



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

**EVALUACIÓN Y CAMBIOS DE LA
DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL EN EL
SERVICIO PÚBLICO DE ACUEDUCTO: ANÁLISIS
DEL MODELO DE PRESTACIÓN EN EL
MUNICIPIO DE SOACHA**

JENNY KATHERINNE PÁEZ GIL

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales
Bogotá D.C., Colombia

2018

EVALUACIÓN Y CAMBIOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL EN EL SERVICIO PÚBLICO DE ACUEDUCTO: ANÁLISIS DEL MODELO DE PRESTACIÓN EN EL MUNICIPIO DE SOACHA

JENNY KATHERINNE PÁEZ GIL

Trabajo de investigación presentado como requisito parcial para optar al título de:

Magister en Derecho perfil de profundización en Derecho Administrativo

Director (a):

Doctor Fernando Pardo Flórez

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales
Bogotá D.C., Colombia

2018

Dedicatoria

A la Luz que desde el cielo ilumina cada día de mi vida

A Pedro, por demostrarme el significado de amor y familia

A Víctor Alfonso y Edison, por ser siempre mis protectores y mi apoyo

A Andrés por la incondicionalidad y la felicidad que me brinda día tras día

*“Nunca reconoceremos el valor del agua
hasta que el pozo este seco.”
Thomas Fuller.*

Agradecimientos

En primer lugar, quiero agradecer a la vida por haberme dado la oportunidad de formarme como profesional en la Universidad Nacional de Colombia, sin duda alguna, ser egresada de esta Institución ha sido de las mejores experiencias que he tenido. En sus aulas recibí conocimiento invaluable, conocí amistades sinceras y leales, y viví experiencias únicas, por ello siempre estaré en deuda con mi alma mater, porque cambió mi vida para hacerla feliz.

Igualmente, quiero agradecer a mi Familia, a mi Papá (Pedro) y mis hermanos (Víctor Alfonso y Edison) porque gracias a su sacrificio y amor lograron forjar el ser que hoy soy, gracias por haberme apoyado en cada etapa de mi vida; espero poder retribuirles toda la ayuda y el cariño que me han brindado siempre. De igual modo, quiero agradecer a mi Luz, mi mamita, que desde el cielo ha acompañado mis pasos y como homenaje a su memoria, este logro está dedicado a ella, y deseo que desde el más allá, se sienta orgullosa de mí.

Quiero agradecer a Andrés, por ponerle color a mis días, y acompañarme en este camino de formación, contar con su apoyo y su amor, es de los regalos más bonitos que me ha dado la vida.

A mi Familia UN, gracias infinitas por la amistad sincera que cada uno me ha ofrecido, gracias por los momentos de tristezas y alegría, por las experiencias vividas, y por cada anécdota. Soy realmente afortunada de contar con ustedes.

A mis amigos del Área Curricular de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia, especialmente a Leandro y Lorena, así como a mis amigos del Juzgado 61 Administrativo de Bogotá, gracias por la paciencia, y sus aportes en la construcción del presente texto.

A mis profesores, particularmente, al profesor Fernando Pardo, por los conocimientos recibidos y por sus aportes en la construcción y elaboración de este trabajo.

Finalmente, quiero dar gracias al municipio que inspiró el presente texto, cuya tierra me vio nacer, y al que espero contribuir y defender siempre, gracias por tanto mi Soacha querida.

Resumen

Los servicios públicos domiciliarios gozan de un régimen especial en el ordenamiento jurídico colombiano debido a la incidencia que tienen en la calidad de vida y en la estrecha relación que guardan con los derechos fundamentales de los habitantes del territorio nacional. Pese a lo anterior, en el país existen múltiples problemas asociados con algunos servicios públicos, especialmente con el de acueducto, pues a pesar de su carácter, su prestación resulta deficiente en municipios con población de escasos recursos, al tener dificultades relacionadas con su acceso, calidad y cobertura. En este orden de ideas, el presente trabajo tiene como finalidad realizar un examen crítico del modelo de descentralización territorial del servicio de acueducto en el municipio de Soacha, a partir del análisis del esquema de prestación del servicio en el municipio, en aras de determinar las problemáticas y dificultades que se han presentado en su aplicación y proponer cambios en su diseño y regulación, con el fin de mejorar el acceso y prestación al agua potable.

En este sentido, se acercará al lector sobre las características del esquema de prestación de agua potable y su aplicación en el municipio de Soacha, se realizó un análisis del plan de desarrollo municipal, y se evidenciaron las principales dificultades del modelo de descentralización, a partir de lo cual se efectúa un análisis crítico y se proponen algunas conclusiones que tienen como objetivo realizar un aporte en el mejoramiento de los factores de eficiencia, cobertura y calidad del servicio de acueducto en el municipio de Soacha.

Palabras clave: Servicios públicos domiciliarios, agua potable, descentralización territorial, participación ciudadana, autonomía territorial.

Abstract

Public utilities have special regulations in Colombian legal system due to the impact they have on the citizens quality of life and their close connection to their fundamental rights. Despite that, there are lots of problems related to some public utilities in this country, especially when it comes to potable water. Regardless the importance of its provision, tap water it is not properly provided in municipalities with low income population in terms of access, quality and coverage. Considering that, the present work proposes a critical examination on the territorial decentralization model of water utility in the municipality of Soacha based on an analysis of its scheme of service provision. Ultimately this paper intends to verify the problems and difficulties that this scheme had had and proposes the changes needed to improve the access and provision of the public water system in the city.

Therefore, the characteristics of the potable water supply scheme and its operation in the municipality of Soacha will be illustrated to some extent. Likewise, a critical analysis on the municipal development plan will unveil the decentralization model main difficulties. And finally, some conclusions are discussed to contribute to the improvement of the efficiency, coverage and quality of the public water system in Soacha.

Keywords: Public utilities, potable water, territorial decentralization, citizen participation, territorial autonomy

Keywords: Public utilities, potable water, territorial decentralization, citizen participation, territorial autonomy

Contenido

PÁG.

1. EL MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL EN COLOMBIA Y SU APLICACIÓN EN EL SERVICIO PÚBLICO DE ACUEDUCTO	7
1.1 La descentralización en Colombia	7
1.1.1 Antecedentes de la descentralización territorial en Colombia	10
1.1.2 El debate entre la descentralización territorial y la centralización y su relación con la prestación del servicio público de acueducto	19
1.1.3 Críticas a la descentralización en la prestación del servicio público de acueducto	24
1.2 Reconstrucción de la noción de servicio público	27
1.2.1 Conceptualización del servicio público domiciliario de acueducto	31
1.2.2 El servicio público de acueducto desde la jurisprudencia de la Corte Constitucional	34
1.2.3 Regulación constitucional del servicio público domiciliario de acueducto	37
1.3 La prestación del servicio público de acueducto en Colombia y su relación con los derechos fundamentales	40
1.3.1 Antecedentes históricos de la regulación del servicio público domiciliario de acueducto	44
1.3.2 Aproximación conceptual del derecho al agua como fundamento para la prestación del servicio público domiciliario de acueducto	52
1.3.3 Relación entre el servicio público de acueducto y derechos fundamentales	54
2. LA AUTONOMÍA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES Y LAS HERRAMIENTAS DE GESTIÓN PÚBLICA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO MECANISMOS PARA GARANTIZAR LA ADECUADA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ACUEDUCTO	58
2.1 Autonomía de las entidades territoriales	59
2.1.1 El factor financiero como elemento determinante para la configuración de la autonomía del municipio como ente territorial	61
2.1.2 La gestión pública territorial como garantía para la prestación adecuada del servicio público domiciliario de acueducto	64
2.1.3 El establecimiento de competencias definidas en materia de agua potable y saneamiento básico como condición para el mejoramiento del sector	68

X Evaluación y cambios de la descentralización territorial en el servicio público de acueducto: análisis del modelo de prestación en el municipio de Soacha

2.2 Participación Ciudadana y control de prácticas de corrupción	72
2.2.1 La participación ciudadana como alternativa para la satisfacción de necesidades en materia de servicios públicos domiciliarios	73
2.2.2 De la eliminación de prácticas corruptas en el sector de acueducto	78
2.2.3 Transparencia de las entidades prestadoras del servicio público de acueducto como forma para mejorar su prestación	82
2.3 Inspección, Vigilancia y Control y Rendición de Cuentas en la prestación de los servicios públicos domiciliarios	85
2.3.1 La inspección, vigilancia y control del servicio público de acueducto como garantía para su adecuada prestación	86
2.3.2 La rendición de cuentas como forma de control a las inversiones destinadas a servicios públicos domiciliarios	88
2.3.3 Los planes y programas de desarrollo como instrumentos para materializar la mejora en la calidad y cobertura del servicio público de acueducto	91
3. EVALUACIÓN Y CAMBIOS EN EL MODELO DEL SERVICIO PÚBLICO DE ACUEDUCTO	93
3.1 Esquema de prestación del servicio público de acueducto en el municipio de Soacha	93
3.1.1 Las condiciones socioeconómicas del municipio de Soacha	94
3.1.2 La prestación del servicio público de acueducto en el municipio de Soacha	100
3.1.3 Las empresas prestadoras de servicio público de acueducto existentes en el municipio de Soacha	103
3.2 Revisión del Plan de Desarrollo Juntos Formando Ciudad	106
3.2.1 Características del plan de desarrollo municipal en materia de servicios públicos domiciliarios	106
3.2.2 La participación ciudadana como eje del programa de desarrollo municipal	108
3.2.3 Análisis y críticas al plan de desarrollo municipal	110
3.3 El informe de gestión y la rendición de cuentas del municipio de Soacha para el año 2017	112
3.3.1 Características de la prestación del servicio público de acueducto a luz del informe de gestión municipal y el informe de rendición de cuentas	112
3.3.2 Balance de las políticas de agua potable y saneamiento básico emprendidas por el municipio de Soacha	117
3.3.3 Análisis y críticas al informe de gestión y la rendición de cuentas municipal	119
4. CONCLUSIONES	121
5. BIBLIOGRAFÍA	126

Lista de tablas

Gráfica 2 Esquema del sector de agua potable y saneamiento básico	69
Gráfica 3 Esquema piramidal del sector de agua potable y saneamiento básico	69
Gráfica 4 Resumen de población existente en el municipio de Soacha diferenciado por comuna	98
Gráfica 5 Relación de los recursos girados por el municipio a las distintas empresas prestadoras del servicio de acueducto, por concepto de subsidios en las tarifas.....	114
Gráfica 6 Giro de subsidios a las empresas prestadoras de acueducto, alcantarillado y aseo en el año 2018 por parte del municipio de Soacha.	114
Gráfica 7 Suministro de agua potable mediante carrotanques en el sector de altos de la florinda del municipio de Soacha. Fuente: Informe de Gestión Soacha 2017	116

Introducción

Los servicios públicos domiciliarios constituyen una importante herramienta para los Estados Sociales de Derecho, pues con su prestación efectiva se permite a la población satisfacer sus necesidades básicas, aspecto que es imprescindible para garantizar los derechos fundamentales de los habitantes del territorio nacional, entre ellos, el derecho a la vida en condiciones de dignidad.

De este modo, la prestación adecuada y óptima de los referidos servicios se establece como un pilar fundamental de los gobiernos, en tanto es su obligación emprender todas las estrategias, así como las políticas públicas tendientes a garantizarlo, esto con el fin de atender y superar las necesidades insatisfechas de la sociedad en procura del bienestar general.

Ahora, en cuanto a la noción de los servicios públicos domiciliarios, la Constitución Política de 1991 estableció que son un instrumento a través del cual el Estado busca suplir las necesidades básicas insatisfechas de la población colombiana. Para garantizar lo anterior, se diseñó un esquema de servicios públicos, en donde el Estado pretende asegurar su prestación eficiente, por medio de modelos de gestión directa -el servicio público es prestado por el Estado de forma subsidiaria o residual- e indirecta -el servicio público es prestado por una empresa de servicios públicos diferente a las entidades territoriales-.

En relación con lo anterior, es necesario mencionar que la gestión indirecta hace referencia a la prestación de los mencionados servicios públicos por parte de empresas de servicios públicos domiciliarios distintas a los municipios, quienes pueden suministrarlos aplicando los principios de la libre competencia y concurrencia, siempre que se ajusten a los requisitos establecidos en el régimen jurídico de los servicios públicos.

No obstante, se debe recordar que en algunas oportunidades las empresas de servicios públicos no concurren a la prestación, por lo que el constituyente consideró que el Estado, con el fin de hacer efectivos los fines sociales que promulga, debe garantizar su prestación de forma directa, a través de los municipios, lo cual es necesario para que toda la población pueda acceder a estos independientemente de la naturaleza del prestador, revistiendo su garantía un papel esencial en la actividad estatal.

Así las cosas, es claro que en el contexto colombiano el Estado debe cumplir una doble función en cuanto a la implementación de los servicios públicos; pues de una parte debe proporcionar la regulación adecuada, para que los prestadores de servicios públicos cumplan con los cometidos estatales en términos de eficiencia, teniendo en cuenta criterios de calidad, cobertura y continuidad; y por otra parte, en caso de que en el mercado no hayan interesados en participar en la prestación de los servicios públicos, debe asumir de forma directa su garantía, lo cual está a cargo principalmente de los municipios.

En relación con lo anterior, se debe resaltar que la prestación de los servicios públicos domiciliarios, en especial el de acueducto, reviste una gran importancia constitucional, pues mediante su acceso: i) se materializan condiciones de existencia dignas, las cuales están directamente relacionadas con la satisfacción de derechos fundamentales y ii) se constituye en una expresión del desarrollo del país.

De manera similar, es pertinente destacar que en el contexto colombiano existen sectores agobiados por fenómenos como la pobreza, la desigualdad y la violencia, en los que la prestación de los servicios públicos no resulta llamativa para las entidades que prestan este servicio de forma indirecta, pues su objetivo es el de obtener un provecho o rentabilidad que suele ser baja o nula en estos lugares. De este modo, ante la ausencia en el mercado de interesados en llevar a cabo la prestación de los servicios, el Estado debe garantizar su acceso de forma directa por medio de las entidades territoriales, con el fin de satisfacer las necesidades de la población, especialmente de los sectores de escasos recursos.

Conforme a lo señalado precedentemente, es posible concluir que los servicios públicos gozan de un régimen especial en el ordenamiento jurídico colombiano debido a la

incidencia que tienen en la calidad de vida y en la estrecha relación que guardan con los derechos fundamentales de los habitantes del territorio nacional.

A pesar de lo anterior, se evidencia que en Colombia existen múltiples problemas asociados con algunos servicios públicos, especialmente con el de acueducto, pues a pesar de ser esencial para satisfacer las necesidades básicas de la población, su prestación resulta deficiente en municipios con población de escasos recursos, al tener dificultades relacionadas con su acceso, calidad y cobertura.

En ese sentido, es necesario indicar que en la mayoría de los municipios en los que residen habitantes de escasos recursos económicos existen múltiples problemas asociados con la prestación y el acceso al servicio de acueducto, lo que permite demostrar que este no se presta bajos los criterios señalados por el Constituyente de 1991.

La problemática descrita muestra distintas consecuencias, principalmente relacionadas con la insatisfacción de las necesidades básicas de la población, lo que se plantea ocurre por: i) el esquema de financiación que se ha diseñado en la prestación de los servicios públicos domiciliarios, ii) la falta de conocimiento técnico, administrativo y de gestión sobre la materia, y iii) la ausencia de una delimitación clara de competencias entre las entidades que componen el sector, necesarios para hacer efectiva la prestación conforme a los lineamientos constitucionales.

En este contexto, en el presente documento se describirá el esquema de prestación del servicio de acueducto en el municipio de Soacha, en tanto en dicho ente territorial habitan sectores poblacionales caracterizados como vulnerables, ya que han sido víctimas de fenómenos relacionados con el desplazamiento forzado, la pobreza, la migración del campo a la ciudad, lo que ha generado una creciente concentración de la población, que sirven de base para evidenciar que los mandatos referentes al acceso, cobertura y calidad en materia de servicio de acueducto no se cumplen.

En estas circunstancias, es claro que en algunos sectores del país el servicio de agua potable y saneamiento básico se presta en condiciones contrarias a los parámetros fijados por la Constitución y la Ley, por lo que resulta necesario establecer si el modelo de descentralización territorial del servicio de acueducto establecido en la Constitución de

1991 garantiza su acceso de forma óptima y de calidad para los sectores de escasos recursos de la población del municipio de Soacha; una vez abordado lo anterior, se tiene como finalidad plantear alternativas o modificaciones al actual esquema que permita mejorar su prestación.

Con el fin de ilustrar lo anterior, se analizará la forma en la que se presta el servicio público domiciliario de acueducto en el municipio de Soacha en aras de determinar cómo funciona el modelo de prestación del servicio en dicho municipio, evidenciar las posibles debilidades y dificultades que se han presentado en su aplicación y proponer cambios en su diseño y regulación, con el fin de mejorar su acceso y prestación.

Para solucionar la problemática descrita se plantea que debe dotarse a los entes encargados de su prestación directa de los instrumentos económicos, jurídicos y de gestión que les permita ampliar la cobertura del servicio y mejorar su prestación, de forma que logren superar las dificultades relacionadas con su acceso en sectores de escasos recursos, máxime si se tiene en cuenta que en los territorios en los que reside población de escasos recursos no suelen concurrir los prestadores indirectos. En concordancia con lo anterior, resulta necesario que entre las distintas entidades que componen el sector aúnen esfuerzos para determinar de forma clara las competencias sobre la materia, de modo que se fomente la creación de proyectos y programas a largo plazo que logren atender las problemáticas de cobertura, calidad y continuidad del servicio de acueducto.

Adicionalmente, en aras de obtener un esquema de prestación óptimo debe ejercerse un control adelantado tanto por la Superintendencia de Servicios Públicos como por la ciudadanía respecto de la inversión de los recursos destinados para satisfacer las necesidades de agua potable y saneamiento básico, en aras de evitar fenómenos como la corrupción que han afectado el sector, permitiendo con ello la transparencia en los proyectos encaminados a mejorar las condiciones de cobertura y calidad del servicio de acueducto.

De igual manera, en virtud de la participación que la ciudadanía debe tener en las decisiones que los afectan, es necesario que las entidades territoriales en sus presupuestos y planes de desarrollo fomenten la participación de los habitantes, y tengan en cuenta sus necesidades particulares, de modo que en la estructuración de proyectos

que busquen satisfacer la demanda de agua potable se establezcan soluciones a las problemáticas planteadas.

En ese orden de ideas, para los fines de la presente investigación, en el primer capítulo se analizará el fenómeno de la descentralización en Colombia, con posterioridad se abordará dicho modelo de organización como contraposición a la centralización del Estado y los debates que han surgido en la aplicación de estas formas de organización estatal.

A continuación, se estudiará desde una perspectiva histórica el régimen del servicio público domiciliario de acueducto establecido en Colombia, para lo cual se hará referencia a la relación existente con la descentralización territorial; de igual forma, se hará mención de la relación que hay entre el acceso a los servicios públicos domiciliarios y la satisfacción de derechos fundamentales; una vez efectuado lo anterior, se realizará un análisis de los criterios que se deben adoptar en la prestación del servicio de acueducto de acuerdo con los lineamientos señalados por la Corte Constitucional.

En el segundo capítulo se hará mención de los elementos que permiten a las autoridades territoriales adquirir un mayor grado de autonomía en su gestión, lo que posibilitaría el mejoramiento de la prestación del servicio público de acueducto. Asimismo, se analizará la participación ciudadana, la rendición de cuentas, la inspección, vigilancia y control en el servicio de agua potable y saneamiento básico, como instrumentos que permiten superar o mitigar los problemas asociados al acceso y prestación del servicio.

En el tercer capítulo se analizará el modelo de prestación del servicio de acueducto en el municipio de Soacha con el fin de identificar sus principales deficiencias y dificultades. Se hará una descripción de cómo funciona el esquema del servicio de acueducto y se ilustrarán las problemáticas que se han presentado en el municipio. En ese sentido, se señalará cuál es el tratamiento que el municipio le ha dado al tema de servicios públicos de acuerdo con los informes de gestión, la rendición de cuentas y el plan de desarrollo municipal. Una vez efectuado lo anterior se expondrán las dificultades presentadas en la prestación del servicio y se propondrán cambios en el actual esquema que permitan mitigar los problemas asociados con su acceso y prestación.

En concordancia con lo anterior, se pretende emprender una capacitación técnica, financiera y de gestión para que el municipio pueda efectuar la prestación del servicio de forma directa, de manera que se adquiera el conocimiento necesario con el fin de promover proyectos que tengan como finalidad la mejora de las condiciones de acceso al recurso hídrico por parte de los habitantes de este municipio. Así mismo, se pretende incentivar la participación ciudadana, de modo que se fomenten proyectos encaminados a mejorar la prestación del referido servicio y se controle la actividad estatal como forma de contrarrestar la corrupción del sector.

1. El modelo de descentralización territorial en Colombia y su aplicación en el servicio público de acueducto

En el presente capítulo se abordará, en primer lugar, la descentralización como modelo de organización estatal; posteriormente se describirá dicho fenómeno desde su perspectiva territorial, se señalarán sus características y sus elementos más importantes como contraposición al centralismo estatal. Posteriormente, se ahondará en el concepto del servicio público, de manera específica el de acueducto, en el que se expondrá su contenido legal, jurisprudencial y doctrinario.

1.1 La descentralización en Colombia

La descentralización como concepto desde el campo de la administración pública es un mecanismo que se encarga de distribuir el poder político entre el centro y la periferia, es decir, busca el establecimiento de competencias diferenciadas entre el Estado central y las entidades territoriales como expresión del Estado Unitario, modelo de organización adoptado en Colombia desde la Constitución de 1886¹.

En ese sentido y conforme lo ha dicho el autor Roberto Hineirosa “la descentralización es el sistema que permite a los entes territoriales ser autónomos en la formulación de sus políticas de desarrollo social, para que actúen de manera responsable en el diseño de

¹ PEDRAZA LÓPEZ, Betty. Veinte años no son nada. En: RESTREPO, Darío. Memorias del Seminario 20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro. Bogotá: Instituto Francés de Estudios Andinos, 2007. p. 10.

planes, en la gestión para el desarrollo y en la adecuada inversión de los recursos. La descentralización política llamó a reconfigurar el Estado y la manera de entender su entorno, para mejorar las condiciones de vida de la sociedad².

En Colombia el modelo de descentralización territorial se erigió como un pilar del Estado Colombiano en la Constitución Política de 1991, sin embargo, ello es el resultado de una serie de reformas institucionales que apuntaban a la modernización del Estado Colombiano, y que se encaminaba a ampliar la cobertura y el mejoramiento de los servicios básicos bajo la responsabilidad de los municipios. Sin embargo, una adecuada descentralización del esquema de servicios públicos va más allá de la ampliación en el acceso a éstos y contempla la adecuada utilización e inversión de los recursos, la asignación más equitativa de finanzas por regiones, localidades y sectores; una mayor participación social y la posibilidad de control de la gestión pública, la eficiencia del sistema institucional, la adaptación, la diversidad cultural y demográfica, así como la readecuación de las relaciones Estado – Sociedad³.

Ahora bien, para entender el esquema de descentralización adoptado en el país, se hace menester ahondar en el concepto de *descentralización*; para ello, se traerá a colación el estudio efectuado por los autores María Mercedes Maldonado y Gonzalo Vargas Forero.

Para dichos autores, la descentralización está relacionada con los espacios donde son adoptadas las decisiones políticas, en esa medida, se constituye en el escenario en el que se determinan qué decisiones se deben tomar y qué recursos se deben asignar en pro de materializar las decisiones adoptadas, así como las necesidades que se buscan suplir en determinado sector⁴.

² HINESTROSA, Roberto. Descentralización en Colombia: timidez frente a los retos. En: RESTREPO, Darío. Memorias del Seminario 20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro. Bogotá: Instituto Francés de Estudios Andinos, 2007. p. 32 - 34.

³ HESS, Bárbara. La cooperación alemana frente a la descentralización en Colombia. En: RESTREPO, Darío. Memorias del Seminario 20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro. Bogotá: Instituto Francés de Estudios Andinos, 2007. p. 26 - 29.

⁴ MALDONADO, María Mercedes; VARGAS FORERO, Gonzalo. Evaluación de la descentralización municipal en Colombia. La descentralización en el Sector de Agua potable y Saneamiento básico. Bogotá; Departamento Nacional de Planeación – Dirección de Estudios Económicos, 2001. p. 3.

En su desarrollo conceptual se plantea que la descentralización puede contener las siguientes características:

- Un simple traslado de funciones y competencias hacia niveles inferiores y horizontales integrados dentro de la administración estatal.
- Transferencia de responsabilidad a los gobiernos locales para desarrollar determinadas actividades.
- Transferencia de funciones y de recursos, así como de control en la toma de decisiones, mediante la elección de gobernantes y otras formas de participación política⁵.

Maldonado y Vargas plantean que, en el caso colombiano, la búsqueda de la descentralización tuvo como finalidad la coordinación y colaboración entre los distintos niveles de gobierno, lo que quiere decir que no se restringe a un simple traslado de competencias o responsabilidades del nivel nacional hacia las entidades territoriales, sino a una readecuación de las relaciones intergubernamentales en sus distintas dimensiones, política, administrativa, financiera y fiscal.

En ese contexto, indican los autores, la descentralización se encuentra articulada en tres ejes fundamentales a saber: i) la pretensión de democratización, búsqueda de la paz y legitimación del Estado, ii) un modelo de coordinación, complementación y condicionamiento mutuo entre los niveles de gobierno y iii) la combinación de fines sociales, como universalización, solidaridad y redistribución en busca del mejoramiento en la eficiencia del gasto, suficiencia financiera y principios de rentabilidad en el régimen tarifario.

Adicionalmente, la descentralización desde una perspectiva política, en contextos sociales como el colombiano, tiene la pretensión de reunificar al Estado a través del desarrollo local

⁵ Ibid., p. 3.

basado en una mayor autonomía. Lo anterior debido a los problemas que se suscitan en las regiones debido a la poca gobernabilidad, y la pérdida de legitimidad del poder central, lo que fomenta que la descentralización como corriente política atienda las necesidades y propenda por el desarrollo regional, de modo que su consolidación se instituya como solución a los reclamos de la población a nivel local y se diseñen políticas administrativas y fiscales que permitan obtener racionalización y eficiencia de la administración pública así como una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones en el ámbito local⁶.

En cuanto a la relación existente entre la Constitución Política de 1991 y la Ley 142 de 1994⁷, en temas de descentralización del servicio público de acueducto, los autores plantean que se da una apertura del sector a la competencia y a la búsqueda de la ruptura del monopolio estatal. Se considera que con la introducción de mayor competencia se pueden mejorar los problemas de gestión, cobertura, y calidad de los servicios.

1.1.1 Antecedentes de la descentralización territorial en Colombia

Con el fin de evidenciar el fenómeno de la descentralización territorial en Colombia, se hace necesario abordar desde una perspectiva conceptual e histórica el desarrollo de dicha corriente. Para tal fin, desde un punto de vista descriptivo se tendrá como base el estudio desarrollado por Alberto Maldonado Copello sobre la materia⁸.

Para este autor, la descentralización territorial tiene como rasgo definitorio exclusivo la elección popular o directa de sus autoridades por parte de los ciudadanos, adicionalmente hace referencia a la consolidación de una entidad con personería jurídica y autonomía administrativa, con competencias y recursos.

⁶ PENING, Jean Philippe. Modelo de Descentralización en Colombia. En: Contexto [base de datos en línea]. 2003; p. 1. [citado en 16 de abril de 2018] Disponible en Heinonline.

⁷ Ley 142 de 1994 “Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.”

⁸ MALDONADO COPELLO, Alberto. Los límites de la descentralización territorial: el caso de Colombia 1991 – 2008. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2012. p. 20.

Describe Maldonado Copello que dicho modelo de descentralización se caracteriza por: i) una división territorial, ii) la creación de entidades territoriales, iii) la creación de instituciones políticas, formas de gobierno y administración propia, y iv) el establecimiento de competencias, recursos y relaciones intergubernamentales⁹.

Agrega que los elementos de la descentralización territorial varían dependiendo del enfoque que se adopte, sin embargo, su contenido específico varía de acuerdo con el modelo de gobierno existente, principalmente respecto al grado de autonomía de las entidades territoriales. De esta forma, plantea que las decisiones que se adopten frente a competencias, capacidad de decisión sobre la destinación de los recursos, así como las relaciones con niveles superiores de gobierno, determinan el grado de autonomía otorgado en esquemas de Estados unitarios¹⁰.

Al ahondar en los elementos característicos de la descentralización territorial, Maldonado hace una exposición de los rasgos definitorios de cada uno de ellos de la siguiente manera:

- *División Territorial:* Para este autor cualquier descentralización territorial requiere la división del Estado en áreas, de modo que se ajuste el territorio a una función y se cree una jurisdicción gubernamental que se encargue en determinado lugar geográfico de atender cometidos estatales. No obstante, en el plano fáctico se presentan problemas en la aplicación de los criterios que se adoptan para proceder con la división, pues, desde una perspectiva estatal unitaria, la división es hecha por el centro, en atención a sus necesidades de distribuir la carga de trabajo, ejercer el control, y satisfacer necesidades específicas, lo cual entra en conflicto con la autonomía local¹¹.
- *Creación de entidades territoriales:* Maldonado plantea que la descentralización territorial demanda la creación de entidades que se encarguen del gobierno y la administración en las divisiones territoriales, lo que consiste en el reconocimiento

⁹ Ibid., p. 20 – 21.

¹⁰ Ibid., p. 21.

¹¹ Ibid., p. 23 - 24.

de existencia como entidad autónoma que tiene derechos y obligaciones, con la asignación de competencias y recursos suficientes para adelantar su gestión¹².

- *Forma de gobierno y administración:* En este aspecto, el mencionado autor indica que la descentralización territorial no solamente implica una división administrativa del poder, sino el reconocimiento a la población de un territorio de elegir entre sus miembros las autoridades que se harán responsables de determinadas competencias y que van a determinar las necesidades propias de su región.

Asimismo, señala que el modelo de administración puede variar sustancialmente la forma en la que se atienden las necesidades básicas, pues los servicios pueden ser provistos directamente por las entidades territoriales, sea por medio de sus administraciones centrales o por medio de institutos descentralizados funcionalmente o por empresas, con o sin participación del sector privado¹³ (como sucede en el sector de acueducto, aspecto que se podrá evidenciar en el presente texto).

- *Competencias:* Maldonado plantea que el tema de la definición de las competencias es uno de los elementos principales donde se materializa la descentralización territorial y el alcance de la autonomía de las entidades territoriales, pues a partir de esta se determinan qué fines estatales deben cumplir cada uno de los distintos niveles de gobierno. En ese sentido indica que una vez se asigne un mayor número y proporción de competencias locales a los entes territoriales, así como de las facultades de formulación de políticas y de decisión, existirá un mayor nivel de descentralización y de autonomía¹⁴.
- *Distribución de funciones por niveles de gobierno:* El citado autor plantea que en procesos de descentralización territorial se hace necesario hacer una distribución de las funciones haciendo una diferenciación entre los beneficios que tienen una

¹² Ibid., p. 25.

¹³ Ibid., p. 25 - 26.

¹⁴ Ibid., p. 27.

incidencia nacional y aquellos que buscan atender necesidades regionales particulares. De este modo plantea que las entidades territoriales deben ejercer sus funciones respecto de problemáticas que se generen en su ámbito o que dan lugar a actuaciones de interés exclusivo o preferente de su población y que hagan necesaria una gestión próxima a los ciudadanos que mejore ostensiblemente la calidad en el acceso a servicios, la participación y la cooperación¹⁵.

- *Recursos:* Dentro de las características de la descentralización territorial planteadas por Maldonado se encuentra la asignación de recursos a los distintos niveles de gobierno en aras de llevar a cabo las competencias que ostentan. El autor plantea que podría pensarse que cada nivel de gobierno debería financiar los bienes y servicios a su cargo. Sin embargo, ello no puede aplicarse siempre teniendo en cuenta las desigualdades económicas y sociales que se presentan en las regiones y que hacen que los territorios con un mayor desarrollo económico apoyen en términos de recursos a aquellas regiones que por sus condiciones no pueden generar los ingresos suficientes para satisfacer sus propias necesidades.

Adicionalmente, y en el esquema de un Estado Unitario, el recaudo de los recursos posee una naturaleza centralista, en tanto es el gobierno central quien recibe la mayoría de los gravámenes tributarios, de modo que, en aras de promover y garantizar el desarrollo económico de las regiones se debe propender por apoyar en términos económicos a aquellos entes territoriales que no pueden llevar a cabo sus cometidos por falta de recursos.

Para el mencionado autor el hecho de que las entidades territoriales no puedan satisfacer sus necesidades y cometidos con sus propios recursos implica necesariamente que exista una dependencia de las transferencias de los gobiernos centrales, tal circunstancia podría incidir en la autonomía de las entidades, pues se determinaría qué objetivos y servicios se deben llevar a cabo. Sin embargo, dicha centralización podría contrarrestarse si las entidades territoriales ejercen libertad en la utilización de los recursos; resalta Maldonado

¹⁵ Ibid., p. 27 - 28.

que la pérdida o no de autonomía no está ligada necesariamente con la dependencia financiera sino con la libertad en el uso y destinación de los recursos, así como en el grado de control administrativo o legislativo que se imponga a los gobiernos territoriales¹⁶.

Teniendo claro lo anterior, con el fin de estudiar la descentralización territorial en el caso colombiano, se hará referencia a dicho fenómeno desde una perspectiva histórica, para ello debe comenzarse por indicar que desde 1886 Colombia adoptó una forma de Estado consistente en una República Unitaria que propendía por una centralización política y una descentralización administrativa¹⁷.

Como expresión de dicho modelo el sistema político colombiano en el siglo XX se caracterizó por procesos centralistas que controlaron el recaudo tributario del país y la fuerza pública, asimismo se fijaron directrices macroeconómicas que determinaban qué tipo de necesidades sociales se debían atender; la redistribución de los ingresos se hacía desde el nivel central, siendo ello muestra del rezago que en materia de autonomía estaban padeciendo las entidades territoriales¹⁸.

En el siglo XX las entidades territoriales no ostentaban, bajo criterios de autonomía, un papel protagónico pues las funciones, por ejemplo, de los departamentos fueron suprimidas, perdieron recursos fiscales y capacidad de intervención, por lo que se constituyeron en entidades supeditadas al control del gobierno central¹⁹.

Con posterioridad, y a partir de la crisis del centralismo, generada entre otras razones, por la concentración de funciones que imposibilitaba la adecuada prestación de servicios públicos, la concentración de ingresos tributarios que no estaban destinados a la reinversión en las necesidades de los entes territoriales, y la falta de gobernabilidad a nivel local, se impulsaron en Colombia reformas que buscaban un mayor protagonismo de las

¹⁶ Ibid., p. 28 - 31.

¹⁷ LEIVA RAMÍREZ, Eric. La descentralización territorial en Colombia. Paradojas de las políticas públicas centralistas a partir de la Constitución Política de 1991. Saarbrücken: Editorial Académica Española, 2015. p. 3.

¹⁸ MALDONADO COPELLO, Op. cit., p. 83.

¹⁹ Ibid., p. 78

entidades territoriales, fue así como se promovió el fortalecimiento de los municipios, instituyéndose estas entidades territoriales como piedra angular de algunas de las funciones del Estado. Así las cosas, a partir de estudios adelantados por el Departamento Nacional de Planeación, se planteó la adopción de un sistema que permitiera que cada ente territorial autofinanciara los cometidos que se le asignaran²⁰.

Como expresión del mencionado papel otorgado a la figura municipal en la década de los 80's se expidió la Ley 14 de 1983 mediante la cual se fortaleció el recaudo de los impuestos prediales y de industria y comercio. Asimismo, el acto legislativo 01 de 1986 reformó la Constitución y tuvo incidencia en el fortalecimiento de los municipios en los siguientes aspectos: i) elección popular de alcaldes con reelección autorizada pero no subsiguientemente, ii) introducción de referendos locales, iii) fortalecimiento fiscal del gobierno local, iv) descentralización administrativa, y, v) participación ciudadana en asuntos municipales²¹. La materialización de estas reformas se consolidó con la adopción de un Código de Régimen Municipal expedido con el Decreto 1333 de 1986 y en marzo de 1988 con la primera elección popular de alcaldes²².

Posteriormente, con la Ley 12 de 1986 se impulsó un cambio en los municipios en el aspecto fiscal y administrativo en tanto se aumentaron las transferencias del gobierno central, las cuales se consolidaron en la principal fuente de recursos para municipios pequeños. A partir de la suficiencia financiera adquirida con las transferencias, los municipios eran quienes determinaban directamente en qué servicios particulares querían invertir tales recursos.

La anterior disposición normativa otorgó un papel preponderante al municipio, en tanto le daba los insumos financieros y la libertad administrativa para determinar en qué sectores efectuar la inversión, sin embargo, ante la falta de experiencia en gestión pública, muchas de las entidades territoriales no pudieron emprender mayores logros en esta temática²³.

²⁰ PENING, Op. cit. p., 14.

²¹ Ibid., p. 15.

²² Ibid., p. 15.

²³ Ibid., p. 15.

Con la expedición de la Carta Política de 1991 se implementó un nuevo esquema de descentralización territorial en el país. De esta forma, en el texto constitucional se estableció que Colombia es un Estado unitario, que en su organización territorial se encuentra conformado por entidades descentralizadas por razón del territorio, que gozan de cierto grado de autonomía en materia administrativa, política y fiscal²⁴.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 286 de la Constitución Nacional, las entidades territoriales que conforman el Estado colombiano son los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas, adicionalmente la referida disposición estableció que las regiones y las provincias pueden adquirir el carácter de entidades territoriales siempre que en su conformación se ajusten a los requisitos establecidos en la Carta Política y la Ley.

Los departamentos son la primera entidad territorial que contempla la Constitución, tiene como autoridades a un gobernador y una asamblea conformada por diputados que son elegidos popularmente. Estos entes ocupan un nivel intermedio entre el municipio y la Nación, en la actualidad en todo el territorio nacional existen 32, y se clasifican según la Ley 617 de 2000 en categorías de acuerdo con su tamaño poblacional y sus recursos fiscales²⁵.

Por su parte, de acuerdo con lo establecido en el artículo 313 de la Constitución Política, los municipios se establecieron como la unidad territorial básica de la política y la administración. Dicha entidad territorial tiene como autoridades a un alcalde y un concejo ambos elegidos popularmente. Acorde con las leyes 136 de 1994 y 617 de 2000, los municipios se clasifican en categorías según su tamaño poblacional y sus recursos fiscales propios²⁶.

²⁴ MALDONADO COPELLO, Op. cit., 81.

²⁵ Ibid., p. 83.

²⁶ Ibid., p. 83.

En concordancia con lo anterior, la Ley 1551 de 2012 modificó algunas disposiciones sobre la organización y funcionamiento de los municipios. Respecto de su estructura y clasificación estableció que éstos se clasificarían en tres grandes grupos, a saber: i) Grandes Municipios (categoría especial y primera categoría), ii) Municipios Intermedios (categorías segunda, tercera y cuarta), iii) y Municipios Básicos (categorías quinta y sexta). La importancia de la clasificación efectuada en la norma radica en el régimen de organización, gobierno y administración que se adoptará según el tipo de grupo. De igual forma, las relaciones de estos entes territoriales con el nivel central se establecen acorde con su tipología y categoría²⁷.

Por otro lado, y dentro de las divisiones que pueden existir al interior del municipio, el constituyente determinó que, por iniciativa de los alcaldes, los concejos pueden dividir sus territorios en comunas –en el área urbana- y/o corregimientos –en el área rural-, en las cuales deberán existir juntas administradoras locales conformadas por ediles electos popularmente²⁸.

Los distritos se instituyeron como una figura para municipios con características especiales, acorde con la Ley 715 de 2001 ostentan las mismas competencias y funciones que los departamentos, lo cual les ofrece mayor autonomía y capacidad administrativa que un municipio²⁹.

Dentro del régimen de los distritos, para Bogotá el constituyente consagró a las localidades como una figura particular de descentralización territorial³⁰. Frente a los territorios indígenas la Constitución les otorgó el carácter de entidades territoriales, pero se indicó que su régimen se regularía en la ley orgánica de ordenamiento territorial, sin embargo, verificada la Ley 1454 de 2011 se denota que no se hizo pronunciamiento frente al tema.

²⁷ HENAO HIDRON, Javier. El Poder Municipal. Medellín: Litoimpresos y servicios, 2013. p. 43.

²⁸ MALDONADO COPELLO, Op. cit., p. 83.

²⁹ Ibid., p. 83 - 84.

³⁰ Constitución Política de Colombia. Artículo 322.

Adicionalmente, de la lectura de la Carta Política de 1991 se puede establecer que se contemplaron otras figuras de división administrativa del territorio que no son entidades territoriales, estas son, las regiones administrativas y de planificación, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, las comunas y corregimientos al interior de los municipios³¹.

Ahora bien, conforme al modelo de estado unitario adoptado en la Constitución con autonomía de entidades territoriales, el autor Maldonado plantea que las decisiones que se adopten relacionadas con el tipo de competencias asignadas, las facultades otorgadas para cumplir dichas competencias, las potestades otorgadas para establecer y administrar recursos propios, así como las relaciones entre niveles de gobierno en materia de definición de políticas o de control, determina el grado de autonomía asignado a los referidos entes³², especificando que en todo caso en Colombia la autonomía es restringida y limitada, en tanto debe reconocer la existencia de un orden superior.

Del estudio histórico efectuado puede concluirse que mediante la descentralización territorial en Colombia se ha buscado atender de forma más directa la provisión de servicios y la atención de las necesidades propias de cada sector. En el marco de un Estado unitario, se establecieron distintas formas de organización que tienen como finalidad hacer una asignación de competencias entre el nivel central y las distintas entidades territoriales, con el fin de satisfacer los requerimientos de la población y hacer una mejor presencia del Estado.

³¹ MALDONADO COPELLO, Op. cit., p. 82.

³² Ibid., p. 88.

1.1.2 El debate entre la descentralización territorial y la centralización y su relación con la prestación del servicio público de acueducto

Con el fin de abordar el debate entre la descentralización y centralización, y evidenciar su aplicación en la prestación del servicio público de acueducto, se abordará en primera medida cada modelo administrativo territorial, haciendo énfasis en cada una de sus características, así como en las disposiciones normativas que han justificado la adopción de uno u otro modelo.

En ese orden de ideas, la doctrina ha señalado que en la descentralización territorial se han configurado distintas modalidades, a saber: i) espacial, que consiste en transferir recursos e instrumentos a las regiones para promocionar actividades productivas con el fin de reducir su concentración en algunos centros urbanos, ii) política, que busca que las entidades territoriales puedan elegir sus gobernantes y que éstos adopten decisiones relacionadas con el fomento regional y promueva la participación ciudadana, y iii) administrativa, cuyo fin es la transferencia de funciones, recursos y capacidad de decisión del gobierno central a las entidades territoriales en aras de proveer servicios públicos y sociales³³.

En países en desarrollo como Colombia, en términos de Pening, la idea de la descentralización como modelo de gobierno está planteada como un mecanismo mediante el cual se busca corregir y poner freno a los excesos burocráticos y la inoperancia institucional; de esta forma, se pretende reconstruir la presencia del Estado. Para conseguir tal fin se busca recomponer los distintos niveles y su relación con la sociedad civil, lo que está íntimamente relacionado con la redistribución territorial del poder.

Adicionalmente, se considera que al existir más espacios para la toma de decisiones se logra una mayor eficacia en la gestión, en tanto al estar en contacto más directo con los

³³ PENING, Op. cit., p. 2 -3.

problemas, y al recaer las responsabilidades de forma más clara, se abre la posibilidad para que grupos sociales históricamente excluidos puedan acceder al poder local y puedan proporcionar soluciones que aporten al desarrollo de las problemáticas propias.

Así las cosas, para la doctrina la materialización de la descentralización territorial se encuentra supeditada a la transferencia de competencias del aparato centralizado del Estado a las regiones, dotándolas de condiciones políticas, jurídicas y administrativas, que les permita asumir una buena parte de las funciones de gobierno en unidades territoriales que hacen parte de un modelo de Estado unitario³⁴. De esta forma, se puede concluir que para una adecuada configuración de la descentralización territorial es menester un papel activo de las regiones, de manera que en el ámbito fiscal, político y administrativo planteen soluciones y alternativas que les permita atender las necesidades y problemáticas propias de cada región.

Pese a que en Colombia se inició un proceso de modernización del Estado a partir de la descentralización territorial, lo que se materializó desde el punto de vista político con la elección por voto popular de alcaldes y gobernadores, a los mandatarios territoriales no se les ha permitido tener capacidad para decidir sobre los temas más importantes y sensibles de los ciudadanos, pues temáticas asociadas a finanzas públicas, e inversiones, por ejemplo, se encuentran supeditados a los lineamientos fijados por el Gobierno Central. De esta forma el gobierno nacional insiste en ejercer un control sobre las entidades territoriales, bajo el pretexto de que las regiones son incapaces para determinar entre lo conveniente y lo necesario en materia de gasto público³⁵.

Corolario de lo anterior, las entidades territoriales en Colombia se han visto enfrentadas entre cumplir con sus reglamentos o cumplir con las órdenes del nivel central sin que puedan obrar con cierta autonomía, asimismo se ha efectuado una injerencia respecto a la destinación de los recursos que les son transferidos. Frente a este panorama han señalado los autores que la descentralización no puede de ninguna manera consistir en

³⁴ Ibid., p. 2 -3.

³⁵ HINESTROSA, Op. cit., p. 33.

una simple delegación de funciones, pues lo que se debe implementar es un ajuste gubernamental de acuerdo con las capacidades específicas de cada ente territorial.

Agregan que en un sistema descentralizado se debe propender por garantizar la calidad de la presencia del Estado en cualquier lugar del país atendiendo a sus condiciones y sus capacidades³⁶. En tal sentido, se plantea que se debe promover un desarrollo local, que supere los problemas de cada región, a través de un fortalecimiento de la institucionalidad a nivel territorial, fomentando el desarrollo, y superando las brechas de desigualdad y pobreza.

De este modo puede evidenciarse que, si bien se optó por un modelo descentralizado territorial desde la concepción espacial que se abordó previamente, la práctica nos demuestra que aún existe resistencia a otorgarles autonomía y legitimidad a las autoridades territoriales.

De esta manera, la imposibilidad de materializar una descentralización fiscal y administrativa impide el desarrollo de las regiones y la modernización del Estado, dado que se mantienen lazos de control desde el nivel central en la destinación y asignación de recursos, que imposibilitan una dinámica de descentralización, manteniendo así una constante puja entre el centralismo y la descentralización, como formas de organización territorial del Estado.

En el tratamiento que se le ha dado al servicio público de acueducto debe indicarse que inicialmente la responsabilidad en su prestación se asignó a los municipios, tal y como se consagró en el Decreto 77 de 1987³⁷, lo cual es una muestra de la descentralización de la prestación del servicio.

No obstante, con la expedición de la Ley 1176 de 2007 se permitió a los departamentos su concurrencia en la prestación, de modo que, con base en dicha normatividad, se les asignó

³⁶ Ibid., p. 33 - 34

³⁷ MALDONADO COPELLO, Op. cit., 122.

parte de los recursos de los municipios³⁸, lo que en la práctica demuestra una nueva centralización en la prestación y acceso del servicio público de acueducto.

En relación con lo anterior, es pertinente señalar que el legislador colombiano con la expedición de la Ley 1537 de 2012 mediante la cual se dictaron normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda dispuso la creación de las áreas de servicio exclusivo³⁹, esto es, el establecimiento de ciertos territorios en los que concurren prestadores con el fin de suministrar los servicios públicos domiciliarios directamente. Este tipo de áreas reevalúa el concepto de descentralización del servicio público de acueducto, debido a que varía la competencia al permitir al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio otorgar y/o asignar áreas de servicio exclusivo para su suministro en zonas urbanas y rurales, la cual será definida por el Ministerio, en los términos y condiciones que establezca el Gobierno Nacional.

La mencionada disposición cuestiona las competencias que asignaron la Constitución y la Ley al municipio como ente territorial encargado de satisfacer el servicio de acueducto, y apunta por una recentralización en su prestación, sin que sea clara la determinación de competencias en el sector, lo que promueve la falta de organización y no permite una adecuada prestación del servicio.

Por otro lado, al abordar el centralismo como modelo de organización de Estado, la doctrina ha criticado la aplicación de este esquema, en tanto, no fomenta el debate social, subestima los temas propios de las regiones y conduce a los actores sociales a organizarse y representarse a cualquier precio en el nivel nacional. Al respecto, se ha indicado que el Estado centralizado implicó una pérdida de representatividad de las regiones, pues sus necesidades se encontraban supeditadas a las directrices establecidas por el gobierno central, sin que se pudieran implementar políticas y programas acordes con los requerimientos y necesidades de cada ente territorial⁴⁰.

³⁸ Ibid., p. 122.

³⁹ Ley 1537 de 2012 “Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones” artículo 54.

⁴⁰ PENING, Op. cit., p. 12.

Dentro del esquema del Estado centralista, se ha indicado que el sistema capitalista promueve este, en tanto tiende a la centralización de las actividades económicas de la población, lo que se materializa en la concentración de la propiedad, de los productos, del ingreso y la población en los centros urbanos, dicha concentración es tanto financiera como regional, lo que genera grandes desigualdades a nivel local. Otra de las consecuencias que se derivan de la centralización es la tendencia a la concentración del poder político, de modo que las entidades territoriales se han constituido en organizaciones supeditadas al Estado nacional⁴¹.

Adicionalmente, la centralización ha presentado problemas de gestión asociados al exagerado tamaño del centro que limita su capacidad de respuesta a las demandas sociales y se traducen en problemas de legitimidad. Lo anterior debido a que las fuerzas políticas y sociales de las regiones protestan frente a la concentración excesiva del poder que fomentan las desiguales sociales y la búsqueda de los entes territoriales por una mayor participación en los distintos campos que los afectan⁴².

De igual modo, teniendo en cuenta el crecimiento de los países y la diversificación de sus actividades, especialmente aquellas relacionadas estrechamente con el mejoramiento de las condiciones de vida y de la provisión de servicios públicos, los gobiernos locales han reclamado un escenario más participativo que permita atender directamente dichas necesidades⁴³.

De las tesis expuestas puede evidenciarse argumentos a favor y en contra de la descentralización en materia de servicio de agua potable y saneamiento básico, sin embargo, se considera que la forma más adecuada para garantizar la prestación del servicio es la que apunta por el fortalecimiento de las entidades territoriales, pues existe la posibilidad al interior de los distintos entes territoriales de ampliar su cobertura y sus condiciones de calidad, sin embargo, para que ello se materialice de forma adecuada se debe emprender por parte del Estado una mayor cooperación al interior de sus niveles,

⁴¹ MALDONADO COPELLO, Op. cit., p. 33.

⁴² Ibid., p. 36.

⁴³ Ibid., p. 36.

estableciendo de forma específica las competencias, los recursos y promoviendo el desarrollo y el fortalecimiento de la gestión pública territorial, que logre mejorar el servicio en los sectores vulnerables de la población colombiana.

1.1.3 Críticas a la descentralización en la prestación del servicio público de acueducto

El modelo adoptado en la Constitución Política de 1991 apuntó por la descentralización territorial en cuanto a la prestación de servicios públicos domiciliarios se refiere; de esta forma, se indicó que el municipio sería la piedra angular en la temática, dotándolo de cierta autonomía en la materia, asignándole recursos para cumplir de forma óptima dichos cometidos, lo que se esperaba supondría progreso en algunas regiones en materia de cobertura y calidad principalmente. Dicho avance se materializó al asignar en cabeza del municipio la garantía en la prestación de los servicios públicos domiciliarios, dado que posibilitó la intervención directa del Estado en la satisfacción de las necesidades de la población, permitiendo la materialización en su acceso.

No obstante, el sistema de descentralización adoptado para algunos expertos ha creado algunos problemas que se ventilan en escenarios locales, pues con el manejo de recursos de forma propia se han presentado casos de despilfarro, malversación, clientelismo, burocratización, politiquería y corrupción⁴⁴.

Adicionalmente, y debido al conflicto armado presentado en todo el territorio nacional muchos grupos al margen de la ley permearon las instituciones estatales encargadas de cumplir con las finalidades de la Constitución generando con ello problemas de gobernabilidad y una deficiencia en cuanto a la prestación de servicios públicos se refiere⁴⁵.

⁴⁴ CASTRO, Jaime. ¿Cómo salvar la descentralización? En: RESTREPO, Darío. Memorias del Seminario 20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro. Bogotá: Instituto Francés de Estudios Andinos, 2007. p. 117.

⁴⁵ Ibid., p. 118.

Para algunos doctrinantes, la implementación de la descentralización territorial en Colombia como mecanismo de legitimación del Estado generó distintas consecuencias, a saber: i) la transferencia de responsabilidades a municipios sin que estuvieran preparados para asumirlas, al no tener -en su gran mayoría- capacidad técnica, y ii) la consolidación de fenómenos como el despilfarro, corrupción y clientelismo interestatal⁴⁶.

Resulta necesario indicar que las bases sobre las cuales se plantea la descentralización territorial son la eficacia, la responsabilidad y la libertad, sin embargo, en la aplicación de este modelo se entrevén algunas dificultades, asociadas con la falta de compromiso ciudadano y la desviación de los intereses públicos⁴⁷.

Respecto a la eficacia en la descentralización, la doctrina ha planteado los siguientes problemas: i) que la forma de elección de mandatarios en regiones de gran extensión permite la impersonalidad de la relación elegido y elector lo que provoca dificultades en las relaciones que constituyan, ii) se presentan limitantes en la planificación de proyectos, en tanto la duración de los mandatos va a ser un factor determinante en la materialización de los mismos, iii) generalmente los elegidos no tienen mayores conocimientos en gestión pública y dicho factor se hace necesario para una adecuada toma de decisiones a nivel regional, y iv) en su gran mayoría, los municipios no logran producir los recursos suficientes para satisfacer sus necesidades, lo que los lleva a depender de las transferencias del presupuesto nacional y del apoyo técnico del gobierno nacional, asunto que lleva implícito una vulneración a la autonomía territorial⁴⁸.

Frente a la responsabilidad como característica de la descentralización, se entrevén algunas dificultades, a saber: i) generalmente los elegidos, encargados de determinar las directrices de los entes territoriales, toman decisiones contradictorias con el fin de evitar repercusiones electorales, dando prioridades a otros aspectos y no a los servicios públicos por ejemplo y ii) en el aspecto técnico, se evidencia que en los municipios pequeños existe

⁴⁶ PENING, Op. cit., p. 2.

⁴⁷ Ibid., p. 2.

⁴⁸ Ibid., p. 6.

proliferación normativa y no cuentan con expertos que permitan unificar los parámetros jurídicos que deben seguirse⁴⁹.

En cuanto a la libertad como eje de la descentralización, se denota que en su aplicación, se han generado las siguientes polémicas: i) gran parte de la gestión de los municipios se circunscribe a negociar con el poder central los destinatarios de las políticas y la asignación de recursos para la consecución de dichos fines, de manera que se limita la gestión en tanto los beneficiarios son escogidos a partir de criterios clientelistas que no siempre tienen en cuentas las necesidades de las regiones; ii) muchas veces la independencia económica y el reforzamiento financiero de los municipios no evita las tendencias al gamonalismo y el centralismo de los municipios, lo que llevaría a similares consecuencias que las existentes con el centralismo del gobierno nacional ⁵⁰.

En consonancia con lo anterior es de público conocimiento que en muchos municipios del país, como en el de Soacha, existen mafias políticas que utilizan a las entidades territoriales para llevar a cabo actividades de corrupción en el campo electoral, de contratación, o retribuyendo favores políticos, dicha dinámica pone en riesgo la descentralización como forma de organización del Estado, en tanto posibilita escenarios de corrupción que van a generar que los servicios esenciales como los domiciliarios no sean cubiertos en términos óptimos y de calidad, en razón a que la prestación del mismo no se constituye en un interés relevante para los mandatarios, y la consecuencia que ello genera es que no se lleven a cabo proyectos y programas en pro de su mejoramiento, generando dificultades en su acceso y prestación⁵¹.

Así las cosas, concluye la doctrina que para que la descentralización territorial, como proyecto político fomente el desarrollo regional debe ir más allá de una simple transferencia

⁴⁹ Ibid., p. 6 - 7.

⁵⁰ Ibid., p. 7. Como frente a estas dificultades, se propone una real autogestión de las entidades territoriales que promueva proyectos para la colectividad, adicionalmente y para materializar la autonomía es menester obtener los recursos financieros que permitan materializar los fines regionales, y se debe propender por un enfoque que tenga en cuenta la tecnología y el saber.

⁵¹ CASTRO, Op. cit., p. 118.

de gestión en provecho de las autoridades locales, permitiendo el pluralismo en su desarrollo.

En concordancia con lo anterior, es menester que los gobiernos locales propendan por la inversión en necesidades básicas insatisfechas –como el acceso al servicio de acueducto– lo que genera el mejoramiento de las condiciones de vida y, por ende, un desarrollo regional⁵². Asimismo, en aras de que el proyecto de descentralización como forma de impulso a las regiones no presente problemas en términos de desigualdades exige una redistribución de ingresos entre la población evitando la concentración de la riqueza. Como conclusión se plantea que se deben adoptar medidas y políticas que enfrenten la corrupción y exista una activa participación ciudadana⁵³.

Adicionalmente, se ha señalado por la doctrina que existe un déficit fiscal de la Nación y su posible relación con las transferencias generadas por la descentralización en tanto no se ha aclarado las competencias entre la Nación y las entidades territoriales y su correspondiente asignación de recursos; en cuanto a las críticas al modelo descentralizado se ha enfatizado en que la inversión pública local no refleja las prioridades y necesidades de las entidades territoriales, aunado a ello no existe un efectivo control ciudadano que logre fiscalizar la inversión de los recursos⁵⁴.

1.2 Reconstrucción de la noción de servicio público

En aras de efectuar un acercamiento conceptual a la noción de servicio público, es imperativo hacer referencia a su origen e incidencia en cuanto al derecho administrativo se refiere, en ese sentido, debe indicarse que dicho concepto tuvo su mayor auge a mediados del Siglo XIX, donde a partir de los estudios efectuados por la escuela del servicio público, conformada por los autores León Duguit, Gastón Jeze y Roger Bonnard,

⁵² PENING, Op. cit., p. 8.

⁵³ Ibid., p. 8.

⁵⁴ GUTIÉRREZ SANÍN, Francisco. 25 años de la Descentralización en Colombia. Bogotá; Fundación Konrad Adenauer, 2010. p. 7-8.

se definió por tal a “*toda actividad de una persona u organismos públicos, tendiente a satisfacer una necesidad de interés general*”⁵⁵.

A partir de la noción de servicio público descrita, caracterizada por un criterio material, se determinaba el ámbito de aplicación del derecho administrativo, en tanto se constituía en el referente para definir el objeto de las actividades de la administración, así como en el factor para establecer la competencia de la jurisdicción administrativa⁵⁶.

Sin embargo, la construcción teórica del servicio público descrita entró en crisis a partir de la primera guerra mundial, pues con el cambio del modelo de Estado y el intervencionismo, la actividad estatal fue ampliando su espectro y fueron apareciendo nuevas actividades prestadas a cargo del Estado que no necesariamente estaban destinadas a satisfacer necesidades de interés general *-elemento diferenciador desde el campo del servicio público-*.

Adicionalmente y en atención al carácter intervencionista, el Estado estructuralmente no podía prestar de forma directa todas las actividades que tenía a su cargo, generando con ello una difícil determinación de las actividades pertenecientes netamente de servicio público y las actividades de orden privado⁵⁷.

Dentro de las distintas concepciones de servicio público, la doctrina ha abordado dicho postulado teórico desde otra perspectiva denominada como *orgánica o formal*, a partir de la cual se define como tal al conjunto de personas y medios que están encargados de desarrollar la función denominada servicio público⁵⁸.

De lo anteriormente expuesto se puede concluir que la acepción de servicio público en el derecho administrativo no hace referencia a un concepto claro y unívoco tanto en la

⁵⁵ DE LAUBADÈRE, André; VENECIA, Jean – Claude; et GAUDEMET, Ives. *Traité de droit administratif*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 2001. Citado por: RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo. *Derecho Administrativo General y colombiano*. Bogotá: Temis, 2008. p. 31 – 32.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 561.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 32 - 33.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 563 - 564.

doctrina nacional como internacional, sin embargo, se ha logrado cierto consenso en entender por el mismo a todas las actividades y estructuras que la Constitución o la Ley ubican bajo la dirección directa o indirecta de las autoridades públicas⁵⁹, resaltando que no es posible equiparar bajo el mencionado concepto todas las actividades desplegadas por el Estado⁶⁰.

Teniendo como referente la anterior conceptualización, resulta menester abordar los elementos de la noción de servicio público; así para el tratadista Libardo Rodríguez, dicha acepción está compuesta por los siguientes elementos a saber: i) el interés general, que hace referencia a que la actividad tienda a satisfacer necesidades colectivas y no simplemente la actividad de uno o varios individuos con connotación privada, ii) la participación de la administración, que hace énfasis en que las entidades públicas participen de determinada forma en la actividad a regular mediante dos formas, directa, cuando la misma administración desarrolla la actividad, o indirecta, cuando se permite que los particulares presten la actividad pero con la influencia permanente de ésta⁶¹.

Por su parte, el autor Carlos Pareja definió como servicio público “la actividad del Estado, ejecutada directamente o por medio de concesionarios, encaminada a satisfacer las necesidades de interés general en forma regular y continua, mediante procedimientos de derecho público”⁶².

Dentro de las características que ostenta el servicio público, el autor plantea las siguientes: i) la actividad del Estado se concreta en órganos a través de los que se presta el servicio; ii) la finalidad es la satisfacción de necesidades de interés general: iii) el servicio público

⁵⁹ PALACIOS MEJÍA, Hugo. El Derecho de los Servicios Públicos. Santafé de Bogotá: Biblioteca Vigente, 1999. p. 4 -8.

⁶⁰ Ibid., p. 13 – 14.

⁶¹ RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo. Derecho Administrativo General y Colombiano. Bogotá: Temis, 2008. p. 565 - 566.

⁶² PAREJA, Carlos H. Curso de derecho administrativo. Bogotá: Editorial el Escolar. Segunda Ed, 1939. Citado en: STAPPER BUITRAGO, Cristián. El servicio público clásico y actual. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda. Escuela Mayor de Derecho, Doctorado en Derecho, 2016. p. 139.

debe tener regularidad; iv) el servicio público debe tener continuidad; v) el servicio debe estar subordinado al gobierno⁶³.

En relación con lo anterior, es necesario precisar que el concepto de servicio público tal y como se abordó previamente hace parte de la generalidad que comprende el conjunto de actividades desplegadas por el Estado en aras de garantizar el interés general de la población, y dentro de dicha acepción cobra especial relevancia aquellos denominados *servicios públicos domiciliarios* que serían un género de la especie enunciada⁶⁴.

De este modo, tal y como lo afirma el autor Hugo Palacios Mejía⁶⁵, los servicios públicos domiciliarios en el contexto colombiano no gozan de una definición constitucional o legal, pese a ello su concepto se trajo a colación con la expedición de la Constitución Política de 1991.

Debe precisarse que cuando se hace referencia a los servicios públicos domiciliarios, debe realizarse un especial énfasis a aquellas actividades destinadas a proporcionar a las personas ciertos bienes de consumo que se agotan con su uso o a un beneficio que no se materializa en un bien tangible, susceptible de apropiación y almacenamiento⁶⁶.

Dentro de las características de este tipo de servicios públicos, la doctrina ha señalado que del texto constitucional se pueden extraer las siguientes: i) se encuentran sujetos a regulación especial por mandato de la Carta Nacional, ii) tienen como finalidad atender necesidades básicas que dependen del grupo social al cual se dirige, iii) puede utilizarse en diferentes cantidades pero en todo caso debe garantizarse un mínimo para atender las necesidades básicas de las personas,⁶⁷ iv) tienen una vocación de prestación masiva y de naturaleza homogénea, v) su adecuada prestación se encuentra proporcionalmente

⁶³ Ibid., p. 139.

⁶⁴ PALACIOS MEJÍA, Op. cit., p. 6.

⁶⁵ Ibid., p. 34.

⁶⁶ Ibid., p. 36.

⁶⁷ Si bien las necesidades básicas no se pueden generalizar y varían dependiendo de la persona, dicha variación suele ser mínima, por lo que existe una cantidad mínima que debe garantizar el acceso a los servicios públicos.

relacionada a la existencia de elementos físicos que garantice su mayor cobertura, vi) son susceptibles de controles de calidad y eficiencia, vii) tienen una naturaleza onerosa que en todo caso determina el tipo de beneficio recibido, sin embargo, es preciso aclarar que en el marco de los principios de redistribución y solidaridad el costo varía de acuerdo a la condición socioeconómica y viii) su prestación puede ser llevada a cabo por entidades de naturaleza privada y pública⁶⁸.

Dentro del régimen especial que estableció el constituyente sobre la materia, se denota que los servicios públicos domiciliarios tienen reserva legal, al ser el legislador el encargado de: i) establecer las competencias y responsabilidades respecto de su prestación, cobertura, calidad y financiación. Asimismo, dispuso que el régimen tarifario debe tener en cuenta los criterios de costos, solidaridad y redistribución de ingresos⁶⁹, ii) determinar los deberes y derechos de los usuarios, el régimen de su protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten el servicio, iii) indicar la participación de los municipios o de sus representantes, en las entidades y empresas que presten servicios públicos domiciliarios, y iv) fijar el alcance de las facultades otorgadas al Presidente de la República para señalar las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios y ejercer por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el control, la inspección y vigilancia de las entidades que los presten⁷⁰.

1.2.1 Conceptualización del servicio público domiciliario de acueducto

En el marco de lo que se estudió previamente como servicio público domiciliario, se traerá a colación la acepción del servicio público domiciliario de acueducto en el ordenamiento jurídico colombiano; en tal sentido, es pertinente señalar que su fundamento y jerarquía radica desde la Constitución Política de 1991 que señala que el mismo es un fin inherente

⁶⁸ Ibid., p. 37 – 38.

⁶⁹ STAPPER BUITRAGO, Cristián. El servicio público clásico y actual. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda. Escuela Mayor de Derecho, Doctorado en Derecho, 2016. p. 152.

⁷⁰ Ibid., p. 152.

al Estado, y que es objetivo fundamental de éste promover la solución de las necesidades básicas insatisfechas en cuanto a agua potable se refiere⁷¹.

De igual modo es menester reiterar que en consonancia con el artículo 356 constitucional, los recursos del sistema general de participaciones son destinados a la financiación a cargo de los departamentos, distritos y municipios, dando prioridad, entre otros servicios públicos, al de agua potable y saneamiento básico, en el que se hizo especial énfasis en la utilización de dichos recursos para garantizar su prestación y la ampliación de coberturas, principalmente en población pobre⁷².

Ahora bien, en cuanto a su definición desde el ámbito legal se ha entendido que el servicio público de acueducto versa sobre la distribución municipal de agua apta para el consumo humano, incluida su conexión y medición⁷³. De este modo, para la doctrina se ha entendido que dicho servicio se constituye en el derecho humano al agua, que según la Organización Mundial a la Salud “permite un acceso al agua de suficiente limpieza y en suficiente cantidad para satisfacer las necesidades humanas, incluyendo entre ellas, como mínimo, las relativas a bebida, baño, limpieza, cocina y saneamiento”⁷⁴.

En ese orden de ideas, el servicio público domiciliario de acueducto reviste una especial importancia, en tanto a través de su adecuada prestación se garantizan derechos fundamentales de los habitantes, por lo tanto, conforme lo ha señalado la doctrina nacional su análisis debe surtirse a partir de los elementos de disponibilidad, accesibilidad y calidad⁷⁵.

Para el autor Jorge Armando Otálora Gómez⁷⁶, la disponibilidad, en tratándose del servicio público domiciliario de acueducto, hace referencia a que el abastecimiento de agua sea

⁷¹ Constitución Política de Colombia. Artículos 365 y 366.

⁷² STAPPER BUITRAGO, Op. cit., 156.

⁷³ Ley 142 de 1994, Numeral 14.22.

⁷⁴ OTALORA GÓMEZ, Jorge Armando Evaluación del Cumplimiento del Derecho Humano al Agua. Bogotá D.C., Defensoría del Pueblo de Colombia, 2012. p. 8.

⁷⁵ Ibid., p. 6.

⁷⁶ Ibid., p. 8.

continuo, y suficiente para los usos personales y domésticos, que comprenden normalmente el consumo, el saneamiento, la preparación de alimentos y la higiene personal y doméstica.

Por ello, para que se entienda que hay disponibilidad en materia de servicio público de acueducto se hace necesaria la existencia de mecanismos efectivos que permitan la protección y pureza del recurso hídrico, en aras de garantizar su sostenibilidad; adicionalmente, se requiere tener la cantidad necesaria del líquido para la supervivencia del ser humano y, finalmente, recibir el agua sin interrupciones o de manera continua⁷⁷.

Ahora, en cuanto al elemento de accesibilidad en el servicio público domiciliario de acueducto, el autor Otálora Gómez indica que tiene como finalidad que el agua y las instalaciones se proporcionen a todos, sin discriminación alguna, dentro de la jurisdicción del Estado.

El autor afirma que dicha accesibilidad posee cuatro dimensiones que se describirán a continuación, la primera dimensión se refiere a la accesibilidad física que determina la efectiva disposición de la infraestructura necesaria para recibir el agua. En ese orden de ideas, debe hacerse una medición de la cobertura y el estado de los sistemas de acueducto versus la población atendida, para determinar cuántas personas cuentan o no con el servicio, los impedimentos comunes para acceder a la prestación de los servicios y la existencia y cobertura de métodos alternativos para llevar el agua a las personas, tanto para zonas dispersas, como en casos de emergencia.

En cuanto a su segunda dimensión, la accesibilidad económica tiene como pretensión proporcionar el agua de forma tal que los ciudadanos puedan pagar por ella, de manera que se tengan en cuenta criterios tales como tarifas, subsidios, capacidad de pago de los usuarios, y costos por conexión.

La tercera dimensión se refiere a la no discriminación haciendo especial énfasis a que el agua en atención a su carácter debe ser accesible, sobre todo para aquellos sectores

⁷⁷ Ibid., p. 8-9.

vulnerables y marginados de la población y, finalmente, el acceso a la información que va encaminado al derecho a solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del agua⁷⁸.

La última dimensión, puntualiza el autor Otálora Gómez, hace referencia a la calidad, de esta forma plantea que lo que se busca con el servicio público domiciliario de acueducto es que el agua que reciben las personas sea potable, salubre, o apta para el consumo humano, libre de microorganismos o sustancias químicas que puedan afectar la salud y la vida de las personas, afirma el tratadista que desde la perspectiva de los servicios públicos domiciliarios es una obligación de todo prestador distribuir agua apta para el consumo humano, para lo cual deberán garantizar el tratamiento químico o método necesario que logre dicho fin⁷⁹.

Frente a la tesis expuesta por el autor Otálora Gómez se considera que la calidad no es una dimensión de la accesibilidad, sino que es una garantía para la prestación adecuada del servicio.

Conforme a lo abordado precedentemente, puede denotarse la importancia que ostenta el agua potable y el saneamiento básico en el ordenamiento jurídico colombiano y su relación directa con la satisfacción de las necesidades básicas de las personas.

1.2.2 El servicio público de acueducto desde la jurisprudencia de la Corte Constitucional

Resulta pertinente traer a colación lo que se ha abordado por la Corte Constitucional, respecto del servicio público de acueducto. Debido a ello, vale la pena determinar la noción

⁷⁸ Ibid., p. 9 - 11.

⁷⁹ Ibid., p. 18 - 19.

de servicio público domiciliario en el ordenamiento jurídico colombiano. Al respecto, la Corte Constitucional ha indicado lo siguiente:

Pues bien, la noción de servicio público acogida por el legislador y por la doctrina constitucional incluye elementos como actividad general, continua, ininterrumpida, permanente, regular, que busca satisfacer necesidades generales y esenciales al ser humano y que está a cargo del Estado, bien sea que éste desarrolle la actividad directa o indirectamente⁸⁰ o que la desarrolle un particular.

(...) esta Corte ha entendido por tales a “aquellas actividades que 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 demanda⁸¹.

En igual sentido, dicha Corporación precisó la connotación de servicio público domiciliario en el marco del ordenamiento jurídico colombiano. Sobre el particular indicó que:

Dentro de la categoría general de servicio público se ha construido una especie que está compuesta por los servicios públicos domiciliarios, los cuales están constitucionalizados en los artículos 367 a 370 de la Constitución. A su vez, la Ley 142 de 1994 desarrolla ampliamente esta especie de los servicios públicos.

Si bien la legislación no define expresamente este concepto, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha enunciado tres criterios que permiten identificar cuándo se está ante un servicio público de carácter domiciliario:

- a) El servicio público domiciliario -de conformidad con el artículo 365 de la Constitución-, puede ser prestado directamente o indirectamente por el Estado, por comunidades organizadas o por particulares, manteniendo éste la (sic) regulación, el control y la vigilancia de los servicios.*
- b) El servicio público domiciliario tiene una (sic) ‘punto terminal’ que son las viviendas o los sitios de trabajo de los usuarios, entendiendo por usuario ‘la persona que usa ciertos servicios, es decir quien disfruta el uso de cierta cosa.*
- c) El servicio público domiciliario está destinado a satisfacer las necesidades básicas de las personas en circunstancias fácticas, es decir en concreto. Así pues, no se encuentran en estas circunstancias el uso*

⁸⁰ Una de las más significativas consecuencias de la evolución del Estado liberal clásico al Estado social es que en este último la sociedad se estataliza y el Estado se socializa. El hecho de que el Estado preste servicios públicos a través de sus empresas es una manifestación de dicha socialización del Estado. Cita original derivada de la Sentencia T 530 de 2012. M.P. Adriana María Guillén Arango.

⁸¹ Corte Constitucional. Sentencia T 530 de 2012. M.P. Adriana María Guillén Arango.

*del agua destinado a urbanizar un terreno donde no habite persona alguna*⁸².

Para el máximo Tribunal Constitucional el agua en el ordenamiento jurídico colombiano tiene una doble connotación pues se erige como un derecho fundamental y como un servicio público. En tal sentido, todas las personas deben poder acceder al servicio de acueducto en condiciones de cantidad y calidad suficiente y al Estado le corresponde organizar, dirigir, reglamentar y garantizar su prestación de conformidad con los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad⁸³.

Sobre el agua, la mencionada Corporación precisó que, se establece como una necesidad básica, al ser un elemento indisoluble para la existencia del ser humano. Esta necesidad es universal, por cuanto todos y cada uno de los hombres y mujeres, independientemente de la raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica, del lugar que se encuentre o la posición social que tenga, requiere de este recurso para su subsistencia; es inalterable, pues nunca se logrará hacerla desaparecer, ni tampoco reducirla más allá de los topes biológicos y; es objetiva, ya que no tiene que ver con la percepción subjetiva del mundo o está ligado a un concepto indeterminado preestablecido, sino que se instituye como condición ineludible para cada una de las personas que integran el conglomerado social, lo cual la erige como una necesidad normativa y, por tanto, se constituye el fundamento del derecho fundamental al agua⁸⁴.

Respecto del contenido del derecho al agua desde una perspectiva del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la Corte Constitucional indicó que los primeros instrumentos convencionales no contenían explícitamente el derecho humano a

⁸² Corte Constitucional. Sentencia T-578 de 1992. M.P. Alejandro Martínez Caballero. En esta providencia se valoró el caso de una persona jurídica que solicitaba la instalación del servicio de acueducto en un predio deshabitado, ante lo cual la Corte respondió que el servicio de acueducto constituye un derecho fundamental únicamente cuando impacta la vida de las personas naturales y no de las personas jurídicas.

⁸³ Corte Constitucional. Sentencia T-188 de 2012. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁸⁴ Ibid., p.16.

acceder un mínimo de agua, esta preocupación solo emergió en la década de los años setenta con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua en 1977⁸⁵.

Este fue el primer escenario en que la comunidad internacional vinculó el acceso al agua con el ejercicio de otros derechos humanos y como obligación a desarrollar de manera progresiva por parte de los Estados. En las conclusiones de la Conferencia se dijo: “Todos los pueblos, cualquiera sea su estado de desarrollo y sus condiciones sociales y económicas, tiene el derecho a disponer de agua potable en cantidad y calidad suficiente para sus necesidades básicas. Es de reconocimiento universal que la disponibilidad de dichos elementos por parte del hombre es imprescindible para la vida y pasa su desarrollo integral como individuo o como integrante del cuerpo social”⁸⁶.

De conformidad con las citas jurisprudenciales referenciadas se tiene que los servicios públicos, y de manera específica los domiciliarios comportan en nuestra sociedad un papel determinante, pues a través del acceso a los mismos en condiciones óptimas se satisface el bienestar general. Debido a ello dicha temática en el ordenamiento jurídico del país goza de prevalencia constitucional, por ende, el aseguramiento de su prestación se convierte en una tarea fundamental de la actividad estatal.

1.2.3 Regulación constitucional del servicio público domiciliario de acueducto

La Constitución Política de 1991 es el principal antecedente del modelo de prestación del servicio público domiciliario de acueducto, pues fijó los lineamientos que se debían implementar y señaló los principios necesarios para su prestación bajo condiciones óptimas y eficientes, estableció su naturaleza, el papel de los sectores privados y públicos

⁸⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-761 de 2015. M.P. Alberto Rojas Ríos.

⁸⁶ Ibid., p.11.

en la garantía de éste, los deberes y derechos de los usuarios, así como los costos y subsidios del referido servicio⁸⁷.

El texto constitucional señala que al ser Colombia un Estado Social de Derecho debe dar un tratamiento especial al tema de los servicios públicos domiciliarios ya que a través de éstos el Estado logra los fines sociales de servir a la comunidad y garantizar la efectividad de los derechos de la población; adicionalmente se hace especial énfasis respecto a la intervención estatal en aras de asegurar la prestación de los servicios públicos sin que ello quiera decir que la prestación este asignada de manera exclusiva al sector estatal sino que también pueden coincidir en el mismo las comunidades organizadas y los particulares, como expresión de la libertad económica y la iniciativa privada⁸⁸, sin que pierda la potestad sobre la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios.

El artículo 366 de la Carta Política dispone la expansión en la cobertura de los servicios públicos como un desafío social, de esta forma la norma permite que las autoridades del sector de agua potable cuenten con los recursos necesarios para garantizar su prestación, en ese sentido, para lograr dicho fin se señaló que el gasto público social debe tener prioridad sobre cualquier otra erogación, se constituyó un sistema tarifario que consolide la solidaridad y redistribución del ingreso, de manera que, por un lado sean atendidos aquellos eventos en los que usuarios de escasos recursos se encuentren incapacitados de manera temporal para efectuar el pago del mismo, y por otro lado, la redistribución implica la toma de recursos existentes en la comunidad con el fin de orientarlos hacia aquellos que tienen menos ingresos mediante la inclusión de subsidios presupuestales⁸⁹.

Por su parte, el inciso 2° del artículo 367 del texto constitucional en cuanto a la asignación de responsabilidades para la prestación de los servicios públicos domiciliarios indicó que

⁸⁷ MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO – DIRECCIÓN GENERAL DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO. Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico. Bogotá: Stilo Impresores Ltda., 2002. p. 29.

⁸⁸ COMISIÓN DE REGULACIÓN DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO. El Estado del Arte de la Regulación en el sector de agua potable y saneamiento básico en Colombia. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 2001. p. 25.

⁸⁹ Ibid., p. 27.

serían prestados por cada municipio, cuando las condiciones técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen y los departamentos cumplirán funciones de apoyo y coordinación⁹⁰.

Lo anterior supone que la responsabilidad asignada radicada en el ente territorial – municipio- y los departamentos no tienen competencias ejecutivas sino funciones de apoyo y coordinación, dotando de gran importancia al municipio en el escenario de los servicios públicos⁹¹.

De lo anterior, es posible señalar que la Constitución Política de 1991 establece parámetros de eficiencia, participación privada, descentralización, regulación, vigilancia y control en cuanto a la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

Adicionalmente la disposición constitucional establece que la actividad económica y la iniciativa privada son libres dentro de los límites del bien común, ii) asigna en el Estado la responsabilidad de asegurar la prestación eficiente de los servicios, sin perjuicio que en el mismo puedan coincidir comunidades organizadas, particulares o entidades estatales, iii) establece en el Estado la potestad de vigilancia, control y regulación del sector, iv) destaca que el municipio como entidad territorial es el encargado de garantizar la prestación de servicios públicos a todos los habitantes, v) indica que el sistema tarifario debe incluir además de los costos y eficiencia económica, los criterios de solidaridad y redistribución de ingresos, vi) incluye la noción de competencia económica en aras de dotar de eficiencia el sector⁹².

Teniendo en cuenta lo dispuesto por el constituyente primario, el Congreso expidió la Ley 142 de 1994 mediante la cual se estableció un régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios, regidos por principios como eficiencia económica, suficiencia financiera y

⁹⁰ Constitución Política de Colombia. Artículo 367.

⁹¹ MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO – DIRECCIÓN GENERAL DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO, Op. cit., p. 29.

⁹² Ibid. p. 29.

redistribución de ingresos⁹³, dicha disposición dio paso a que las empresas de servicios públicos se sometieran al régimen de derecho privado, generando con ello mayor autonomía administrativa y financiera⁹⁴.

1.3 La prestación del servicio público de acueducto en Colombia y su relación con los derechos fundamentales

Con el fin de exponer la forma en la que se presta en la actualidad el servicio público de acueducto en Colombia, es necesario hacer mención de las entidades que se encargan de ello conforme a los criterios señalados en la Constitución Política de 1991, así como en las Leyes aplicables a la materia. En ese orden de ideas, se debe empezar señalando que con la Carta Constitucional de 1991 se promovió la libertad de empresa y se fomentó la competencia en el sector de los servicios públicos, con el fin de que distintos tipos de entidades convergieran en igualdad de condiciones a desarrollar dicha actividad en contraste al monopolio estatal que existía con anterioridad al actual régimen normativo, en procura del mejoramiento del sector⁹⁵.

En efecto, conforme lo dispone el artículo 15 de la Ley 142 de 1994, norma mediante la cual se estableció el régimen de los servicios públicos, se señalaron de forma taxativa las entidades que pueden prestar servicios públicos domiciliarios así:

*ARTÍCULO 15. PERSONAS QUE PRESTAN SERVICIOS PÚBLICOS. Pueden prestar los servicios públicos:
15.1. Las empresas de servicios públicos.*

⁹³ PULIDO SIERRA, Luis Jaime. Servicios Públicos Domiciliarios – Estudio Crítico del Régimen Legal, Contractual y los Derechos de los usuarios. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez, 2012. p. 25.

⁹⁴ MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO – DIRECCIÓN GENERAL DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO, Op. cit., p. 30.

⁹⁵ CASTRO BERNAL, Jorge Luis. Régimen de prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez, 2010. p. 47.

15.2. *Las personas naturales o jurídicas que produzcan para ellas mismas, o como consecuencia o complemento de su actividad principal, los bienes y servicios propios del objeto de las empresas de servicios públicos.*

15.3. *Los municipios cuando asuman en forma directa, a través de su administración central, la prestación de los servicios públicos, conforme a lo dispuesto en esta Ley.*

15.4. *Las organizaciones autorizadas conforme a esta Ley para prestar servicios públicos en municipios menores en zonas rurales y en áreas o zonas urbanas específicas.*

15.5. *Las entidades autorizadas para prestar servicios públicos durante los períodos de transición previstos en esta Ley.*

15.6. *Las entidades descentralizadas de cualquier orden territorial o nacional que al momento de expedirse esta Ley estén prestando cualquiera de los servicios públicos y se ajusten a lo establecido en el párrafo del artículo 17.*

De esta forma, la Ley habilitó para la prestación del servicio público de acueducto a múltiples personas tanto públicas como privadas, cuyas características varían dependiendo, entre otros aspectos, de su conformación, origen del patrimonio, tipo de servicios que prestan y población a la que está destinado el servicio. A continuación, se expondrán cuáles son los diferentes prestadores de servicios públicos de agua atendiendo a las características que les ha otorgado la Ley.

- **Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios:** Este tipo de prestador está definido por la Ley 142 de 1994 en sus artículos 17 y 18 como una sociedad por acciones que tiene como objeto la prestación de uno o varios servicios públicos domiciliarios y/o de una o varias de sus actividades complementarias, por ello, dichas empresas deben constituirse bien sea como sociedades anónimas en comandita por acciones o como sociedades por acciones simplificada⁹⁶.

Este tipo de sociedades, de acuerdo con lo señalado en el artículo 14 de la Ley 142 de 1994 puede ser de tres tipos, lo cual se determina a partir del origen de su capital de la siguiente manera:

Empresa de servicios públicos oficial: Caracterizada porque su capital está integrado por recursos ya sea de la Nación, las entidades territoriales, o sus entidades descentralizadas en un 100%⁹⁷.

⁹⁶ Ibid., p. 48.

⁹⁷ Ibid., p. 49.

Empresa de servicios públicos mixta: En este tipo de sociedad el capital de la Nación, las entidades territoriales, o sus entidades descentralizadas corresponde a aportes iguales o superiores al 50%⁹⁸.

Empresa de servicios públicos privada: Este tipo societario está caracterizado porque el capital pertenece de forma mayoritaria a particulares, o a entidades surgidas de convenios internacionales que desean someterse íntegramente a las reglas a las que se someten los particulares⁹⁹.

Empresa de Acueducto y Alcantarillado del Orden Regional: Mediante el Decreto 912 del 11 de abril de 2003 se introdujo este tipo societario de empresa de servicio público destinada de manera específica para el acueducto y/o alcantarillado en uno o más municipios o zonas rurales, teniendo como finalidad promover la creación de esta clase de empresas mediante beneficios tributarios¹⁰⁰.

- **Productores de servicios marginales:** Esta clasificación hace referencia a la persona natural o jurídica que utilizando recursos propios y técnicamente aceptados desde el punto de vista normativo, produce bienes o servicios públicos domiciliarios para sí misma o para un conjunto compuesto exclusivamente por quienes tiene vinculación económica directa, para que este tipo de productor adquiera la naturaleza descrita anteriormente debe demostrar ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios que se constituye en una alternativa que no causa perjuicio a la comunidad¹⁰¹.
- **Municipios que asumen la prestación directa del Servicio:** En este caso la entidad territorial denominada municipio asume la prestación de un servicio público domiciliario mediante su administración, a través de una de sus dependencias internas; de este modo no se crea una persona jurídica diferente para cumplir dicha actividad, sino que se utiliza la misma estructura, pero debe llevarse a cabo una separación de la contabilidad general¹⁰².

Es pertinente resaltar que conforme a lo estatuido en la Ley 142 de 1994 para que el municipio como entidad territorial asuma la prestación de servicios

⁹⁸ Ibid., p. 49.

⁹⁹ Ibid., p. 49.

¹⁰⁰ Ibid., p. 49 - 50.

¹⁰¹ Ibid., p. 50 - 51.

¹⁰² Ibid., p. 51.

públicos domiciliarios de forma directa es condición necesaria que no existan otras alternativas posibles de prestación, y las características técnicas y económicas lo permitan y aconsejen, lo cual se entiende que ocurre cuando: i) habiendo hecho los municipios invitación pública a las empresas de servicios públicos no haya habido alguna que se ofrecieran a prestarlo ii) cuando no hayan empresas que se ofrecieran a prestar el servicio y luego de una invitación pública a otros municipios, al departamento del cual hacen parte, a la Nación y a otras personas públicas o privadas para organizar una empresa de servicios públicos que lo preste no se haya habido una respuesta adecuada; y iii) cuando aun habiendo empresas interesadas en prestar el servicio existan estudios aprobados por el superintendente que demuestren que los costos de prestación directa para el municipio serían inferiores a los de empresas interesadas, y que la calidad y atención para el usuario serían por lo menos iguales a las que dichas empresas podrían ofrecer¹⁰³.

- **Las organizaciones autorizadas conforme a la Ley 142 de 1994 para prestar servicios públicos en municipios menores en zonas rurales y en áreas o zonas urbanas específicas:** Conforme a lo dispuesto en el Decreto 421 del 2000 en cuanto a los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico, establece que podrán ser prestados por comunidades organizadas constituidas como personas jurídicas sin ánimo de lucro, en municipios menores, zonas rurales y áreas urbanas¹⁰⁴.

En ese sentido, se consideran municipios menores los correspondientes a las categorías quinta y sexta establecidas en los artículos 6 de la Ley 136 de 1994 y 93 de la Ley 388 de 1997; áreas rurales las localizadas por fuera del perímetro urbano de la respectiva cabecera municipal; y áreas urbanas específicas los núcleos poblacionales localizados en suelo urbano que se encuentren clasificados en los estratos 1 y 2 de la estratificación socioeconómica vigente¹⁰⁵.

Finalmente, es pertinente indicar que las comunidades organizadas deberán conforme a la normatividad aplicable registrarse en la cámara de comercio con jurisdicción en su respectivo domicilio, inscribirse ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y la Comisión de Regulación de Agua Potable

¹⁰³ MARÍN CORTÉS, Fabián Gonzalo. Los servicios semipúblicos domiciliarios: la función administrativa moderna, el entorno de los derechos fundamentales, el papel de los operadores modernos y el régimen jurídico sui generis aplicable a los servicios públicos domiciliarios. Bogotá: Temis, 2010. p. 184 - 185.

¹⁰⁴ CASTRO BERNAL, Op. cit., p. 54.

¹⁰⁵ Ibid., p. 54.

y Saneamiento Básico, y obtener las respectivas concesiones, permisos y licencias¹⁰⁶.

- **Empresas Industriales y Comerciales del Estado cuyo objeto sea la prestación de servicios públicos domiciliarios y/o sus actividades complementarias:** Este tipo de sociedades encuentra su fundamento en el artículo 15 numeral 6 de la Ley 142 de 1994, que indica que pueden prestar servicios públicos las entidades descentralizadas de cualquier orden territorial o nacional que al momento de entrar en vigencia la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios estuvieran prestando servicios públicos domiciliarios, siempre que asumieran la naturaleza de empresa industrial y comercial del Estado¹⁰⁷.

De lo expuesto previamente se puede evidenciar cuáles son en la actualidad las entidades habilitadas por la Constitución y la Ley para la prestación de servicios públicos domiciliarios, siendo necesario dicho conocimiento para mejorar el actual esquema.

1.3.1 Antecedentes históricos de la regulación del servicio público domiciliario de acueducto

Con el fin de adentrarnos en el estudio del marco regulatorio del servicio público domiciliario de acueducto es pertinente hacer un recorrido por los antecedentes históricos, así como por las distintas etapas en cuanto a la normatividad aplicable a dicho servicio. De esta forma, la doctrina ha establecido cinco grandes periodos a saber, i) con anterioridad al año 1875, ii) entre 1875 a 1910, iii) entre 1910 y 1950, iv) entre 1950 y 1990, y v) con posterioridad a 1990 a la actualidad, dichas etapas serán descritas a continuación.

- *Primera etapa: anterioridad al año 1875*

En este periodo el sistema establecido para que las personas accedieran al servicio de acueducto estaba basado en que se extrajera el agua desde las fuentes a los cascos poblados mediante canales sin ningún tipo de tratamiento o purificación, en este periodo

¹⁰⁶ Ibid., p. 54.

¹⁰⁷ Ibid., p. 56 - 58.

el servicio de acueducto era muy elemental y precario, pues la mayoría de la población se aprovisionaba de agua mediante pilas públicas, solamente las personas con suficientes recursos económicos y algunas entidades institucionales gozaban de pilas propias¹⁰⁸.

En esta época existía una separación completa entre los ingresos y las responsabilidades de los distintos niveles de gobierno¹⁰⁹, de ahí que se desatendiera este servicio esencial al no contar con una entidad especializada en asumir la problemática de acceso idóneo al agua.

- *Segunda Etapa: Provisión Privada del Servicio 1875 a 1910*

El segundo periodo histórico respecto a la prestación del servicio público de acueducto se remonta a finales del siglo XIX donde la distribución de dicho servicio mediante redes sólo beneficiaba a la población que contaba con los recursos económicos para acceder al mismo. No obstante, factores como la salud pública y la higiene hicieron necesario expandir la cobertura a grupos más extensos de la población colombiana¹¹⁰, de esta manera, para el año 1886 se inauguró en Bogotá el primer sistema de acueducto del país el cual fue fabricado con tubos de hierro y bajo sistema de presión, pero sin tratamiento alguno¹¹¹.

En el mencionado periodo la responsabilidad en la prestación del servicio de acueducto radicaba en los entes municipales, sin embargo, esta función se delegó a empresarios privados mediante contratos de concesión, dada la debilidad de dichas entidades gubernamentales para cumplir con dicha función de forma directa¹¹². Así las cosas, el sector privado encargado de la prestación del servicio de acueducto se concentró en las ciudades más grandes y con mayor desarrollo económico para garantizar la rentabilidad en la prestación dada, de este modo, se cobraban tarifas acordadas en los concejos

¹⁰⁸ MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO – DIRECCIÓN GENERAL DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO, Op. cit., p. 19.

¹⁰⁹ MALDONADO, María Mercedes; VARGAS FORERO, Gonzalo, Op. cit., p. 4-5.

¹¹⁰ COMISIÓN DE REGULACIÓN DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO, Op. cit., p. 4.

¹¹¹ MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO – DIRECCIÓN GENERAL DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO, Op. cit., p. 19.

¹¹² Ibid., p. 19 - 20.

municipales, sin que incluyera el mantenimiento y/o expansión del servicio lo que generó baja cobertura, baja calidad y deterioro del servicio¹¹³.

Por lo anterior, en ciudades como Bogotá (1910) y Medellín (1916) se compraron los acueductos a los particulares y se empezó un proceso en todo el país tendiente a estatizar la prestación de este servicio, teniendo en cuenta la imposibilidad de los empresarios de mantener las inversiones necesarias para responder a la demanda del servicio, así como el aumento de la exigencia en el tratamiento de agua¹¹⁴.

Debe resaltarse que en este periodo el actuar estatal en cuanto a la prestación del servicio de acueducto fue escaso en tanto los particulares fueron quienes en principio desarrollaron las primeras infraestructuras, sin embargo, en atención en la complejidad del servicio se hizo imperativo el papel protagónico del Estado, en tanto es el llamado a satisfacer a la población el acceso al agua¹¹⁵.

- *Tercera Etapa: Modo Centralista en la Prestación del servicio de acueducto. 1910 – 1950*

En esta tercera etapa el modelo de prestación del servicio de acueducto varió ostensiblemente, en tanto las transformaciones económicas y sociales del país, caracterizadas por un crecimiento de las ciudades, influyeron en gran medida en el sector de acueducto y saneamiento básico. Asimismo, las dificultades presentadas por los empresarios privados para atender la demanda del servicio y su baja rentabilidad llevaron a que se optara por una centralización en la prestación del servicio la cual iba encaminada a que el municipio como entidad territorial asumiera la obligación de prestarlo y la Nación la responsabilidad de financiarlo¹¹⁶.

¹¹³ COMISIÓN DE REGULACIÓN DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO, Op. cit., p. 4.

¹¹⁴ Ibid., p.4.

¹¹⁵ BETANCOURT, Luis Ignacio. Avances y perspectivas de la regulación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico. Santafé de Bogotá., Mimeo, 1998. p. 7.

¹¹⁶ COMISIÓN DE REGULACIÓN DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO, Op. cit., p. 7 - 8.

De este modo, el Estado a diferencia del segundo periodo asumió un papel protagónico en la prestación del servicio de acueducto propiciando la constitución de empresas de carácter municipal, de manera que este servicio entró a depender de una forma significativa de los recursos económicos destinados por el Estado. Así, la Ley 113 de 1928 declaró de utilidad pública el saneamiento básico con lo cual la Nación debía garantizar su oferta mediante la asignación de recursos públicos¹¹⁷.

Adicionalmente, mediante las Leyes 65 de 1936 y 107 de 1938 se promovió la provisión de agua potable estableciendo las competencias entre los distintos entes gubernamentales, de forma que se adoptaron las siguientes directrices: i) el municipio tenía el deber de gestionar y proveer de forma directa el servicio, adicionalmente debía aportar los recursos económicos necesarios para la operación y ampliación de los sistemas existentes ii) el Departamento tenía como finalidad apoyar económicamente la construcción de acueductos en aquellos sectores poblacionales de escasos recursos en una proporción del 20 al 50 por ciento, iii) por su parte la Nación aportaba de forma económica hasta el 50 % de los recursos para la construcción de acueductos en municipios pequeños y hasta el 50% en la deuda de municipios de mayor población¹¹⁸.

Para el año 1940, se creó el Fondo de Fomento Municipal mediante el cual el Estado Colombiano centralizó los recursos destinados a los municipios y departamentos para provisión de los servicios de agua potable y saneamiento básico en dicha institución con el propósito de facilitar a los entes territoriales el acceso a créditos bajo condiciones favorables. Dicha modalidad promovió una participación creciente en los recursos del presupuesto del gobierno nacional, lo que permitió que a nivel local se lograra un aumento en la provisión del servicio¹¹⁹.

¹¹⁷ COMISIÓN DE REGULACIÓN DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO. El Estado del Arte de la Regulación en el sector de agua potable y saneamiento básico en Colombia. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 2001., p. 8., cita original En: AMADOR CABRA, Luis Eduardo. Los servicios públicos frente a las normas económicas en Colombia. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2011.

¹¹⁸ COMISIÓN DE REGULACIÓN DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO, Op. cit., p. 8 -9.

¹¹⁹ Ibid., p.9.

Resulta pertinente destacar que en el periodo de 1930 a 1950, la participación de los departamentos en la garantía de la prestación del servicio público de acueducto se dirigía a una coparticipación en la financiación de las obras en los municipios más pequeños y de apoyo en la realización de estudios y formulación de proyectos, lo cual es una expresión del centralismo que se caracterizó en este periodo¹²⁰.

Finalmente, en este periodo el sistema tarifario fue muy precario en tanto no permitía el mantenimiento de las empresas del sector pues no se incluían los costos necesarios para sufragar los gastos en que se incluye en la prestación del servicio de acueducto¹²¹.

- Cuarta Etapa: Modo de Prestación Asistencialista y Descentralización – 1945 – 1990

En este periodo se da un giro en cuanto al modo de prestación de acueducto se refiere, de esta manera con el crecimiento demográfico, el desarrollo industrial, y el urbanismo acelerado se consolidó el intervencionismo estatal, es así como con reformas constitucionales como la de 1945 se hace especial énfasis en la función social de la propiedad que implica obligaciones e impulsa al interior del Estado principios como el de planeación que tienen como propósito que se fijen los programas para el fomento de la economía y las obras públicas. Bajo este mismo esquema la reforma constitucional de 1968 propendió porque la dirección de la economía y la planeación fuera responsabilidad del Estado de cara a mejorar los problemas sociales con la utilización de los recursos públicos necesarios para tal fin¹²².

En dicho contexto el sector de agua potable y saneamiento básico tuvo una transformación institucional, ya que el régimen normativo de dicho servicio estuvo encaminado a adecuarse al proceso de modernización de la infraestructura económica y de expansión urbana mediante herramientas tales como ampliación de cobertura, continuidad y

¹²⁰ MALDONADO, María Mercedes; VARGAS FORERO, Gonzalo, Op. cit., p. 4 -5.

¹²¹ COMISIÓN DE REGULACIÓN DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO, Op. cit., p.10.

¹²² Ibid., p. 11.

eficiencia en la administración de los servicios. Así el Estado, a través de sus entidades estatales locales, era el responsable de la asistencia técnica y financiera mediante organizaciones que desde el nivel central apoyaban a los municipios menos desarrollados.

Con la promulgación del Decreto 289 de 1959 se transformó el Fondo de Fomento Municipal al Instituto de Fomento Municipal (Insfopal) cuyo objetivo fue la financiación y ejecución de proyectos de acueducto, alcantarillado y aseo, vinculados en su momento al Ministerio de Desarrollo¹²³.

A su vez el Acto Legislativo No. 5 de 1954 consagró las condiciones para un fortalecimiento de las instituciones locales al permitir la constitución de organismos con personería jurídica, autonomía presupuestal y un régimen administrativo y laboral propio que permitió reorganizar las entidades en institutos descentralizados del nivel municipal, como las actuales empresas de acueducto y alcantarillado. De esta forma se vislumbra en dicho periodo dos sistemas de prestación a saber: i) el de las empresas municipales, descentralizadas del gobierno local y ii) la intervención estatal del nivel nacional materializadas a través del Insfopal que atiende financiación con rentas específicas destinadas a municipios priorizados con menores capacidades de índole administrativo y financiero para conducir sus propias empresas¹²⁴.

Las reformas al Insfopal generaron que desde 1974 se crearan entidades como las ACUAS departamentales y algunas empresas municipales (EMPOS) con el fin de superar la incapacidad institucional para enfrentar los déficits de coberturas, sin embargo, estos cambios no tuvieron resultados, en tanto los sistemas administrativos no alcanzaron los objetivos del mercado y el sistema tarifario no logró acercarse a la estructura de costos de las empresas. Adicionalmente, se generó un bajo cubrimiento de las coberturas y se incrementaron las dificultades económicas en atención a la crisis financiera internacional, que desencadenó un recorte de las funciones del Insfopal, debido a lo anterior la

¹²³ Ibid., p. 11 - 13.

¹²⁴ Ibid., p. 13.

responsabilidad financiera del sector fue asumida por el Fondo Financiero de Desarrollo Urbano¹²⁵.

El Insfopal de este modo ingresó a un proceso de liquidación en un contexto marcado por transformaciones que involucró el concepto de descentralización política, administrativa y financiera, transferencia de responsabilidades y de recursos desde el Estado central hacia los departamentos y municipios, de esta forma en el sector de agua potable se optó por una gestión local de los servicios, dado que mediante dicho modelo se facilitaba una mayor eficacia en la identificación de las necesidades de la población, una participación efectiva en las decisiones y un mayor control de la ciudadanía en la provisión de los servicios y de otra eliminar las ineficiencias de la gestión del sector¹²⁶.

La participación de los departamentos en este periodo se limitó a la simple concurrencia en la prestación de servicios, en la práctica los departamentos tendieron a liberarse de compromisos en la provisión de agua potable¹²⁷.

Como crítica, los autores Maldonado y Vargas plantean que la normatividad sobre competencias y recursos denotan la ambigüedad que en relación con los departamentos ha tenido el esquema colombiano de descentralización en la prestación del servicio público de acueducto, al no existir definidas de forma concreta las formas de apoyo, por lo que se les ha concebido como instancia de control y de sanción.

Como consecuencia de lo anterior, se puede concluir que en este periodo el modelo de provisión se caracterizó por la existencia de ideas que señalaban que el mejor espacio institucional para proveer los servicios públicos domiciliarios era el municipal.

En el año de 1987 se emprendió una reforma institucional en el esquema de prestación del servicio público de acueducto que buscó lo siguiente: i) aumento de los recursos cedidos

¹²⁵ Ibid., p. 17 - 19.

¹²⁶ Ibid., p. 20.

¹²⁷ MALDONADO, María Mercedes; VARGAS FORERO, Gonzalo. Op. cit., p. 8.

por la Nación, mediante transferencia anual, que establecía un porcentaje dirigido a las entidades territoriales, sin embargo, se consagraba un condicionamiento en la destinación de los recursos, los cuales se encontraban sujetos a la existencia de proyectos, ii) establecimiento de mecanismos institucionales con el fin de dotar de mayor responsabilidad a los municipios, dado el incremento en la transferencia de recursos, y iii) la creación de mecanismos legales que buscaban el fortalecimiento de la participación comunitaria¹²⁸.

Para finalizar, es preciso resaltar que con la desaparición del Insfopal, el sector de agua potable entró en una etapa de transición hasta el año 1994 periodo en el que se estableció una nueva configuración institucional con la asignación al DNP de la función de planeación y asistencia técnica en el sector, y la creación del Findeter en sustitución del Fondo Financiero de Desarrollo Urbano¹²⁹.

- Quinta etapa: 1990 a la actualidad – fundamentos del actual esquema

En los años 90 las empresas encargadas de la prestación del servicio público de acueducto enfrentaron numerosos problemas de orden administrativo y financiero que generaron la disminución en la cobertura de dicho servicio, la falta de modernización del sistema aunado a la politización de este generó baja calidad, ineficiencias operativas y problemas financieros debido a los sobrecostos y las bajas tarifas que no permitían el equilibrio económico para mantener el modelo adoptado¹³⁰.

Ante dicho panorama y en aras de superar los problemas del sector se inició un proceso de cambio en el modelo regulatorio que fue influenciado por el contexto de apertura económica y globalización plasmado en la Constitución Política de 1991, de este modo y en el marco del modelo de Estado Social de Derecho promulgado cuya finalidad está encaminada, entre otros, a superar la exclusión social y fomentar el bienestar y garantizar

¹²⁸ Ibid., p. 13.

¹²⁹ COMISIÓN DE REGULACIÓN DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO, Op. cit., p., 21.

¹³⁰ MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO – DIRECCIÓN GENERAL DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO, Op. cit., p. 28.

la efectividad de derechos y deberes de la población, se buscó un cambio en el tratamiento legal que se le había dado al sector¹³¹.

Así las cosas, el texto constitucional dotó de gran importancia la temática atinente a los servicios públicos domiciliarios, reconociendo que mediante una adecuada y eficiente prestación de estos se mejoraría la calidad de vida y los niveles de salud de las personas, se permitiría la productividad y remuneración de trabajadores y empresarios, de modo que el mismo exigía una regulación especial, en concordancia con ello se dispuso que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y es deber de este asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional¹³².

1.3.2 Aproximación conceptual del derecho al agua como fundamento para la prestación del servicio público domiciliario de acueducto

El servicio público domiciliario de acueducto en el contexto colombiano guarda una estrecha relación con el derecho al agua, dado que a través de este se logra dar solución a algunas de las necesidades básicas insatisfechas de la población, garantizando la calidad de vida de las personas mediante la proporción adecuada de agua de calidad para el consumo humano evitando casos de morbilidad por enfermedades¹³³.

Sobre el particular el máximo Tribunal Constitucional ha indicado al respecto lo siguiente:

El agua se considera como un derecho fundamental y, se define, de acuerdo con lo establecido por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como “el derecho de todos de disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal o doméstico”. El agua se erige como una necesidad básica, al ser un elemento indisoluble para la existencia del ser humano. El agua en el ordenamiento jurídico colombiano tiene

¹³¹ COMISIÓN DE REGULACIÓN DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO Op. cit., p. 25.

¹³² Ibid., p. 21.

¹³³ UNICEF. El agua potable y el saneamiento básico en los planes de desarrollo. [en línea]. <<https://www.unicef.org/colombia/pdf/Agua3.pdf>> [citado el 19 de agosto de 2017].

una doble connotación pues se erige como un derecho fundamental¹³⁴ y como un servicio público. En tal sentido, todas las personas deben poder acceder al servicio de acueducto en condiciones de cantidad y calidad suficiente y al Estado le corresponde organizar, dirigir, reglamentar y garantizar su prestación de conformidad con los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.¹³⁵

En efecto, tal y como lo establece la Corte Constitucional el agua tiene una doble connotación pues, de una parte, se erige como derecho fundamental, y de otra, se constituye como un servicio público domiciliario que debe ser prestado de forma eficiente y bajo criterios de calidad por el Estado¹³⁶. Por lo anterior, y en atención al primer carácter esbozado es preciso señalar que sobre el mismo se ha constituido en el ordenamiento jurídico colombiano un esquema tendiente a hacerlo exigible, así lo ha expresado la alta Corporación, como se cita a continuación:

La protección que le otorga el ordenamiento constitucional al derecho al agua se complementa y fortalece por lo dispuesto en el ámbito internacional, pues esta normatividad, de acuerdo con el artículo 93 de la Constitución, se erige como normas con rango constitucional o como standards internacionales que sirven como pautas de interpretación de los derechos que hacen parte del sistema jurídico colombiano.

(...)

La obligación de cumplir está encaminada a que el Estado realice acciones positivas con el fin de facilitar, proporcionar y promover la plena efectividad del derecho por medio de medidas legislativas, administrativas, presupuestarias y judiciales, que posibiliten a los individuos y comunidades el disfrute del derecho al agua potable e impone al Estado que adopte medidas positivas que permitan y ayuden a los particulares y las comunidades a ejercer el derecho al agua, tome medidas para que se difunda información adecuada sobre el uso higiénico del agua, la protección de las fuentes de agua y los métodos para reducir los desperdicios de agua y garantice el acceso a una cantidad suficiente salubre, aceptable y accesible para el uso personal y doméstico de agua, en los casos en que los particulares o los grupos no están en condiciones, por razones ajenas a su voluntad, de ejercer por sí mismos ese derecho con ayuda de los medios a su disposición.¹³⁷

¹³⁴ Corte Constitucional. Sentencia T 1104 de 2005. M.P. Jaime Araujo Rentería.

¹³⁵ Corte Constitucional. Sentencia T 740 de 2011. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

¹³⁶ GÓMEZ REY, Andrés; RODRÍGUEZ, Gloria Amparo. El derecho fundamental al agua desde el derecho ambiental y los servicios públicos domiciliarios, 1ª Edición. Bogotá: Legis Editores S.A. – Editorial Universidad del Rosario, 2013. p. 15 – 23.

¹³⁷ Corte Constitucional. Sentencia T 740 de 2011. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

De lo anterior se colige que el derecho al agua garantiza la satisfacción de algunas de las necesidades básicas de la población colombiana de forma que su cumplimiento en el ordenamiento jurídico se hace imperativo en aras de no vulnerar los derechos fundamentales de las personas de la población colombiana, en el siguiente capítulo se profundizará sobre este aspecto.

1.3.3 Relación entre el servicio público de acueducto y derechos fundamentales

Debido al papel preponderante que desempeña el servicio público domiciliario de acueducto en la calidad de vida de las personas es importante hacer mención de su estrecha relación con los derechos fundamentales de la población, especialmente de aquellos grupos que por sus escasos recursos económicos no pueden acceder a su prestación bajo parámetros óptimos y de calidad.

De esta forma, es preciso señalar que en Colombia se adoptó un modelo de Estado Social de Derecho que tiene como propósito, entre otras, la garantía de los derechos fundamentales de la población, lo cual cobra especial relevancia en el caso de los servicios públicos domiciliarios, dado que: i) mediante estos se satisfacen las necesidades básicas de las personas y se convierten en una expresión de la finalidad de Estado, y ii) a través de su prestación se cumplen los cometidos para los cuales se constituyó¹³⁸.

No obstante, es pertinente aclarar que si bien el Estado asumió la garantía en la prestación del servicio público domiciliario de acueducto, ello no implica que exclusivamente entidades de carácter estatal sean las llamadas a prestar dicho servicio, pues se permitió que entidades de naturaleza pública, privada y comunidades organizadas concurrieran en la prestación del mismo, en aras de garantizar la libre competencia, sin embargo, dentro

¹³⁸ MARÍN CORTÉS, Op. cit., p. 81 - 82.

del ejercicio de las funciones deben respetar los derechos fundamentales que se encuentren comprometidos en razón de la prestación de dicho servicio¹³⁹.

Ahora bien, en cuanto a la relación existente entre la prestación de los servicios públicos domiciliarios y los derechos fundamentales, la doctrina ha manifestado que existe un estrecho vínculo entre los mismos, dado que sin la posibilidad de acceso a ésta clase de servicios se puede comprometer la efectividad de los derechos fundamentales, al estar íntimamente ligado a necesidades básicas y/o vitales así como a la dignidad humana en cuanto las condiciones básicas de existencia, tales como vivienda, alimentación y salud¹⁴⁰.

Es tal la importancia que tiene la relación entre servicios públicos domiciliarios y derechos fundamentales que la Corte Constitucional en su jurisprudencia ha señalado que los servicios públicos domiciliarios buscan servir a la comunidad, permiten la satisfacción de los derechos de las personas, por lo que se han constituido en uno de los objetivos de la actividad estatal, sujetos a una regulación especial y siendo prioridad en temas presupuestales; en efecto en Sentencia C-066 de 1997 dispuso lo siguiente:

los servicios públicos en general son actividades inconfundibles e inherentes a la finalidad del estado social de derecho colombiano (artículo 365 Superior), que busca servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (artículo 2° Ibíd), no cabe duda de que aquéllos que persiguen un completo acercamiento entre los individuos y el Estado, deben ser objeto de su más honda preocupación. Son los servicios públicos domiciliarios, entendidos como una especie del género servicio público, que pretende satisfacer las necesidades más básicas de los asociados, ocupando un alto nivel de importancia dentro de las tareas y objetivos que componen la gestión estatal, al punto de convertirse en una de sus razones fundamentales.

La idea de tales servicios no puede concebirse en otra forma, teniendo en cuenta el inescindible vínculo existente entre la prestación de los mismos y la efectividad de ciertas garantías y derechos constitucionales fundamentales de las personas, que constituyen razón de la existencia de la parte orgánica de la Carta y de la estructura y ejercicio del poder público. Indudablemente, una ineficiente prestación de los servicios públicos puede acarrear perjuicio para derechos de alta significación como la vida, la integridad personal, la salud, etc.

¹³⁹ Ibid., p. 84.

¹⁴⁰ Ibid. p., 85.

Consciente de lo anterior, el Constituyente de 1991 dedicó una especial regulación a la materia de los servicios públicos (artículo 365 de la Carta), en la cual los reconoce como inherentes a la finalidad social del Estado, a quien atribuye el deber de asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Sin embargo, defirió en el legislador la potestad de definir su régimen jurídico anticipando, eso sí, la posibilidad de que los mismos sean prestados por el Estado directamente, o indirectamente a través de comunidades organizadas y particulares, pero en todo caso conservando aquél su regulación, control y vigilancia. Además, reconoció expresamente en el artículo 366, que el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado, imponiéndole el objetivo de solucionar las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable, a las cuales otorga, incluso, prioridad de gasto sobre cualquier otra asignación, en los planes y presupuestos de la nación y de las entidades territoriales.¹⁴¹

En igual sentido, mediante providencia C 1371 de 2000, el máximo Tribunal Constitucional indicó que los servicios públicos domiciliarios ostentan en el ordenamiento jurídico colombiano un carácter especial por lo que se regularon aspectos como los agentes encargados de la prestación, el control y la vigilancia, las competencias y responsabilidad, la calidad, la cobertura, la financiación, el régimen tarifario, entre otros. Al respecto sostuvo lo siguiente:

La Corte Constitucional al pronunciarse sobre la naturaleza y finalidad de los servicios públicos, ha resaltado el propósito que tuvo el Constituyente al establecerlos como una actividad inherente a la finalidad del Estado social de derecho, con el fin de facilitar su acceso a todos los habitantes del territorio colombiano, de manera que, puedan alcanzar una entera satisfacción de las necesidades mínimas consustanciales a la condición humana, como ocurre con la salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable proporcionando un bienestar general, acompañado de un mejoramiento de la calidad de vida nacional.

Lo anterior determinó que en el texto de la Carta Política se diera una especial atención a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, subespecie de los servicios públicos en general, relacionada con materias tales como: los agentes encargados de la prestación –directa por el Estado e indirecta por las comunidades organizadas o los particulares-, la regulación, el control y la vigilancia, las competencias y responsabilidades, la calidad, cobertura, financiación y eficiencia, régimen tarifario, entre otros aspectos.

Las pautas orientadoras de esa regulación se derivan de la finalidad social del Estado aplicada a los servicios públicos domiciliarios. En este orden de ideas, la realización de las necesidades de las personas, a través de dichos servicios,

¹⁴¹ Corte Constitucional. Sentencia C 066 de 1997. M.P. Fabio Morón Díaz.

debe tener en cuenta la efectividad de los derechos fundamentales de las mismas, de manera que, se produzca un bienestar social con desarrollos vitales más acordes con la dignidad humana, a partir de mejores condiciones de vida, en donde la participación ciudadana para la toma de las respectivas decisiones, en el control político y en la gestión de los servicios públicos, sea permanente y real, correspondiendo al Estado promover esa participación y garantizar prestación de los servicios a través de la correspondiente regulación, control y vigilancia, con sujeción a los principios de descentralización con autonomía de las entidades territoriales.”¹⁴²

De los apartes jurisprudenciales citados es pertinente indicar que la Corte Constitucional en su jurisprudencia¹⁴³ señaló que el derecho al agua es fundamental, en tanto, a través de su acceso se garantizan las necesidades básicas de los habitantes y se tiene puede tener una calidad de vida en condiciones dignas.

En relación con lo anterior, puede concluirse que el servicio de acueducto garantiza condiciones de vida dignas y satisface derechos fundamentales de la población, de modo que su adecuada prestación y acceso está directamente relacionado con la satisfacción de derechos, razón por la que goza de un especial tratamiento dentro del esquema institucional del país.

¹⁴² Corte Constitucional. Sentencia C 1371 de 2000. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

¹⁴³ Corte Constitucional. Sentencia T 740 de 2011. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

2. La autonomía de las entidades territoriales y las herramientas de gestión pública y participación ciudadana como mecanismos para garantizar la adecuada prestación del servicio público de acueducto

Teniendo en cuenta la problemática suscitada en el municipio de Soacha donde gran parte de la población no accede al servicio público de acueducto en condiciones óptimas y de calidad, se plantea que dichos inconvenientes pueden mitigarse mediante las siguientes alternativas: i) dotando a las entidades territoriales de los instrumentos económicos, jurídicos y de gestión que les permita implementar una mayor cobertura y un mejoramiento en la prestación del servicio de forma directa, con el fin de superar las dificultades relacionadas con su acceso en sectores de escasos recursos, ii) promoviendo la participación ciudadana en aras de emprender alternativas que atiendan las necesidades en materia de servicios públicos, y iii) ejerciendo por parte de la ciudadanía así como de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios una inspección, vigilancia y control respecto de la inversión de los recursos destinados, así como de las políticas y programas implementados para el mejoramiento de la prestación del servicio.

De esta forma, en el presente capítulo se abordarán cada una de las alternativas descritas con el fin de obtener los postulados teóricos necesarios para proponer cambios que contribuyan en la mejora del actual esquema de prestación de servicios públicos domiciliarios.

2.1 Autonomía de las entidades territoriales

Como se ha explicado, la descentralización implica la distribución del poder entre el centro y la periferia, entre el Estado central y los entes subnacionales, lo que supone garantizar a los entes territoriales autonomía para el ejercicio de su poder¹⁴⁴.

De la lectura de la Constitución y las leyes aplicables en materia de descentralización es posible concluir que los entes territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, en virtud de lo cual, gozan el derecho de gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y participar en las rentas nacionales¹⁴⁵.

Sin embargo, es preciso enfatizar que la autonomía de la que gozan las entidades territoriales es relativa, debido al carácter unitario del Estado Colombiano, pero que desde un punto de vista formal otorga un margen de libertad para determinar sus objetivos y atender con propiedad las necesidades y aspiraciones de la población¹⁴⁶.

Aunque la autonomía de las entidades territoriales sea relativa, en la práctica se denota que existen tensiones entre las autoridades descentralizadas territorialmente y el poder central, en tanto existe una política marcada por intervenir en aspectos que en principio la Constitución radicó en los entes territoriales.

De esta forma, con la expedición de la Ley 60 de 1993 y de la Ley 715 de 2001, puede observarse una política encaminada a contrarrestar el poder de decisión de las entidades territoriales, concentrar sus recursos, y determinar los asuntos que debe priorizar, desconociendo las particularidades de cada región, limitando la autonomía que en un principio el constituyente primario les otorgó¹⁴⁷. Con la expedición de disposiciones

¹⁴⁴ RESTREPO, Darío. Memorias del Seminario 20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro. Bogotá: Instituto Francés de Estudios Andinos, 2007. p. 38.

¹⁴⁵ Ibid., p. 38.

¹⁴⁶ Ibid., p. 38.

¹⁴⁷ Ibid., p. 38.

normativas de esta naturaleza, se ha establecido un esquema piramidal en el que las autoridades territoriales se encuentran supeditadas a las decisiones del gobierno central, que no propicia un espacio propio para el desarrollo regional¹⁴⁸.

Las consecuencias de no permitir a las autoridades territoriales el ejercicio de sus competencias y coartar su decisión mediante decisiones del gobierno central radican en duplicidad de esfuerzos, ausencia de coordinación entre los niveles de gobierno, recentralización de competencias¹⁴⁹, que en definitiva atentan con el modelo de autonomía dispuesto en el texto constitucional.

Se considera necesario que se otorgue la autonomía suficiente a las entidades municipales para que presten en condiciones óptimas y de calidad este servicio, sin que en el ejercicio de sus competencias se vean restringidas como ha sucedido en los últimos años por el gobierno nacional o se propone efectuar una clara asignación de competencias entre las distintas entidades que componen el sector, que beneficie en general a la población y permita que los habitantes sin importar su condición socioeconómica puedan acceder al servicio en condiciones óptimas y de calidad.

Si bien es cierto, en la actualidad existen limitaciones en recursos económicos, humanos, y de gestión, no se considera que la recentralización de las competencias sea la vía adecuada para satisfacer el servicio de acueducto, en lugar de ello se propone armonizar las competencias del sector central con las entidades territoriales, lo que se puede materializar mediante una definición clara de las funciones que deben desempeñar cada uno de los actores que conforman el sector de agua potable y saneamiento básico.

Así, es necesario propender por el fortalecimiento del nivel territorial en correspondencia con el sector central, a la luz de los principios contenidos en la Constitución Nacional, y diseñar un esquema de equilibrio en las relaciones intergubernamentales de los distintos niveles que comprenden el Estado Colombiano que permita un desempeño más eficiente

¹⁴⁸ Ibid., p. 38.

¹⁴⁹ Ibid., p. 39.

de las autoridades públicas en su conjunto y así promover el crecimiento económico y el bienestar de la población en todas sus regiones, principalmente respecto de la atención de las necesidades básicas insatisfechas, entre las que se encuentra el agua potable y el saneamiento básico¹⁵⁰.

En esa medida, se considera que debe establecerse una clara definición de las competencias que deben asumir las distintas entidades que componen el sector de agua potable y saneamiento básico, de forma que se logren destinar de forma adecuada los recursos y los esfuerzos, permitiendo una organización estatal que incida positivamente en temas de cobertura, universalidad y calidad.

2.1.1 El factor financiero como elemento determinante para la configuración de la autonomía del municipio como ente territorial

Las entidades territoriales en el modelo de organización político administrativo colombiano han sido encargadas de llevar a cabo el cumplimiento de fines sociales, para ello, les han sido asignadas diversas competencias. En materia de servicios públicos domiciliarios las mencionadas entidades, principalmente los municipios en materia de agua potable y saneamiento básico son los encargados de asegurar su prestación eficiente de conformidad con lo establecido en la Constitución Política de 1991 y la Ley 142 de 1994, como se ha abordado previamente.

No obstante lo anterior, es necesario precisar que para cumplir con esta función de forma adecuada debe garantizarse que las entidades territoriales cuenten con los insumos jurídicos, financieros y de gestión necesarios para llevar a cabo el aludido postulado de prestación eficiente, pues de no contar con los recursos y el conocimiento para ello¹⁵¹ toda la población se vería afectada en tanto no existirían los instrumentos necesarios para que

¹⁵⁰ Ibid., p. 40 - 41.

¹⁵¹ AMADOR CABRA, Luis Eduardo. Los servicios públicos frente a las normas económicas en Colombia. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2011. p. 158 - 159.

se efectúe una adecuada prestación, conllevando a la insatisfacción de las necesidades básicas¹⁵².

Sobre este punto es importante denotar que, a partir de la expedición de la Constitución Política de 1991, las entidades territoriales en nuestro ordenamiento jurídico adquirieron una mayor participación dentro de la estructura política fijada por el constituyente primario, partiendo de la idea que el desarrollo económico puede materializarse mejor si temáticas relacionadas con el gasto público se adoptan y controlan a nivel local¹⁵³.

En ese orden de ideas, dotar a las entidades territoriales de los recursos económicos necesarios con la correlativa asignación de funciones, incluyendo la prestación de los servicios públicos domiciliarios permitiría que los cometidos estatales sean llevados a cabo de una forma más óptima¹⁵⁴, otorgando a dichos entes dentro del esquema de organización del país un papel protagónico, permitiendo que cumplan sus funciones con independencia del poder central, pero con la facultad de administrar sus recursos, establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus competencias, participar en las rentas nacionales¹⁵⁵, como expresión de la autonomía que les fue dada en la Carta Política.

Ahora bien, debe ponerse de presente que la temática de los servicios públicos domiciliarios guarda especial relación con el concepto de gasto público social. Sobre este punto es preciso indicar que la Constitución de 1991 contiene una de las más importantes innovaciones en materia presupuestal, en tanto efectúa una materialización financiera del Estado Social de Derecho, por intermedio de dicho concepto.

Dicha temática ha sido abordada por el tratadista Juan Camilo Restrepo, quien, al hablar del gasto público social señala que ostenta un carácter prioritario en el ordenamiento jurídico debido a que se encuentra destinado a la satisfacción de necesidades básicas, lo

¹⁵² OCHOA MALDONADO, Omar Alfonso. Reflexiones en torno a la autonomía tributaria de las entidades territoriales, en el contexto del Estado Social de Derecho. En: Revista CIFE. No. 19 (ago., 2011); p. 113-125.

¹⁵³ RESTREPO, Juan Camilo. Hacienda Pública. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia, 2015. p. 607-608.

¹⁵⁴ Ibid., p. 612.

¹⁵⁵ Ibid., p. 612.

que genera que las entidades públicas emprendan esfuerzos para su garantía; sobre el particular nos indica lo siguiente:

Los estudios modernos de finanzas públicas coinciden en afirmar que el gasto público debe orientarse prioritariamente hacia el gasto social, es decir, hacia la atención de las necesidades básicas de las personas más desprotegidas dentro de la sociedad.

(...) en materia de gasto público la Constitución, por primera vez, hace juicios de valor, pues considera unos tipos de gastos más importantes que otros, y en el caso del gasto público social lo considera prioritario. La orientación y las prioridades del gasto público habían sido dejadas al cuidado del presupuesto anual, del Plan de Desarrollo, y de la orientación del Gobierno de turno. La Carta ha entrado a trazar un rumbo y unas prioridades. Es este, por tanto, uno de los aspectos más vanguardistas de la Constitución Colombiana¹⁵⁶.

De lo transcrito puede evidenciarse como el gasto público social a partir de la Constitución Política de 1991 encuentra una vinculación directa con la prestación de servicios públicos domiciliarios, pues se relaciona con la satisfacción de las necesidades básicas de la población, aspecto que se encuentra dentro de los fines del Estado, y que se convierte en una prioridad que debe garantizarse.

Aunado a lo anterior es necesario indicar que el servicio de acueducto goza de una especial prelación en el ordenamiento jurídico colombiano, pues es los términos del artículo 356 Constitucional los recursos del sistema general de participaciones de cada una de las entidades territoriales son destinados a la financiación de los servicios a su cargo, empero, establece que se debe dar prioridad, entre otros, al servicio público domiciliario de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre, lo que permite entrever la importancia que juega el acceso al acueducto en el ordenamiento jurídico colombiano, principalmente de los sectores de escasos recursos.

¹⁵⁶ RESTREPO, Juan Camilo. Hacienda Pública Bogotá D.C.; Universidad Externado de Colombia, 2015. p., 436.

2.1.2 La gestión pública territorial como garantía para la prestación adecuada del servicio público domiciliario de acueducto

Con el fin de desarrollar la hipótesis planteada en la introducción de este escrito, resulta necesario abordar la teoría de la gestión pública territorial, de manera específica la municipal, con el fin de evidenciar sus características y aplicación en materia de servicios públicos domiciliarios, de modo que se constituya en una herramienta que permita mejorar el acceso a la prestación de los referidos servicios; para ello se traerá a colación su concepto a partir de los estudios sobre esta disciplina.

Así las cosas, se ha entendido por gestión pública municipal a la organización y el manejo por parte de las autoridades municipales de los recursos (humanos, jurídicos, tecnológicos, y financieros) a su disposición, para proporcionar a los distintos sectores de la población, dentro del ámbito de su competencia, los satisfactores de sus necesidades individuales y colectivas. Para el efecto, se deben poner en marcha programas de desarrollo que busquen alcanzar objetivos de bienestar colectivo, establecidos en los programas de gobierno, así como en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial¹⁵⁷.

Para la doctrina la gestión municipal incluye dos tipos de acciones, a saber: i) la gestión institucional y ii) la gestión del desarrollo humano. La gestión institucional hace referencia a aquellas acciones orientadas a fortalecer la propia capacidad de las entidades municipales y de sus funcionarios para planificar, diseñar políticas públicas, programar la inversión pública y las acciones para su ejecución, gestionar los recursos financieros y ejecutar los programas y proyectos incluidos en los planes¹⁵⁸.

Sobre este punto es importante traer a colación lo establecido por los autores Velásquez y Rodríguez, quienes manifiestan que para que se inviertan los recursos estatales en forma

¹⁵⁷ VELÁSQUEZ CARRILLO, Fabio Enrique. Las otras caras del poder: territorio, conflicto y gestión pública en municipios colombianos. Bogotá D.C.: GTZ, 2009. p. 188.

¹⁵⁸ Ibid., p. 188.

óptima es imperativo que las estructuras básicas de la administración adquieran las destrezas necesarias para llevar a cabo una gestión pública eficaz, dejando de lado el rezago administrativo, y adelanten las estrategias apropiadas para mejorar la actividad estatal: sobre el particular indicaron lo siguiente:

Para que la disposición de los recursos sea óptima y cumpla su cometido es necesario que la municipalidad adquiera e institucionalice conocimientos, habilidades y destrezas que permitan una gerencia eficiente. En otras palabras, se requiere la cualificación en el conocimiento y manejo de herramientas gerenciales modernas que permitan a las entidades territoriales analizar y cuestionar sus propósitos finales, es decir, establecer su misión y visión institucional en una perspectiva estratégica y de futuro, fijar objetivos organizacionales en función de esos propósitos, los recursos, las oportunidades, los valores y las amenazas del entorno.

La asunción de competencias y recursos exige a los municipios apropiarse de la nueva normatividad que los regula, aprehender y adoptar métodos y tecnologías modernas y adecuadas para la gestión, institucionalizar una cultura de la planificación, aplicar criterios de transparencia, ser eficiente en el uso de los recursos, eficaz en la prestación de los servicios públicos y efectivo en cuanto al impacto social y económico de su acción¹⁵⁹.

Ahora bien, respecto de la gestión del desarrollo humano se entiende por esta a todas aquellas acciones destinadas a garantizar las condiciones adecuadas (económicas, institucionales, políticas), así como a operar los recursos necesarios para prestar los servicios a su cargo, y de ese modo, asegurar a la población el pleno ejercicio de sus derechos en el territorio¹⁶⁰.

Conforme a los postulados doctrinales citados, teniendo en cuenta el carácter unitario que caracteriza el modelo de Estado de Colombia, se puede afirmar que los elementos básicos de la gestión pública territorial han sido establecidos por la Constitución y la Ley. Respecto de la organización administrativa del municipio, las disposiciones sobre la materia han

¹⁵⁹ VELÁSQUEZ, Fabio., y RODRÍGUEZ, C. Fortalecimiento institucional y participación ciudadana en ocho municipios del pacífico colombiano: balance de una experiencia. En: VELÁSQUEZ CARRILLO, Fabio Enrique. Las otras caras del poder: territorio, conflicto y gestión pública en municipios colombianos. Bogotá D.C.: GTZ, 2009. p. 188.

¹⁶⁰ VELÁSQUEZ CARRILLO, Op. cit., p. 19.

establecido que su estructura básica de gobierno y administración se encuentra conformada por la Alcaldía, el Concejo municipal, la Contraloría –en los municipios de determinado tamaño-, y la personería¹⁶¹.

De este modo, el municipio como unidad político-administrativa dotada de territorio debe emprender una organización que permita cumplir los fines y competencias que le han sido conferidas, cumpliendo a cabo la normatividad de gestión pública territorial, entre otros, en materia de servicios públicos domiciliarios¹⁶².

Para efectuar lo anterior, la Constitución y la Ley establecieron que las entidades territoriales deben orientar su gestión con el fin de mejorar las condiciones de vida de la población y la reducción de la pobreza. Lo anterior dado que la Carta Política dispuso que existe prioridad en los sectores de educación, salud y agua potable, para lo cual se asignaron recursos destinados a estas materias en el sistema general de participaciones¹⁶³.

En ese sentido, el municipio debe implementar en sus planes de desarrollo metas que permitan atender las necesidades de los sectores prioritarios en procura del mejoramiento de calidad y cobertura, asimismo en sus presupuestos deben incluir indicadores de impacto y resultados. El objetivo primordial de estas herramientas de planificación y gestión es la obtención de resultados en términos de provisión de bienes y servicios, de modo que se incida de forma positiva en las condiciones de vida de la población¹⁶⁴.

En concordancia con lo expuesto, es pertinente señalar que los municipios, como las demás entidades territoriales, deben formular planes de desarrollo para la vigencia de los respectivos gobiernos, y planes de ordenamiento territorial, los que deberán regular los aspectos físicos y las disposiciones sobre el uso del suelo. Adicionalmente, deben formular planes operativos de inversión, planes de acción, proyectos de inversión, y bancos de

¹⁶¹MALDONADO COPELLO, Op. cit., p. 182.

¹⁶² Ibid., p. 182.

¹⁶³ Ibid. p., 183.

¹⁶⁴ Ibid. p., 183.

proyectos de inversión en los que se registren las iniciativas que van a ser parte de los presupuestos públicos, acorde con parámetros que garanticen mayor eficacia y eficiencia¹⁶⁵.

La finalidad de estos instrumentos es dar a conocer el plan de acción de cada ente territorial, de modo que sea una guía para que los ciudadanos participen de las decisiones que los afectan y efectúen control a la actividad estatal¹⁶⁶.

De la teoría de la gestión pública territorial, es posible concluir que para que se materialice la adecuada prestación de los servicios públicos domiciliarios, de manera específica el de acueducto, es necesario que existan los recursos humanos, financieros, técnicos y administrativos suficientes que permitan idear políticas y programas que amplíen las coberturas en el sector y mejoren la prestación del servicio.

Para cumplir este cometido, no basta únicamente con la asignación de recursos a los entes territoriales, adicionalmente, se debe fomentar la capacitación administrativa de los funcionarios adscritos a dichas autoridades públicas, que les permita contar con profesionales especializados y con el conocimiento necesario para promover proyectos que satisfagan los intereses propios de cada región de forma directa, y que no se conviertan en un limitante en el desarrollo, así como en el cumplimiento de los objetivos del municipio.

Adicionalmente, debe priorizarse la gestión pública respecto de los servicios públicos esenciales particularmente del agua, pues ello permite atender las necesidades de la población y garantizar su dignidad humana. Se agrega que no tener un sistema de gestión pública adecuada sobre el citado servicio público puede conllevar al fracaso del modelo de Estado consagrado en la Constitución, pues no permitirá materializar las necesidades

¹⁶⁵ Ibid. p., 183.

¹⁶⁶ Ibid. p., 183.

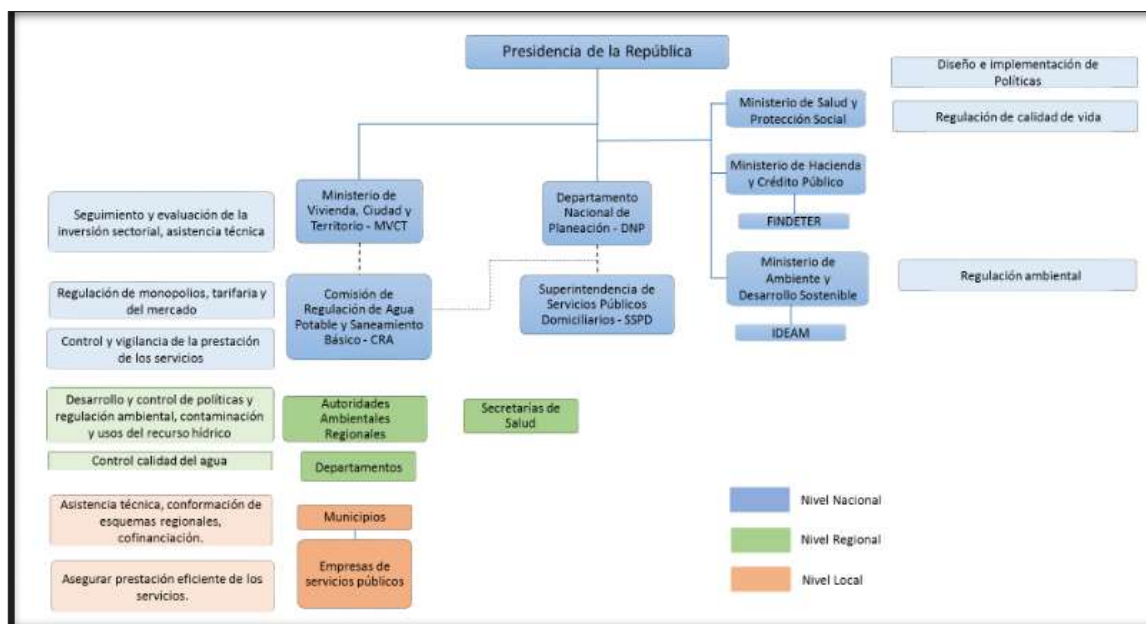
básicas de los seres humanos al no contar con un “*elemento indisoluble para la existencia del ser humano*”¹⁶⁷.

2.1.3 El establecimiento de competencias definidas en materia de agua potable y saneamiento básico como condición para el mejoramiento del sector

Una de las problemáticas que más ha afectado el sector de agua potable y saneamiento básico es la falta de definición de competencias en la materia. Si bien, conforme a los lineamientos expuestos en la Constitución Política de 1991 podría pensarse que la garantía en su prestación radica exclusivamente en los municipios, lo cierto es que en el plano fáctico intervienen otras autoridades de carácter nacional y departamental, que no permiten determinar de forma concreta qué responsabilidades debe asumir cada una y el papel que deben desempeñar como forma para mejorar la prestación y el acceso al servicio público de acueducto.

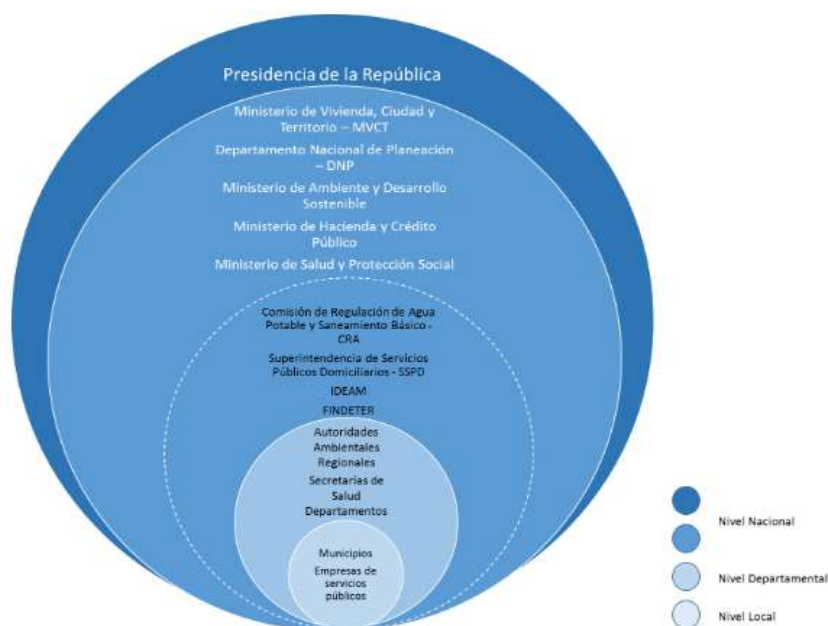
De la consulta efectuada en el Departamento Nacional de Planeación se puede observar un organigrama que muestra las entidades estatales encargadas de asumir funciones en materia de agua potable y saneamiento básico, el cual se señala a continuación:

¹⁶⁷ Corte Constitucional. Sentencia T 740 de 2011. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.



Gráfica 1 Esquema del sector de agua potable y saneamiento básico

Fuente: Departamento Nacional de Planeación



Gráfica 2 Esquema piramidal del sector de agua potable y saneamiento básico

Fuente: Departamento Nacional de Planeación

De los anteriores diagramas puede evidenciarse que en el sector de agua potable y saneamiento básico intervienen autoridades de orden nacional, departamental y local, que fijan directrices, entre otros, sobre el diseño e implementación de políticas, el seguimiento y evaluación de la inversión sectorial, la regulación sobre monopolios, tarifas y mercado, control y vigilancia en la prestación de los servicios, control de calidad del agua, asistencia técnica, conformación de esquemas regionales, cofinanciación, y el aseguramiento de la prestación eficiente de los servicios¹⁶⁸.

Sin embargo, dentro de la normatividad aplicable en el sector no existe una clara definición de competencias, lo que en ocasiones genera duplicidad de funciones o ausencia de responsabilidades en cuanto a la prestación del servicio, permitiendo el desorden en el sector, lo que incide directamente en términos de eficiencia, cobertura, calidad y continuidad.

Aunado a lo anterior, es pertinente señalar que el gobierno nacional y departamental, con el fin de atender las necesidades de cobertura y calidad en temas de acueducto, han implementado una política denominada *plan departamental de agua y saneamiento básico*¹⁶⁹, lo que ha transformado el esquema de prestación a cargo exclusivo de las entidades territoriales, pues en su diseño y ejecución intervienen los siguientes actores: los municipios y/o distritos, el departamento correspondiente, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial – MAVDT-, el Departamento Nacional de Planeación – DNP-, las autoridades ambientales con jurisdicción en los municipios ubicados en el territorio del departamento. Adicionalmente, pueden vincularse, previa aprobación del Comité Directivo del PDA, las personas jurídicas de derecho público, privado o mixto, mediante el aporte de recursos financieros y/o técnicos y/o humanos¹⁷⁰.

¹⁶⁸ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Esquema del sector de agua potable en Colombia. [en línea].

<<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Vivienda%20Agua%20y%20Desarrollo%20Urbano/Agua/Esquema%20Institucional%202015.pdf>.> [Citado el 15 de marzo de 2018].

¹⁶⁹ EMPRESAS PÚBLICAS DE CUNDINAMARCA. S.A. ESP. Plan Departamental de Agua y Saneamiento. [en línea]. <<http://www.epc.com.co/docs/pda/pda-saneamiento-basico.pdf>.> [Citado el 15 de agosto de 2018].

¹⁷⁰ Ibid., p. 10.

Mediante esta política el gobierno nacional y departamental pretendía: i) la articulación de áreas rurales nucleadas, ii) la conformación de esquemas regionales y aprovechamiento de economías de escala, iii) la articulación con instrumentos de desarrollo urbano, iv) una acción interinstitucional coordinada y un control más efectivo, v) la preinversión y planeación regional integral, vi) la articulación de fuentes de recursos, transparencia y compromisos locales, vii) el acceso eficiente a créditos y viii) una mayor celeridad y cobertura geográfica de la modernización empresarial¹⁷¹.

El objetivo principal del diseño de los planes departamentales de agua es mejorar la calidad, cantidad y continuidad de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, mediante esquemas de gestión empresarial eficientes¹⁷². En ese orden de ideas, se buscó la vinculación de operadores especializados con el fin de acelerar y extender la cobertura geográfica de la modernización empresarial, en aras de consolidar que un solo operador preste los servicios en áreas no limitadas por la división política administrativa, sino que se extienda para alcanzar economías de escala en los componentes de inversión, operación y administración¹⁷³.

Si bien, uno de los principales propósitos de los planes departamentales de agua es superar la prestación del servicio de acueducto de forma sectorizada, lo cierto es que en su ejecución se presentan dificultades relacionadas con la administración de los recursos aportados por los municipios, la decisión sobre las inversiones que se realizaran, y priorización de proyectos de inversión¹⁷⁴.

Teniendo en cuenta lo anterior, se hace imperativo que haya una definición de competencias de las autoridades encargadas de llevar a cabo la prestación del servicio

¹⁷¹ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN y B&P SERVICIOS LTDA. Informe compilatorio de las lecciones de más de 15 años de experiencia de vinculación de participación privada en el sector de Agua Potable y Saneamiento Básico (APSB) en Colombia, así como en Latinoamérica y en el mundo. [en línea]. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Vivienda%20Agua%20y%20Desarrollo%20Urbano/Agua/Documentos_sectoriales/4_z_2013_doc_sect_03_Experiencias_lecciones_PSP_ContratoDNP-411-09_ByP_Economia-Urbana.pdf> [citado el 03 de julio de 2018].

¹⁷² EMPRESAS PÚBLICAS DE CUNDINAMARCA. S.A. ESP., Op. cit., p. 2.

¹⁷³ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN y B&P SERVICIOS LTDA., Op. cit., p. 1.

¹⁷⁴ Ibid., p. 9 -10.

público de acueducto, pues la multiplicidad de actividades en cabeza de distintos actores conlleva a duplicar esfuerzos sobre un mismo punto y a difuminar la responsabilidad en la garantía de los servicios públicos domiciliarios.

Aunado a ello, se denota que existen competencias en materia de agua potable a cargo de distintas autoridades y entidades como se explicó con la implementación de los planes departamentales de agua, lo que torna las competencias en la materia de forma difusa, permitiendo con ello una multiplicidad de funciones que no le hace bien al sector, en tanto no se define de forma clara quién es el garante del referido servicio público, posibilitando fenómenos como los de la corrupción, la indebida gestión pública, y la falta de transparencia en la inversión de estos recursos, que tienen prevalencia a rango constitucional.

De esta forma, cobra especial relevancia determinar con precisión cuáles son las entidades públicas encargadas de asumir la garantía y competencia en materia de servicios públicos domiciliarios, de forma específica el de acueducto, con el fin de obtener una mejora en su prestación.

2.2 Participación Ciudadana y control de prácticas de corrupción

La participación ciudadana en un contexto de organización territorial como el colombiano se torna fundamental dentro de la gestión pública, pues mediante su ejercicio la población puede intervenir en las decisiones que los afecten, incluyendo las referentes a los servicios públicos domiciliarios¹⁷⁵.

De este modo, se ha considerado que la participación ciudadana tiene un componente importante de institucionalización a través de espacios y mecanismos que operan en diferentes ámbitos de la vida local. Su propósito ha sido democratizar las decisiones

¹⁷⁵ VELÁSQUEZ CARRILLO, Op. cit., p. 353.

públicas, contribuir al control social y la transparencia de la gestión, propiciar una relación más cercana entre la ciudadanía y el gobierno territorial, aumentar la gobernabilidad y mejorar las condiciones de vida de las comunidades¹⁷⁶.

La participación, entonces, es una forma de interacción entre el Estado y la sociedad civil en la cual se expresan diversos intereses, motivaciones y discursos de los actores en el escenario público, cuyo objetivo es obtener un beneficio concreto o incidir en las decisiones que contribuyan a mejorar las características del entorno¹⁷⁷.

En el tema de la prestación del servicio de agua potable y saneamiento básico es fundamental que la ciudadanía, principalmente aquella de escasos recursos, ejerza un papel activo e intervenga en las decisiones que adopten los entes territoriales en el sector, pues a través de este ejercicio se pueden priorizar iniciativas que tengan como fin mejorar el acceso, la cobertura y la prestación de los servicios públicos, así como garantizar la transparencia en la inversión de los recursos destinados para su satisfacción.

2.2.1 La participación ciudadana como alternativa para la satisfacción de necesidades en materia de servicios públicos domiciliarios

Dentro del esquema planteado en el presente texto se plantea que mediante el ejercicio de la participación ciudadana de forma activa se pueden mejorar las condiciones de prestación del servicio público de acueducto. En ese sentido, a continuación, se señalarán las características de esta herramienta de intervención en las decisiones estatales y de control social, con el fin de evidenciar la forma en la que podría incidir de forma positiva en el esquema de prestación de este servicio.

De este modo, es necesario señalar que desde una perspectiva teórica los movimientos participativos son una crítica a la ciudad funcional y una negativa a las soluciones

¹⁷⁶ Ibid., p. 353.

¹⁷⁷ Ibid. p., 353.

tecnocráticas impuestas desde arriba, es decir, son una crítica a la centralización¹⁷⁸. Así, la participación se ha constituido en una forma de manifestación frente a las decisiones del gobierno, en la que se pretenden visibilizar necesidades de las comunidades.

Un proceso de descentralización conlleva a una concertación con las personas directamente afectadas: “la toma de decisiones públicas exige la existencia de espacios legítimos donde puedan expresarse los diversos intereses estatales, privados y comunitarios, presentes en el seno de la comunidad”¹⁷⁹.

Conforme a lo expuesto, es necesario propender por una democracia más participativa, promover la intervención de grupos sociales en el diseño y la presentación de proyectos que busquen suplir y atender las necesidades, por lo menos en lo que se refiere a acueducto y alcantarillado, asociándose y permitiendo a través de estas prácticas un crecimiento económico local, pues es claro que si la ciudadanía interviene en la consolidación de los planes y programas de desarrollo y presupuestos puede hacer control de los recursos destinados para la prestación de servicios públicos, permitiendo un avance en el sector.

Desde la teoría de la participación, los ciudadanos como miembros de la colectividad directamente afectada con el direccionamiento de una política del Estado y su repercusión, se constituyen en los actores esenciales dentro de los esquemas que soportan las estructuras sociales de la dinámica propia de una sociedad organizada¹⁸⁰.

Por participación en forma general se entiende, la actividad ciudadana de carácter individual o colectivo dirigida a expresar y defender sus intereses, tomar parte en la administración de los asuntos comunes y en los centros de poder, tanto en la toma de decisiones como en el control de la acción gubernamental¹⁸¹.

¹⁷⁸ PENING, Op., cit., p. 18.

¹⁷⁹ Ibid., p. 19.

¹⁸⁰ ORFALE, Rachid Nader. Descentralización, Participación Ciudadana y Gobierno Local en Colombia. En: Universidad Libre *Advocatus* No. 22 [base de datos en línea] 2014. Disponible en Academic Search Complet.

¹⁸¹ Ibid., p.10.

Así, en atención a la afectación directa que sobre el conglomerado recae por efecto de la actividad del ente territorial, se requiere el establecimiento de libertades y derechos, que no solo se limiten a la enumeración de prerrogativas otorgadas al individuo para la satisfacción de necesidades, a manera de limitantes a la acción del Estado. Por el contrario, se hace imperativo el reconocimiento de dichos derechos que permitan las manifestaciones de la voluntad general, de forma que influyan en el direccionamiento de las actividades y cometidos estatales¹⁸².

Esta participación de los ciudadanos en la administración puede revestir diversas modalidades, teniendo todas ellas en común el hecho de que el ciudadano interviene en la acción administrativa no como político o funcionario, sino en calidad de miembro de la comunidad y titular como tal de intereses difusos o colectivos¹⁸³.

El propósito fundamental de la participación ciudadana desde esta óptica es desempeñar un papel activo en las decisiones de interés público, entre las que se enmarcan los atinentes a los servicios públicos domiciliarios, de manera que mediante su ejercicio se logre mejorar la actividad estatal, atendiendo a las necesidades propias de los ciudadanos, bajo un esquema de descentralización territorial.

Lo que se busca, mediante la participación, es el mejoramiento del nivel de vida de los habitantes, por lo que el enfoque valorativo sobre el ente público recae sobre estimaciones en razón a la eficiencia y eficacia de la actividad de las autoridades públicas, en función de las necesidades sociales de la población¹⁸⁴.

Corolario de lo anterior, la participación ciudadana constituye un componente a tenerse en cuenta en la actividad estatal, pues permitirle a la población participar en la formulación de proyectos, así como en su ejecución, control y evaluación, garantiza no solo un sentido de sensibilidad social con los aspectos de interés público, sino que además compromete a las autoridades administrativas a identificar a través del análisis de las necesidades

¹⁸² Ibid., p. 10.

¹⁸³ Ibid., p.12.

¹⁸⁴ Ibid., p.15.

exteriorizadas por la población, la formulación de políticas apropiadas para su satisfacción, lo que guarda mayor relevancia en un esquema de organización descentralizado en el que la comunidad conoce de forma directa las necesidades que tienen y pueden plantear soluciones para atenderlas¹⁸⁵.

Bajo estas consideraciones, el establecimiento de mecanismos que permitan someter a la administración pública al control de la ciudadanía se hace necesario en países en desarrollo en tanto visibiliza las necesidades de las comunidades y se promueve la satisfacción de intereses generales. Así mismo un papel activo de la ciudadanía exteriorizado en la participación en decisiones que los afecten se hace determinante en la formulación de programas y políticas públicas, pues constituyen puntos de encuentro para el mejoramiento de la actividad estatal en razones de eficacia¹⁸⁶.

La doctrina resalta que para la implementación de una participación ciudadana que juegue un papel fundamental en la formación de políticas públicas se requiere de una estructura estatal que permita y promueva su práctica en el marco de la administración pública. En este sentido, las actividades participativas deben entrar a revestir una modalidad tal, que el conglomerado social realice su función de forma que promueva una determinación de la actividad estatal y un control por parte de la ciudadanía. Dicha estructura orgánica no puede estar constituida bajo esquemas de centralización administrativa, que se fundamenten en la existencia de un aparato burocrático centralista en el que las políticas estatales, sean formuladas y ejecutadas por órganos en la solución de las necesidades generales de la comunidad¹⁸⁷.

Descendiendo al sector de agua potable y saneamiento, la participación ciudadana se constituye en un pilar fundamental para la mejora del servicio, en tanto, a través de su ejercicio se puede ejercer un papel activo en la toma de decisiones sobre la provisión de

¹⁸⁵ Ibid., p.15.

¹⁸⁶ Ibid., p. 15.

¹⁸⁷ Ibid., p. 16.

servicios, así como en la planificación, implementación y gestión del esquema de prestación¹⁸⁸.

De los postulados teóricos traídos a colación es importante señalar que, mediante una adecuada participación ciudadana, en la que los habitantes efectúen un papel activo en las decisiones que los afecten podría mejorarse el esquema del sector de acueducto, en tanto, se promoverían políticas y programas tendientes a ampliar la cobertura y mejorar la calidad del servicio, principalmente en aquellos sectores vulnerables que no tienen siquiera acceso al mencionado servicio, o si lo obtienen es en condiciones pésimas.

Ahora, para una adecuada participación ciudadana se considera que debe basarse en dos principios complementarios, a saber: i) que la administración se acerque al administrado, lo cual se logra con políticas educativas, mesas de diálogo de los prestadores de servicios públicos en las comunidades, consultas populares y, en general, todos aquellos mecanismos que permitan el diálogo del Estado con sus habitantes y ii) que los administrados se acerquen a la administración, lo cual se logra a partir de un interés de la ciudadanía en las decisiones que los afectan, solicitudes de información a partir de derechos de petición y, en general, todos los mecanismos de participación y democráticos de los que puedan hacer uso.

Como consecuencia de lo anterior, se hace necesario propender por que las comunidades se hagan parte en los planes de desarrollo y en la estructuración de los presupuestos anuales, de modo que logren encauzar y apoyar iniciativas que fomenten el desarrollo y el mejoramiento del actual esquema de prestación, y atiendan las necesidades propias de la población, máxime cuando son las entidades territoriales las que deben garantizar su acceso en condiciones óptimas y de calidad.

Ahora, se reconoce que existen dificultades para la participación ciudadana, sin embargo, las mismas se superan a partir de los principios planteados y una fuerte política educativa

¹⁸⁸ GONZÁLEZ DE ASIS, María; O'LEARY, Donald; LJUNG, Per; BUTTERWORTH, John. Transparencia, integridad y rendición de cuentas en el sector de agua y saneamiento. Acciones, aprendizaje y experiencias. Bogotá: Banco Mundial y Mayol Ediciones S.A., 2010. p. 77.

de los instrumentos con los que cuente la administración y el administrado para establecer relaciones complementarias.

2.2.2 De la eliminación de prácticas corruptas en el sector de acueducto

Dentro de los problemas derivados de la prestación del servicio de acueducto se encuentran aquellos referentes a las prácticas corruptas dentro del sector, de modo que, se hace necesario identificar estos casos y determinar sus causas, con el fin de proponer alternativas para enfrentar dicha situación, que ayuden a la mejora de la prestación y acceso al agua potable y saneamiento básico. Se ha planteado que dentro de las acciones que se pueden emprender para atender los casos de corrupción se encuentran: i) la transparencia en la toma de decisiones, ii) el aumento de la rendición de cuentas de funcionarios públicos y iii) un mejor acceso a la información por parte de los ciudadanos¹⁸⁹.

Para abordar esta problemática se debe señalar que la corrupción existe en todas las sociedades, y se presenta en diferentes grados y formas. En términos del Banco Mundial y de Transparencia Internacional la corrupción ha sido definida como el abuso del poder encomendado para beneficio propio¹⁹⁰.

Dentro de las clases de corrupción la doctrina hace una distinción entre la corrupción menor y la mayor. Por corrupción menor se habla cuando se involucra pequeños pagos realizados para asegurar o agilizar acciones de rutina legales o necesarias, como, por ejemplo, conseguir una conexión de agua ilegal o una reparación atendida con prontitud, para los autores si bien la corrupción menor puede involucrar pequeñas cantidades, la frecuencia de tales transacciones se traduce en una cantidad agregada que puede ser muy grande¹⁹¹.

¹⁸⁹ Ibid., p. 1.

¹⁹⁰ Ibid., p. 8.

¹⁹¹ Ibid., p. 9 - 11.

Por su parte, la corrupción mayor involucra cantidades mucho más grandes y no es tan notoria como la corrupción menor, porque las partes se empeñan en ocultar estas prácticas. Esta modalidad de corrupción tiende a involucrar políticos, funcionarios superiores y personal de alto nivel dentro de las entidades públicas y de sectores de ingeniería. Se ha considerado que los eventos donde más se desarrolla este fenómeno son en la adjudicación de contratos de trabajos civiles, maquinaria o concesiones para dirigir los sistemas más importantes de agua.

El sector de agua potable y saneamiento es susceptible a la corrupción pues en muchos casos la cobertura desigual y su prestación inadecuada, incentiva que los consumidores paguen por nuevas conexiones, ya sean legales o no ¹⁹².

Corolario de lo anterior, en el sector de acueducto se presenta lo que la doctrina ha denominado *corrupción sistémica* la cual se presenta cuando hay una cultura institucional que permite las prácticas corruptas y que normalmente incluye no solo a los trabajadores y directores de una empresa sino también a políticos y partidos políticos. Esta clase de corrupción tiende a impregnar a todo el sector público y las normas y el comportamiento son similares en la mayoría de los organismos públicos, existen incentivos perversos enraizados profundamente en los funcionarios y la situación es aceptada por el sector privado y la población en general como una manera de hacer negocios con los organismos gubernamentales¹⁹³.

Cuando se presentan estos eventos de corrupción no basta con deshacerse de los individuos corruptos, pues se deben eliminar las causas de origen, lo que se considera puede contrarrestarse con transparencia, así como con un mayor compromiso más amplio con el sector privado local y la sociedad civil; adicionalmente, se requiere de la voluntad política y el liderazgo para erradicar la corrupción sistémica¹⁹⁴.

¹⁹² Ibid., p. 11.

¹⁹³ Ibid., p. 11 - 12.

¹⁹⁴ Ibid., p. 13.

Dentro del impacto de la corrupción, los autores establecen que la corrupción sistémica tiende a disminuir el crecimiento económico, reduce las inversiones locales y extranjeras y aumenta la desigualdad de ingresos. En el sector de acueducto uno de los efectos más notorios de corrupción es el aumento de los costos de suministro, en tanto aumentan los costos de construcción, funcionamiento y mantenimiento. La corrupción también influye en la selección de proyectos y disminuye la implementación de estos, reduciendo aún más el margen de beneficios económicos y la viabilidad fiscal de los servicios públicos de agua.

Adicionalmente, haciendo la distinción de la prestación del servicio entre las ciudades y los pueblos, la población pobre es la que sufre un impacto más grande, pues deben comprar el agua a precios más altos al no ser adquirida por empresas de servicios públicos, sino obtenida en escenarios comerciales¹⁹⁵.

Un aspecto que debe ser estudiado, que se deriva del fenómeno de la corrupción del sector de acueducto es la relación intrínseca que ostenta con el desempeño de los gobiernos. Para la doctrina la mala gestión de gobierno crea corrupción, y la corrupción minimiza la posibilidad de un buen gobierno. Los autores plantean que en países donde existe corrupción sistémica el sistema de gobierno está diseñado para crear escenarios de prácticas corruptas, pues existe un nexo entre la mala gestión de gobierno y la corrupción en el sector de agua y saneamiento que limita la cobertura y conlleva un deterioro en la calidad y credibilidad del servicio, reduce la confianza de las personas en las instituciones públicas y afecta la legitimidad de los gobiernos¹⁹⁶.

Así las cosas, y con el fin de enfrentar los contextos de corrupción los países han empleado estrategias que permitan mejorar los servicios públicos domiciliarios. Dentro de las políticas que han empleado se encuentra la disyuntiva entre optar por la descentralización de las agencias encargadas del funcionamiento, prestación y mantenimiento del sector de modo que queden en manos de instituciones locales, o asignar al sector privado la garantía del

¹⁹⁵ Ibid., p. 31 - 32.

¹⁹⁶ Ibid., p. 33.

servicio mediante contratos de gestión, acuerdos de concesiones o una privatización total¹⁹⁷.

Dentro de los argumentos que promueven la aplicación de la descentralización, los autores señalan que se encuentra una línea de comunicación más corta, por lo que las decisiones se toman con más agilidad y la rendición de cuentas por parte de los beneficiarios locales es mayor, hace posible que aquellas personas afectadas por la corrupción puedan participar en el proceso de toma de decisiones, por lo que existen menos incentivos para incurrir en prácticas corruptas¹⁹⁸.

Por su parte, quienes promueven la privatización en el servicio de agua, afirman que las mejores habilidades técnicas y de dirección pueden encontrarse en el sector privado, lo que aunado con las ganancias resultaría en un servicio más eficiente, de mejor calidad y menos corrupción, lo anterior, teniendo en cuenta estudios que han demostrado que empresas de naturaleza privada encargadas de prestar el servicio de agua en algunos países han resultado ser más eficientes y proporcionan un mejor servicio que el de las empresas públicas¹⁹⁹.

De lo anterior es posible concluir que tanto la descentralización como la privatización en el sector de agua potable pueden posibilitar o minimizar los escenarios de corrupción, lo que dependerá sin lugar a dudas del fortalecimiento de los derechos del consumidor, de la participación ciudadana, de la transparencia de los presupuestos de las empresas de servicios públicos y de la toma de decisiones, de manera que se mejore significativamente el desempeño de los encargados de la prestación y se reduzcan los índices de corrupción²⁰⁰.

¹⁹⁷ Ibid., p. 33.

¹⁹⁸ Ibid., p. 33.

¹⁹⁹ Ibid., p. 34.

²⁰⁰ Ibid., p. 35.

2.2.3 Transparencia de las entidades prestadoras del servicio público de acueducto como forma para mejorar su prestación

La adopción de prácticas de transparencia es uno de los determinantes principales de la eficiencia de los proveedores y reguladores de servicios de agua y saneamiento. La transparencia, considerada tradicionalmente como un deber ético para las empresas proveedoras del sector, recientemente ha empezado a ser reconocida como una herramienta para accionar la rendición de cuentas, reducir los riesgos de corrupción y aumentar la confianza en los prestadores y reguladores²⁰¹.

Con ello, se promueve al mismo tiempo la integridad de los procesos de adquisiciones, contratación e inversión, lo que a su vez contribuye a aumentar la confianza de los usuarios, calificadoros de riesgos, proveedores de financiamiento, inversionistas y autoridades en las empresas proveedoras²⁰². De la misma manera, fomenta una mayor participación ciudadana en el control de los servicios, así como un mejor acceso a fuentes de financiamiento. Como resultado, hay mayores y mejores inversiones, lo que se traduce en avances en la calidad y en un mayor acceso a los servicios de agua potable y saneamiento básico²⁰³.

De manera particular, en la región de América Latina y el Caribe, un reciente análisis sobre los factores que afectan el desempeño de las empresas públicas proveedoras de servicios de agua potable y saneamiento básico identificaron una correlación positiva entre transparencia y eficiencia, al mostrar que empresas que aplican estándares de transparencia están asociadas a altos niveles de cobertura y a tarifas más bajas. Igualmente, la Red de Integridad del Agua ha planteado claramente que los diferentes

²⁰¹ BARRETO-DILLON, Leonelha; BASANI, Marcello; DE SIMONE, Franceso; COTLEAR, Blanche. Transparencia: Impulsando eficiencia en empresas proveedoras de servicios de agua y saneamiento. Buenas prácticas en cuatro empresas de América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo, 2018. p. 4.

²⁰² Ibid., p. 4

²⁰³ Ibid., p. 4 - 5

indicadores de gestión del sector tienen un vínculo implícito con la transparencia y la integridad²⁰⁴.

Un estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico identifica dos factores principales en el sector de agua potable y saneamiento básico que pueden generar falta de transparencia: a) la complejidad del ciclo del agua, y b) la limitada capacidad institucional de muchas de las agencias encargadas de su regulación y monitoreo, en particular, a nivel local²⁰⁵.

Otro estudio argumenta que estos factores, a su vez, se deben a: i) la prevalencia de inversiones en infraestructuras complejas y de alto valor en el sector; ii) el uso intensivo de recursos naturales, y iii) la presencia de monopolios localizados. Finalmente, un estudio más reciente señala que la falta de transparencia también se debe a un cuarto factor relacionado con la fragmentación administrativa del sector, tanto a nivel horizontal (múltiples ministerios y agencias involucrados en la gestión del sector) como a nivel vertical (con la sobreposición de funciones o vacíos institucionales entre distintas unidades administrativas)²⁰⁶.

Además de generar ineficiencias, la falta de transparencia también puede aumentar los riesgos de corrupción, según indican las teorías más consolidadas, en particular en un sector complejo como el de agua y saneamiento, en el que existen significativas asimetrías de información entre actores²⁰⁷.

Las entidades prestadoras de servicio de agua potable y saneamiento básico no escapan del fenómeno de la corrupción, por lo que es fundamental asegurar la transparencia de sus decisiones y operaciones, además de una buena calidad de servicio, operaciones al mínimo costo, máxima cobertura dentro del área asignada y tarifas autosuficientes. Las razones expuestas muestran la palpable trascendencia que poseen los conceptos de transparencia y eficiencia, así como también la relación que existe entre ellos. Por esto,

²⁰⁴ Ibid., p. 9.

²⁰⁵ Ibid., p. 13.

²⁰⁶ Ibid., p. 13.

²⁰⁷ Ibid., p. 13.

las entidades prestadoras de servicio deben permanecer en la búsqueda del beneficio económico (eficiencia) de la mano con el beneficio social (equidad), contando con la transparencia como una herramienta que atienda los intereses de la ciudadanía²⁰⁸.

En estas circunstancias, se hace necesario combatir el fenómeno de la corrupción, a través de diferentes acciones teniendo en cuenta que debe crearse una política integral que debe estar destinada a todo el aparato institucional del Estado con el fin de diseñar soluciones específicas para cada uno de sus sectores.

En cuanto a las acciones generales para afrontar la problemática de la corrupción se propone principalmente una acción a largo plazo consistente en una “reforma cultural” en la que el tejido social cambie su forma de relacionarse con el Estado a través de una educación en valores, la cual debe ser fomentada en los distintos escenarios educativos – *hogar, escuela, colegio, universidad, lugares de trabajo, etc.*-, pero esta reforma no se refiere a que exista un programa educativo denominado “ética y valores”. En lugar de ello, se propone un enfoque práctico en el que la población entienda las consecuencias de la corrupción a través de ejemplos, ejercicios y ver a los otros como sujetos de derechos, de modo que se interiorice las graves consecuencias que deja en el país fenómenos como estos, y que los habitantes formen una cultura de respeto frente a lo público.

Ahora, también se requerirán acciones a corto plazo para frenar la corrupción, teniendo en cuenta que se requiere de la transformación integral de todo el aparato institucional, pues es un fenómeno que permea toda la sociedad, para lo cual se pueden establecer, diferentes reformas constitucionales destinadas a limitar los periodos de los funcionarios de elección popular, elegir altos cargos distintos de los electos popularmente por concurso de méritos, pues dichas actividades evitarían los problemas de burocratización, despilfarro y corrupción que se ha gestado al interior de las entidades territoriales.

²⁰⁸ Ibid., p. 14.

Por último, en cuanto a las medidas específicas para combatir a la corrupción en el servicio público de agua y alcantarillado se proponen una mayor vigilancia de la ciudadanía sobre la destinación de los recursos y frente al establecimiento de programas destinados a la ampliación en cobertura del servicio, de igual modo es necesario que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios ejerza las funciones de inspección y vigilancia sobre las entidades prestadoras permitiendo con ello poner freno a las prácticas de corrupción dentro del sector.

2.3 Inspección, Vigilancia y Control y Rendición de Cuentas en la prestación de los servicios públicos domiciliarios

La Ley 142 de 1994 asignó a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios atribuciones para la inspección, vigilancia y control de la prestación de los servicios públicos domiciliarios y de los individuos que los prestan, bajo principios de carácter especializado y de aplicación preferente. En consecuencia, la mencionada superintendencia, ejerce facultades de policía administrativa, económica, especializada y técnica para efectos del suministro de los servicios públicos y del control de los individuos prestadores bajo facultades sancionatorias y de intervención estatal²⁰⁹.

De esta forma resulta necesario ahondar en los conceptos de inspección, vigilancia y control en materia de servicios públicos domiciliarios y determinar cómo estas funciones un poco más desarrolladas pueden resultar beneficiosas para el sector de agua potable y saneamiento básico.

De otra parte, mediante la rendición de cuentas se busca que las autoridades públicas presenten los resultados de gestión, entre otros, en materia de agua potable y saneamiento

²⁰⁹ COMISIÓN REGULADORA DE AGUA - DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN - FINANCIERA DE DESARROLLO TERRITORIAL - MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO - MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE - SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS. Análisis del sector de agua potable y saneamiento en Colombia. Bogotá D.C.; Plan Regional de Inversiones en Ambiente y Salud. Serie Análisis No. 11. p, 205 – 206.

básico, lo que permite que la ciudadanía conozca las acciones emprendidas en el sector y pueda intervenir y controlar las acciones emprendidas por las autoridades estatales, de modo que se constituya en una herramienta de control social que busque que la población se haga parte de los proyectos y programas encaminados a mejorar la cobertura y la calidad en materia de agua potable.

2.3.1 La inspección, vigilancia y control del servicio público de acueducto como garantía para su adecuada prestación

Dentro del esquema de prestación del servicio público domiciliario de acueducto se estableció por parte del Constituyente primario que su prestación se efectuaría principalmente en cabeza de las entidades territoriales, de manera específica, en los municipios, en ese sentido, conforme a las competencias asignadas en la Carta Política esta entidad territorial se constituye como la encargada de garantizar de forma adecuada la prestación del servicio de acueducto²¹⁰.

Dicho aspecto cobra especial relevancia teniendo en cuenta que se presenta el fenómeno de la descentralización territorial en cuanto a la prestación de servicios públicos domiciliarios se refiere, pues al interior de cada municipio, deben establecerse las políticas y lineamientos necesarios en aras de que la prestación se efectúe de forma adecuada y eficiente, atendiendo las particularidades y necesidades propias de cada comunidad.

Por lo anterior, con el fin de que la prestación del servicio público de acueducto se efectúe de forma adecuada, acorde con los postulados de la Constitución Política, resulta necesario que se adelanten actividades de Inspección, Vigilancia y Control de este servicio, como forma de minimizar los riesgos asociados a la corrupción durante todo el proceso adelantado para la prestación del servicio público de acueducto.

²¹⁰ BLANQUER, Jean Michael. Descentralización y Desarrollo de los Servicios Públicos. Bogotá D.C.; Instituto Francés de Estudios Andinos – Universidad Nacional de Colombia. [en línea]. <<http://bdigital.unal.edu.co/1422/>> [Citado el 19 de septiembre de 2017].

En esa medida se plantea un escenario en el que se propenda por un fortalecimiento institucional, principalmente de las entidades que constitucionalmente tienen asignada esa labor, como lo es la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, entidad que en virtud de la delegación efectuada por el Presidente de la República²¹¹ tiene dentro de sus deberes el análisis de aspectos financieros, técnicos, comerciales y administrativos de las empresas prestadoras del servicio público de acueducto.

Para llevar a cabo este propósito, es necesario que se diferencie claramente las funciones de inspección, vigilancia y control, de manera que se debe establecer en cada una de ellas grados y condiciones para el paso de una función a otra. Dicho aspecto es explicado por el autor Moreno Castillo de la siguiente forma: la inspección está orientada a solicitar información a todos los prestadores de servicios públicos domiciliarios y con base en esa información recogida en el Sistema Único de Información (SUI), se debería derivar alertas administrativas, financieras, técnicas, jurídicas y problemas de abusos contra los usuarios que le indiquen a la Superintendencia cuáles prestadores deben pasar a vigilancia²¹².

En la función de vigilancia, la Superintendencia haría un seguimiento más intenso a los prestadores que se encuentren en medio y alto grado de alertas. Ahora bien, si el prestador pese a que tenga una vigilancia intensa, continúa con las alertas indicadas anteriormente, hay justificación para que pase a control. En la función de control, la Superintendencia decreta la toma de posición del prestador. Si se hace toma de posición del prestador para que mejore sus indicadores de gestión, se considera que la Superintendencia debería usar el mecanismo ya creado en la Ley 142 de 1994 del contrato de fiducia para que sea una entidad especializada que se encargue de la administración²¹³.

Un adecuado ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control en la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado de forma más avanzada posibilitaría el mejoramiento del sector bajo criterios de eficiencia en términos de cobertura, calidad y

²¹¹ Constitución Política de Colombia. Artículo 189, Numeral 22.

²¹² MORENO CASTILLO, Luis Ferney. Hacia una buena inspección, vigilancia y control de los servicios públicos domiciliarios. [en línea]. <<https://www.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2017/01/Hacia-una-buena-inspeccion-vigilancia-y-control-de-los-SPD.pdf>> [citado el 03 de agosto de 2018].

²¹³ Ibid., p. 5.

continuidad, lo que permitiría llevar a cabo los postulados y fines del Estado, en cuanto a proporción de agua se refiere²¹⁴.

Adicionalmente, se requiere un fortalecimiento del poder local al interior de cada municipio, de modo que tanto las instituciones estatales como la ciudadanía ejerzan un fuerte control social sobre la destinación y la inversión de los recursos asignados para la prestación del servicio público, de manera que se minimicen focos de corrupción y politiquería²¹⁵.

2.3.2 La rendición de cuentas como forma de control a las inversiones destinadas a servicios públicos domiciliarios

La rendición de cuentas ha sido definida en el escenario colombiano como la obligación o responsabilidad de las organizaciones estatales y los servidores públicos de informar y explicar sus acciones u omisiones a otras organizaciones o personas, que tienen el derecho de exigir dicha información, así como la responsabilidad de retroalimentar -para corregir o mejorar- la gestión y adoptar mejores prácticas dentro de la administración pública territorial²¹⁶.

Debe tenerse en cuenta que, en cada administración territorial, las correspondientes autoridades deben implementar planes y programas de desarrollo mediante los cuales se debe determinar cómo se van a invertir los recursos, cómo se van a atender las necesidades propias del respectivo ente territorial, y se fijarán las metas que se pretenden satisfacer.

En esa medida, un adecuado control de los compromisos que en dichos instrumentos se pacten, va a ser determinante para promover la mejora en temas como los servicios

²¹⁴ RESTREPO BOTERO, Darío. Paradojas de la descentralización. Bogotá: Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial (RINDE), 2007. p.10.

²¹⁵ OLSZEWSKI, Ana. Agua para toda gestión participativa como expresión de intereses y necesidades sociales. Buenos Aires: Espacio, 2005. p. 77 – 88.

²¹⁶ GÓMEZ RESTREPO, Hernando José y Otros. Lineamientos para la rendición de cuentas a la ciudadanía por las administraciones territoriales: guía para autoridades territoriales y ciudadanía. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública: USAID: Departamento Nacional de Planeación, 2011. p. 15.

públicos domiciliarios, teniendo en cuenta que, en el ordenamiento jurídico colombiano la garantía de su prestación radica en el municipio como unidad político-administrativa.

La rendición de cuentas entonces se constituye en una responsabilidad permanente de las autoridades estatales en tanto durante el ciclo de gestión pública deberán informar los avances y retos en la planeación, ejecución, seguimiento y evaluación del plan de desarrollo²¹⁷; y es en esta oportunidad donde la ciudadanía debe ejercer un papel activo y controlar y participar en las decisiones adoptadas por los entes territoriales, de manera que incidan de forma positiva en la mejora de las necesidades de la comunidad, entre las que se encuentra la prestación de servicios públicos domiciliarios, como el de acueducto.

Para la doctrina, dentro de los objetivos que busca la rendición de cuentas se encuentran los siguientes:

- El proceso de rendición de cuentas propicia los espacios para socializar y retroalimentar a la gestión pública y construir conjuntamente el camino hacia la prosperidad colectiva y el desarrollo territorial, entendido éste como un proceso de cambio progresivo en un territorio específico, que vincula activamente a diversos actores de carácter público, privado y comunitario²¹⁸.
- La rendición de cuentas se ha concebido como una relación de doble vía entre la administración y la ciudadanía, en tanto la primera tiene la obligación de informar sobre sus acciones y justificarlas, mientras que la ciudadanía tiene el derecho de exigir explicaciones, retroalimentar la gestión pública territorial e incentivar el buen desempeño y comportamiento de sus gobernantes y equipos de trabajo²¹⁹.

Adicionalmente se ha indicado que, junto con la visibilidad y la integridad, la rendición de cuentas es uno de los principales componentes de la transparencia, concepto que se

²¹⁷ Ibid., p. 16.

²¹⁸ Ibid., p. 6.

²¹⁹ Ibid., p. 6.

puede asociar con la claridad y la publicidad de la mayoría de las actuaciones públicas por parte de los gobernantes.

Dentro de los componentes de la rendición de cuentas se encuentran: i) informar, ii) explicar y argumentar y, iii) retroalimentar e incentivar. Informar hace referencia a la obtención, organización, disposición y difusión de datos e informes sobre las competencias a cargo de la organización estatal. Explicar y argumentar busca fomentar espacios de diálogo, hace relación a la explicación de las acciones, la presentación de diagnósticos e interpretaciones, la justificación de los criterios utilizados para la toma de decisiones. Finalmente, la retroalimentación busca analizar los resultados presentados en los otros componentes de la rendición de cuentas con el fin de asumir mecanismos de corrección de las acciones que permitan incentivar cambios y propender por el desarrollo territorial²²⁰.

De este modo, la rendición de cuentas desde un punto de vista de gestión territorial se instituye como una garantía para los ciudadanos, en tanto están informados de las decisiones que los afectan y pueden intervenir en las actividades desempeñadas por la administración, de modo que mejore aspectos como los servicios públicos domiciliarios.

Ligado a la rendición de cuentas, la doctrina propone el fortalecimiento del presupuesto participativo, que consiste en un mecanismo de financiamiento que les otorga a los ciudadanos mayor poder participativo en las decisiones adoptadas por las autoridades estatales en temas presupuestales y de políticas públicas diseñadas para el desarrollo local²²¹.

El presupuesto participativo procura gastar el dinero del gobierno con mayor prudencia por medio de la inclusión extensiva de ciudadanos en el establecimiento de las prioridades de inversión para obras públicas y en la supervisión de la implementación, de modo que se

²²⁰ Ibid., p. 6.

²²¹ GONZÁLEZ DE ASIS, María; O'LEARY, Donald; LJUNG, Per; BUTTERWORTH, John. Op. Cit., p. 83 - 84.

incremente el poder local de las personas para lograr un gobierno o una democracia participativa²²².

2.3.3 Los planes y programas de desarrollo como instrumentos para materializar la mejora en la calidad y cobertura del servicio público de acueducto

Los planes y programas de desarrollo son instrumentos que determinan las condiciones sociales de un ente territorial y establece el diagnóstico de este. En ese sentido, se constituye en un indicador de las características económicas y sociales del municipio y de las condiciones de vida de la población que lo habita²²³.

Un adecuado plan de desarrollo debe ser consciente del estado en el que se encuentra el ente territorial en factores económicos, educativos, y sociales, debe determinar sus características y carencias y adoptar medidas que busquen contrarrestar o superar las problemáticas que lo aquejan²²⁴.

Dentro de las necesidades prioritarias de las entidades territoriales se encuentra garantizar el acceso en condiciones óptimas y de calidad, al agua potable y el saneamiento básico de la población, con cobertura universal y continuidad. Para llevar a cabo dicho cometido es necesario contar con diagnósticos precisos y exhaustivos con el fin de diseñar la metodología adecuada para cumplir el mencionado fin social²²⁵.

La falta de cobertura en el servicio de acueducto refleja que la población no tiene acceso a éste, para lo cual las entidades territoriales deben efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias y hacer un correcto uso de las transferencias del sistema general de participaciones para extender el acceso a la mayoría de los habitantes,

²²² Ibid., p. 84.

²²³ UNICEF, Op. Cit., p. 32.

²²⁴ Ibid., p. 33.

²²⁵ Ibid., p. 33.

incluyendo a aquellos que por sus condiciones socioeconómicas no pueden acceder al mismo²²⁶.

En ese orden de ideas, se puede evidenciar como en sectores de escasos recursos el acceso al servicio de agua potable y saneamiento básico presenta distintos problemas pues las personas no tienen una prestación continua, de calidad, y suficiente, generando con ello la insatisfacción de las necesidades básicas y por ende una vulneración a los derechos fundamentales. Para combatir las dificultades mencionadas, se considera que los habitantes deben ejercer un papel activo y participar en la estructuración de los planes de desarrollo y de los presupuestos de modo que se logren apoyar iniciativas encaminadas al desarrollo y mejoramiento del sector de agua potable y saneamiento básico, que logren minimizar y enfrentar los problemas presentes en el actual esquema.

²²⁶ Ibid., p. 33.

3.Evaluación y Cambios en el modelo del servicio público de acueducto

En este último apartado, habiendo abordado previamente el esquema de descentralización del servicio público de acueducto, así como su marco legal y constitucional, conociendo en qué consiste la autonomía de las entidades territoriales, evidenciando la importancia de la participación ciudadana, de la transparencia y la lucha contra la corrupción en el sector, así como de la inspección, vigilancia y control en materia de agua potable y saneamiento básico, se busca hacer una descripción de la prestación de este servicio tomando como ejemplo su operación en un ente territorial de forma específica.

Para tal fin se tomará como referente el municipio de Soacha, desarrollando la problemática que se suscita en este sector, principalmente de la población en condiciones de vulnerabilidad. De este modo se busca evidenciar cuál es el tratamiento que el gobierno municipal le ha dado al tema de agua potable y saneamiento básico con el fin de determinar cómo funciona la prestación del servicio y realizar su evaluación y análisis, a la luz de los lineamientos establecidos en la Constitución Política de 1991 y la Ley.

3.1 Esquema de prestación del servicio público de acueducto en el municipio de Soacha

En el presente acápite se hará una descripción del modelo de prestación del servicio público de acueducto en el municipio de Soacha con el fin de determinar cómo se efectúa su prestación, y evidenciar las dificultades que se han presentado en su aplicación. De igual manera, se propondrán cambios en el diseño y regulación del actual esquema, como forma de contrarrestar las problemáticas suscitadas en el municipio. Lo anterior con el fin de mejorar el acceso a este servicio por parte de las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad y que residen en este ente territorial, de modo que se puedan superar o mitigar los problemas asociados a cobertura, calidad y continuidad del servicio.

La información que se utilizó para describir el esquema de prestación en el municipio de Soacha fue extraída de documentos publicados por la alcaldía municipal en el año 2017 y 2018 en los que se detalla el estado actual del servicio público de acueducto, las políticas que se han emprendido para satisfacerlo y se describen las condiciones sociales que caracterizan a este ente territorial.

Los documentos fuente de la presente investigación en consecuencia son los siguientes: i) informe de gestión y rendición de cuentas para el año 2017, ii) plan de desarrollo 2016 – 2019 “juntos formando ciudad” – con los indicadores de metas y gestión, y iii) documento de diagnóstico territorial urbano y rural realizado por la Alcaldía Municipal de Soacha, como antecedente para el establecimiento de un nuevo plan de ordenamiento territorial.

3.1.1 Las condiciones socioeconómicas del municipio de Soacha

Para ilustrar el contexto social y las problemáticas suscitadas en el municipio de Soacha es pertinente indicar que esta entidad territorial se encuentra ubicada al sur del Distrito Capital de Bogotá, cuenta con 347 barrios y urbanizaciones de los cuales, según las cifras reportadas por la Alcaldía del municipio, 180 son ilegales, esto es, que no cuentan con una titulación de tierras²²⁷. Este fenómeno se presenta en Soacha, entre otras razones, debido a la cercanía que ostenta con la capital de la República, constituyéndose como un territorio al que llegan personas víctimas del conflicto armado y población de escasos recursos que migra del campo a la ciudad en búsqueda de mejores oportunidades²²⁸.

Dentro del esquema de organización territorial, el municipio de Soacha se encuentra dividido en corregimientos y comunas, en las zonas rural y urbana, respectivamente. Existen en la actualidad 6 comunas en el municipio, las que se describirán a continuación:

²²⁷ ALCALDÍA MUNICIPAL DE SOACHA, Secretaría de Planeación y Ordenamiento Territorial. Documento de diagnóstico de modificación al Plan de Ordenamiento Territorial. [en línea]. <<http://alcaldiasoacha.gov.co/secretaria/secretaria-de-planeacion-y-ordenamiento-territorial/pot/file/4394-documento-diagnostico-fina-l-2018>>. [citado el 19 de junio de 2018].

²²⁸ Ibid., p. 138.

La comuna 1: Ubicada en el sector Nor – Occidental del municipio, presenta dos sectores representativos que en su momento fueron hitos poblacionales del municipio de Soacha como Santa Ana y el barrio Compartir. Se caracteriza porque en ella, se conjugan actividades y usos de diversos tipos, con el sector industrial (Santa Ana) que en su época fue de gran importancia y que influyó en el desarrollo del municipio, porque en él se ubicaban grandes industrias, siendo las más representativas Alfagres, Comesa, Conalvidrios, y Espumados²²⁹.

La comuna 2: Ubicada en el sector Nor-central del municipio, se encuentra ubicada en el centro histórico e institucional del municipio, presenta sectores representativos como el Centro y La Veredita. Se caracteriza por ser el centro institucional y de negocios del municipio, cuenta con dos ejes viales de gran importancia como son la carrera séptima y la calle 13, ejes sobre los cuales se ha venido desarrollando la mayor parte de las actividades comerciales²³⁰.

La comuna 3: Ubicada en el sector Nor – Oriental del Municipio, presenta dos sectores representativos como son el barrio León XIII primer sector y el barrio La Despensa, en esta comuna hoy en día se encuentran ubicados los centros comerciales (Gran Plaza, Mercurio) sitios de comercialización y diversión de los habitantes del municipio. En los últimos años esta comuna ha sufrido cambios en el desarrollo del sistema vial y de su estructura poblacional por el macroproyecto de Ciudad Verde²³¹.

La comuna 4: Ubicada en el sector Sur – Oriental del municipio y que para el común de la gente se ve referenciada por Cazucá, su desarrollo urbano es de tipo informal (invasión). Tiene un sector representativo de tipo industrial que es un área de las pocas que quedan en el municipio para este uso; en ella se ubican industrias de gran importancia como Sygla, Carrocerías El Sol, Estructura Metálicas Sac, Vogue, Plastilene y Envasadoras de Gas, entre otras, y tres desarrollos urbanísticos de tipo residencial que en su época fueron

²²⁹ Ibid., p. 257.

²³⁰ Ibid., p. 257.

²³¹ Ibid., p. 257.

referentes como Santillana y Cazucá -urbanizaciones legales- y Ciudadela Sucre desarrollo ilegal y que están separados por la quebrada Tibanica.

Gran parte del desarrollo de esta comuna es de tipo informal y obedeció a la invasión que se realizó sobre terrenos de la hacienda Cazucá de propiedad de Agrícola Cazucá y el otro desarrollo fue de tipo informal realizado sobre terrenos de propiedad de la familia Fetecua lo que hoy se conoce como Ciudadela Sucre²³².

La comuna 5: Ubicada en el sector Sur - central del municipio, desarrollada sobre la hacienda Terreros de propiedad de la familia Liévano, gran parte de la comuna se encuentra desarrollada en urbanizaciones de tipo legal, su desarrollo obedece a un urbanismo planificado en supermanzanas que según la época fue desarrollado en construcciones de 2 a 5 pisos.

Cuenta con el primer centro comercial como Unisur que en su momento fue vital en el desarrollo de la zona; hoy en día cuenta con dos ejes viales importantes en la viabilidad de la jurisdicción como son la avenida Tibanica y la avenida Eugenio Díaz y se ubica el hospital Cardio Vascular; sobre esta comuna se va a desarrollar la nueva área institucional y comercial del municipio donde se ubicaran además del comando de policía del distrito y la casa de Justicia del municipio, la nueva sede del Hospital Mario Gaitán Yanguas y del Palacio de Justicia²³³.

La comuna 6: Ubicada en el sector Sur – Occidental del municipio, sobre esta comuna se construyeron las primeras unidades residenciales del municipio de Soacha en conjunto como; conjunto residencial Autopista al Sur, conjunto residencial Colmena II y Conjunto residencial San Carlos, tiene como ejes principales la calle 13, la calle 22, la Carrera tercera y la avenida Eugenio Díaz; se caracteriza por tener sectores residenciales antiguos de la ciudad (barrios San Bernardino, Ubaté, El Dorado, etc.)²³⁴.

²³² Ibid., p. 257.

²³³ Ibid., p. 257.

²³⁴ Ibid., p. 257.

En las comunas 4 y 6 se ubican los sectores que son considerados más críticos en cuanto a las condiciones sociales de sus habitantes, al existir mayor presencia de personas en condición de desplazamiento forzado y de escasos recursos económicos. Esta población se suele ubicar en asentamientos ilegales, los que corresponden principalmente a Altos de Cazucá y Ciudadela Sucre²³⁵. Debido a estas condiciones particulares puede concluirse que esta población se encuentra en condiciones de vulnerabilidad, pues no se encuentran en el contexto propicio para acceder, entre otros, al servicio de acueducto, en términos óptimos y de calidad.

Del análisis efectuado en el censo experimental de 2003, la Alcaldía municipal pudo determinar que se ha dado un aumento significativo de la población en la cabecera, lo que denota un acelerado proceso de concentración de la población. Parte del crecimiento poblacional existente en el municipio se deriva de personas víctimas del fenómeno de desplazamiento forzado, producto del conflicto interno que ha existido en el país, así como de la expansión de localidades periféricas de Bogotá como Bosa y Ciudad Bolívar y la migración campo – ciudad, generada por razones económicas, situaciones de conflicto y mercado laboral²³⁶.

Según las cifras reportadas por el Departamento Nacional de Estadística aproximadamente 17.751 personas que habitan en el municipio, se encuentran en situación de desplazamiento, quienes en su mayoría residen en la comuna 4, donde al momento de realizar la medición se encontró que el 43% de la población desplazada residía en este lugar.

El sector del municipio de Soacha en el que se denotan mayores problemáticas sociales es el de Altos de Cazucá, donde en los últimos años se ha albergado población proveniente de zonas rurales quienes por el conflicto armado tuvieron que dejar sus lugares de procedencia. La mayoría de la población ubicada en este sector es desplazada o de

²³⁵ Ibid., p. 144.

²³⁶ Ibid., p. 144.

estratos muy bajos, quienes no tienen un adecuado acceso a los servicios públicos y tienen un alto de grado de necesidades básicas insatisfechas²³⁷.

Soacha, es el municipio con la mayor población en Cundinamarca y, en consecuencia, ha tenido un crecimiento demográfico acelerado marcado por índices significativos a nivel de pobreza monetaria, pobreza multidimensional y por necesidades básicas insatisfechas²³⁸.

La Alcaldía de Soacha en aras de determinar la cantidad de población existente en el municipio, y poder hacer un diseño de los programas de inversión con base en cifras reales, adelantó algunas mediciones en las que calculó de forma aproximada la población que habita en el municipio, información que se detalla a continuación.

RESUMEN DE POBLACIÓN POR COMUNA	
ÁREA/SECTOR	POBLACIÓN
Comuna 1	154.051
Comuna 2	150.023
Comuna 3	73.702
Comuna 4	87.792
Comuna 5	195.603
Comuna 6	111.452
Ciudad Verde	138.765
Resto	6.370
Total	914.166

Gráfica 3 Resumen de población existente en el municipio de Soacha diferenciado por comuna

Fuente: Secretaría de planeación y ordenamiento territorial 2018

La cercanía, en términos territoriales, del municipio de Soacha con el Distrito Capital de Bogotá ha sido determinante para el crecimiento demográfico, en tanto se ha constituido en una *ciudad dormitorio* que al estar cerca de la capital ofrece habitación a menor costo, debido a la falta de suelo urbanizable en la capital y los costos elevados de vida. De igual forma, se ha constituido en el territorio por excelencia al que llegan víctimas del conflicto

²³⁷ Ibid., p. 145.

²³⁸ Ibid., p. 157 – 158.

armado, en tanto por las condiciones socioeconómicas es más fácil que personas en situación de vulnerabilidad lleguen a este sector²³⁹.

Relacionado con las condiciones sociales, en estudios sobre las condiciones de vida de las familias, se ha analizado la capacidad de pago como criterio para determinar las características sociales de la población.

De esta forma, la Alcaldía Mayor de Bogotá en el año 2014 emprendió un estudio en el que pudo concluir que las familias mejoran su calidad de vida cuando la capacidad de pago aumenta²⁴⁰.

Las condiciones de vida de los hogares mejoran si en la estructura de gasto se refleja un mayor margen para seleccionar los bienes que el hogar considera valiosos, y que están más allá de la satisfacción de las necesidades básicas. El análisis de la estructura de gasto es complementario al de la capacidad de pago²⁴¹.

En el 2014 los hogares más pobres dedicaron a alimentos el 30,8% del gasto, el 11,2% al pago del arriendo, el 3,0% a acueducto, el 4,4% a electricidad, el 12,9% a educación, el 9,6% a transporte, el 7,3% a salud, el 3,5% a bienes durables de confort. Esta estructura de consumo muestra que el hogar pobre tiene un margen estrecho para demandar bienes que son estrictamente necesarios. En una sociedad que se supone incluyente las familias pobres no deberían realizar gastos en educación, ni en salud. El gasto en transporte y servicios públicos debería seguir disminuyendo. La reducción del costo de estos servicios ampliaría el ingreso disponible para la adquisición de otros bienes²⁴².

²³⁹ Ibid., p. 157 – 158.

²⁴⁰ ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN. Avances sociales en Bogotá y municipios aledaños entre 2011 y 2014: calidad de vida, segregación, capacidad de pago y focalización. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría Distrital de Planeación, 2016. p. 15.

²⁴¹ Ibid., p. 16.

²⁴² Ibid., p. 16.

De acuerdo con la encuesta multipropósito, el municipio de Soacha se encuentra entre las entidades territoriales cuya población tiene ingresos inferiores a la media en términos de gasto²⁴³.

De lo anterior, se puede concluir que el municipio de Soacha a pesar de convertirse en una de las ciudades más grandes del país posee indicadores de calidad de vida inferiores a otras de tamaño similar, lo que se debe, entre otras circunstancias, por la llegada de población en condiciones de vulnerabilidad al territorio. De igual forma, la presencia del Estado para atender estas necesidades se ha tomado insuficiente, ya que el presupuesto municipal no resulta suficiente para atender las necesidades sociales existentes en el ente territorial, lo que ha generado distintos problemas sociales, en los que se encuentra el acceso a los servicios públicos domiciliarios en condiciones dignas y de calidad.

3.1.2 La prestación del servicio público de acueducto en el municipio de Soacha

En el tema de servicios públicos, con base en las cifras reportadas en el censo experimental de 2003, se pudo determinar la existencia de un alto nivel de prestación inadecuada o incompleta de los servicios públicos domiciliarios, principalmente el de acueducto. Para dicha época, el 20.9% de las viviendas del municipio tenían servicios públicos inadecuados o incompletos, al no contar con alguno de los tres servicios básicos²⁴⁴.

Según los datos reportados por la Alcaldía del municipio el servicio de menor cobertura es el de acueducto y no el de alcantarillado, como sucede generalmente en el resto del país. La explicación de este suceso obedece a la localización de áreas subnormales en zonas de altas pendientes que obliga a una acción permanente con el manejo de aguas negras

²⁴³ Ibid., p. 28.

²⁴⁴ ALCALDÍA MUNICIPAL DE SOACHA, Documento de diagnóstico de modificación al Plan de Ordenamiento Territorial. Op. cit., 149.

y escorrentías de aguas lluvias, pues de lo contrario las consecuencias de la erosión derivarían en problemas de orden público que se pretenden mitigar mediante estas acciones²⁴⁵.

Como se reseñó previamente, dentro de las comunas existentes en el municipio de Soacha, la comuna 4 es la que presenta mayores problemas con la prestación y cobertura de agua potable y saneamiento básico, pues apenas el 25.4% de las viviendas tienen servicios básicos completos, solo el 32.8% acceden al agua potable, el 55.2% tienen alcantarillado, y solo el 13.7% de las viviendas tiene agua permanente todos los días de la semana²⁴⁶.

En el documento de diagnóstico realizado por la Alcaldía municipal se precisa que las cifras reportadas por la comuna 4 son muy alarmantes en tanto permiten entrever unas condiciones de precariedad en el sector. Las anteriores condiciones de cobertura se asimilan a las cifras reportadas por áreas de gran subdesarrollo y pobreza de cualquier lugar urbano de América Latina y está en condiciones similares a las regiones de mayor pobreza del país como Choco y Sucre, por lo que ante esta situación se hace necesaria la presencia del Estado y que su solución se convierta una prioridad en la política pública²⁴⁷.

De lo anterior se puede denotar que la descentralización del servicio de acueducto no es suficiente para garantizar su prestación en condiciones, óptimas y de calidad, pues se hace necesario emprender esfuerzos por mejorar el esquema en aquellos sectores vulnerables, cuya población es de escasos recursos y que se caracterizan por tener necesidades básicas insatisfechas.

De este modo es necesario que se organice el sector de acueducto, de forma que todos los niveles de gobierno converjan para garantizar su acceso, promoviendo planes y programas de desarrollo encaminados a satisfacer este servicio.

²⁴⁵ Ibid., p. 149.

²⁴⁶ Ibid., p. 149.

²⁴⁷ Ibid., p. 149.

Aunado a lo anterior, de las cifras expuestas es posible concluir que el sector poblacional que no accede al servicio público de acueducto, en condiciones dignas y de calidad, es el que tiene como rasgo característico la falta de recursos económicos, pues se ubican en sectores ilegales, donde la presencia del Estado es nula, y por consiguiente no se puede obtener de forma directa la prestación de agua potable.

Otra comuna que presenta varios problemas con el acceso y la prestación del servicio público de acueducto es la comuna 3, donde las coberturas al servicio no superan el 80%, lo que evidencia zonas de alta pobreza y marginalidad, propios de la urbanización informal²⁴⁸.

El constante crecimiento poblacional del municipio ha incidido en la necesidad de aumentar la cobertura de servicios públicos en el que se incluye el de agua potable y saneamiento básico. Las cifras reportadas han denotado que, en comparación, el municipio se encuentra por debajo en niveles de cobertura frente a otros municipios²⁴⁹.

En consecuencia, se hace necesario que el gobierno municipal propenda por programas y proyectos encaminados a ampliar la cobertura de la prestación del servicio, esto es, en sectores marginados, caracterizados por la pobreza, donde se hace necesaria la presencia de autoridades estatales que mitiguen las condiciones indignas en las que se accede al servicio.

Según datos de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios para el año 2015 el municipio había alcanzado una cobertura del servicio de agua potable del 81.15% de la población, siendo la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá la encargada de proveer la mayor parte del suministro con un 83.65% de cobertura. El mayor porcentaje de ausencia del servicio en la zona urbana se registró en el estrato 1 donde 3 de cada 10 hogares no contaban con este servicio²⁵⁰.

²⁴⁸ Ibid., p. 149.

²⁴⁹ Ibid., p. 149.

²⁵⁰ Ibid., p. 166.

La problemática suscitada en el municipio hace necesaria una mayor acción estatal en el tema de cobertura y calidad en el servicio público domiciliario de acueducto, en tanto: i) existe un número elevado de barrios informales en la zona urbana, ii) la zona rural se ve seriamente afectada y iii) el volumen de población que llega es constante y elevado, lo que exige políticas sociales encaminadas a la extensión de la cobertura²⁵¹.

De la descripción de las condiciones sociales del municipio de Soacha es posible concluir que los sectores de escasos recursos son quienes en su mayoría no tienen acceso al servicio de agua potable, de forma continua y en condiciones óptimas y de calidad, por lo que se hace necesario que se emprendan políticas públicas que busquen atender esta problemática y se busque ampliar la cobertura del servicio, para lo cual es imprescindible que el sector se organice y defina claramente las competencias de las entidades que concurren a la prestación con el fin de emprender proyectos encaminados a priorizar el acceso para esta población.

Sobre este aspecto, es importante enfatizar que en términos regionales, se ha indicado que para aumentar la cobertura y calidad en el sector de acueducto se hace indispensable que los gobiernos no se centren únicamente en expedir marcos normativos como forma de atender la problemática, sino que deben emprender proyectos a largo plazo, que se constituyan en política pública y que busquen una mejora en las condiciones del sector, de modo que se minimicen los costos en el servicio y se haga más eficiente la prestación²⁵².

3.1.3 Las empresas prestadoras de servicio público de acueducto existentes en el municipio de Soacha

Teniendo en cuenta la información reportada por el municipio en la actualidad existen 6 empresas de servicios públicos que se encargan de su prestación y que son las siguientes:

²⁵¹ Ibid., p. 167.

²⁵² HANTKE-DOMAS, Michael; JOURAVLEV Andrei. Lineamientos de política pública para el sector de agua potable y saneamiento. Santiago de Chile: Naciones Unidas – Cepal, 2011. p. 14.

- EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE SANTA ANA E.S.P. S.A. La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Santa Ana E.S.P. S.A, en la actualidad presta el servicio de suministro de agua potable, mediante la extracción del flujo de un sistema de pozos profundos, agua que es tratada por la empresa y distribuida a través de una red de distribución del desarrollo urbanístico de la zona²⁵³.
-
- Modo de prestación: Indirecta, sociedad diferente al municipio encargada de la prestación parcial del servicio de acueducto.
- EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO EMAR E.S.P.: La empresa de Acueducto, Agua y Alcantarillado EMAR E.S.P, en la actualidad presta el servicio de suministro de agua potable, mediante la compra de agua en Bloque a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, agua que es distribuida a través de una red de distribución del desarrollo urbanístico de la zona²⁵⁴.
- Modo de prestación: Indirecta, sociedad diferente al municipio encargada de la prestación parcial del servicio de acueducto.
- EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO ACUACENTRO E.S.P. La Empresa de Acueducto, Agua y Alcantarillado ACUACENTRO E.S.P, en la actualidad presta el servicio de suministro de agua potable Ciudadela Colsubsidio Maiporé, mediante la compra de agua en bloque a la Empresa de Acueducto, Agua y Alcantarillado de Santa Ana E.S. P.S.A, agua que en la actualidad es conducida a través de una red de conducción a la red de distribución del urbanismo de la zona²⁵⁵.

²⁵³ ALCALDÍA MUNICIPAL DE SOACHA, Documento de diagnóstico de modificación al Plan de Ordenamiento Territorial, p. 357.

²⁵⁴ Ibid., p. 357.

²⁵⁵ Ibid., p. 358.

- Modo de prestación: Indirecta, sociedad diferente al municipio encargada de la prestación parcial del servicio de acueducto.
- EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO Y ASEO DE BOGOTÁ. ACUEDUCTO: El servicio de agua suministrado por el Acueducto de Bogotá EAAB E.S.P, dentro del Municipio de Soacha, se realiza actualmente desde el sistema de Embalse Chingaza y planta de tratamiento Wiener, con una derivación de la línea Tibitoc-Tanque Casablanca desde el cual se atiende un gran porcentaje del sector de Ciudad Bolívar en dos tuberías de 24" y 36"²⁵⁶.
- Modo de prestación: Indirecta, sociedad diferente al municipio encargada de la prestación parcial del servicio de acueducto.

Al analizar las distintas empresas que prestan el servicio de acueducto en el municipio, es posible concluir que el modo de gestión predominante en el municipio es el indirecto, pues con la información reportada se denota que en ninguna de las comunas se ejerce la prestación de forma directa por parte del ente territorial.

En el componente de servicios públicos el municipio de Soacha ha sido consiente que se debe generar el desarrollo de la infraestructura de acueducto, de modo que logre soportar el crecimiento en buena parte del territorio regional.

De igual forma, se ha planteado que se debe asegurar el abastecimiento de agua potable de la población Soachuna que supere el déficit actual, y lo más importante, que cubra las expectativas del crecimiento de la ciudad previsto, donde se deben hacer los estudios de factibilidad para extender o ampliar las redes de servicios públicos para la prestación efectiva a la comunidad²⁵⁷.

²⁵⁶ Ibid., p. 358.

²⁵⁷ Ibid., p. 359.

3.2 Revisión del Plan de Desarrollo Juntos Formando Ciudad

Teniendo en cuenta que un plan de desarrollo contiene los lineamientos y las políticas a las que el gobierno municipal le va a dar preponderancia durante su gestión, se hace menester estudiar dicho instrumento de planificación con el fin de evidenciar las acciones que ha emprendido el ente territorial en materia de servicios públicos domiciliarios.

De forma específica, se busca evidenciar cuál es el tratamiento que se le ha dado desde el campo institucional al servicio de acueducto, cuál ha sido la intervención de la ciudadanía en la consecución de estos fines y señalar los programas que se han adelantado para ampliar la cobertura y mejorar la calidad del servicio de agua potable para los habitantes del municipio de Soacha.

En consecuencia, se señalarán las características del plan de desarrollo 2016 – 2019 denominado *juntos formando ciudad* bajo las anteriores consideraciones y se analizarán las estrategias planteadas por el municipio. Por último, se realizarán críticas a la planeación planteada.

3.2.1 Características del plan de desarrollo municipal en materia de servicios públicos domiciliarios

De la revisión de los ejes sectoriales del plan de desarrollo no se encuentra el tema de servicios públicos, de manera específica el de agua potable y saneamiento, como uno de los temas de especial interés para el ente territorial, pues de los programas expuestos por el gobierno municipal, el tema de servicios públicos se encuentra adscrito a temas ambientales, de salud pública e infraestructura, sin que tenga un apartado específico y unos planes y proyectos claros.

De la lectura del plan de desarrollo municipal no se observa que el tema de servicios públicos sea uno de los propósitos principales que busque garantizar el municipio, ya sea

empleando esfuerzos directos para mejorar el acceso al servicio de agua potable y saneamiento básico, estableciendo la estructura necesaria para hacer la invitación a las empresas prestadoras de servicios públicos con el fin de que estas ejerzan su prestación de forma directa, o través de la consolidación de una empresa municipal encargada de satisfacer el servicio, de forma residual, conforme a los lineamientos expuestos en el artículo 15 de la Ley 142 de 1994.

No obstante lo anterior, en el artículo 39 del mencionado instrumento, se contempla de forma subsidiaria el programa *De la mano de la naturaleza: Garantizando nuestros servicios ecosistémicos* cuya finalidad es aumentar las coberturas de acueducto y alcantarillado así como la gestión integral de residuos sólidos para el mejoramiento de la calidad de vida de los Soachunos²⁵⁸.

En virtud del anterior programa, la Alcaldía Municipal estableció el proyecto *con mejores servicios públicos juntos formamos ciudad*. De esta forma el proyecto contempla la estructuración y ejecución de estrategias orientadas a la consecución del desarrollo integral de la ciudadanía, particularmente en el plano del acceso y garantía de calidad de los servicios públicos. Para tal efecto, planteó las siguientes estrategias de desarrollo:

- Mejoramiento de la información de las redes de acueducto y alcantarillado sanitario y pluvial del municipio.
- Estudios y diseños de redes de acueducto y alcantarillado.
- Construcción, rehabilitación, mantenimiento y conexión de las redes de acueducto y alcantarillado.
- Giros de subsidios a las empresas prestadoras de acueducto, alcantarillado y aseo.

²⁵⁸ ALCALDÍA MUNICIPAL DE SOACHA. Plan de Desarrollo 2016 – 2019 “Juntos Formando Ciudad”. [en línea]. <<http://www.alcaldiasoacha.gov.co/seleccione-la-opcion-deseada/plan-de-desarrollo-municipal/file/1406-plan-de-desarrollo-municipal-2016-2019-juntos-formando-ciudad>> [citado el 20 de junio de 2018].

3.2.2 La participación ciudadana como eje del programa de desarrollo municipal

En el plan de desarrollo municipal se aborda el tema de la participación ciudadana como un mecanismo a través del cual se pueden mejorar las condiciones de vida para los habitantes del municipio de Soacha. De este modo, se citarán los proyectos que al interior del municipio se consideran viables para conseguir una mayor participación de la ciudadanía en las decisiones que los afectan y que podrían estar relacionadas con el mejoramiento de la prestación del servicio público de acueducto.

De esta forma se tiene que en el artículo 60 del plan municipal de desarrollo se expone el fortalecimiento de esta práctica ciudadana mediante el programa *Juntos por la participación ciudadana*.

En el marco del plan de desarrollo, el gobierno municipal planteó el establecimiento de proyectos encaminados al fortalecimiento de las organizaciones de acción comunal como célula fundamental de la participación comunitaria, de modo que se garantice el ejercicio de un liderazgo constructivo que persiga el mejoramiento continuo de sus comunidades y fomento desde este escenario los procesos de participación ciudadana²⁵⁹.

En ese sentido, se plantearon los siguientes proyectos como forma para promover la participación al interior del municipio:

1. Proyecto *Juntos articulando acciones para el fortalecimiento de las organizaciones de acción comunal*. Este proyecto tiene como finalidad la estructuración y ejecución de estrategias orientadas a la consecución del desarrollo integral de la ciudadanía desde la garantía de entornos institucionales capaces de acompañar de manera efectiva el ejercicio de las

²⁵⁹ Ibid., p. 76.

Juntas de Acción Comunal mediante la atención, orientación, inspección, control y vigilancia a las organizaciones de acción comunal del municipio²⁶⁰.

2. Proyecto *Juntos y fortalecidos para la participación efectiva* cuyo objetivo es la estructuración y ejecución de estrategias orientadas a la consecución del desarrollo integral de la ciudadanía, particularmente, desde el escenario del fortalecimiento de las capacidades administrativas, ciudadanas y de gestión a favor de la comunidad a través de las Juntas de Acción Comunal y sus organismos derivados²⁶¹. Para tal efecto, se plantean las siguientes estrategias de desarrollo:

- Promover procesos de capacitación de los cuadros directivos de las JAC y ASOJUNTAS.
- Realizar una convención anual de presidentes de JAC y socializar experiencias con miembros de otros municipios.
- Promover procesos de mejoramiento de barrios por medio de una integración anual por comuna²⁶².

3. Proyecto *Juntos Fortaleciendo el Emprendimiento Comunal* que tiene como finalidad la estructuración y ejecución de estrategias orientadas a la consecución del desarrollo integral de la ciudadanía, particularmente, en lo relacionado con el apoyo al fomento de la cultura emprendedora que procure el beneficio de las comunidades²⁶³. Al efecto se plantean las siguientes estrategias:

- Promover la celebración de convenios solidarios entre las JAC y las distintas entidades territoriales con el fin de estimular la iniciativa comunal

²⁶⁰ Ibid., p. 76.

²⁶¹ Ibid., p. 76 – 77.

²⁶² Ibid., p. 77.

²⁶³ Ibid., p. 77.

- en el desarrollo de la ciudad.
- Capacitar a las comisiones empresariales de las JAC en presentación de proyectos de inversión y contratación estatal.
 - Apoyar la formulación de proyectos de inversión orientados a la participación en el proceso de financiamiento de estos.
 - Promover la financiación de proyectos de inversión formulados por las JAC a través del otorgamiento de unidades productivas.

De los proyectos de participación ciudadana no se encuentra alguno que tenga una relación directa con el mejoramiento del sector de agua potable, pues se fortalecen las juntas de acción comunal como célula del municipio capaz de incidir en asuntos que promueva el desarrollo integral de la ciudadanía. Sin embargo, para que la ciudadanía pueda ejercer un papel activo e incida en el sector de acueducto es indispensable que intervenga en la estructuración de los presupuestos anuales, en la estructuración de los planes de desarrollo, así como en los proyectos adelantados por el municipio y le dé preponderancia a aquellas iniciativas que tengan como finalidad mejorar la cobertura, calidad, y continuidad en materia de agua potable.

3.2.3 Análisis y críticas al plan de desarrollo municipal

En el plan de desarrollo de Soacha no se evidencian políticas y programas que se encaminen a mejorar de forma significativa el acceso al agua potable, por lo que es posible concluir que los programas, proyectos e inversiones no se encaminan a satisfacer esta necesidad en los sectores más vulnerables.

Un instrumento como el plan de desarrollo municipal sirve para determinar los proyectos que incidirían en el largo plazo para mejorar problemáticas de la población. En materia de servicios públicos domiciliarios se esperaría que el municipio buscará la participación de las actuales empresas prestadoras de servicios públicos, con el fin de buscar alternativas que permitan extender la cobertura y el acceso al servicio, lo que no se logra evidenciar en el plan de desarrollo municipal *juntos formando ciudad*.

Las políticas planteadas por el municipio se encuentran encaminadas en primer lugar a subsidiar en términos de tarifas el costo del servicio de acueducto, lo que se encuentra directamente relacionado con los principios de solidaridad y redistribución del ingreso, en tanto, se busca que la población pague menos por el acceso al servicio de agua potable.

Si bien este tipo de política permite que sectores vulnerables alivien sus cargas económicas y destinen una menor cantidad de sus recursos económicos para gozar del servicio de acueducto, así como facilidades de acceso al recurso hídrico, lo cierto es que dicha medida no garantiza *per se* la expansión de la cobertura del servicio, necesidad preponderante del ente territorial, que como se detalló previamente tiene una de las menores cifras de cobertura en el departamento, y que se iguala a sectores críticos del país como Chocó y Sucre.

Conforme a lo anterior, es pertinente que el gobierno municipal diseñe proyectos encaminados a mejorar el acceso y la cobertura al servicio de agua potable, priorizando programas en comunas como la 3, la 4 y la 6, donde residen en su mayoría personas en situación de vulnerabilidad.

Para tal fin, deben emprenderse políticas interdisciplinarias, que atiendan a las condiciones socioeconómicas de la población, que permitan un mejoramiento del actual esquema en el que acceden al servicio de acueducto, lo cual se considera se puede efectuar mediante el adecuado ejercicio de la participación ciudadana. En consecuencia, es menester que los grupos sociales de las distintas comunas intervengan en la estructuración de los presupuestos y de los programas destinados a mejorar la calidad, continuidad y cobertura de agua potable y saneamiento básico, de modo que se prioricen aquellos dirigidos a los sectores poblacionales que se han catalogado en el presente texto como vulnerables.

Por otra parte, al estudiar los demás proyectos presentados por la Alcaldía Municipal es posible concluir que éstos se encuentran encaminados a hacer un estudio y balance de las actuales redes de acueducto, y mejorar aquellas en estado crítico. Sin embargo, es preciso señalar que el gobierno municipal debe, con base en la información obtenida, emprender y planificar proyectos a largo plazo que tengan como finalidad ampliar la cobertura y mejorar la calidad del agua en la población del municipio, contando en su

diseño con las actuales empresas prestadoras del servicio público, así como con la ciudadanía, permitiendo con ello la participación de la población y garantizando la transparencia en el sector.

3.3 El informe de gestión y la rendición de cuentas del municipio de Soacha para el año 2017

La rendición de cuentas y los informes de gestión se han constituido en el campo de la administración pública como mecanismos mediante los cuales los gobiernos dan a conocer los resultados de sus iniciativas, proyectos y planes de gobierno. En esa medida, es obligación de las autoridades públicas, sin importar su nivel, informar a la ciudadanía de los programas que se han adelantado, efectuar un balance de lo que se ha realizado, y proponer cambios en aras de fomentar el desarrollo territorial.

En ese orden de ideas, resulta necesario analizar estos instrumentos de planificación y evaluación en el municipio de Soacha, con el fin de evidenciar cuál es el panorama en el que se encuentra el servicio público domiciliario de acueducto en la actualidad, y verificar cómo la comunidad ha intervenido en la estructuración de políticas que se relacionen con la ampliación en el acceso y cobertura del sector de agua potable y saneamiento básico.

3.3.1 Características de la prestación del servicio público de acueducto a luz del informe de gestión municipal y el informe de rendición de cuentas

El municipio de Soacha en la actualidad cuenta con una dirección de servicios públicos encargada de mejorar las necesidades básicas como acueducto, alcantarillado, alumbrado

público y aseo, con la finalidad de que la población cuente con estos de forma continua y de calidad, mejorando con ello la calidad de vida los habitantes²⁶⁴.

Para cumplir este propósito, conforme a lo establecido en el plan de desarrollo municipal y en el presupuesto general de rentas de capital y de gastos del municipio de Soacha, se puede determinar que la administración territorial ha emprendido los siguientes proyectos como forma de mejorar y garantizar el acceso al servicio de acueducto y agua potable:

- Giro de recursos por concepto de subsidios AAA.
- Mejoramiento de la información de las redes de acueducto y alcantarillado sanitario y pluvial del municipio.
- Estudios y diseños de redes de acueducto y alcantarillado.
- Construcción, rehabilitación, mantenimiento y conexión de las redes de acueducto y alcantarillado.

De los proyectos adelantados por el gobierno municipal se denota una intención de subsidiar a las personas de escasos recursos de los costos que implica acceder al servicio de acueducto.

Sobre este punto resulta necesario indicar que el municipio de Soacha desde el año 2014 tiene firmados convenios con cada una de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios para el giro de subsidios de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo y por un periodo de cinco (05) años, anualmente deben las empresas solicitar los recursos proyectados para cada vigencia. Los recursos correspondientes a la vigencia 2016 y 2017 se detallan en el siguiente cuadro²⁶⁵:

²⁶⁴ ALCALDÍA MUNICIPAL DE SOACHA, Informe de Gestión Periodo 2017. [en línea]. <http://www.alcaldiasoacha.gov.co/phocadownloadpap/Planes_2018/INFORME%20DE%20GESTION%20VIGENCIA%202017%2031012018.pdf>. [citado el 19 de agosto de 2018].

²⁶⁵ Ibid., p. 149.

Esta información es reiterada en la matriz de indicadores del municipio para el año 2017 – 2018, conforme al cuadro expuesto previamente, en la que se señalan los indicadores de los proyectos adelantados por el referido ente territorial, en el que se denota que una de las estrategias establecidas para satisfacer el acceso al agua potable y saneamiento básico, es el otorgamiento de subsidios en las tarifas establecidas por las empresas prestadoras de servicio público.

Para ilustrar lo anterior, el indicador de gestión muestra como para el año 2017 se giraron \$1.479.320.433,00 a las empresas prestadoras de servicios públicos por concepto de subsidios a las tarifas de la población del municipio de Soacha, de acuerdo con la estratificación a la que pertenecen.

De las tablas citadas se puede verificar que tanto en el presupuesto municipal como en el plan de desarrollo existe una política tendiente a subsidiar en términos económicos las tarifas de los servicios de agua potable y saneamiento básico.

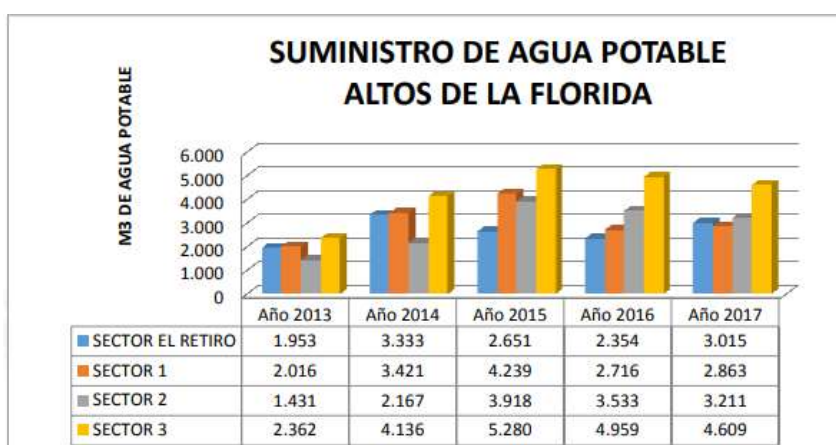
Esta estrategia implementada por el municipio está íntimamente relacionada con la satisfacción del servicio desde el punto de vista de la redistribución y la solidaridad, pues se busca minimizar el costo para los usuarios atendiendo su condición socioeconómica.

No obstante, es pertinente indicar que si bien este proyecto busca suplir las cargas económicas de la población en cuanto al costo del servicio, dicha estrategia no se encuentra directamente ligada con la ampliación de la cobertura y el mejoramiento de la calidad del servicio, pues precisamente va dirigida a la población que ya cuenta con las redes en sus hogares, y que obtienen como beneficio una reducción en los costos del servicio, y que si bien dicha estrategia ayuda en términos económicos a sectores de escasos recursos, lo cierto es que el municipio debe propiciar programas a largo plazo que busquen ampliar la cobertura, máxime si se tiene en cuenta que no toda la población cuenta con el servicio público estudiado.

Por otro lado, teniendo en cuenta las condiciones particulares del municipio de Soacha, llama la atención el hecho de que en la actualidad se suministre agua con carrotanque. Esta modalidad de prestación *sui generis* se presenta en el Barrio de Altos de la Florida

donde se efectúa la prestación de esta forma debido al cumplimiento del fallo de la acción de tutela N° 2010 – 00136, en la que se ordenó garantizar el servicio de forma permanente y en cantidades suficientes²⁶⁷.

Para ilustrar la anterior problemática, se traerá a colación las cifras reportadas por el municipio en la que se detalla la cantidad de metros cúbicos de agua potable que se suministran a través de carrotanque, a la población de Altos de la Florida.



Gráfica 6 Suministro de agua potable mediante carrotanques en el sector de altos de la florida del municipio de Soacha. Fuente: Informe de Gestión Soacha 2017

Dicha situación deja en evidencia lo que se ha mostrado a lo largo del presente texto, y es que la población vulnerable de escasos recursos es quien en su mayoría sufre las consecuencias negativas de la prestación del servicio de acueducto, pues no logran acceder a este en condiciones óptimas y de calidad, no hay continuidad en la prestación, y en muchos casos no obtienen redes que les permita si quiera tener este en sus hogares.

En efecto, la mencionada prestación del servicio público de acueducto por carrotanque no garantiza la prestación del servicio en condiciones de igualdad, pues mientras algunos

²⁶⁷ ALCALDÍA MUNICIPAL DE SOACHA, Informe de Gestión Periodo 2017, Op. cit., p. 151.

sectores poseen las suficientes redes de acueducto y alcantarillado para la satisfacción de sus necesidades, otros deben acceder a este en condiciones precarias donde la prestación no es continua y, en algunas oportunidades, no hay condiciones de salubridad en los hogares para el almacenamiento del líquido vital.

En estas circunstancias, es necesario superar esta situación de “indignidad” donde no se satisfacen las necesidades de la población, creando una política pública estructural que tenga como plan básico a corto plazo la creación de redes de alcantarillado y agua, para toda la comunidad. A largo plazo la política pública requiere una visión transversal e integral de las causas que originan la problemática actual, por ejemplo, los barrios en los que la prestación del servicio público de agua es precaria tienen relación con la pobreza y el desplazamiento, fenómenos que van de la mano y deben ser atacados.

Así las cosas, el presente trabajo propone un tratamiento integral de la problemática estructural del país que abarque los distintos fenómenos que la originan, tales como pobreza, corrupción, falta de acceso a la información de la población al administrado, la descoordinación y falta de armonía del sector central con las entidades territoriales.

3.3.2 Balance de las políticas de agua potable y saneamiento básico emprendidas por el municipio de Soacha

De la lectura de los proyectos adelantados por la administración municipal para satisfacer el servicio de agua potable y saneamiento básico, se denota que se busca: i) tener una mejor información de las redes de acueducto y alcantarillado como antecedente para determinar el estado actual del sector en el municipio, ii) efectuar estudios y diseños de redes de acueducto y alcantarillado con el fin de llevar el servicio a barrios que históricamente no han accedido al mismo, iii) implementar la construcción, rehabilitación, mantenimiento y conexión de las redes de acueducto cuya finalidad es conservar en óptimas condiciones las redes existentes de manera que no pierdan su utilidad y ampliar la cobertura del servicio, y iv) realizar giros de subsidios a las empresas prestadoras, garantizando con ello un alivio en las tarifas para la población.

No obstante, únicamente los 3 primeros proyectos se encuentran encaminados a ampliar el acceso al servicio de agua potable mediante la ampliación de la cobertura, sin embargo, se encuentra en una etapa incipiente por lo que necesitará ahondarse en esta clase de proyectos al largo plazo para contrarrestar las cifras de insatisfacción del servicio.

Por su parte, el último proyecto si bien alivia a las personas de escasos recursos al ser menos costosa la tarifa del servicio, como se dijo con anterioridad, no tiene una incidencia directa en el mejoramiento de la cobertura y la calidad del agua potable, pues se encuentra dirigida a hacer menos oneroso el acceso del servicio.

Para llevar a cabo el mejoramiento del sector de acueducto es imprescindible que la ciudadanía se haga parte en la formulación de los proyectos adelantados por el municipio, de modo que apoye y promueva aquellos que se encuentran encaminados a ampliar su cobertura, mejorar su calidad y mantener su continuidad. De igual modo, es necesario que las entidades que conforman el sector de agua potable se organicen de modo que se cuente con el conocimiento técnico, financiero, y jurídico necesario para emprender proyectos que busquen garantizar el acceso al servicio de acueducto, logrando superar las problemáticas que hasta ahora ha generado la descentralización territorial del servicio.

Sobre este aspecto es necesario recalcar que si bien la Constitución Política y la Ley 142 de 1994 promovieron la descentralización del servicio de acueducto como una forma para garantizar su prestación en los distintos entes territoriales, lo cierto es que por el contexto colombiano es necesario que se establezcan competencias y estrategias de coordinación entre las distintas entidades que componen el sistema, de modo que se puedan adoptar proyectos con la intervención de los distintos actores que convergen en el esquema, de manera que se puedan superar las actuales deficiencias que se observan en términos de calidad, cobertura y continuidad.

3.3.3 Análisis y críticas al informe de gestión y la rendición de cuentas municipal

Al analizar el plan de desarrollo municipal, la rendición de cuentas y el informe de gestión presentado por el municipio para el año 2017 no se denota que el gobierno municipal explique las acciones que ha emprendido para satisfacer la demanda de servicio de agua potable y saneamiento básico en aquellas zonas que por sus condiciones económicas no pueden tener acceso al mismo, lo que evidencia una falta de planeación e interés por satisfacer dicha necesidad en la población de escasos recursos.

De la revisión de los instrumentos señalados se observa que la única mención que se expone en acceso al servicio de acueducto por parte de población vulnerable es la prestación del servicio mediante carrotanques a la población del barrio Altos de la Florida, sin embargo, es preciso denotar que ello se efectuó en cumplimiento de una acción de tutela que obligó al municipio a garantizar el servicio mediante dicha modalidad, debido a la vulneración de los derechos fundamentales de los habitantes, que hizo necesario que un juez de tutela mediante una orden judicial exigiera la prestación como forma para garantizar el servicio para la población de este sector.

Ahora, se destaca que el municipio de Soacha presta el servicio público de agua en el barrio Altos de la Florida en virtud de una orden de tutela, lo cual denota el abandono en el que se encontraba esta comunidad, pues de no ser por un instrumento judicial es posible que no se estuviera prestando el servicio.

Si bien en la actualidad el municipio asume la garantía en el acceso al servicio de acueducto para la población del barrio Altos de la Florida, llama la atención que después de ocho años el gobierno municipal no haya emprendido estrategias para modificar la prestación del servicio mediante la construcción de redes de alcantarillado que lleguen de forma directa a los hogares y que aún se siga suministrando mediante carrotanques, lo que posibilita la falta de calidad, continuidad y una cobertura limitada del servicio.

De lo expuesto, se denota que el municipio de Soacha en la actualidad ha buscado rehabilitar, mejorar y diseñar nuevas redes de acueducto de modo que pueda ampliar la actual cobertura del servicio, sin embargo, los esfuerzos que ha empleado son incipientes pues no se proponen programas a largo plazo que incidan de forma significativa en los problemas de este ente territorial. De este modo, se hace necesario que las entidades encargadas del sector aúnen esfuerzos para dotar a los municipios del conocimiento técnico, científico y financiero adecuado que les permita idear programas y proyectos que redunden en beneficio de la comunidad.

Corolario de lo anterior, se hace imperativo que la comunidad intervenga en la estructuración de los programas y priorice aquellos que se encuentren encaminados a ampliar la cobertura, calidad y continuidad del servicio en sectores vulnerables y de escasos recursos, quienes son los que más sufren los impactos negativos de la falta de acceso a agua potable en condiciones óptimas. También deberán controlar la actividad estatal, vigilando e inspeccionando la destinación de los recursos existentes para agua potable, minimizando con ello la corrupción que existe en el sistema y garantizando la transparencia del sector.

4. Conclusiones

La descentralización territorial se ha establecido en Colombia como un modelo de organización que ha posibilitado la distribución del poder político entre el centro y la periferia, permitiendo el desarrollo local. Una de las principales finalidades de este esquema ha sido la ampliación de la cobertura y el mejoramiento de los servicios públicos domiciliarios. Sin embargo, para hacer efectivo este modelo se ha planteado la necesidad de realizar una adecuada utilización e inversión de los recursos, una asignación más equitativa de las finanzas en los distintos niveles de gobierno, una mayor participación ciudadana, y una adecuada gestión territorial, en aras de obtener un sistema eficiente.

En el país desde la Constitución de 1886 se ha establecido una dicotomía entre la centralización y la descentralización en servicios públicos, siendo estas dos formas de organización las que han establecido los lineamientos sobre la materia. Sin embargo, desde finales del siglo XX y con la adopción de la Constitución Política de 1991 se optó por otorgar a las entidades territoriales, de forma específica al municipio, competencias determinadas en servicios públicos, constituyéndose en su principal garante, de modo que se atendiera de forma más directa las necesidades de la población y se ejerciera una mejor presencia del Estado.

En relación con lo anterior, es preciso señalar que los servicios públicos domiciliarios en el escenario colombiano se han caracterizado por estar sujetos a una regulación especial dispuesta en la Constitución Política y en la Ley, las cuales fijan los lineamientos que debe seguir, los principios que debe aplicar, la naturaleza de las empresas prestadoras de servicios públicos, los deberes y derechos de los usuarios, así como los costos y subsidios.

Aunado a ello, los servicios públicos domiciliarios tienen como finalidad atender las necesidades básicas, y se han constituido en un fin inherente al Estado, de ahí que, en materia de agua potable y saneamiento básico, sea un objetivo de las entidades estatales emplear soluciones que permitan su acceso para toda la población incluyendo los sectores

vulnerables, pues a través de su adecuada prestación se garantizan derechos fundamentales de la población.

Pese a considerar que la descentralización territorial en materia de servicios públicos sería la mejor forma de atender las necesidades de la población se ha denotado en la práctica que este modelo ha posibilitado fenómenos como la corrupción, el despilfarro, la politiquería y la burocratización, debido a la falta de capacidad técnica y de gestión de los entes territoriales, lo que ha impedido que la prestación del servicio de acueducto se efectúe conforme a los parámetros establecidos por la Constitución.

Con el fin de superar las dificultades presentadas en la prestación del servicio de acueducto bajo el modelo de descentralización territorial, y en aras de materializar la satisfacción de derechos de la población de escasos recursos, se considera pertinente emplear distintas alternativas que contrarresten los problemas de acceso y cobertura existentes.

En consecuencia, se hace necesario en primer lugar garantizar que los entes territoriales gocen de la autonomía necesaria para determinar sus objetivos, planear los programas necesarios que mejoren la cobertura y la prestación en materia de agua potable y saneamiento básico. De igual modo se debe realizar una coordinación en las competencias de las entidades que conforman el sector, con el fin de evitar duplicidad de esfuerzos y recentralización de las funciones.

Corolario de lo anterior, para materializar la autonomía territorial es imprescindible que se doten a los entes territoriales de los insumos jurídicos, financieros y de gestión necesarios para llevar a cabo la adecuada garantía en la prestación del servicio de acueducto. Para lograr dicho propósito es imprescindible: i) una mayor asignación de recursos, y ii) capacitación administrativa de los funcionarios adscritos a las entidades territoriales, que les permita contar con el conocimiento necesario para promover proyectos que satisfagan los intereses propios de cada región de forma directa, y que no se conviertan en un limitante en el desarrollo y cumplimiento de objetivos del municipio.

De otro lado, es preciso indicar que una de las problemáticas que más ha afectado el sector de agua potable y saneamiento básico es la falta de definición de competencias en la materia. Pues, si bien podría pensarse que la garantía en su prestación radica exclusivamente en los municipios de acuerdo con los postulados constitucionales, lo cierto es que en el plano fáctico intervienen otras autoridades de carácter nacional y departamental, que no permiten determinar de forma concreta qué responsabilidades debe asumir cada una y el papel que deben desempeñar. Así las cosas, cobra especial relevancia armonizar las funciones del sector central con las entidades territoriales, para lo cual se propone en primer lugar determinar con precisión cuáles son las entidades públicas encargadas de asumir la garantía en materia de servicios públicos domiciliarios, de forma específica el de acueducto, con el fin de mejorar su prestación.

En relación con lo anterior, se considera necesario que la ciudadanía intervenga en las decisiones que los afecten en materia de agua potable, mediante una adecuada participación ciudadana, en la que los habitantes efectúen un papel activo en todos aquellos proyectos y programas diseñados para mejorar el acceso del servicio. En esa medida, se hace menester propender por que las comunidades se hagan parte en los planes de desarrollo y en la estructuración de los presupuestos anuales, de modo que logren encauzar y apoyar iniciativas que fomenten el desarrollo y el mejoramiento del actual esquema de prestación, y atienda las necesidades propias de la población, máxime cuando son las entidades territoriales las que deben garantizar su acceso en condiciones óptimas y de calidad.

Por otro lado, resulta necesario que se adelanten actividades de inspección, vigilancia y control de este servicio, como forma de minimizar los riesgos asociados a la corrupción durante todo el proceso adelantado para la prestación del servicio de acueducto. En ese orden de ideas se plantea un escenario en el que se fomente el fortalecimiento institucional, principalmente de las entidades que constitucionalmente tienen asignada esa labor, como lo es la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y las delegaturas de supervisión al interior de cada municipio. Adicionalmente, se requiere un fortalecimiento del poder local al interior de cada ente territorial, de modo que tanto las instituciones estatales como la ciudadanía ejerzan un fuerte control social sobre la destinación y la

inversión de los recursos asignados para la prestación del servicio público, de manera que se minimicen focos de corrupción y politiquería.

Del análisis del esquema de prestación del servicio de agua potable y saneamiento básico en el municipio de Soacha, se pudo determinar que al ser un ente territorial cercano a la capital presenta distintas problemáticas sociales como la urbanización ilegal, habitantes de escasos recursos, presencia de personas en condición de desplazamiento forzado, y población que migra del campo a la ciudad, situaciones que inciden en la prestación del servicio de acueducto.

Del estudio adelantado se evidenció cómo este municipio posee indicadores de calidad de vida inferiores a otros de tamaño similar, y se explicó como las acciones estatales emprendidas para atender las necesidades básicas de los habitantes se han tornado insuficientes en tanto el presupuesto municipal no logra cubrir todas las demandas de la población, lo que ha repercutido en que los servicios públicos domiciliarios como el de acueducto no se presten acorde con los parámetros establecidos en la Constitución.

Aunado a lo anterior, se expuso como las cifras en el municipio de Soacha son alarmantes pues existe un alto nivel de prestación inadecuada del servicio de agua potable, lo que resulta más evidente en aquellas comunas que poseen gran población en condición de vulnerabilidad. Con base en dicha información, se pudo determinar que la descentralización del servicio de acueducto no es suficiente para garantizar su prestación en condiciones, óptimas y de calidad, pues se hace necesario emprender esfuerzos por mejorar el esquema en aquellos sectores de escasos recursos que se caracterizan por tener necesidades básicas insatisfechas; por ello es imprescindible que se amplíen los insumos financieros, técnicos, y de gestión necesarios para idear programas estatales que amplíen la cobertura y mejoren el acceso del servicio de agua potable, especialmente en los municipios que tienen grandes indicadores de pobreza.

En concordancia con lo anterior, se analizó el plan de desarrollo municipal y se determinó que en dicho instrumento no se evidencian políticas y programas que se encaminen a mejorar de forma significativa el acceso al agua potable, por lo que es posible concluir que

los programas, proyectos e inversiones no se encuentran dirigidos a satisfacer esta necesidad en los sectores más vulnerables. Se denotó como las políticas planteadas por el municipio se encuentran encaminadas a subsidiar en términos de tarifas el costo del servicio de acueducto, lo que se encuentra directamente relacionado con los principios de solidaridad y redistribución del ingreso, en tanto, se busca que la población pague menos por el acceso al servicio de agua potable.

Se señaló que, si bien este tipo de política implementada por el municipio logra que sectores vulnerables alivien sus cargas económicas al no destinar tantos recursos económicos para gozar del servicio de acueducto, permitiendo que parte de la población pueda acceder más fácil al recurso hídrico, lo cierto es que dicha medida no garantiza *per se* la expansión de la cobertura del servicio, necesidad preponderante del municipio.

Teniendo en cuenta las problemáticas suscitadas se propuso que el gobierno municipal diseñe proyectos encaminados a mejorar el acceso y la cobertura al servicio de agua potable, priorizando programas en comunas como la 3, la 4 y la 6, donde residen en su mayoría personas en situación de vulnerabilidad. Se planteó que deben emprenderse políticas interdisciplinarias, que atiendan las condiciones socioeconómicas de la población, que permitan un mejoramiento del actual esquema en el que acceden al servicio de acueducto, lo cual se considera se puede efectuar mediante el adecuado ejercicio de la participación ciudadana. Aunado a ello, se consideró necesario fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia como forma de controlar la actividad estatal y combatir la corrupción, de modo que se logren superar las actuales problemáticas que se suscitan sobre la materia.

Si bien existen muchos factores que pueden incidir en el correcto funcionamiento del esquema de prestación de acueducto, se considera que parte de los problemas que existen en el sector pueden contrarrestarse mediante las estrategias expuestas, que se encuentran encaminadas a efectuar una adecuada definición de competencias en materia de agua potable, impulsar un papel activo de la ciudadanía en temas de acueducto, e incentivar una adecuada gestión pública territorial por parte de las entidades que conforman el sector.

5. Bibliografía

- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN. Avances sociales en Bogotá y municipios aledaños entre 2011 y 2014: calidad de vida, segregación, capacidad de pago y focalización. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría Distrital de Planeación, 2016.
- ALCALDÍA MUNICIPAL DE SOACHA, Matriz de Indicadores 2017 - 2018. [en línea]. < [\[citado el 19 de junio de 2018\].](http://www.alcaldiasoacha.gov.co/nuestra-alcaldia/rendicion-de-cuentas/cumplimiento-de-metas/file/15460-matriz-de-indicadores-2017-2018.> [citado el 19 de agosto de 2018].- ALCALDÍA MUNICIPAL DE SOACHA, Secretaría de Planeación y Ordenamiento Territorial. Documento de diagnóstico de modificación al Plan de Ordenamiento Territorial. [en línea]. <<a href=)
- ALCALDÍA MUNICIPAL DE SOACHA, Informe de Gestión Periodo 2017. Plan de Desarrollo 2016 – 2019 “Juntos Formando Ciudad”. [en línea]. <

-
- ALCALDÍA MUNICIPAL DE SOACHA. Plan de Desarrollo 2016 – 2019 “Juntos Formando Ciudad”. [en línea]. <<http://www.alcaldiasoacha.gov.co/seleccione-la-opcion-deseada/plan-de-desarrollo-municipal/file/1406-plan-de-desarrollo-municipal-2016-2019-juntos-formando-ciudad>> [citado el 20 de junio de 2018].
 - AMADOR CABRA, Luis Eduardo. Los servicios públicos frente a las normas económicas en Colombia. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2011.
 - BARRETO-DILLON, Leonellha; BASANI, Marcello; DE SIMONE, Franceso; COTLEAR, Blanche. Transparencia: Impulsando eficiencia en empresas proveedoras de servicios de agua y saneamiento. Buenas prácticas en cuatro empresas de América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo, 2018.
 - BETANCOURT, Luis Ignacio. Avances y perspectivas de la regulación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico. Santafé de Bogotá., Mimeo, 1998.
 - BLANQUER, Jean Michael. Descentralización y Desarrollo de los Servicios Públicos. Bogotá D.C.; Instituto Francés de Estudios Andinos – Universidad Nacional de Colombia. [en línea]. <http://bdigital.unal.edu.co/1_422/>
 - CASTRO BERNAL, Jorge Luis. Régimen de prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez, 2010.
 - COMISIÓN DE REGULACIÓN DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO. El Estado del Arte de la Regulación en el sector de agua potable y saneamiento básico en Colombia. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 2001.
 - COMISIÓN REGULADORA DE AGUA - DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN - FINANCIERA DE DESARROLLO TERRITORIAL - MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO -MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE - SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS. Análisis del sector de agua

potable y saneamiento en Colombia. Bogotá D.C.; Plan Regional de Inversiones en Ambiente y Salud. Serie Análisis No. 11., 1997.

- CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T- 530 de 2012, M.P. Adriana María Guillén Arango.
- CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-578 de 1992, M.P. Alejandro Martínez Caballero.
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 066 de 1997. M.P. Fabio Morón Díaz.
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 1371 de 2000. M.P. Álvaro Tafur Galvis.
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T 1104 de 2005. M.P. Jaime Araujo Rentería.
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T 740 de 2011. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T 188 de 2012. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T 761 de 2015. M.P. Alberto Rojas Ríos.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN y B&P SERVICIOS LTDA. Informe compilatorio de las lecciones de más de 15 años de experiencia de vinculación de participación privada en el sector de Agua Potable y Saneamiento Básico (APSB) en Colombia, así como en Latinoamérica y en el mundo. [en línea]. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Vivienda%20Agua%20y%20Desarrollo%20Urbano/Agua/Documentos_sectoriales/4_z_2013_doc_sect_03_Experiencias_lecciones_PSP_ContratoDNP-411-09_ByP_Economia-Urbana.pdf> [citado el 03 de julio de 2018].

-
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Esquema del sector de agua potable en Colombia. [en línea]. <<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Vivienda%20Agua%20y%20Desarrollo%20Urbano/Agua/Esquema%20institucional%202015.pdf>> [Citado el 15 de marzo de 2018].
 - DROMI, José Roberto. Derecho Administrativo. Tomo II. Editorial ASTREA. Buenos Aires, 1992.
 - EMPRESAS PÚBLICAS DE CUNDINAMARCA. S.A. ESP. Plan Departamental de Agua y Saneamiento. [en línea]. <<http://www.epc.com.co/docs./pda/pda-saneamiento-basico.pdf>> [Citado el 15 de agosto de 2018].
 - GAMBA LADINO, Julio César. Régimen Constitucional Colombiano del Servicio Público. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
 - GÓMEZ RESTREPO, Hernando José y Otros. Lineamientos para la rendición de cuentas a la ciudadanía por las administraciones territoriales: guía para autoridades territoriales y ciudadanía. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública: USAID: Departamento Nacional de Planeación, 2011.
 - GÓMEZ REY, Andrés; RODRÍGUEZ, Gloria Amparo. El derecho fundamental al agua desde el derecho ambiental y los servicios públicos domiciliarios, 1ª Edición. Bogotá: Legis Editores S.A. – Editorial Universidad del Rosario, 2013.
 - GONZÁLEZ DE ASIS, María; O'LEARY, Donald; LJUNG, Per; BUTTERWORTH, John. Transparencia, integridad y rendición de cuentas en el sector de agua y saneamiento. Acciones, aprendizaje y experiencias. Bogotá: Banco Mundial y Mayol Ediciones S.A., 2010.
 - GUTIÉRREZ SANÍN, Francisco. 25 años de la Descentralización en Colombia. Bogotá; Fundación Konrad Adenauer, 2010.

- HANTKE-DOMAS, Michael; JOURAVLEV Andrei. Lineamientos de política pública para el sector de agua potable y saneamiento. Santiago de Chile: Naciones Unidas – Cepal, 2011.
- HENAO HIDRON, Javier. El Poder Municipal. Medellín: Litoimpresos y servicios, 2013.
- LEIVA RAMÍREZ, Eric. La descentralización territorial en Colombia. Paradojas de las políticas públicas centralistas a partir de la Constitución Política de 1991. Saarbrücken: Editorial Académica Española, 2015.
- MALDONADO COPELLO, Alberto. Los límites de la descentralización territorial: el caso de Colombia 1991 – 2008. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2012.
- MALDONADO, María Mercedes; VARGAS FORERO, Gonzalo. Evaluación de la descentralización municipal en Colombia. La descentralización en el Sector de Agua potable y Saneamiento básico. Bogotá; Departamento Nacional de Planeación – Dirección de Estudios Económicos, 2001.
- MARÍN CORTÉS, Fabián Gonzalo. Los servicios semipúblicos domiciliarios: la función administrativa moderna, el entorno de los derechos fundamentales, el papel de los operadores modernos y el régimen jurídico sui generis aplicable a los servicios públicos domiciliarios. Bogotá: Temis, 2010.
- MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO – DIRECCIÓN GENERAL DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO. Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico. Bogotá: Stilo Impresores Ltda., 2002.
- MOLINA TORRES, José Antonio. La solidaridad y la redistribución en el servicio público de acueducto. Bogotá D.C.: Grupo Editorial Ibáñez, 2014.

-
- MONTAÑA PLATA, Alberto. El concepto de servicio público en el desarrollo administrativo. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia, 2002.
 - MORENO CASTILLO, Luis Ferney. Hacia una buena inspección, vigilancia y control de los servicios públicos domiciliarios. [en línea]. <<https://www.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2017/01/Hacia-una-buena-inspeccion-vigilancia-y-control-de-los-SPD.pdf>> [citado el 03 de agosto de 2018].
 - OCHOA MALDONADO, Omar Alfonso. Reflexiones en torno a la autonomía tributaria de las entidades territoriales, en el contexto del Estado Social de Derecho. En: Revista CIFE. No. 19 (ago., 2011).
 - OLSZEWSKI, Ana. Agua para toda gestión participativa como expresión de intereses y necesidades sociales. Buenos Aires: Espacio, 2005.
 - ORFALE, Rachid Nader. Descentralización, Participación Ciudadana y Gobierno Local en Colombia. En: Universidad Libre Advocatus No. 22 [base de datos en línea] 2014. Disponible en Academic Search Complet.
 - OTALORA GÓMEZ, Jorge Armando. Evaluación del Cumplimiento del Derecho Humano al Agua. Bogotá D.C., Defensoría del Pueblo de Colombia, 2012.
 - PALACIOS MEJÍA, Hugo. El Derecho de los Servicios Públicos. Santafé de Bogotá: Biblioteca Vigente, 1999.
 - PENING, Jean Philippe. Modelo de Descentralización en Colombia. En: Contexto [base de datos en línea]. 2003; p. 1. [citado el 16 de abril de 2018] Disponible en Heinonline.
 - PULIDO SIERRA, Luis Jaime. Servicios Públicos Domiciliarios – Estudio Crítico del Régimen Legal, Contractual y los Derechos de los usuarios. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez, 2012.

- RESTREPO BOTERO, Darío. Paradojas de la descentralización. Bogotá: Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial (RINDE), 2007.
- RESTREPO, Darío. Memorias del Seminario 20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro. Bogotá: Instituto Francés de Estudios Andinos, 2007.
- RESTREPO, Juan Camilo. Hacienda Pública. Bogotá D.C.; Universidad Externado de Colombia, 2015, p, 607-608.
- RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo. Derecho Administrativo General y Colombiano. Bogotá: Temis, 2008.
- STAPPER BUITRAGO, Cristián. El servicio público clásico y actual. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda. Escuela Mayor de Derecho, Doctorado en Derecho, 2016.
- UNICEF. El agua potable y el saneamiento básico en los planes de desarrollo. [en línea]. <<https://www.unicef.org/colombia/pdf/Agua3.pdf>> [citado el 19 de agosto de 2017]
- VELÁSQUEZ CARRILLO, Fabio Enrique. Las otras caras del poder: territorio, conflicto y gestión pública en municipios colombianos. Bogotá D.C.: GTZ, 2009.