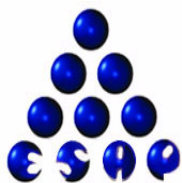




ALTERNATIVAS DE ORGANIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LOS SERVICIOS DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO

José Eduardo Gómez Figueredo





Nota de entrada

Como parte de una serie de publicaciones el presente texto “ALTERNATIVAS DE ORGANIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LOS SERVICIOS DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO”, preparado por José Eduardo Gómez Figueredo, sale a la luz pública como material de apoyo a las actividades del Proyecto Sistema Nacional de Capacitación Municipal, PSNCM.

Para enriquecer el debate académico sobre aspectos polémicos de la Administración Pública, la serie de publicaciones contiene no pocas veces la opinión de sus autores. Con todo, el contenido de los documentos los compromete sólo a ellos y no representan posición alguna del Proyecto.

Se hace la edición en hipertexto para facilitar su consulta y mejorar la utilidad a las administraciones municipales. Con la versión en hipertexto, el PSNCM asume el desafío de adaptarse a las tecnologías modernas y acercarlas a los servidores públicos municipales, quienes, dicho sea de paso, son los principales destinatarios de esta serie de publicaciones.

La misión del Proyecto está descrita en su nombre: construir un sistema de capacitación municipal. La labor de capacitación demanda apoyos didácticos y pedagógicos. Justo a ello quiere obedecer la serie de publicaciones del Proyecto. Por tanto sus pretensiones no son las de un “tratado” sino mas bien las de una guía, un manual o una cartilla.

El Proyecto Sistema Nacional de Capacitación Municipal es adelantado por el Gobierno Colombiano con el apoyo de la Cooperación Técnica de la Unión Europea. Sus operadores son la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP- y la Federación Colombiana de Municipios -FCM- en coordinación y concurrencia con entidades de los ordenes nacional, departamental y municipal.

ROBERTO PRIETO LADINO
Codirector Nacional

THEODOR WERNERUS
Codirector Europeo

TABLA DE CONTENIDO

PRESENTACIÓN	2
1. PERSONAS PRESTADORAS DE SERVICIOS PUBLICOS	3
2. FORMAS DE ORGANIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN	4
2.1 Propiedad y explotación por una unidad gubernamental o empresa del sector público	9
2.2 Propiedad del sector público y del sector privado	11
2.3 Propiedad del sector público y explotación del sector privado	12
2.4 Propiedad y explotación privadas	15
2.5 Propiedad y explotación por las comunidades y los usuarios	16
3. PARTICIPACIÓN DE ENTIDADES PÚBLICAS EN EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS	17
4. CONDICIONES PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LAS E.P.S	26
5. LAS RELACIONES EMPRESA – USUARIO	27
6. CONTROLES ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS A LAS ESP.	28
6.1 Control de Gestión y de Resultados	28
6.2 Control Interno	29
6.3 Control Fiscal	29
6.4 Auditoría Externa	30

ALTERNATIVAS DE ORGANIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LOS SERVICIOS DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO¹

PRESENTACION

Este documento identifica y caracteriza las diversas formas alternativas de organización y administración que podrán asumir las empresas de servicios públicos en términos de las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que los pueden prestar, sus modalidades de participación, las condiciones mínimas de funcionamiento, las relaciones con los usuarios y los principales controles administrativos y financieros a que deben someterse.

1. PERSONAS PRESTADORAS DE SERVICIOS PUBLICOS

Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y es deber de éste asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Por mandato constitucional los servicios públicos podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades

¹ El texto que aquí se presenta corresponde al Capítulo III del libro que, bajo el mismo título y autor, fue publicado por la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP-. Santafé de Bogotá, D.C. Edición Príncipe, abril de 1997.

organizadas, o por particulares. La ley 142 de 1994, determinó que pueden prestar los servicios públicos:

- Las Empresas de servicios públicos.
- Las personas mismas, o como consecuencia o complemento de la actividad principal, los bienes y servicios propios del objeto de las empresas de servicios públicos.
- Los municipios cuando asumen en forma directa la prestación de los servicios públicos.
- Las organizaciones autorizadas conforme a la ley para prestar servicios públicos en municipios menores, en zonas rurales y en áreas o zonas urbanas específicas.
- Las Entidades Descentralizadas del orden nacional y territorial.

2. FORMAS DE ORGANIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN

Antes de definir las diferentes sistemas institucionales para suministrar los servicios de Acueducto y Alcantarillado, es necesario distinguir los tres participantes básicos en la prestación del servicio: El Consumidor, el Productor, y el Ordenador o Planificador.

El Consumidor obtiene o recibe el servicio directamente.

El Productor del servicio es el agente que realiza la obra o proporciona el servicio en la práctica y directamente para el

consumidor. El productor puede ser una unidad gubernamental (Local, Departamental, Nacional), una asociación de voluntarios, una firma privada, una organización sin ánimo de lucro, o, en algunos casos el mismo consumidor.

EL ordenador del servicio (a veces llamado planificador) es el agente que asigna un productor al consumidor o viceversa, o selecciona al productor que va a servir al consumidor.

Con frecuencia, pero no siempre, el ordenador es una entidad gubernamental. De esta manera puede ser el Municipio, el Departamento y/o la Nación (éstos dos últimos en desarrollo de los principios de concurrencia y subsidiaridad), una Asociación voluntaria o el mismo Consumidor del Servicio.

El Consumidor, el Productor y el Ordenador están conectados por ciertos flujos: de autorización, de prestación del servicio y de pago.

Cuando el Gobierno Municipal contrata a una empresa de obras civiles para construir una planta de tratamiento de agua o para construir las redes de distribución, el municipio es el ordenador, la firma es el productor y la gente que utiliza el servicio domiciliario de agua, es el Consumidor.

La distinción entre planificar u ordenar un servicio es profunda. Se encuentra en el centro del concepto global de privatización y pone en perspectiva el papel del Gobierno.

Con respecto, por ejemplo, a los servicios de acueducto y alcantarillado, el gobierno es esencialmente un ordenador y planificador, un instrumento de la sociedad para decidir y regular lo que debe hacerse en forma colectiva, quién va a hacerlo, cuál va a ser el grado o nivel de suministro y cómo se lo pagará.

No obstante, producir el servicio es un problema aparte. El gobierno que decide que un servicio debe ser provisto a costas del público no necesita producirlo usando equipos y empleados gubernamentales.

Como se vio más arriba, hay distintos productores posibles. Con frecuencia la oposición hacia la privatización proviene de quienes no aprecian la diferencia entre ordenar y producir, y dan por supuesto erróneamente que si el Gobierno renuncia a su función de productor, debe abandonar también automáticamente el papel de ordenador. De ésta manera cunden falsas alarmas con respecto a la privatización de servicios, que según se considera, son “Esencialmente Gubernamentales”; la responsabilidad de suministrar el servicio puede seguir siendo del gobierno, pero éste no necesita continuar produciéndolo.

Con esta distinción entre ordenar y producir los servicios, puede procederse a explicar las diferentes modalidades institucionales para proveerlos, entendiendo que tanto el gobierno como el sector privado y solidario pueden servir como ordenadores y/o productores del servicio, lo que da lugar a relaciones y formas específicas de interacción entre Ordenador, Productor y Consumidor.

Por lo general, los servicios de acueducto y alcantarillado comprenden un conjunto de actividades independientes, aunque coordinadas, las cuales pueden ser administradas o suministradas por separado.

Es posible usar diversas modalidades (sistemas) para las distintas partes del servicio. El resultado es un servicio integral que puede ser, por ejemplo, parcialmente público y parcialmente contractual a nivel privado o comunitario.

La división del servicio puede ser llevado a cabo por sus líneas operativas o funcionales. En el primer caso, por ejemplo, el suministro de agua puede dividirse en sus componentes: captación, conducción, tratamiento, almacenamiento y distribución. La construcción y mantenimiento de la infraestructura requerida en una o todas las áreas pueden ser, y con frecuencia lo son, contratadas con particulares.

El servicio también puede ser dividido en sus líneas funcionales y emplearse, otra vez, la contratación parcial. Las áreas funcionales resumen conjuntos de actividades homogéneas. Es agrupar actividades teniendo en cuenta si las “FUNCIONES” son o no parecidas en tanto giren alrededor de un concepto general como puede ser producción, comercialización, financiación, administración, planeación y gerencia.

Por ejemplo: “Registro o catastro de usuario”; “Determinación de consumos”; “facturación y cobranzas”, son algunas de las actividades que giran alrededor del concepto “COMERCIALIZACION” y, por tanto hacen parte del área funcional comercialización.

Estas consideraciones sobre la división operativa y funcional de los servicios de acueducto y alcantarillado pueden sugerir innovadoras modalidades organizacionales y de administración del servicio. El resultado final es un número mayor de productores potenciales y la creación de un clima competitivo, un mercado segmentado de servicios públicos, que puede dar lugar al mejoramiento real de su prestación en términos de calidad, cobertura y precios (tarifas), en razón de su localización, tamaño, economías de escala, operación y demanda.

Estos aspectos permiten inferir que el manejo de un servicio no necesariamente tiene que ser prestado en todos estos elementos y factores por una sola entidad municipal o empresarial, sino que cabe la posibilidad de un manejo diferenciado por grupos de actividades (operativas y/o funcionales) y por niveles político-administrativos o diferentes instituciones públicas, privadas y/o comunitarias, según se describe a continuación.

2.1 Propiedad y explotación por una unidad gubernamental o empresa del sector público:

La prestación de los servicios por una dependencia municipal, una entidad descentralizada, o por asociaciones entre entidades públicas son las formas más corrientes de propiedad y explotación de la infraestructura para acueducto y alcantarillado. El Gobierno actúa la vez como ordenador y productor del servicio.

En la unidad municipal, por ejemplo, la administración corresponde directamente al municipio a través de uno o más funcionarios con las debidas autorizaciones, definición de funciones, delegación de responsabilidades y asignación de recursos. El tamaño y división especializada de las diferentes áreas de la administración depende de los criterios para determinar el tipo y tamaño de la organización.

Esta forma de organización es excepcional y sólo procede en los casos expresamente señalados en la Ley.

Para la prestación del servicio por Entidades Descentralizadas la Ley 142 de 1994 (Ley orgánica de servicios públicos) privilegia la creación y organización de Sociedades por Acciones y Empresas Industriales y Comerciales.

En efecto, la Ley citada fijó un período de transición para que todas las entidades oficiales prestatarias de servicios públicos (municipales, departamentales o nacionales) fueran transformadas en Empresas de Servicios Públicos con capital representado en acciones (sociedades por acciones) o para que, en el caso en que los propietarios no desearan esa modalidad, adoptaran la forma de Empresas Industriales y Comerciales del Estado². Son entidades oficiales todas aquellas en cuyo patrimonio o capital la Nación, las entidades territoriales o sus entidades descentralizadas tienen el 100% de los aportes.

Las formas asociadas tienen por función básica buscar la satisfacción de los servicios de Acueducto y Alcantarillado, aprovechando las economías de escala y la optimización en el uso

² El decreto 2785 de diciembre 22 de 1994, ordenó a Alcaldes y Gobernadores presentar los proyectos de Acuerdo u Ordenanza con el propósito de surtir la transformación en empresas de servicios públicos o empresas industriales y comerciales del Estado, a más tardar en la última sesión de las Asambleas y Concejos del período correspondiente al año de 1995.

de recursos en regiones que demandan inversiones cuantiosas y difíciles de asumir por un sólo municipio. Este tipo de organización requiere de una alta conciencia y cooperación e integración entre entidades gubernamentales y se presta para desarrollar esquemas operativos muy funcionales. En su conformación pueden participar la Nación, las entidades territoriales y las entidades descentralizadas. Sus manifestaciones más comunes son las sociedades entre entidades públicas y las Asociaciones de Municipios. Aún cuando la ley de servicios públicos, ordena a los Departamentos promover la organización de Asociaciones de Municipios, cuando razones técnicas y económicas lo aconsejen, es la propia Constitución Política la que autoriza a los Municipios para que presten los servicios en forma asociada; y la Ley 136 de 1994, por la cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de los municipios dispone que “Dos o más municipios de uno o más Departamentos podrán asociarse para organizar conjuntamente la prestación de los Servicios públicos, ... procurando eficiencia y eficacia en los mismos, ...”³.

2.2 Propiedad del sector público y del sector privado:

En esta modalidad la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado corresponde a organismos constituidos bajo la forma

3 Cf.: Art. 356 de la C.P. y art. 148 y ss de la Ley 136 de 1994.

de sociedades comerciales con aportes estatales y de los particulares y se definen como Sociedades de Economía Mixta.

En estas sociedades la nación, las entidades territoriales o sus entidades descentralizadas tienen aportes iguales o superiores al 50% del capital y se rigen por las reglas del código de comercio sobre sociedades anónimas.

2.3. Propiedad del sector público y explotación del sector privado:

Esta modalidad se suele poner en práctica por medio de contratos de arrendamiento de la explotación y el mantenimiento de las instalaciones de propiedad pública, o bien mediante concesiones, que incluyen la prestación, operación, conservación o explotación de un servicio.

Los acuerdos entre el ente propietario (el gobierno) y el ente responsable de la explotación (la empresa) se estipulan en contratos de arrendamiento o concesión, previamente regulados en disposiciones vigentes. Ver cuadro: “PARTICIPACIÓN DE LOS SECTORES PRIVADO Y SOLIDARIO A TRAVÉS DEL REGIMEN CONTRACTUAL”

**PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO
PARTICIPACIÓN DE LOS SECTORES PÚBLICO Y SOLIDARIO A TRAVÉS DEL RÉGIMEN CONTRACTUAL.**

TIPO DE CONTRATO	CONTRATO DE SERVICIO	CONTRATO DE GESTIÓN	CONTRATO DE ARRIENDO	CONTRATO DE CONCESIÓN
CARACTERÍSTICAS				
RESPONSABILIDAD DEL SECTOR PÚBLICO	<ul style="list-style-type: none"> Operación y Mantenimiento. Financia bienes y capital de trabajo. Riesgo comercial. Regulación y Control Políticas Tarifas. 	<ul style="list-style-type: none"> Capital de trabajo e inversión. Regulación y Control Tarifas Políticas. 	<ul style="list-style-type: none"> Capital de inversión. Reposición Servicio de deuda. Tarifas Políticas Regulación y Control 	<ul style="list-style-type: none"> Propiedad de los bienes Políticas Tarifas Regulación y Control.
RESPONSABILIDAD DEL SECTOR PRIVADO (Contratista)	<ul style="list-style-type: none"> Personal y servicios contratados 	<ul style="list-style-type: none"> Operación y mantenimiento Sin relación con los usuarios Recauda tarifas para la autoridad pública. 	<ul style="list-style-type: none"> Operación y mantenimiento Facturación y recaudación. Capital de trabajo. 	<ul style="list-style-type: none"> Responsabilidad general para operación administrativa e inversión de capital.
USO MAS FRECUENTE	<ul style="list-style-type: none"> Mantenimiento Lectura de medidores Facturación y recaudación. Reparaciones de emergencia Construcción y rehabilitación. Arriendo de equipos. Suministro de bienes y servicios. 	<ul style="list-style-type: none"> Explotación técnica y comercial de los sistemas de Agua potable y Alcantarillado. 	<ul style="list-style-type: none"> Explotación técnica y comercial de los sistemas de Agua potable y Alcantarillado. 	<ul style="list-style-type: none"> Construcción, financiación y operación de las obras. Explotación técnica y comercial de los sistemas de Agua potable y Alcantarillado.
VENTAJAS	<ul style="list-style-type: none"> Contratos celebrados por periodos de 1 - 2 años. Sujeto a competencia frecuente. Estimula desempeño eficiente. Pagos ligados al trabajo ejecutado. 	<ul style="list-style-type: none"> Contratos celebrados por periodos de 3-5 años. Preferiblemente pagos proporcionales a parámetros físicos que indican eficiencia, o remuneración fija. Incentivo para aumentar la productividad. Opción que puede preceder arreglos de PSP más avanzados. 	<ul style="list-style-type: none"> Contratos celebrados por periodos de 5-10 (hasta 20) años. Retorno razonable con incentivos para operación eficiente. Riesgo comercial limitado. Depósito de seguridad y multas en caso de desempeño deficiente. Pagos con base a la diferencia entre ingresos y gastos. 	<ul style="list-style-type: none"> Contratos celebrados por periodos de 20-30 años. Derechos exclusivos durante el periodo del contrato. Los bienes devueltos a la autoridad publica al finalizar el contrato. Contratista indemnizado si algunas inversiones no se encuentran totalmente amortizadas al finalizar el contrato. Pagos directamente a través de la tarifa.

FUENTE : Cuadro preparado a partir de: Las leyes 80 de 1993 y 142 de 1994; y, RINGSKOG, Klas "Sistemas de participación del Sector privado en la prestación de los servicios de Agua Potable y Alcantarillado" en Economía de Agua y el Sector Privado : Experiencias internacionales de participación del Sector Privado. Ministerio de Desarrollo, Santafé de Bogotá. 1994.

2.4 Propiedad y explotación privadas:

Esta modalidad, de escaso desarrollo en Colombia, permite que la infraestructura y la prestación de los servicios de Acueducto y Alcantarillado, surjan por iniciativa directa del sector privado o como resultado de los procesos de privatización impulsados por el gobierno para promocionar la vinculación del capital privado nacional y/o extranjero y estimular la competencia entre proveedores del servicio.

En las empresas de servicios públicos, el capital pertenece mayoritariamente a los particulares o a entidades surgidas de convenios internacionales que deseen someterse a las reglas del derecho privado.

Esta categoría incluye a los productores de servicios marginales, independientes o para uso particular, que son aquellas personas naturales o jurídicas que desean utilizar sus propios recursos para producir los servicios propios del objeto de las empresas de servicios públicos, bien sea para si mismos o para una clientela compuesta principalmente por quienes tienen vinculación económica con ellas, por sus socios o miembros, o como producto de otra actividad principal.

Para facilitar la vinculación del capital privado a las empresas de servicios públicos que operan en municipios menores o zonas rurales, la ley prevé un régimen simplificado, según el cual dichas empresas podrán constituirse por medio de documento privado; funcionar con dos o más socios y, los títulos representativos de capital que expidan podrán ser objeto de endoso en administración, para celebrar respecto de ellos el contrato de Depósito de Valores.

2.5 Propiedad y explotación por las comunidades y los usuarios:

Cuando la Constitución aludió a las comunidades organizadas como opción de operadores de servicios públicos, pretendió favorecer las expectativas de cobertura en aquellas zonas del territorio nacional en que la pobreza y la capacidad económica de las comunidades no son atractivas para el capital privado, pero donde pueden darse formas de organización que compadeciéndose de las necesidades que buscan satisfacer, eliminan el ánimo de lucro de sus pretensiones.

Estas organizaciones son, por regla general, empresas asociativas sin ánimo de lucro, en las cuales los trabajadores y los usuarios, según el caso, son simultáneamente aportantes de producir o distribuir conjunta y eficientemente bienes o servicios, para satisfacer las necesidades de sus asociados y de la comunidad en

general, compensando el lucro con el menor costo con que finalmente adquieren el bien o servicio deseado.

Esta opción es común en comunidades rurales y de pequeña escala. Para tener éxito, la prestación comunitaria de los servicios requiere de la participación de los usuarios en el proceso decisorio, en especial para fijar las prioridades de gastos y asegurar un reparto equitativo y convenido de los costos y beneficios de la prestación de los servicios. Son típicas en esta modalidad la organización de las Juntas de Acción Comunal, las Asociaciones de Usuarios, las Juntas Administradoras del Servicio y las Administraciones Públicas Cooperativas.

3. PARTICIPACIÓN DE ENTIDADES PÚBLICAS EN EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS

La Nación, las entidades territoriales, y las entidades descentralizadas de cualquier nivel administrativo que participen a cualquier título en el capital de las empresas de servicios públicos, están sometidas a las siguientes reglas especiales:

- No podrán otorgar ni recibir de las empresas privilegio o subsidio distinto de los que en la ley se precisan.

- Podrán enajenar sus aportes para lo cual se tendrán en cuenta sistemas que garanticen una adecuada publicidad y la democratización de la propiedad y su control.
- Deberán exigir a las empresas de servicios públicos, una administración profesional, ajena d intereses partidistas, que tenga en cuenta las necesidades de desarrollo del servicio en el mediano y largo plazo. Al mismo tiempo es derecho suyo fijar los criterios de administración y de eficiencia específicos que deben buscar, en tales empresas, las personas que representen sus derechos en ellas, en concordancia con los criterios generales que fije la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico.

Para estos efectos, las entidades podrán celebrar contratos de fiducia o mandato para la administración profesional de sus acciones en la empresas de servicios públicos con las personas que hagan las ofertas más convenientes, previa invitación pública.

- En las empresas de servicios públicos con aportes oficiales son bienes de la Nación, de las entidades territoriales, o de las entidades descentralizadas, los aportes hechos por ellas al capital, los derechos que ellos confieren sobre el resto del patrimonio, y los dividendos que puedan corresponderles. A tales bienes y a los actos o contratos que versen en forma directa,

expresa y exclusiva sobre ellos, se aplicará la vigilancia de la Contraloría General de la República, y de las contralorías departamentales y municipales.

El control podrá ser realizado por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos y contratadas previo concepto del Consejo de Estado o del Tribunal Administrativo competente, según se trate de acciones o aportes nacionales o de las entidades territoriales.

- Las autoridades de la entidades territoriales, sin perjuicio de las competencias asignadas por la ley, garantizarán a las empresas oficiales de servicios públicos, el ejercicio de su autonomía administrativa y la continuidad en le gestión gerencial que demuestre eficacia y eficiencia. No podrán anteponer a tal continuidad gerencial, intereses ajenos a los de la buena prestación del servicio.
- Los miembros de la juntas directivas de las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios serán escogidos por el Presidente, el gobernador o el alcalde, según se trate de empresas nacionales, departamentales o municipales de servicios públicos domiciliarios. En el caso de las juntas directivas de las empresas oficiales de los servicios públicos domiciliarios del orden municipal, éstos serán designados así: dos terceras partes serán

designados libremente por el alcalde y la otra tercera parte escogida entre los vocales de control registrados por los Comités de Desarrollo y Control Social de los servicios públicos domiciliarios.

- Los aportes efectuados por la Nación, las entidades territoriales y la entidades descentralizadas de cualquier nivel administrativo a las empresas de servicios públicos, se regirán en un todo por las normas del derecho privado.

El cuadro de la página siguiente ilustra sobre “LA PARTICIPACIÓN DE ENTIDADES PUBLICAS EN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PUBLICOS”

“LA PARTICIPACIÓN DE ENTIDADES PUBLICAS EN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PUBLICOS”

OPCIONES INSTITUCIONALES CARACTERISTICAS BASICAS	UNIDAD MUNICIPAL	EMPRESA INDUSTRIAL Y COMERCIAL	SOCIEDAD DE ECONOMÍA MIXTA	ADMINISTRACIONES PUBLICAS COOPERATIVAS	ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS	JUNTAS ADMINISTRADORAS
<p>1. NATURALEZA JURÍDICA</p>	<p>Es una dependencia (Dirección, División, Secretaría) que hace parte de la Estructura Administrativa del Municipio que se organiza y funciona con los criterios de autonomía, personería jurídica y patrimonio propios del Ente territorial.</p>	<p>Son organismos organizados conforme a las reglas del derecho privado, salvo las excepciones consagradas en la Ley.</p> <p>Gozan de personería jurídica, autonomía administrativa y capital independiente, constituidos íntegramente por bienes o fondos públicos.</p>	<p>Son entidades constituidas bajo la forma de sociedades comerciales que desarrollan sus actividades conforme a las reglas de derecho privado.</p> <p>Gozan de personería jurídica, autonomía administrativa y capital independiente, conformado por aportes Estatales y de los particulares.</p> <p>El capital se dividirá en acciones de igual valor.</p>	<p>Son Empresas asociativas sin ánimo de lucro en la forma de “Administraciones públicas cooperativas”.</p> <p>Regidas por el derecho privado, salvo excepciones.</p> <p>Gozan de Personería Jurídica, Autonomía Administrativa y capital independiente.</p> <p>Se rigen por sus propios Estatutos y por las normas aplicables a este tipo de cooperativas.</p>	<p>Son entidades Administrativas de Derecho público.</p> <p>Gozan de Personería Jurídica, Autonomía Administrativa y patrimonio propio e independiente de los municipios que la constituyen.</p> <p>Se rigen por sus propios Estatutos y la Ley 136 de 1994.</p>	<p>Son entidades Administrativas de derecho privado.</p> <p>Gozan de Personería Jurídica, Autonomía administrativa patrimonio propio</p> <p>Se rigen por sus propios Estatutos.</p>
<p>2. COMPETENCIA PARA SU CREACIÓN</p>	<p>El Concejo Municipal a iniciativa del Alcalde y sólo procede cuando las características técnicas y económicas del servicio y las convenciones generales lo aconsejen, lo cual se entiende cuando :</p> <p>No haya una E.S.P. , que se ofrezca a prestarlo.</p> <p>No haya respuesta adecuada, por parte de otras entidades territoriales o la Nación para crear y organizar una E.S.P.</p> <p>Existiendo empresas interesadas se demuestra que los costos de prestación directa son inferiores, y que la calidad y atención al usuario son iguales o menores a los que las ESP podrían ofrecer.</p>	<p>La formación de Empresas Industriales y Comerciales será obligatoria en el momento en que siendo una entidad oficial la encargada de la prestación del servicio, no se quiera que ésta se constituya en sociedad por acciones.</p> <p>Los establecimientos públicos que tenían a su cargo la prestación de los servicios públicos domiciliarios deberán convertirse, por ordenamiento legal, en empresas industriales y comerciales.</p> <p>Son competentes para su creación, los Concejos municipales, las asambleas departamentales y el congreso, a iniciativa del Alcalde, Gobernador o Presidente de la República.</p>	<p>Debe ser creada o autorizada por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.</p> <p>El contrato de sociedad habrá de estar precedido de la manifestación expresa de participación Estatal.</p>	<p>Se organiza a iniciativa de la Nación y lo de las entidades territoriales; entidades descentralizadas previamente autorizadas.</p> <p>Personas jurídicas privadas sin ánimo de lucro y otras formas asociadas.</p> <p>La conforman mínimo 5 asociados; en la Asamblea de constitución se aprueban los estatutos y se nombran los órganos de dirección.</p>	<p>Acuerdos de Autorización expedidas por los Concejos de los municipios interesados.</p> <p>Estatutos y Actas de Constitución elevadas a Escritura pública.</p> <p>Pueden ser promovidos por los Departamentos.</p>	<p>Pueden ser promovidos por entidades gubernamentales y/o las comunidades interesadas.</p> <p>Acta de Constitución y Estatutos.</p>

OPCIONES INSTITUCIONALES CARACTERÍSTICAS BÁSICAS	UNIDAD MUNICIPAL	EMPRESA INDUSTRIAL Y COMERCIAL	SOCIEDAD DE ECONOMÍA MIXTA	ADMINISTRACIONES PÚBLICAS COOPERATIVAS	ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS	JUNTAS ADMINISTRADORAS
<p>3. DIRECCIÓN Y ADMINISTRACIÓN</p>	<p>- Concejo, Alcalde y jefe del Servicio. - El Concejo podrá crear una Junta de Servicios: Las 2/3 partes de sus miembros serán designados por el Alcalde y la otra tercera parte escogida entre los vocales de control registrados por los comités de desarrollo y control social.</p>	<p>JUNTA DIRECTIVA : Órgano supremo de Dirección. Las dos terceras partes de sus miembros serán designados por el Alcalde y la otra tercera parte escogida entre los vocales de control registrados por los Comités de Desarrollo y Comité Social de los servicios públicos domiciliarios. GERENTE: Representante legal de la entidad. Ejecuta y desarrolla los actos y actividades propias de la Empresa. Funcionario de libre nombramiento y escogido por el Ejecutivo Municipal.</p>	<p>JUNTA O CONSEJO DIRECTIVO: Su integración varía en cada caso concreto. Su representación es directamente proporcional a la propiedad accionaria. GERENTE O DIRECTOR: Representante legal de la sociedad. Su designación se realiza según lo señalado en el contrato social.</p>	<p>- Asamblea General de Asociados. - Consejo de Administración. - Gerente - Junta de Vigilancia</p>	<p>- Asamblea General de socios. - Junta Administradora. - Director Ejecutivo</p>	<p>- Asamblea General Convocada para elegir Junta Administradora. - Junta Administradora. - Los cargos directivos son honoríficos a excepción del tesorero.</p>
<p>4. RÉGIMEN DE PERSONAL</p>	<p>- Aplican las normas para empleados oficiales y trabajadores públicos (empleados oficiales) según las competencias del Concejo y del Alcalde Municipal. - El manejo de pensiones se hará por entidades especializadas.</p>	<p>- Aplica normas para empleados oficiales. Por regla general son trabajadores oficiales. Los Estatutos deben precisar que los cargos de Dirección y confianza deben ser desempeñados por personas que tengan la calidad de Empleados públicos. - El manejo de pensiones se hará por entidades especializadas.</p>	<p>- Aplica el código sustantivo y la Ley de Servicios públicos domiciliarios. - Aclarar el régimen de empleados según el porcentaje del capital social estatal. - El manejo de pensiones se hará por entidades especializadas.</p>	<p>- Código sustantivo del trabajo, competencias señaladas en los Estatutos.</p>	<p>- Aplican las normas para empleados oficiales y trabajadores públicos (empleados oficiales) según las competencias de los órganos de dirección y administración señalados en los Estatutos.</p>	<p>- Código sustantivo del trabajo, competencias señaladas en los Estatutos.</p>
<p>5. RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN</p>	<p>- Aplica Estatuto General de contratación de la Administración Pública y las normas especiales contenidas en la ley de Servicios Públicos Domiciliarios (Ley 80 de 1993 y 142 de 1994).</p>	<p>- Se rige por las normas del derecho privado y las contenidas en la ley de servicios públicos domiciliarios. - Como Empresa Pública se impone la concordancia con el Estatuto general de la contratación pública (ley 80/93, art 32, parágr 1º). - Todos los contratos deben presentar la competencia legal; evitar prácticas discriminatorias, abusivas o restrictivas.</p>	<p>- Derecho privado y normas especiales contenidas en la ley de servicios públicos domiciliarios (ley 142 de 1994). - Todos los contratos deben presentar la competencia legal; evitar prácticas discriminatorias, abusivas o restrictivas.</p>	<p>- Derecho privado y normas especiales contenidas en la Ley de servicios públicos domiciliarios (Ley 142 de 1994).</p>	<p>- Estatuto General de la contratación de la Administración pública y las normas especiales contenidas en la ley de servicios públicos domiciliarios (Ley 142 de 1994).</p>	<p>- Derecho privado y normas especiales contenidas en la Ley de servicios públicos.</p>

OPCIONES INSTITUCIONALES CARACTERÍSTICAS BÁSICAS	UNIDAD MUNICIPAL	EMPRESA INDUSTRIAL Y COMERCIAL	SOCIEDAD DE ECONOMÍA MIXTA	ADMINISTRACIONES PÚBLICAS COOPERATIVAS	ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS	JUNTAS ADMINISTRADORAS
<p>6. RÉGIMEN DE CONTABILIDAD Y CONTROL FISCAL</p>	<p>- Métodos de contabilidad, libros y balances según lo dispuesto por el Contador General de la Nación y la Superintendencia de Servicios Públicos.</p> <p>- Contraloría Departamental o Municipal : Revisor Fiscal</p>	<p>- Métodos de contabilidad, libros y balances según lo dispuesto por el Contador General de la Nación y la Superintendencia de Servicios Públicos.</p> <p>- Revisor Fiscal</p>	<p>- Métodos de contabilidad, libros y balances conforme a las prescripciones legales (Código de comercio).</p> <p>- Revisor Fiscal</p>	<p>- Normas contables y de Auditoría generalmente aceptadas según disponga la Superintendencia de Servicios Públicos.</p> <p>- Revisor fiscal y Junta de vigilancia.</p> <p>- Revisor Fiscal.</p>	<p>- Métodos de contabilidad, libros y balances según lo dispuesto por el Contador General de la Nación y la Superintendencia de Servicios Públicos.</p> <p>- Revisor Fiscal.</p>	<p>- Principios contables generalmente aceptados, según disponga la Superintendencia de Servicios Públicos.</p> <p>- Revisor Fiscal.</p>
<p>7. RÉGIMEN DE PRESUPUESTO</p>	<p>- Aplica Ley Orgánica de presupuesto y normas expedidas por el Concejo Municipal.</p> <p>- El presupuesto es Aprobado por el Concejo Municipal.</p>	<p>- El presupuesto es aprobado por la Junta o Consejo Directivo.</p> <p>- Aplica normas orgánicas de presupuesto expedidas por el Congreso, la Asamblea o el Concejo.</p>	<p>- El presupuesto es aprobado por la Junta o Concejo Directivo.</p> <p>- Aplica normas orgánicas de presupuesto expedidas por el Congreso, la Asamblea o el Concejo.</p>	<p>- Normas técnicas emitidas por el DANCOOP.</p> <p>- El presupuesto es adoptado por El Consejo de administración.</p>	<p>- Normas técnicas emitidas por el Min Hacienda (Ley Orgánica del presupuesto).</p> <p>- El presupuesto es aprobado por la Junta Administradora.</p>	<p>- El presupuesto es aprobado por la Junta Administradora.</p>
<p>8. RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS ACTOS</p>	<p>- Los actos se rigen por el Derecho público y el control corresponde a la Jurisdicción Contencioso Administrativa.</p> <p>- Los actos expedidos para su administración interna se sujetan a las reglas del Derecho público y a la Jurisdicción Contencioso administrativo.</p>	<p>- Los actos expedidos en desarrollo de su objeto se sujetan a las reglas del Derecho privado y a la Jurisdicción Ordinaria.</p> <p>- Los actos expedidos para su administración interna se sujetan a las reglas del Derecho público y a la Jurisdicción Contencioso administrativo.</p>	<p>- Los Actos se sujetan a las reglas del Derecho privado y a la Jurisdicción ordinaria, salvo disposición legal en contrario.</p>	<p>- El control de los actos unilaterales cumplidos en el desarrollo de su objeto corresponde a los Jueces Ordinarios.</p>	<p>- El control de los actos corresponde a la Jurisdicción contencioso Administrativa.</p>	<p>- El control de sus actos corresponde a los Jueces Ordinarios.</p>
<p>9. PRERROGATIVAS Y PRIVILEGIOS</p>	<p>- Están exentos, por un periodo de 7 años a partir de 1994, del pago de impuestos de renta y complementarios sobre las utilidades que se capitalicen o que se constituyen en rehabilitación, extensión y reposición de los sistemas.</p> <p>- No están sujetos a la renta presuntiva establecida en el Estatuto tributario vigente.</p>	<p>- Están exentos, por un periodo de 7 años a partir de 1994, del pago de impuestos de renta y complementarios sobre las utilidades que se capitalicen o que se constituyen en rehabilitación, extensión y reposición de los sistemas.</p> <p>- No están sujetos a la renta presuntiva establecida en el Estatuto tributario vigente.</p>	<p>- Están exentos, por un periodo de 7 años a partir de 1994, del pago de impuestos de renta y complementarios sobre las utilidades que se capitalicen o que se constituyen en extensión y reposición de los sistemas.</p> <p>- No están sujetos a la renta presuntiva establecida en el Estatuto tributario vigente.</p>	<p>- Por un periodo de 10 años, a partir de 1994, podrán deducir de la renta bruta las inversiones realizadas en empresas de Servicios Públicos.</p> <p>- Están exentos, por un periodo de 7 años a partir de 1994 de pago de impuestos de renta y complementarios sobre las utilidades que se capitalicen.</p> <p>- No están sometidas a la renta presuntiva.</p>	<p>- Los bienes y rentas de la Asociación son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que las de las particulares.</p> <p>- Están exentos, por un periodo de 7 años a partir de 1994 de pago de impuestos de renta y complementarios sobre las utilidades que se capitalicen.</p>	

OPCIONES INSTITUCIONALES CARACTERÍSTICAS BÁSICAS	UNIDAD MUNICIPAL	EMPRESA INDUSTRIAL Y COMERCIAL	SOCIEDAD DE ECONOMÍA MIXTA	ADMINISTRACIONES PÚBLICAS COOPERATIVAS	ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS	JUNTAS ADMINISTRADORAS
	<p>-Reduce costos de Administración : Las actividades administrativas y de planeación y dirección pueden asumir directamente el Municipio sin incrementar las plantas de personal.</p> <p>-La figura favorece a las pequeñas municipalidades donde el número de usuarios y las condiciones económicas de la población no hacen viable la creación de empresas, ni son atractivas para el sector privado.</p> <p>-Control directo en la calidad del servicio y lo las tarifas por las autoridades municipales y usuarios en la Junta Directiva de la entidad.</p>	<p>Es una entidad pública diferente al municipio, especializada en la administración de un servicio público con criterios comerciales.</p> <p>-Control directo en la calidad del servicio y lo las tarifas por las autoridades municipales y los representantes de los usuarios en la Junta Directiva de la entidad.</p> <p>-Cuando la empresa se constituye para administrar sistemas regionales y supramunicipales, esta puede significar : economías de Escala en los costos, mejores posibilidades de asistencia técnica, buen servicio a costos razonables y maximizar el uso de fuentes hídricas.</p> <p>-Responde a las exigencias formales de Ley que le permite operar y administrar servicios públicos a través de contratos de concesión, de arrendamiento, de Administración con o sin gestión interesada; o la prestación de servicios específicos de apoyo a municipios y empresas en cualquiera de sus áreas funcionales.</p> <p>NOTA: Se someten al régimen de las Empresas industriales y comerciales, las SOCIEDADES que se crean con la participación exclusiva de entidades públicas (Dec 130/1976 art 4).</p>	<p>-Es una entidad especializada en la prestación de un servicio público con criterios comerciales.</p> <p>-En su constitución y a la conformación del capital accionario pueden concurrir la Nación y las entidades territoriales y las particulares.</p> <p>-Cuando la empresa se constituye para administrar sistemas regionales y supramunicipales, esta puede significar : economías de Escala en los costos, mejores posibilidades de asistencia técnica, buen servicio a costos razonables y maximizar el uso de fuentes hídricas.</p> <p>-Libera recursos de los municipios para las inversiones.</p> <p>-Responde a las exigencias formales de Ley que le permite operar y administrar servicios públicos a través de contratos de arrendamiento, de Administración con o sin gestión interesada; o la prestación de servicios específicos de apoyo a municipios y usuarios en cualquiera de sus áreas funcionales.</p> <p>-Disminuye la injerencia política negativa en la prestación del servicio.</p>	<p>-Responde a las exigencias formales de la Ley para adoptar diversos mecanismos jurídicos para operar y administrar servicios públicos a través de contratos de Concesión, de arrendamientos, de Administración con o sin gestión interesada; o la prestación de servicios específicos como mantenimiento, facturación y cobranzas, lectura de medidores, etc.</p> <p>-Estimula, motiva y promueve la participación de la comunidad en la administración del servicio.</p> <p>-Son entidades sin ánimo de lucro pero funcionan como entidades comerciales.</p> <p>-Control directo sobre la Calidad del servicio y de las tarifas por parte de los socios y usuarios.</p> <p>-Los socios y usuarios son simultáneamente aportantes y gestores de su cooperativa.</p> <p>-Los socios ejercen sus derechos independientemente del monto de sus aportes.</p>	<p>Responde a las exigencias formales de la Ley para adoptar diversos mecanismos jurídicos para operar y administrar servicios públicos a través de contratos de Concesión, de arrendamientos, de Administración con o sin gestión interesada; o la prestación de servicios específicos como mantenimiento, facturación y cobranzas, lectura de medidores, etc.</p> <p>-El Municipio puede pertenecer a varias Asociaciones que atienden distintos servicios.</p> <p>-Para los municipios la Asociación puede significar economías de escala en los costos; posibilidades de asistencia técnica; buen servicio a costos razonables; maximizar el uso de fuentes hídricas.</p> <p>-Injerencia decisiva de los Municipio en la Dirección y Administración de la Asociación.</p>	<p>-Son entidades sin ánimo de lucro.</p> <p>-Estimula, motiva y promueve la participación de la Comunidad en la Construcción, operación y administración del servicio.</p> <p>-Bajo costo, son organismos ágiles y eficientes, predomina el control social.</p> <p>-Control directo sobre la Calidad del servicio y de las tarifas por parte de los usuarios.</p>
10. VENTAJAS						

OPCIONES INSTITUCIONALES CARACTERÍSTICAS BÁSICAS	UNIDAD MUNICIPAL	EMPRESA INDUSTRIAL Y COMERCIAL	SOCIEDAD DE ECONOMÍA MIXTA	ADMINISTRACIONES PÚBLICAS COOPERATIVAS	ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS	JUNTAS ADMINISTRADORAS
<p>11. DESVENTAJAS</p>	<p>–Mayor influencia política local; inestabilidad de personal, sobre todo a nivel Directivo; nombramientos mas por recomendaciones que por méritos y capacidades demostradas.</p> <p>–Politización de las decisiones en cuanto a inversiones y política de personal y tarifas.</p> <p>–Dificultades para financiar inversiones grandes.</p>	<p>–Mayor influencia política local; inestabilidad de personal, sobre todo a nivel Directivo; nombramientos mas por recomendaciones que por méritos y capacidades demostradas.</p> <p>–Politización de las decisiones en cuanto a inversiones y política de personal y tarifas.</p> <p>–Dificultades para financiar inversiones grandes.</p> <p>–La posibilidad de mayor eficiencia y operación en costos razonables puede resultar insuficiente ante el costo político de la administración local : la empresa representa importantes oportunidades burocráticas.</p>	<p>–Politización en el nombramiento de Directivos y Servidores.</p> <p>–Los usuarios no participan en la conformación de los órganos de Dirección y Administración de la Empresa.</p> <p>– Puede demostrar la participación privada por temor a la injerencia negativa de los socios políticos.</p> <p>– Cuando los aportes de los socios oficiales, sea igual o superior al 90% del capital social, las empresas de economía mixta se someten al régimen previsto para la Empresas industriales y Comerciales del estado.</p>	<p>–La figura es relativamente desconocida para la prestación de servicios públicos.</p> <p>– Requiere altos niveles de asistencia técnica.</p>	<p>– La figura es relativamente desconocida para la prestación de servicios públicos.</p> <p>– Burocratización y politización en el nombramiento de Directivos y Servidores.</p> <p>– Requiere altos niveles de asistencia técnica.</p>	<p>–Opera sólo para comunidades pequeñas.</p> <p>– Requiere altos niveles de asistencia técnica.</p>

4. CONDICIONES PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LAS E.P.S.

Las empresas de servicios de acueducto y alcantarillado debidamente constituidas y organizadas no requieren permiso para desarrollar su objeto social, pero para poder operar deberán obtener de las autoridades competentes:

- Licencia o Contrato de Concesión para usar las aguas. Es obligación de la Entidad concesionaria invertir en el mantenimiento y recuperación del bien público explotado.
- Permisos ambientales y sanitarios, de acuerdo con las normas vigentes por parte del Ministerio del Medio Ambiente (Corporaciones Regionales) y del Ministerio de Salud (Direcciones Territoriales).
- En cada municipio quienes prestan servicios públicos estarán sujetos a las normas generales sobre la planeación urbana, la circulación y el tránsito, el uso del espacio público, la seguridad y tranquilidad ciudadana; y las autoridades pueden exigirle garantías adecuadas a los riesgos que se creen.

Es prohibido a las autoridades municipales negar o condicionar a las Empresas de Servicios Públicos las licencias o permisos para cuya expedición fueren competentes.

5. LAS RELACIONES EMPRESA - USUARIO

Las relaciones entre usuarios y empresarios de Acueducto y Alcantarillado se dan, básicamente, a través de tres (3) mecanismos:

- La creación, organización y funcionamiento de los Comités de Desarrollo y Control Social de los servicios públicos domiciliarios. A esta institución nos referimos en el capítulo II de este documento.
- La participación de los Vocales de Control, en la conformación de las Juntas Directivas de las empresas oficiales de los servicios públicos domiciliarios del orden municipal.
- El contrato de servicios públicos se le define por ser uniforme y consensual, en virtud del cual la ESP “los presta a un usuario a cambio de un precio en dinero, de acuerdo a estipulaciones que han sido definidos por ella para ofrecerlos a muchos usuarios no determinados”. Hacen parte del contrato sus estipulaciones escritas los mismo que las que la Empresa aplica de manera uniforme en la prestación del servicio.

El contrato define el objeto; las condiciones para prestar el servicio, las obligaciones de la ESP; las obligaciones y derechos

del suscriptor, propietario o usuario; formas y plazos de facturación y pago; suspensión, corte y reconexión; peticiones, quejas y reclamos; entre otras.

6. CONTROLES ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS A LAS E.S.P.

Las normas establecidas en esta materia propenden por imponer esquemas de control a la gestión acordes con la Constitución y la ley para asegurar un desempeño transparente, idóneo y responsable por parte de las entidades y empresas de servicios públicos, de modo que cumplan a cabalidad sus objetivos, atribuciones y competencias.

Sobre las empresas de servicios públicos recaen los siguientes controles:

6.1 Control de Gestión y de Resultados

El control de Gestión y Resultados es un sistema estratégico de control empresarial que busca hacer coincidir y medir los objetivos sectoriales o gerenciales de quienes prestan los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo con sus fines sociales, económicos y técnicos y su mejoramiento estructural, de forma que se establezcan criterios e indicadores claros y consistentes que

permitan evaluar objetiva y efectivamente sus resultados. Busca que las metas empresariales sean congruentes con las provisiones y recursos asignados o proyectados. Toda empresa contará con un plan y un sistema de información de gestión y resultados.

6.2 Control Interno

Es el conjunto de mecanismos, instrumentos y actividades de planeación, ejecución y evaluación realizado por la administración de cada empresa para lograr que sus objetivos, planes y programas se cumplan. Para tal efecto, es responsabilidad gerencial disponer de indicadores racionales y verificables de proceso y resultados de gestión, para asegurar su mejoramiento y el cumplimiento de políticas, estrategias, planes y programas concernientes a sus propósitos o misión.⁴

6.3 Control Fiscal

De acuerdo con las normas constitucionales u legales, de Control Fiscal se realizará en forma selectiva y posterior y comprenderá un control financiero de gestión y de resultados.

⁴ Corresponde a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y a los Comités de Desarrollo y Control Social, vigilar y controlar que se diseñen, reglamenten, implementen y se cumplan los modelos, criterios e indicadores de gestión y resultados. (Resolución N° 3 de 1996).

En las Empresas de Servicios públicos los aportes de la Nación, las entidades territoriales y sus entidades descentralizadas, son objeto de vigilancia por la Contraloría General de la República y de las Contralorías Departamentales y/o municipales, siempre que las empresas no hayan contratado el ejercicio de Control fiscal, con firmas privadas Colombianas, previo concurso de méritos.

6.4 Auditoría Externa

Independientemente de los controles interno y fiscal, todas las empresas de servicios públicos están obligadas a contratar una Auditoría Externa de gestión y resultados con personas privadas especializadas, escogidas mediante concurso de méritos, previa aprobación de la Superintendencia.

La auditoría externa obrará en función tanto de los intereses de la Empresa y de sus socios como del beneficio que efectivamente reciben los usuarios. Esta obligada a informar a la Superintendencia las situaciones que pongan en peligro la viabilidad financiera de la empresa, las fallas que se encuentren en el control interno y, en general, las apreciaciones de evaluación sobre el manejo de la Empresa.