cambiado, por cuanto se estableció a fines de los años 80 una legislación que posibilitó bajo ciertas reglas, que los privados asumieran el desarrollo de estos servicios, dándoles una exclusividad de territorio para atenderlos, asegurándoles una tarifa de autofinanciamiento que les permitiera a la vez hacer inversiones y obtener una adecuada rentabilidad, garantizada en la misma ley.

Frente a dicha exclusividad, se le impuso a los operadores una serie de exigencias para el desarrollo de los servicios, como el tener que contar con una concesión, vale decir, una autorización dada por la autoridad, con carácter de indefinida, para otorgar los servicios, con exclusividad dentro de una zona o área geográfica urbana; el quedar sometidas a un régimen de orden público conformado por el marco regulatorio, que debe supervisar y fiscalizar una entidad estatal dotada de atribuciones para controlar y regular el sector y para aplicar sanciones en las situaciones de contravención de la normativa.

Se trata de un sector reglado, donde se distingue la existencia de un régimen tarifario,

en que los precios por las prestaciones que obligatoriamente debe entregar el operador son fijados por la autoridad cada 5 años, acorde con un procedimiento de cálculo preestablecido y participativo y la existencia de un régimen concesional, que impone una serie de exigencias que se deben acreditar para llegar a ser operador y para mantenerse en esa condición, como son la obligatoriedad de servicio, el cumplimiento de los planes de inversión (Programas de Desarrollo) y de los estándares de calidad definidos en la ley y la normativa técnica.

El sector sanitario de los servicios públicos de agua potable y de recolección de las aguas servidas es un escenario cautivo, donde por una parte entes autorizados para desarrollar una actividad de necesidad pública, deben responder por sus actos de servicio a la autoridad fiscalizadora y reguladora (Superintendencia de Servicios Sanitarios, en adelante SISS), demostrando la efectividad de sus prestaciones, tanto en calidad como continuidad y por otra, un Estado que se reserva un rol de guardián del cumplimiento de las concesiones otorgadas, velando por el resguardo y la atención de los derechos de los usuarios y del cumplimiento de la legislación en todos sus aspectos vinculados a esas concesiones.

Es importante destacar que el desarrollo del sector en los términos que opera actualmente, sujetándose a la legislación surgida a fines de los años 80, tuvo una primera etapa de ajuste o transición que duró hasta fines del siglo pasado, donde las empresas concesionarias eran de propiedad estatal y si bien su estructura era el de una entidad de derecho privado (Sociedad Anónima), los objetivos que prevalecían en su actuar seguían siendo los propios de un órgano estatal, que históricamente habían sido los mismos que guiaron a los Servicios Públicos que le antecedieron en el otorgamiento de esos servicios (la D.O.S.; el Sendos).

Fue a finales de los años noventa, que ante la decisión del gobierno de privatizar la gestión de los servicios de agua potable y de alcantarillado, paralelamente se llevó adelante un proceso de modificación legal tendiente a fortalecer el ámbito de acción del ente regulador, incrementando los montos de las multas y las facultades para requerir la información que es esencial para el desarrollo de las funciones fiscalizadoras y la fijación tarifaria.

Con el marco regulatorio fortalecido se dio paso a un período donde los roles del operador y del ente fiscalizador quedaron nítidamente definidos y en este contexto se hicieron evidentes los primeros conflictos por parte de los fiscalizados en orden a discutir la competencia de control, normativa y de sanciones que ejercía la entidad reguladora, en tanto, por su lado, se hizo notorio un ejercicio más efectivo por parte de la SISS tanto en su papel sancionador, aplicando multas y proponiendo caducidades, como exigiendo mecanismos de autocontrol que eran verificados por controles directos y en terreno. También se produjo un importante incremento en el rol normativo, hecho valer por la autoridad reguladora mediante la dictación de un conjunto de órdenes e instrucciones que hacían posible la aplicación de la legislación.

El marco regulatorio define un ámbito de acción que sólo permite hacer lo que en ello se contempla, vale decir, aplica una máxima

del derecho público a entidades privadas que, por esencia, entienden que les está permitido hacer todo lo que la ley no prohíbe. Tal conflicto sólo es posible que se nos presente en los servicios regulados, donde entidades privadas se deben someter, obligatoriamente, a lo que les autoriza el marco regulatorio al que acceden en virtud de una concesión, por disponerlo así el instrumento que le otorga la concesión (decreto) y los cuerpos legales que conforman el marco regulatorio específico, que prevalece en este campo por sobre aquellas normas de aplicación general que regulan las actividades de las personas (Código Civil, Código de Comercio, etc.).

El artículo 19° N° 21 de la Constitución Política asegura a todas las personas; *“El derecho a desarrollar cualquier actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen”*.

El derecho reconocido por el artículo 19° N° 21 es muy amplio, pues puede comprender la iniciativa y prosecución indefinida de cualquier actividad económica, extractiva, productiva, comercial, financiera o de servicio, *“respetando las normas que la regulen”*.

Conforme con lo anterior, el orden jurídico chileno permite la existencia de actividades económicas sujetas a una normativa específica, denominada regulatoria, que se superpone a las leyes generales y básicas de la actividad, conocidas como leyes generales, tales como el Código de Comercio, Código Sanitario, etc.

Una de estas actividades bajo regulación específica y con marco propio es la de los servicios públicos de producción y distribución de agua potable y de recolección y tratamiento de las aguas servidas.

De esta forma, el marco regulatorio de los servicios sanitarios constituye un conjunto de normas, jurídicas y técnicas, que determinan la forma de acceder a estos servicios, sus reglas de subsistencia, derechos y obligaciones, fija las relaciones entre los prestadores con el

Estado y de los prestadores con los usuarios; el régimen de tarifas y otros cobros y define al ente regulador, su estructura y competencia.

El marco regulatorio establece limitaciones que se definen en el decreto de concesiones y la ley. Así las cosas, dentro de esas limitaciones un operador de los servicios de agua potable y de alcantarillado no puede atender a los clientes que están fuera de su área de atención exclusiva (territorio operacional), aunque estas áreas contiguas carezcan de servicios concesionados; y el prestador disponga de los medios técnicos para dar los servicios; tampoco puede entregar servicios que exceden de su objeto exclusivo y para el cual se constituyen como concesionarios; ni cobrar precios libres por sus prestaciones o discriminar en los cobros y respecto de los usuarios; dejando de cumplir con sus obligaciones o bien vincularse o desprenderse de otro prestador sin consentimiento de la autoridad.

En este escenario de límites acotados tiene sentido el análisis que nos ocupa, pues hay hechos o conductas que el marco han debido flexibilizar, otros que no soluciona o no tiene suficientes reglas de contención, o a veces es insuficiente y el prestador hace uso de ellos aprovechando la ocasión, la posición monopólica o bien, la ausencia de normativa clara.

Las imperfecciones que advertiremos nos preocupan, porque ellas alteran el sistema regulatorio en la forma que éste fue concebido y si bien algunos aspectos pueden subsanarse, corregirse o regularse, no es menos cierto que debemos considerar que un actor importante son los operadores y que ellos ingresaron a este orden bajo ciertas reglas que no pueden alterarse afectando sus intereses.

EL OBJETO ÚNICO Y LAS ACTIVIDADES RELACIONADAS

La ley impone que las concesionarias que se constituyan para otorgar los servicios de agua

potable y de alcantarillado deben tener como único objeto el establecimiento, construcción y explotación de los servicios públicos que prevé la ley sanitaria (DFL MOP N° 382/88) y demás prestaciones relacionadas con dichas actividades.

Hay una discusión dentro del sector que se remonta a los inicios del actual marco normativo, que ha ido evolucionando hacia una apertura del concepto “prestaciones relacionadas”, el que se ha visto favorecido por la dictación de cuerpos jurídicos que han permitido al concesionario abordar áreas que con una interpretación restrictiva eran inviables, por ejemplo:

- La atención de áreas rurales (art. 52 bis)
- La convención por el tratamiento de ciertos Riles (art. 4° DS N° 609/98)
- La revisión de instalaciones domiciliarias, verificar su correcta ejecución y los materiales empleados (RIDAA)
- Participar en temas de ejecución de obras para evacuación de aguas lluvia (ley N° 18.525)

La SISS ha debido asimilar que el sistema permite estas “licencias” otorgadas al operador concesionado y para ello ha tenido que generar mecanismos de fiscalización tendientes a velar porque los servicios de la concesión obligatoria no se vean menoscabados o disminuidos a raíz de estas prestaciones no reguladas. Ha sido y es fuente de conflicto en los procesos tarifarios el identificar aquellos activos o instalaciones que se comparten para atender servicios regulados y los no regulados y la proporción en que se contribuye a su costeo, puesto que los usuarios de los servicios de agua potable y de alcantarillado no pueden financiar esas otras prestaciones por las cuales el concesionario negocia y obtiene libre y directamente los precios con sus beneficiarios, sin intervención de la autoridad.

En definitiva, lo que el marco regulatorio postula es la depuración de los costos, a

objeto de que únicamente se consideren en las tarifas los costos de los servicios regulados, impidiendo que por esta vía los usuarios terminen pagando o solventando los servicios no regulados.

Al margen de la discusión por la determinación de la fracción de costos que es atribuible al servicio regulado respecto del no regulado cuando se comparten activos, ha surgido otra interpretación en este ámbito, que no es menor para el análisis futuro de esta regla. En efecto, se pretende objetar que se efectúe el descuento de costos por negocios no regulados cuando la infraestructura compartida no requiere sobredimensionamiento, esto es, cuando se encuentra dimensionada para satisfacer la demanda del Q^* .

Esta posición la refuerzan con la definición contenida en el marco tarifario, que dispone que plan de expansión es “aquel proyecto de inversión que contempla un aumento significativo del volumen de alguno de los servicios prestados por la empresa y/o cambios relevantes en los procesos productivos para generarlos”.

De esta forma, hay una corriente que pretende sostener que existe un grado de sustentabilidad en la afirmación de que no cabe descuento en el caso que el servicio no regulado resulta ser un subproducto o una prestación intermedia de los activos del proyecto, para lo cual no se requiere de un sobredimensionamiento de la infraestructura del servicio regulado.

Lo que debería ser indiscutido; vale decir, que el concesionario debe actuar en un escenario cautivo y perfectamente reglado no es tan evidente, desde que las empresas generaron unidades de nuevos negocios a partir de sus concesiones, aprovechando las condiciones que le confieren el desarrollo de sus servicios, situación que puede producir un desequilibrio en los mercados por la posición dominante del prestador y un área con menos fiscalización y, por ende, de potenciales conflictos.

Por último, no podemos dejar de pensar que otras prestaciones relacionadas no re-

guladas aparecerán. Sin duda ellas seguirán surgiendo, ya que habrá una ley u otro cuerpo jurídico que permitirá que las concesiones sanitarias puedan actuar en ese campo y la SISS con sus actuales medios deberá funcionar en ese doble terreno de lo obligatorio y lo facultativo, de lo tarificable y aquello que es a libre precio, de lo que se fiscaliza y aquellos aspectos que se rigen por el derecho común. Estamos frente a una imperfección que el sistema regulatorio ha flexibilizado, porque asume que en sus situaciones es lo más eficiente y, por ende, menos gravosa su prestación para quienes se sirven de ella, pero que, sin duda, producen distorsiones al sistema tal como se concibió.

DISTRIBUCIÓN DE COSTOS ENTRE DOS O MÁS SERVICIOS PÚBLICOS QUE COMPARTEN UN ACTIVO O UNA ACTIVIDAD

Como se dijo, los servicios públicos sanitarios se han privatizado casi completamente, ocurrió con la venta del control accionario sobre las empresas dueñas de las concesiones, y también por la venta de la explotación de la concesión por un tiempo determinado no inferior a 30 años.

En este escenario, es un hecho público y notorio que los privados participan como consorcios en la adquisición de las concesiones o en la explotación de concesiones de dos o más servicios sanitarios. Es el caso que el Grupo Hurtado Vicuña lo hace respecto de las empresas Esva y Aguas del Valle; del grupo Agbar respecto de Aguas Andinas, Aguas Cordillera, Aguas Manquehue y Aguas Los Dominicos; el Grupo Thames Water respecto de ESSBIO y Aguas Nuevo Sur Maule; y el Grupo Solari respecto de las explotación de las concesiones de Aguas Araucanía (Novena Región), Aguas Tarapacá (Primera Región) y Aguas Magallanes (Región XII).

En la situación descrita, todos estos grupos económicos, con el objeto de disminuir

sus costos y mediante distintas figuras jurídicas, han estructurado la gestión de sus distintas concesiones como si se trataran de una sola empresa, logrando de esta manera compartir una serie de activos y actividades que desarrollan conjuntamente. Es decir, actualmente operan de facto como una empresa sin proceder a fusionarse de conformidad con la ley, ello a pesar que esta figura está expresamente contemplada en el orden jurídico sanitario.

De acuerdo con el inciso final del artículo 8° de la Ley de Tarifas, para evitar la doble contabilización de costos provenientes de un activo o actividad que es compartida o desarrollada conjuntamente entre dos o más servicios públicos, la entidad encargada de fijar tarifas debe contabilizar sólo la proporción o cuota que corresponde pagar al servicio sanitario bajo procedimiento de fijación de tarifas.

La SISS ha incorporado en los procesos de fijación tarifaria esta disposición. Sin embargo, el año 2004 la Contraloría General, ante presentación del Grupo AGBAR, resolvió que dicho artículo 8° no es aplicable cuando se comparte un activo o actividad entre dos servicios sanitarios. Es decir, restringe la aplicación de esta norma solamente a los casos en que el servicio sanitario comparte activos o actividades con un servicio de otra naturaleza como es el eléctrico, de gas o telecomunicaciones. De esta manera, dejó fuera del campo de aplicación de esta norma la doble contabilidad de costos que se produce cuando un grupo de empresas sanitarias comparte activos o actividades.

Tal decisión del Organismo Contralor significa que los usuarios de esos prestadores deberán pagar la existencia de tantos gerentes generales, fiscales, edificios corporativos y otros activos que en la práctica comparten, como empresas existen, en circunstancias que en la realidad para todas ellas existe un solo gerente general, un solo fiscal y un solo edificio corporativo, sin contar un sinnúmero de actividades conjuntas que deben tarifarse como si las hi-

cieran separadamente a sabiendas que en la realidad lo hacen como una sola, todo lo cual, obviamente, significará un alza injustificada de tarifas en esos rubros para cada uno de esos prestadores monopólicos.

Como puede apreciarse, el hecho descrito genera una discriminación evidente, dado que si estas mismas actividades o activos se compartieran con otras empresas de servicios públicos (eléctricas o telefónicas), no podría tarifarse dos o más veces como sí ocurre entre dos servicios públicos sanitarios.

Esta imperfección no es superable por la vía interpretativa, dado que la Contraloría General ha hecho valer su preeminencia en este campo, no obstante que la SISS también tiene competencia interpretativa específica y sobre el mismo D.F.L. MOP N° 70/88 que informó Contraloría, pero como los pronunciamientos de este ente Contralor constituyen jurisprudencia administrativa obligatoria, sólo incumbe a la SISS aceptar tal decisión y esperar que, por la vía legal o judicial, se subsane una discriminación injusta e improcedente.

LAS DISCREPANCIAS DENTRO DEL ESTUDIO TARIFARIO

En el marco de los procesos de fijación tarifaria es un argumento recurrente que las empresas hacen valer, el afirmar que este proceso constituye una negociación y fundan tal postura en la situación de poder observar las Bases para hacer los estudios, el discrepar de los resultados del estudio y en caso de no lograr acuerdo sobre esas discrepancias llevarlas a una comisión de expertos.

Lo cierto es que la ley es clara, la determinación de tarifas es una potestad entregada por el legislador a la entidad reguladora, que debe llevarse a cabo mediante un procedimiento administrativo fijado por el mismo legislador y precisado mediante un reglamento de ejecución. En consecuencia, desde el punto

de vista de la autoridad no hay asidero jurídico para aceptar que se trata de un procedimiento negociado o controversial en el cual el prestador y la autoridad son partes en igualdad procesal.

El hecho que la ley permita al prestador hacer valer ciertos derechos para observar o discrepar en determinadas instancias del proceso tarifario, no lo transforman en una negociación, como tampoco resulta evidente que las partes estén en igualdad procesal, dado que la SISS no puede discrepar del estudio del prestador o formularle observaciones que no sea para pronunciarse sobre su admisibilidad formal, vale decir, examinar que se hayan hecho valer tales discrepancias fundada y pormenorizadamente en la oportunidad debida.

Por otra parte, es inexacto pensar que dado que la ley considera la existencia de una comisión de expertos, todas las divergencias del proceso deban llevarse al conocimiento y resolución de esta comisión. Es el caso, por ejemplo, que no podría llevarse a la comisión aspectos relativos a observaciones a las Bases o discrepar puntos de vista acerca de ellas. La comisión de expertos tiene un único fin, perfectamente delimitado cual es resolver las discrepancias formuladas por el prestador a parámetros del estudio de la SISS con el mérito de su propio estudio, para que dicha comisión resuelva en uno u otro sentido, sin poder fijar valores intermedios u otros resultados diversos.

De esta forma, como puede advertirse, hay un relativo consenso de no considerar a esta comisión como un Tribunal arbitral, sino más bien una Comisión de Peritos.

No obstante que persiste la discusión de los aspectos descritos, debo reconocer que hay situaciones dentro del proceso tarifario que presentan debilidades, cuando la ley y el reglamento no se ponen de acuerdo de manera categórica acerca de si el prestador puede discrepar de parámetros o de resultados, aspecto no menor si se considera que cada día son más los parámetros que se discrepan. También es dis-

cutible la facultad de la autoridad para declarar la admisibilidad de las discrepancias, ello no tiene fuente legal sino sólo reglamentaria y su existencia obedece a que constituye el único medio jurídico para que la autoridad vele por el proceso, tanto en cuanto a las Bases, la información entregada y el desarrollo del estudio. En definitiva, la declaración de admisibilidad es una instancia procesal que corrige defectos en la forma de hacer las discrepancias, y su existencia genera un desincentivo para evitar abusos del sistema.

No podemos olvidar que formuladas las discrepancias, hay 15 días para ponerse de acuerdo sobre ellas entre prestador y autoridad; la existencia de un mayor número de esas discrepancias dificulta un acuerdo y hace titánica la tarea de la comisión de expertos que tiene 30 días para conocerlas y resolver.

Finalmente, la comisión constituye otro punto imperfecto del sistema, desde el momento que su configuración debería ser independiente, pero en la práctica resulta que de sus tres integrantes hay uno solo que resuelve, dado que los dos restantes uno nombrado por el prestador y otro por la SISS, defienden los intereses de su estudio y en definitiva casi actúan como defensores de los mismos para vencer al tercer experto que debe dirimir. Este escenario debe cambiar; donde las discrepancias son más de 100; hay 30 días, un cúmulo infinito de información presentada por ambos interesados y un solo experto que decide la votación, resulta algo insostenible y debe subsanarse.

Estamos frente a imperfecciones que no permiten estudios tarifarios que se atengan estrictamente al objetivo de la ley, buscar las mayores eficiencias; el prestador amparado en la asimetría de la información pretende llevar el proceso a una negociación; propiciando un sinnúmero de observaciones a las bases, muchas discrepancias y allegando un cúmulo de información nueva y distinta que hace del procedimiento una asfixiante tarea por cumplir los

plazos legales y resolver lo más y mejor que se pueda, en ese tiempo.

LAS RECLAMACIONES DE SANCIONES DE MULTAS

Conforme con el artículo 11 de la ley Nº 18.902 y el artículo 55 del D.F.L. MOP Nº 382/88, corresponde al Superintendente aplicar sanciones de multas a los prestadores sanitarios que incurran en alguna infracción a las leyes “Ley General de Servicios Sanitarios”, reglamentos y demás normas relacionadas con los servicios sanitarios o incumplimiento de las instrucciones, órdenes y resoluciones que dicte dicha Superintendencia.

Tal potestad también es aplicable respecto de los establecimientos que incurran en alguna infracción a la normativa e instrucciones relacionadas con las descargas de residuos industriales líquidos.

En conformidad con el artículo 13 de la citada ley Nº 18.902, el afectado por la aplicación de sanción podrá reclamar de ella o de su monto ante el Juez de Letras en lo Civil que corresponda, dentro del plazo de 10 días contados desde la fecha de su notificación.

Ahora bien, la ley Nº 18.902 no exige la notificación de la demanda o de la reclamación de la multa a la Superintendencia, para suspender los efectos de la resolución reclamada. Por otra, el reclamante no tiene que consignar suma alguna para deducir su demanda o reclamación, situación que es diferente en otros sectores como el eléctrico. Al respecto, siendo un tema discutido, el Tribunal Constitucional ha debido pronunciarse declarando expresamente que la consignación en estos casos no constituye una amenaza ni vulnera la garantía del debido proceso.

Esta situación ha conducido a que algunos reclamantes usen la práctica de dejar presentada pero sin activar, su reclamación o demanda en el Juzgado designado por la

I. Corte. La Superintendencia no está en condiciones, a su vez, de ordenar a su costa la notificación de la demanda, por impedírsele un Auto Acordado de la I. Corte de Apelaciones de Santiago, que basado en el Código Orgánico de Tribunales prohíbe a los receptores notificar la demanda a requerimiento del demandado.

Esta situación ha significado que algunas reclamaciones hayan quedado largo tiempo depositadas en el Tribunal, sin que la Superintendencia pueda dar curso progresivo a los autos y la multa, por ende, pendiente de pago.

La Superintendencia ha tratado de afrontar esta práctica, demandando ejecutivamente al infractor, asumiendo los costos consiguientes de dicha notificación. En efecto, el artículo 14 de la ley Nº 18.902, dispone que si la multa no fuere pagada o existiera sentencia ejecutoriada rechazando el reclamo, la Superintendencia podrá demandar ejecutivamente al infractor ante el Juez de Letras de turno en lo Civil de Santiago.

El infractor, por su parte, frente a la demanda ejecutiva procede a dar curso progresivo a los autos de reclamación, quedando de esta manera paralizada la demanda ejecutiva, perdiendo así la Superintendencia los costos y esfuerzos empleados en la citada demanda ejecutiva.

Las sanciones de multas son los instrumentos de mayor efectividad con que cuenta la autoridad de acuerdo al marco regulatorio, para enmendar las conductas que contravienen sus reglas. El que los prestadores recurran a prácticas que resten su eficacia perturba al sistema y dilata el normal restablecimiento de los ámbitos quebrantados.

CONVERSIÓN DE LOS SISTEMAS SANITARIOS RURALES EN URBANOS

El marco regulatorio de los servicios públicos sanitarios es enteramente aplicable en las áreas urbanas, donde se exige la concesión

sanitaria para el otorgamiento de los servicios de esta especie.

Los sistemas rurales de agua potable, que son los que se ubican en zonas calificadas como rurales por los planos reguladores, permanecerán en sus actuales condiciones, en tanto las áreas que sirven no pasen a constituirse en urbanas o con exigencias de urbanización, donde les será aplicable el marco regulatorio de los servicios públicos sanitarios.

Los sistemas rurales carecen de una institucionalidad y su existencia y funcionamiento son asimilables a un servicio particular, vale decir, se rige por una organización propia, estatutaria o contractual, cumpliendo con los estándares de calidad que aseguren un buen servicio. Su fiscalización está radicada en los Servicios de Salud correspondientes.

Así como no existe una institucionalidad del sector de los sistemas rurales de agua potable, tampoco hay regulación para su conversión al sistema público y en estricto rigor tal transformación debería hacerse cumpliendo con todos los aspectos que se establecen para ser concesionario, sin discriminación.

Para los que conocemos el sector, sabemos que tal conversión no es fácil y que no basta con tener un plano del territorio y conocer a los usuarios por atender, por lo que urge contar con reglas que permitan dar una sustentabilidad a esos servicios en el corto y largo plazo, permitiendo su tránsito gradual y

dirigido en el plano de las inversiones, de las tarifas y de la constitución de sus garantías.

El desafío de las autoridades que legislan es enfrentar con seriedad la institucionalidad del sector sanitario rural, propiciando que en ese ámbito se generen las bases para que aquellos sistemas con mejor desarrollo o posibilidad de ser absorbidos por las áreas urbanas, vean facilitadas su conversión en términos menos traumáticos y más favorables para sus usuarios.

No está de más recordar que, en este campo de transformación de un área rural a urbana, las principales dificultades que enfrenta el nuevo concesionario es la alta inversión en obras de capacidad, para normalizar la infraestructura existente y la también, a veces, falta de capacidad de los usuarios para adaptarse a los nuevos sistemas de cobro tarifario que, en definitiva, conllevan a solventar en el largo plazo las nuevas obras que son necesarias para asegurar un servicio en los términos que exige el marco regulatorio.

En definitiva, de todo lo expuesto es posible concluir que las grandes tareas del futuro para perfeccionar el sector público sanitario serán dictar las normas respectivas tendientes a obtener un común denominador de ajuste entre las funciones del sector público regulador y las tareas del sector privado operador sanitario dentro del mecanismo de economía concertada en que el Estado fija las reglas y el sector privado las aplica o ejecuta.

